RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI

ANNO II - N. 5 - Settembre-Ottobre 2017
ISSN 2611-5220

ambiente legale DIGESTA

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

1 AGGIORNAMENTO 849

1.19. La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità
1.20. La legge 124 del 2017 e l'evoluzione in chiave concorrenziale degli imballaggi
1.21. Le metamorfosi dell'iscrizione all'Albo nell'affidamento di contratti pubblici
1.22. Profili di incostituzionalità dell'assorbimento del Corpo Forestale nell'Arma dei Carabinieri
1.23. Il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo
1.24. Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti: l'HP14
1.25. Prelievi e analisi: quando [...] emergono indizi di reato

2 FOCUS 935

2.27. Le unità locali: la tenuta del registro di carico e scarico
2.28. Tarip: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa
2.29. La gestione delle acque di decantazione
2.30. La responsabilità della pulizia e della manutenzione dei fossi di scarico
2.31. I rifiuti derivanti dalle attività di restauro dei mobili
2.32. La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione

3 GESTIONE 989

3.25. La responsabilità dell'impresa committente
3.26. Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico
3.27. Operazioni di recupero rifiuti, il potere di controllo dell'autorità competente
3.28. Il peso da verificarsi a destino e il controllo delle giacenze
3.29. L'utilizzo intercomunale di un centro di raccolta

4 RUBRICHE 1019

4.1. Tribunale
22 massime
4.2. Il punto sull'Albo
L'iscrizione all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani
4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Privacy: tra libera circolazione dei dati e presidi di controllo

8

www.ambientelegaledigesta.it

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

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

indice

1. AGGIORNAMENTO 849

- **1.19. La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità. Benvenuta la Corte di Giustizia Europea** 850
- **1.20. La legge 124 del 2017 e l'evoluzione in chiave concorrenziale del sistema di gestione degli imballaggi** 859
- **1.21. Le metamorfosi della valenza dell'iscrizione all'Albo nell'affidamento di contratti pubblici. Il caso della bonifica**
  COMMENTO AL COMUNICATO DEL PRESIDENTE A.N.A.C. DEL 28 AGOSTO 2017.... 868
- **1.22. Profili di incostituzionalità dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. La parola alla Consulta**
  COMMENTO ALL'ORDINANZA TAR ABRUZZO SEZ. I, N. 235 DEL 16 AGOSTO 2017..... 874
- **1.23. Pubblicato il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo: efficace restyling normativo o posticcia chirurgia estetica?** 882
- **1.24. Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti Pericolosi ed in particolare per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 - Ecotossico** 922
- **1.25. Prelievi ed analisi: quando [...] emergono indizi di reato. La (mala) applicazione dell'art. 220 disp. att. c.p.p.** 929

2. FOCUS 935

- **2.27. Le unità locali: la tenuta del registro di carico e scarico e la deroga per l'attività di manutenzione** 936
- **2.28. Tarip: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa** 947
- **2.29. La gestione delle acque di decantazione a confine tra acque potabili, scarichi, acque di restituzione e rifiuti** 961
- **2.30. La responsabilità della pulizia e della manutenzione dei fossi di scarico** 968
- **2.31. I rifiuti derivanti dalle attività di restauro conservativo dei mobili: gestione tra rifiuto e sottoprodotto** 975
- **2.32. La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione: contesto sistematico e possibili effetti di natura penale** 982

indice

3. 989

- 3.25. La responsabilità dell'impresa committente per abbandono/deposito incontrollato dei rifiuti 990
  Nota a Sentenza, Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017, n. 35569
- 3.26. Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina 995
- 3.27. Operazioni di recupero rifiuti, il potere di controllo dell'autorità competente 1000
  Nota a Sentenza, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, Sent. 11 luglio 2017, n. 6
- 3.28. Il peso da verificarsi a destino e il controllo delle giacenze: consigli operativi per una corretta tracciabilità che genera il rifiuto 1006
- 3.29. L'utilizzo intercomunale di un centro di raccolta. Profili applicativi 1013

4. RUBRICHE 1019

- 4.1. Tribunale 1021
  - 4.1.1. Penale 1022
  - 4.1.2. Amministrativo 1026
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 1029
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1030
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.5. L'iscrizione all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani 1033
- 4.3. Quesiti 1049
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.5. Privacy: tra libera circolazione dei dati e presidi di controllo 1071

Sei un'azienda che gestisce rifiuti?

La gestione illecita di rifiuti è tra i reati di cui al decreto 231

Proteggi la TUA impresa costruendo con esperti del settore il TUO

Modello 231

I RISCHI PER L'AZIENDA SONO:

- ***la sanzione pecuniaria fino ad 1,5 milioni di euro***;
- ***la sanzione interdittiva***:
  - divieto di contrattare con la P.A.;
  - interdizione dall'esercizio dell'attività;
  - sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze e concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività
- ***la confisca***;
- ***la pubblicazione della sentenza***

ATTRAVERSO LA CONOSCENZA OPERATIVA DEL SETTORE, VERRANNO:

- analizzati i rischi specifici di gestione ambientale;
- preparate le contromisure (protocolli) alle azioni da correggere;
- progettato il sistema delle deleghe interne;
- redatte le procedure di gestione;
- compilato il Modello operativo di gestione;
- fornita assistenza specifica all'ODV

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA*

*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)

Nessuna responsabilità

Nessuna sanzione all'azienda

Nessun rischio d'impresa

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016
N. iscrizione al ROC: 26450
ISSN 2531-5552 (versione cartacea)
ISSN 2611-5220 (versione digitale)

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

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

Layout e grafica:
Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Condizioni di abbonamento 2017
(prezzo bloccato fino al 31 gennaio 2017)

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

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

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

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

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

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

1.

aggiornamento

SOMMARIO

• **1.19. La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità. Benvenuta la Corte di Giustizia Europea**
di *Giovanna Galassi* 850

• **1.20. La legge 124 del 2017 e l'evoluzione in chiave concorrenziale del sistema di gestione degli imballaggi**
di *Roberta Tomassetti* 859

• **1.21. Le metamorfosi della valenza dell'iscrizione all'Albo nell'affidamento di contratti pubblici. Il caso della bonifica**
Commento al comunicato del Presidente A.N.A.C. del 28 agosto 2017
di *Lucia Giulivi* 868

• **1.22. Profili di incostituzionalità dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. La parola alla Consulta**
Commento all'ordinanza TAR Abruzzo Sez. I, n. 235 del 16 agosto 2017
di *Giulia Todini* 874

• **1.23. Pubblicato il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo: efficace restyling normativo o posticcia chirurgia estetica?**
di *Daniele Carissimi* 882

• **1.24. Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti Pericolosi ed in particolare per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 - Ecotossico**
di *Paolo Zoppellari* 922

• **1.25. Prelievi ed analisi: quando [...] emergono indizi di reato. La (mala) applicazione dell'art. 220 disp. att. c.p.p.**
di *Valentina Bracchi* 929

CLASSIFICAZIONE di *Giovanna Galassi*

La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità. Benvenuta la Corte di Giustizia Europea

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

ABSTRACT

La classificazione delle voci speculari. Un unico grande dilemma: come devono essere condotte le analisi chimiche in laboratorio onde stabilire la pericolosità del rifiuto? Se si risponde che si indagano tutte le sostanze pericolose presenti in un rifiuto attraverso una caratterizzazione qualitativamente e quantitativamente precisa si rischia di confondere la scienza con la metafisica, ricercando una utopica verità assoluta; qualora si limiti l'analisi di laboratorio alle sostanze pericolose ritenute probabili sulla base della conoscenza del rifiuto, non considerando tutte le altre sostanze pericolose improbabili, si potrebbe estremizzare e tirare ad indovinare, affidandosi al caso.

Benvenuta la Corte di Giustizia Europea con la sua autorevolezza nella corretta lettura dell'unica normativa rimasta sulle ceneri della Premessa all'allegato D alla parte IV del d.lgs n. 152/06. Al Legislatore l'occasione di (ri)proporre regole nazionali conformi.

IN SINTESI

- **La classificazione delle voci a specchio in Italia era regolata dal decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116, che all'art. 13 comma 5 b-*bis*) poneva all'allegato D Parte IV del d.lsg n. 152/06 una Premessa;**
- **in ordine al rapporto con la normativa europea si profila un orientamento c.d. *probabilistico* che legge nella Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue parametri di *"opportunità"* (valutazione discrezionale caso per caso) e *"pertinenza"* dell'indagine al processo produttivo e un opposto filone c. d. *della certezza* che propone una diversa lettura, rivendicando una completezza delle analisi chimiche;**
- **il Governo con il decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, art. 9, convertito nella legge del 3 agosto 2017, n. 123, elimina la Premessa all'allegato D;**
- **la Cassazione con l'ordinanza n. 37460 del 27 luglio 2017 prende posizione in favore della tesi della *certezza*, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia Europea, affinché interpreti la normativa europea.**

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

1. Le fonti: l'allegato alla Decisione Ue 2014/955/Ue

L'art. 2 dell'allegato alla Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue[1] è dedicato alla classificazione di un rifiuto come pericoloso. I rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi (c.d. *voci a specchio*) sono regolati da disposizioni europee che non specificano la procedura da adottare onde accertarne la pericolosità e la cui interpretazione rappresenta ancora oggi una tematica bollente del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in Italia.

La criticità, che tanto affanna dottrina e giurisprudenza, deriva dalla lettura della traduzione italiana, che è così formulata: "*Ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni: l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a "sostanze pericolose", è* ***opportuna*** *solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose* ***pertinenti*** *che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 "infettivo" deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri…".*

La questione si snoda intorno agli aggettivi "*opportuna*" e "*pertinenti*" scritti dal traduttore italiano *(v. infra)*. Nei testi originali inglese e francese, invece, gli aggettivi si rintracciano con la seguente terminologia: "*An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to 'hazardous substances', is only* ***appropriate*** *to a waste when that waste contains* ***relevant*** *hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties HP 1 to HP 8 and/or HP 10 to HP 15 as listed in Annex III to Directive 2008/98/EC. The assessment of the hazardous property HP 9 'infectious' shall be made according to relevant legislation or reference documents in the Member States…".*

"*Une référence spécifique ou générale à des «substances dangereuses» n'est* ***appropriée*** *pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses* ***correspondantes*** *qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses HP 1 à HP 8 et/ou HP 10 à HP 15 énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/CE. L'évaluation de la propriété dangereuse HP 9 «infectieux» est effectuée conformément à la législation applicable ou aux documents de référence des États membres…"*[2].

*

1.1. La Guidance Document on the classification and assessment of waste

Le modifiche dell'elenco dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi sono entrate in vigore il 1 giugno 2015. Nell'ambito dei lavori di elaborazione di un documento di orientamento per facilitare una comprensione comune dei nuovi requisiti e contribuire all'attuazione uniforme della classificazione dei rifiuti, la Commissione europea ha avviato una consultazione degli stakeholder su un progetto di documento orientativo. Tale è la ***Guidance Document on the classification and assessment of waste*** dell'8 giugno 2015, che al capitolo 3 si interessa di ***Procedures for the classification of waste,*** ove si dice a proposito delle voci a specchio (in alcuni passaggi rilevanti) che "*Knowing the composition of the waste is an important precondition for determining if the waste displays hazardous properties*[3]*… There are several possibilities to examine which substances can be found in the waste and whether they are hazardous: information from the original producer of the substance or object before it became waste…; extensive knowledge of 'waste-generating' manufacturing process/chemistry and its input substances and intermediates; database on waste analyses available on MS level; analysis and sampling of the waste"*[4].

E ancora, si specifica che conoscere la composizione del rifiuto vuol dire ***"have knowledge of which substances are contained in the waste and how they are***

1 Decisione della Commissione 2014/995/UE del 18 dicembre 2014 che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE. Il 1 giugno 2015 sono entrati in vigore il Regolamento (UE) n. 1357/2014, che ha sostituito l'allegato 3 della Direttiva in relazione alle proprietà di pericolo dei rifiuti, da H1 ad H15 e la Decisione 2014/955/Ue che modifica la precedente Decisione 2000//532/Ce relativa all'elenco dei rifiuti.

2 Sulla questione terminologica si rinvia a "*La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno"* di Giovanna Galassi in Digesta maggio-giugno 2017.

3 La conoscenza della composizione del rifiuto è una importante precondizione per determinare se il rifiuto possiede proprietà pericolose.

4 Capitolo 3, riga 728-737: Vi sono varie possibilità per determinare quali sostanze siano presenti in un rifiuto e se le medesime siano sostanze pericolose: le informazioni provenienti dal produttore originario della sostanza o oggetto prima che esso divenisse un rifiuto.... la conoscenza approfondita del processo e delle reazioni chimiche da cui si genera il rifiuto e la conoscenza delle sostanze in ingresso al processo e quelle intermedie di reazione; le analisi e il campionamento del rifiuto.

chemically classified"[5].

Qualora non si possa pervenire a tale conoscenza, allora, il rifiuto si presume pericoloso: "***Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous"***[6].

*

1.2. La Premessa all'allegato D, parte IV del d.lgs n. 152/06

Il Legislatore italiano, nell'intento di scongiurare incertezze e prassi multiformi, a fronte della genericità della normativa europea, procedeva ad ampliare la premessa all'introduzione all'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte IV del d.lgs n. 152/06.

Il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116[7], all'art. 13 comma 5 b-*bis*) poneva, infatti, all'allegato D una premessa così formulata (ove venivano dettate le precise regole da seguire): "*Classificazione dei rifiuti: 1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE. 2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso "assoluto", esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione. 3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso "assoluto", esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione. 4.* ***Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso*** *debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti:*

a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto;
b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto;
c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione. ***6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso...".***

***

2. Le criticità

La lettura della fonte europea e nazionale e il loro delicato rapporto è il campo di una battaglia ove tutti esprimono la loro tesi: non solo, come consuetudine, la dottrina e la giurisprudenza, ma anche il Ministero dell'Ambiente e l'Ordine dei chimici, coinvolto direttamente nella problematica delle analisi chimiche dei rifiuti[8].

In estrema sintesi, il coro di voci che si erge a commentare, interpretare e contraddire si dispone in due schieramenti contrapposti. Un orientamento c.d.

5 Capitolo 3, riga 760-762: *avere la conoscenza di quali sostanze sono contenute e come esse sono classificate chimicamente.*

6 Capitolo 3, riga 749-751: *infine se la composizione non è chiara e non è possibile una ulteriore indagine con i passaggi riportati nel capitolo seguente, il rifiuto è da classificare come pericoloso. Cioè si determina la presunzione di pericolosità del rifiuto.*

7 Legge dell'11 agosto 2014, n. 116 - *"Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"*.

8 Sul dibattito tra tesi probabilistica e della certezza si veda "*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*" di G. Amendola in industrieambiente.it, 2017; "*Voci a specchio: l'Ordine dei Chimici critica la Cassazione per distorta interpretazione della legge"* di G. Amendola in industrieambiente.it, 2017; W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio, "*La classificazione dei rifiuti con codici a specchio e la "probatio diabolica"* in lex ambiente.it del 28 aprile 2017.

probabilistico[9] che legge nella Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue (senza prendere in considerazione la Guidance Document) nuovi paradigmi di "*opportunità*" e "*discrezionalità tecnica*" alla stregua dei quali superare la rigidità della normativa nazionale. Gli aggettivi "*opportuno*" e "*pertinente*" della traduzione italiana sono interpretati quali parametri di "*opportunità*" (valutazione discrezionale caso per caso) e di "*pertinenza*" dell'indagine al processo produttivo. Le analisi chimiche del rifiuto, a fronte della impossibilità di accertare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, interesserebbero le sole sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto in relazione al processo produttivo dal quale origina il rifiuto stesso[10]. Anche il Ministero dell'Ambiente sembra condividere tale orientamento[11].

Si enuclea, di contro, un filone c. d. *della certezza*[12], che, proponendo la lettura del testo base inglese e francese della Decisione 2014/955 (anziché la sola lettura della traduzione italiana) e rivendicando il supporto orientativo della Guidance Document, ricorda la primazia della fonte europea su quella nazionale solo qualora quest'ultima sia incompatibile, opponendo a livello terminologico una diversa traduzione degli aggettivi "*opportuno*" e "*pertinente*" e, di conseguenza, l'assenza di nuovi elementi di discrezionalità nonché di riferimento al processo produttivo (quale limite allo svolgimento delle analisi chimiche). Si risponde ai probabilisti con la compatibilità e, perfino, somiglianza delle disposizioni nazionali con quelle comunitarie. La "*nostra*" premessa all'allegato D sembra perfettamente coincidere con le previsioni europee supportate dal Documento di orientamento[13].

Nelle aule dei Tribunali si respira la stessa aria di scontro. La Cassazione afferma, a fronte della mancata dimostrazione di non pericolosità, la presunzione di pericolosità del rifiuto: *"la classificazione di un rifiuto identificato da un "codice a specchio", e la conseguente attribuzione del codice (pericoloso/non pericoloso) compete al produttore/detentore del rifiuto; ne consegue che, dinanzi ad un rifiuto con codice "a specchio",* ***il detentore sarà obbligato ad eseguire le analisi (chimiche, microbiologiche, ecc.) necessarie per accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose, e l'eventuale superamento delle soglie di concentrazione; solo allorquando venga accertato, in concreto, l'assenza, o il mancato superamento delle soglie, di sostanze pericolose, il rifiuto con codice "a specchio" potrà essere classificato come non pericoloso****…compete al detentore del rifiuto dimostrare in concreto che, tra i due codici "a specchio", il rifiuto vada classificato come non pericoloso, previa caratterizzazione dello stesso;* ***in mancanza, il rifiuto va classificato come pericoloso"***[14].

La pronuncia accende ulteriormente gli animi della dottrina, divisa come sempre nei due schieramenti probabilistico[15] e della certezza. Prende la parola in favore della tesi probabilistica anche l'Ordine Territoriale dei chimici di Roma[16], a sua volta, come in un gioco di voci, aspramente contestato dalla dottrina[17], che scaglia l'offensiva in difesa della Cassazione.

Ancora in sede giudiziaria una Ordinanza Tribunale di Roma[18], sulla scia del parere del Ministero Ambiente, propende per il filone probabilistico, puntualmente smentita pochi giorni dopo dalla diversa opinione del Tribunale di Pistoia, che, di contro, sostiene la tesi della certezza[19].

***

3. La soluzione del Governo

Tra un colpo e l'altro degli opposti schieramenti si giunge alle vicende consumate nella calda estate appena trascorsa, quando il Governo italiano pensa di risolvere la complessa problematica che tanto scuote i giudici e gli interpreti del diritto con una disposizione inserita in un decreto legge che dovrebbe prevedere – così si dice nel titolo – solo diposizioni di

9 P. Fimiani, "*La classificazione dei rifiuti dopo la novità della legge 125/2015*, in Rifiuti n. 231, agosto-settembre 2015.

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

11 Ministero Ambiente, Nota della Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento, del 28 settembre 2015 (Prot. 0011845/RIN).

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

13 G. Amendola, "*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*" cit.

14 Cass. Pen., Sez. III, del 9 novembre 2016 n. 46897.

15 S. Maglia, "*Così parlò Normattiva*", in Tuttoambiente.it, 22 marzo 2017.

16 Parere del 12 febbraio 2017, prot. n. 161.

17 G. Amendola, "*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*", cit.

18 Ordinanza Tribunale di Roma del 2 marzo 2017, n. 63.

19 Ordinanza Tribunale di Pistoia del 23 marzo 2017.

urgenza sulla crescita economica del Mezzogiorno.

Con grande meraviglia, il decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91 all'art. 9 reca "*Misure urgenti ambientali in materia di classificazione dei rifiuti*". Ancora prima di entrare nel merito già si nutrono perplessità sulla sua costituzionalità. Cosa c'entra la modifica sui rifiuti pericolosi con **la crescita economica del Mezzogiorno?**[20]

La soluzione del Governo sembra alla dottrina ancora meno geniale leggendone il contenuto: "***1. I numeri da 1 a 7 della parte premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dal seguente: «1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014".***

La speranza che fosse stralciata o modificata è irrimediabilmente infranta all'inizio di agosto con l'approvazione della legge del 3 agosto 2017, n. 123, che conserva intatta la disposizione.

La dottrina non tarda a definirlo un intervento incomprensibile e incoerente[21], incastonato in un decreto emanato per scopi di tutt'altra natura (tanto da mettere in dubbio che sia costituzionale).

Ci troviamo di fronte, infatti, ad un unico articolo in materia ambientale che come un colpo di spugna elimina l'intera premessa all'allegato D, senza rimpiazzarla (almeno fino ad ora). Il Legislatore, dopo aver neutralizzato la procedura da seguire riguardo alla classificazione dei rifiuti, si preoccupa di indicare quale riferimento la normativa europea, che però sarebbe già effettiva senza necessità di pronuncia (tanto che sembra che il vero scopo sia solo quello di eliminare la premessa all'allegato D alla parte IV del D.Lgs. 152/2006). Un tale modo di procedere ha il tragico risultato di togliere l'unica norma operativa che forniva, pur tra le polemiche, una linea di indirizzo nella classificazione dei rifiuti[22].

L'unica indicazione resta, ora, la decisione n. 955/2014.

*

3.1. Il parere dell'ISPRA

Scende in campo a sostenere l'intervento del Governo l'autorevolezza dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), in Audizione presso l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della Commissione Bilancio del Senato il 4 luglio scorso, predisponendo una nota tecnica sull'articolo 9.

L'inizio è buono, dice la dottrina[23]. L'ISPRA procede a specificare che, ai fini della verifica della sussistenza o meno di pericolosità, un approccio basato sulla sola analisi chimica di un set di parametri predefinito non può essere ritenuto idoneo così come non può essere ritenuto praticabile un approccio che preveda la ricerca di tutte le sostanze pericolose riportate dall'elenco armonizzato di cui al regolamento 2008/1272/CE o notificate ai sensi del medesimo regolamento, senza che sia attuata una preventiva valutazione tecnica. La conoscenza della composizione di un rifiuto può essere ottenuta attraverso: la conoscenza del processo o dell'attività di origine; e/o l'utilizzo delle informazioni contenute nei documenti di accompagnamento del prodotto divenuto rifiuto (ad esempio, schede di sicurezza); e/o l'effettuazione di analisi chimico-fisiche. Se da un lato si ammette la presunzione di pericolosità nel caso di dubbio, dall'altro si scongiura un approccio eccessivamente restrittivo, che imponga la ricerca di qualsiasi sostanza. Fin qui nulla da dire.

Il finale, però, è tragico: l'Ispra plaude all'abrogazione della legge n. 116, giudicando "***condivisibile***" l'art. 9 del Decreto Mezzogiorno, ma in effetti (il giudizio è pungente) "*lavandosene le mani e facendo finta che l'art. 9, abrogando la legge 116, ha risolto e chiarito tutta la problematica della classificazione dei rifiuti a specchio*"[24].

La critica polverizza le conclusioni dell'ISPRA, contestando non solo la condivisibilità dell'articolo 9 in quanto "***superfluo***" (le modifiche comunitarie sono avvenute con atti direttamente applicabili negli Stati membri e non vi sarebbe necessità di una legge nazionale di adeguamento già automaticamente verificatosi) ma anche "***fuorviante***" quando collega alle modifiche comunitarie l'abrogazione di tutta la

20 "*Decreto Mezzogiorno, il miracolo estivo che elimina i rifiuti pericolosi*" di G. Amendola del 27 giugno 2017; Sempre in senso critico dell'operato del Governo italiano si veda "*Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio in lex ambiente del 10 agosto 2017.

21 "*Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit. cit..

22 "*Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.

23 "*Codici a specchio, ISPRA e Ponzio Pilato*" di G. Amendola in lex ambiente del 27 luglio 2017.

24 "*Codici a specchio, ISPRA e Ponzio Pilato*" di G. Amendola cit.

legge n. 116[25].

***

4. L'ordinanza della Cassazione n. 37460 del 27 luglio 2017 e la requisitoria del Procuratore Generale

A questo punto la situazione diviene incandescente. Il Governo, che intende risolvere la questione sembra averla peggiorata, aprendo un vuoto normativo e rendendo ancora più urgente la corretta lettura della normativa europea, unico parametro legale al quale votarsi nell'avventura della classificazione delle voci speculari.

Non occorre grande immaginazione per prevedere che la richiesta venga rivolta alla Corte di Giustizia affinché interpreti correttamente la normativa europea. L'occasione si coglie quando alla Corte di Cassazione[26] si prospetta di decidere una questione che si incentra proprio sullo scontro delle due tesi contrapposte della probabilità e della certezza.

Si presenta, innanzitutto, il problema della corretta interpretazione del punto 2 della voce "*Valutazione e classificazione*" dell'Allegato alla Decisione 2014/955/UE. Secondo i fautori della tesi probabilistica[27] l'utilizzazione delle espressioni "*opportuna*" e "*pertinenti*", riferite alle voci speculari, ammetterebbe una discrezionalità nella valutazione, mentre la ricerca della pericolosità andrebbe limitata ai composti pertinenti in base al processo produttivo dal quale i rifiuti traggono origine, determinandosi il superamento di ogni presunzione di pericolosità. Secondo diversa tesi[28], invece, il termine "*opportuna*" è espresso nei testi base inglese e francese con i termini "*appropriate*" e "*appropriée*", che indicherebbero non una facoltà di scelta, ma andrebbero tradotti con il termine "*appropriato*" nella lingua italiana (il cui significato è quello di "*adatto*" o "*idoneo*") mentre il contesto letterale nel quale nei testi base si colloca il termine "*pertinenti*" non sarebbe riferito al processo produttivo, bensì alle proprietà di pericolo corrispondenti indicate subito dopo[29].

La Cassazione non si mostra indifferente, ma apertamente prende posizione rimproverando alla tesi probabilistica argomentazioni spesso equivoche (ad esempio, i probabilisti affermano l'assoluta impossibilità tecnica di procedere ad una adeguata analisi del rifiuto, ma si assume che il produttore del rifiuto possa sostanzialmente classificarlo a sua discrezione o, comunque, attraverso le metodiche ritenute adeguate da chi procede alle analisi, pena la inevitabile classificazione di tutti i rifiuti con voci speculari come pericolosi). Si apprezza, di contro, la coerenza della tesi opposta della certezza quando sostiene che la composizione di un rifiuto non è sempre desumibile dalla sua origine, come nel caso in cui non derivi da uno specifico processo produttivo, ma sia talvolta conseguenza di altri fenomeni o trattamenti che ne rendono incerta o ne mutano la composizione.

Si condivide che una caratterizzazione spinta e sistematica del rifiuto sarebbe necessaria quando lo stesso è sconosciuto, con la conseguenza che se la stessa dovesse richiedere costi eccessivi per il detentore, questi potrà eventualmente classificare comunque il rifiuto come pericoloso. Diversamente, quando il rifiuto è conosciuto, l'analisi chimica dovrebbe riguardare esclusivamente le sostanze che sono potenzialmente presenti, osservando che una simile scelta non sarebbe comunque aleatoria, ma conseguente alla conoscenza delle materie prime che hanno concorso alla formazione del rifiuto e del processo di formazione dello stesso e che, in ogni caso, ove tale accertamento non fosse possibile, dovrebbe necessariamente procedersi alla classificazione del rifiuto come pericoloso[30].

La Corte di cassazione propende per la tesi della certezza: la problematica delle voci a specchio non può essere risolta all'insegna di criteri probabilistici e discrezionali, ma solo accertando l'esatta composizione di un rifiuto si rende possibile verificare la presenza di sostanze pericolose. In mancanza di tale presupposto, il rifiuto deve essere classificato come pericoloso in base al *principio di precauzione*.

Nonostante ciò, restano comunque margini di incertezza circa l'ambito di operatività della disciplina

25 "*Codici a specchio, ISPRA e Ponzio Pilato*" di G. Amendola cit.

26 Cassazione ordinanza del 27 luglio 2017 n. 37460. Parallelamente anche le ordinanze n. 37461 sempre del 27 luglio 2017 (che propone la medesima argomentazione e la stessa richiesta alla Corte di Giustizia Ue) e l'ordinanza e la n. 37462 dello stesso 27 luglio (stessa argomentazione e richiesta alla Corte di Giustizia).

27 P. Fimiani, "*La classificazione dei rifiuti dopo la novità della legge 125/2015*", in Rifiuti, n. 231, agosto-settembre 2015; S. Maglia, "*I rifiuti pericolosi e le voci a specchio: come classificarli correttamente?*" in lex ambiente del 28 febbraio 2014.

28 G. Amendola, "*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*" in industrieambiente.it, 2017.

29 Si argomenta chiaramente in Cassazione n. 37460 del 27 luglio 2017. Sul punto si veda ancora "*La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno*" di Giovanna Galassi in Digesta maggio-giugno 2017.

30 Cassazione n. 37460 del 27 luglio 2017.

comunitaria (che l'ultimo intervento del legislatore nazionale espressamente richiama) e si chiede, pertanto, a fronte di un ragionevole dubbio, alla Corte di Giustizia di vagliarne la correttezza[31].

La Corte, pertanto, ritiene che il processo sia sospeso, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia affinché si pronunci sui seguenti quesiti:

a) Se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;

b) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;

c) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto;

d) Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.

L'argomentazione della Corte è molto apprezzata in dottrina, che ne elogia chiarezza e coerenza espositiva[32].

Ma le tesi opposte probabilistica e della certezza continuano a fronteggiarsi anche in questa sede, prendendo di mira, questa volta, la **requisitoria scritta del Procuratore Generale del 3 luglio 2017,** che ha preceduto l'ordinanza della Cassazione. La requisitoria, dopo una lunghissima ricostruzione della evoluzione normativa sul tema dei rifiuti pericolosi identificabili con le voci specchio, conclude, in via principale, per la sospensione del processo e la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La Cassazione la ricorda nell'ordinanza, senza, tuttavia riprenderne i punti specifici dei quesiti[33].

Si gioca ormai al massacro. I fautori della tesi della

31 In tal senso "*Codici a specchio. Meno male che la Cassazione c'è!*" di G. Amendola in lex ambiente del 1 agosto 2017.

32 "*Codici a specchio. Meno male che la Cassazione c'è!*" di G. Amendola cit..

33 Di seguito i quesiti posti nella requisitoria: "1. *se il principio di precauzione di cui all'art. 191, comma 2, TFUE comporti che l'art. 2 ed il punto 6 dell'allegato della Decisione n. 2000/532/CE, nel testo anteriore alla sostituzione da parte della Decisione 2014/955/UE, debbano essere interpretati nel senso che, ai fini della classificazione di un rifiuto come pericoloso mediante riferimento a sostanze pericolose, sia in ogni caso necessaria una analisi quantitativamente esaustiva del rifiuto di modo che la somma algebrica delle porzioni analizzate copra una percentuale che, sommata a quella di concentrazione più bassa prevista per le varie sostanze pericolose, raggiunga nel complesso il 100% della composizione del rifiuto analizzato;*

2. se, in caso di risposta affermativa al quesito, la mancata esecuzione di una analisi quantitativamente esaustiva nel senso indicato, determini la presunzione assoluta di pericolosità del rifiuto;

3. se, in caso di risposta negativa al quesito, l'introduzione da parte del legislatore nazionale di norme che prevedano in via obbligatoria l'esecuzione di una analisi quantitativamente esaustiva nel senso indicato e la conseguente presunzione assoluta di pericolosità del rifiuto nel caso di omessa esecuzione, rientri tra i provvedimenti consentiti agli Stati membri dall'art. 193 T.F.U.E. per una protezione ambientale ancora maggiore;

4. se nel paragrafo "*valutazione e classificazione" dell'allegato della Decisione 2014/955/UE, le disposizioni del n. 2, nella parte in cui prevedono che "l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a «sostanze pericolose», è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE . La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 «infettivo» deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri", siano riferibili alla sola fase di aggiornamento dell'elenco armonizzato dei rifiuti od anche alla procedura di classificazione da parte del produttore/detentore;*

5. se il principio di precauzione di cui all'art. 191, comma 2, TFUE comporti che l'allegato III della Direttiva 2008/98/CE, come sostituito dal Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, ed il paragrafo "valutazione e classificazione" dell'allegato della Decisione 2014/955/UE della Commissione del 18 dicembre 2014, debbano essere interpretati nel senso che, ai fini della classificazione di un rifiuto come pericoloso mediante riferimento a sostanze pericolose, sia in ogni caso necessaria una analisi quantitativamente esaustiva del rifiuto di modo che la somma algebrica delle porzioni analizzate copra una percentuale che, sommata a quella di concentrazione più bassa prevista per le varie sostanze pericolose, raggiunga nel complesso il 100% della composizione del rifiuto analizzato;

6. se, in caso di risposta affermativa al quesito, la mancata esecuzione di una analisi quantitativamente esaustiva nel

certezza[34] mettono in dubbio la buona qualità della requisitoria, che dopo una prolissa introduzione si invischierebbe in una confusione tra caratterizzazione chimica del rifiuto finalizzata ad individuare le sostanze in esso contenute e identificazione della composizione merceologica e, quindi, ragionerebbe in base ad una fuorviante rappresentazione della tesi della certezza. La si apostrofa "*incoerente*" ed "*incongrua*", tanto è vero che la Cassazione non accoglie neppure uno dei quesiti in essa proposti, palesemente fuorvianti rispetto alle stesse premesse.[35]

All'attacco risponde l'opposto filone probabilistico[36], che, in uno sfoggio linguistico di contrari, elogia la "***lucida e condivisibilissima***"[37] requisitoria della quale la Corte avrebbe accolto, al contrario, buona parte delle conclusioni[38]. Alla requisitoria – tuona questa dottrina – "*il merito di aver posto le questioni con un maggior grado di dettaglio*"[39]. La tesi della certezza, di contro, si tradurrebbe in una irrealistica ricerca di tutte le componenti del rifiuto, mentre la tesi probabilistica (da preferire) ricercherebbe solo le sostanze pericolose considerate ubiquitarie (o molto comuni) e le eventuali sostanze specifiche pertinenti con il processo di produzione del rifiuto[40]. Sempre su questa linea, si ritiene preferibile l'orientamento che esclude la presunzione assoluta di pericolosità del rifiuto in presenza di analisi quantitativamente non esaustive, purché sia fornita la prova da parte del produttore di aver svolto analisi mirate, sulla base di criteri oggettivi, verificabili, coerenti con la natura dei cicli produttivi e tecnicamente attendibili[41].

Ed ecco che si inaspriscono i toni fino all'estremo. L'altra voce definisce l'analisi probabilistica "***una sorta di lotteria***", ove "***per determinare la composizione di un rifiuto si tenta di fatto di indovinare i composti chimici in esso presenti***"[42].

All'immagine della classificazione ridotta a lotteria si controbatte sul fronte probabilistico che le sostanze da scartare sono, invece, scelte razionalmente in base alla conoscenza possibile del rifiuto e le sostanze presenti sono tipiche del rifiuto stesso e si possono dedurre logicamente dalla conoscenza del medesimo[43].

Per fortuna si tenta anche di smorzare gli animi in modo conciliante, con un invito ad abbandonare posizioni estremistiche, sia nel senso della ricerca di un utopica verità assoluta, che non è di questo mondo e sia nel senso di astenersi dal gioco del caso come nella lotteria. Si ammonisce con prudenza che se con la parola "*certezza*" si vuole intendere la "*certezza scientifica*" che tende alla verità senza mai raggiungerla, la differenza fra i due orientamenti sarebbe solo una questione nominale e anche i probabilisti non avrebbero difficoltà ad iscriversi al partito della certezza[44].

***

CONCLUSIONI

Il contrasto in dottrina sembra giunto ormai all'estremo e si condivide la posizione di coloro che tentano di conciliare osservando che le posizioni limite non siano condivisibili: chi vorrebbe affidarsi alla lotteria o al contrario cercare l'utopia della assoluta verità sapendo che non è scientificamente raggiungibile?

Se, invece, "*certezza*" significa indagine scientifica delle sostanze presenti nel rifiuto nella consapevolezza che le analisi chimiche presentano sempre un margine di incertezza, allora, fuori da un visione utopica possiamo fornire ulteriori supporti sul fronte della certezza.

La stessa Cassazione nell'ordinanza del 27 luglio, infatti, scongiura un approccio probabilistico senza perseguire una visione utopistica della certezza

senso indicato, determini la presunzione assoluta di pericolosità del rifiuto".

34 "*Codici a specchio. Meno male che la Cassazione c'è!*" di G. Amendola cit.

35 "*Codici a specchio. Meno male che la Cassazione c'è!*" di G. Amendola cit.

36 P. Ficco "*Perché deve decidere la Corte Ue sui codici a specchio dei rifiuti pericolosi*", in Il Sole 24 ore del 31 luglio 2017.

37 S. Maglia in www.tuttoambiente.it del 2 agosto 2017.

38 Secondo l'opposto filone la Corte non accoglierebbe, invece, nulla dei quesiti posti dal Procuratore Generale, limitandosi solo a citare la requisitoria.

39 P. Ficco "*Perché deve decidere la Corte Ue sui codici a specchio dei rifiuti pericolosi*" cit.

40 P. Ficco "*Perché deve decidere la Corte Ue sui codici a specchio dei rifiuti pericolosi*" cit.

41 S. Maglia in www.tuttoambiente.it del 2 agosto 2017.

42 La tesi probabilistica non determina la composizione completa del rifiuto, ma è sufficiente a determinare, per tentativi, la presenza o l'assenza di un ridotto numero di sostanze in esso presenti (quelle, cioè, fornite dai pacchetti di standard in commercio). In tal senso "*Codici a specchio: basta confusione, facciamo chiarezza*" di Gianfranco Amendola e Mauro Sanna in industrieambiente 2017.

43 "*Codici a specchio: fra certezza scientifica e verità*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio in lex ambiente del 6 luglio 2017.

44 "*Codici a specchio: fra certezza scientifica e verità*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio

(come non lo ha fatto nel precedente arresto sui codici a specchio)[45] mostrando che non solo la traduzione letterale dei provvedimenti comunitari, ma anche la Guidance Document, nonché il manuale tecnico del Regno Unito e il rapporto realizzato per il Ministero dell'ecologia francese (MEDDE) del 4 febbraio 2016 ("*Classification réglementaire des déchets. Guide d'application pour la caractérisation e dangerosité*"), sembrano opporsi alla tesi probabilistica e stabilire precise metodologie per l'individuazione delle caratteristiche di pericolosità del rifiuto contrarie alla mera discrezionalità.

La ricerca della "*certezza*" scientifica sembra rintracciarsi non solo nella Guidance Document (ove si culmina, dopo la ricerca della composizione del rifiuto, con l'affermazione della presunzione di pericolosità in caso di dubbio)[46], ma anche nei Manuali predisposti nel Regno Unito e in Francia. Nella **Guide d'application pour la caractérisation en dangerosité**[47] nel capitolo 4, dedicato alla dimostrazione della pericolosità di un rifiuto, si legge che "*Il suffit qu'un déchet présente l'une des propriétés de danger pour qu'il soit considéré comme dangereux. **Pour démontrer qu'un déchet est non dangereux, il faut donc vérifier sa non dangerosité pour chacune des 15 propriétés***"[48].

Nella **Guidance on the classification and assessment of waste del 2015 (Manuale del Regno Unito)** leggiamo, in maniera ancora più incisiva, un approccio (tutt'altro che probabilistico) orientato alla ricerca della certezza (scientifica, che non è indagine merceologica del rifiuto) che culmina con l'affermazione della presunzione di pericolosità in caso di dubbio (proprio come la Guidance Document e la nostra Premessa all'allegato D abrogata): "*What to do if you do not know the composition of the waste. You should make all reasonable efforts to determine the composition of the waste. This information is required to both:*

- *classify mirror entry wastes*
- *complete a consignment note for hazardous waste prior to the waste being removed from the premises of production*

Where the composition of a mirror entry waste is not known and genuinely cannot be determined the mirror entry waste must be classified under the 'mirror hazardous' entry".[49]

Ci si chiede, allora, se la Premessa all'allegato D abrogata dal Governo, che prevedeva una regolamentazione altrettanto orientata verso la certezza scientifica delle analisi possa essere sostituita con una nuova che preveda una metodologia differente e che sia, altrettanto, rispettosa della normativa europea.

Le fonti europee sembrano suggerire il contrario. La parola alla Corte di Giustizia affinché illumini sulla corretta interpretazione della normativa europea e, al contempo, sveli il dubbio se la nostra legislazione soppressa dall'ultimo intervento del Governo fosse invece in linea con il disposto europeo e, quindi, sia con urgenza da ripristinare.

cit.

45 Cass. Pen., Sez. III, del 9 novembre 2016 n. 46897. In senso contrario sul punto si veda invece "*Codici a specchio: fra certezza scientifica e verità*" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.

46 "*Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous*".

47 La guida prospetta una sintesi delle informazioni e dei metodi finalizzati a classificare un rifiuto come pericoloso o non pericoloso.

48 Capitolo 4 – Classement par evaluation des propriétés de danger: È sufficiente che un rifiuto presenti una delle proprietà di pericolo perché venga classificato pericoloso. Per dimostrare che un rifiuto è non pericoloso occorre verificare la non pericolosità in relazione a ciascuna delle proprietà di pericolo.

49 Traduzione: Cosa fare se non si conosce la composizione dei rifiuti. Si dovrebbero fare tutti i ragionevoli sforzi per determinare la composizione dei rifiuti. Le informazioni sono necessarie sia per classificare un rifiuto a specchio sia per completare una nota di spedizioni per i rifiuti pericolosi prima che i rifiuti vengano rimossi dal luogo di produzione. Quando la composizione di un rifiuto a specchio non è nota e non può essere determinata con certezza il rifiuto va classificato come pericoloso.

di *Roberta Tomassetti* IMBALLAGGI

La legge 124 del 2017 e l'evoluzione in chiave concorrenziale del sistema di gestione degli imballaggi

di ***ROBERTA TOMASSETTI***
Dott.ssa in Giurisprudenza-*Trainee*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Nella Gazzetta Ufficiale n. 178 del 3 agosto 2017 è stata pubblicata la l. 124 del 2017 denominata *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza"* che ha apportato alcune circoscritte ma significative modifiche alla procedura di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti d'imballaggio, alternativi all'adesione al CONAI ed ai consorzi di filiera.

In particolare, per coloro che decidono di adempiere agli obblighi di legge in materia di gestione degli imballaggi attraverso la costituzione di sistemi autonomi (art. 221, comma 3 lett. a e c), viene sospeso l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale CONAI a seguito del riconoscimento del progetto di istituzione del sistema e fino al provvedimento definitivo attestante il funzionamento o il mancato funzionamento dello stesso.

Tale modifica dà l'occasione di fare il punto sulla disciplina in materia di imballaggi contenuta nel T.U.A. e di mettere in evidenza l'evoluzione in senso concorrenziale cui si va assistendo.

IN SINTESI

- **Ex art. 221 T.U.A. produttori ed utilizzatori di imballaggi hanno l'obbligo di conseguire specifici obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio;**
- **il medesimo articolo predispone un sistema di gestione dei rifiuti monoconsortile, imperniato su CONAI e Consorzi di Filiera, ma contempla un'apertura concorrenziale verso sistemi alternativi: i sistemi autonomi ed i sistemi di restituzione;**
- **i sistemi alternativi devono essere approvati dal MATTM con procedimento amministrativo disciplinato ex art. 221, comma 5 avente natura bifasica;**
- **l'art. 221, comma 5 riformato prevede che l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), sia sospeso a seguito del riconoscimento e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento del sistema alternativo;**
- **il comma 5 prevede inoltre che sia l'ISPRA e non più il CONAI a svolgere osservazioni nel procedimento di riconoscimento circa l'efficienza del sistema.**

IMBALLAGGI di *Roberta Tomassetti*

1. La gestione degli imballaggi tra tutela dell'ambiente e tutela del mercato

Con una prima approssimazione gli imballaggi possono essere definiti come quella categoria di beni aventi una funzione strumentale rispetto ai beni di consumo, in quanto volti a consentirne il trasporto ed agevolarne la manipolazione.

Gli imballaggi sono una cifra caratteristica del commercio contemporaneo. Questo in primo luogo perché in un'economia globalizzata acquistano crescente importanza i mezzi funzionali alla movimentazione ed al trasporto delle merci. In secondo luogo perché al giorno d'oggi l'immagine del prodotto, anche dal punto di vista del suo confezionamento, è considerata una leva di vendita di primaria importanza.

La disciplina di legge in materia di imballaggi è contenuta nel Testo Unico dell'Ambiente alla Parte IV, Titolo II. Tale normativa si impernia su una doppia necessità: da un lato assicurare un elevato livello di **tutela dell'ambiente**, prevenendo e riducendo l'impatto che su di esso hanno gli imballaggi, dall'altro garantire il funzionamento del mercato, evitando l'insorgenza di ostacoli alla circolazione delle merci ed alla **concorrenza**[1]. Ed infatti, gli imballaggi nella società del consumo rappresentano una delle voci più consistenti tra i rifiuti prodotti, e necessitano quindi di una disciplina di legge speciale al fine di garantire una più completa tutela de bene ambiente. Tuttavia, proprio in ragione della loro strumentalità rispetto al commercio delle merci e, non di meno, della loro facile recuperabilità e trasformazione in prodotti, essi devono essere disciplinati tenendo in particolare considerazione i profili connessi alla tutela della concorrenza e del mercato.

Il codice dell'ambiente dedica quindi una disciplina speciale a tale tipologia di bene e di rifiuto. Questa scelta si pone peraltro in armonia con il crescente rilievo che va assumendo in ambito comunitario il concetto di **economia circolare.** Per economia circolare si intende un modello economico che pone al centro la sostenibilità del sistema, in cui non ci sono prodotti di scarto e in cui le materie vengono costantemente riutilizzate.

Ebbene, nelle strategie di crescita europea per il 2020 è stata positivizzata la necessità di passare da un'economia lineare basata sul "*prendi, produci, usa e getta*" ad un'economia circolare dove i prodotti mantengano il loro valore aggiuntivo il più a lungo possibile e non vi siano rifiuti[2].

Ciò ha portato il Parlamento Europeo ad approvare nella seduta del 14 marzo 2017 il **c.d. pacchetto "*economia circolare*"** che comprende 4 proposte di direttive in materia di rifiuti, discariche, veicoli fuori uso, pile, Raee ma, soprattutto - per quanto di nostro interesse - imballaggi. I testi promossi dal Parlamento dovranno ora essere oggetto di negoziazione con il Consiglio UE per il raggiungimento di un'elaborazione condivisa[3].

***

2. La disciplina in materia di imballaggi

La disciplina in materia di imballaggi ha la sua matrice nella normativa comunitaria ed in particolare nella direttiva 2004/12/CE, le cui previsioni sono state recepite nel nostro ordinamento ad opera del Codice dell'Ambiente agli artt. 217 e seguenti.

Le prescrizioni codicistiche sono costruite sul **principio del "*chi inquina paga*"** (o "***Polluter Pays Principle***") che può essere definito come il principio secondo cui i costi ambientali connessi ad una data attività idonea a ledere il bene ambiente devono essere messi a carico di chi la pone in essere.

Questo principio trova espressa menzione in materia di gestione dei rifiuti all'art. 178 del T.U.A. ed applicazione specifica nel campo degli imballaggi all'art. 217, comma 2 T.U.A. ove si dispone l'obbligo, per tutti gli operatori delle varie filiere, di garantire che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita, secondo quello che viene definito come **principio di responsabilità condivisa**.

1 In tal senso si veda l'art 217, comma 1, T.U.A.: "***Ambito di applicazione.*** *Il presente titolo disciplina la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia* ***per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente*** *ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per* ***garantire il funzionamento del mercato****, nonché per evitare discriminazioni nei confronti dei prodotti importati, prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza e garantire il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, in conformità alla direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, come integrata e modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di cui la parte quarta del presente decreto costituisce recepimento nell'ordinamento interno. I sistemi di gestione devono essere aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati".*

2 Si veda in tal senso la COM (2014) 392 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni.

3 Le direttive andranno ad intervenire su tutta la disciplina comunitaria in materia di rifiuti ed in particolare: la direttiva 2008/98/CE nonché la 1994/62/CE in materia di rifiuti da imballaggio, la 1999/31/CE sulle discariche, la 2012/19/UE su Raee, la 2000/53/CE sui vicoli fuori uso e la 2006/66/CE su pile ed accumulatori.

di *Roberta Tomassetti*

La normativa pone in capo ai **produttori** (ovvero i fabbricanti e fornitori di materiali di imballaggio[4]) ed agli **utilizzatori** (ovvero commercianti e distributori[5]), l'obbligo di garantire una corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei relativi rifiuti.

Al contrario essa esonera completamente i **consumatori** da tali obblighi. Ed infatti l'art. 221, comma 11 specifica che la restituzione degli imballaggi usati e dei rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore.

L'assenza di responsabilità in capo al detentore finale pare giustificata dalla natura intrinsecamente caduca di tali beni, destinati a diventare ben presto rifiuti, a prescindere dalla volontà del consumatore.

È quindi opportuno analizzare nei dettagli gli obblighi attribuiti a produttori ed utilizzatori rispetto alla raccolta ed allo smaltimento degli imballaggi, obblighi che, come vedremo, sono diversificati a seconda della tipologia di imballaggio da gestire.

Partendo dalla definizione codicistica di imballaggio, l'art. 218 del T.U.A. lo descrive come *"il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo"*.

Più nello specifico la norma distingue tre tipologie di imballaggio:

- **imballaggio primario** ovvero quello che contiene una singola unità di vendita per il consumatore[6];
- **imballaggio secondario** ovvero quello che raggruppa un certo numero di unità di vendita[7];
- **imballaggio terziario** ovvero quello che facilita la manipolazione ed il trasporto di un certo numero di unità di vendita (imballaggi primari) o di imballaggi multipli (imballaggi secondari)[8].

L'articolo definisce inoltre quale rifiuto di imballaggio *"ogni imballaggio o materiale di imballaggio rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183, comma 1, lettera a)[9]"*. Sarà quindi tale l'imballaggio di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

Nella pratica, i rifiuti di imballaggi primari verranno normalmente conferiti dal consumatore, confluiranno nel servizio di raccolta differenziata dei rifiuti gestito dagli Enti Locali ed avranno quindi la connotazione di rifiuti urbani; quelli secondari e terziari proverranno invece solitamente da attività produttive, saranno oggetto di raccolta su superficie privata ed avranno la qualifica di rifiuti speciali. È anche in virtù di tale dato che il codice differenzia il regime di responsabilità per gli imballaggi primari rispetto a quello per gli imballaggi secondari e terziari.

Più nello specifico l'art 221[10] comma 1, 2 e 3 stabi-

4 Più nello specifico l'art 218, comma 1 lett. r) T.U.A. definisce i produttori come *"i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiale da imballaggio"*.

5 Più nello specifico l'art 218, comma 1 lett. s) T.U.A. definisce gli utilizzatori come *"i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni"*.

6 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 consumator.*

7 Art. 218 comma 1, lett. c) T.U.A. "I*mballaggio 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 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"*.

8 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"*.

9 Art. 218 comma 1, lett. f) T.U.A. *"Rifiuto di imballaggio: ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione."*

10 Art 221, comma 1, 2 e 3 T.U.A.: "***Obblighi dei produttori e degli utilizzatori:*** *1. I produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti. 2. Nell'ambito degli obiettivi di cui agli articoli 205 e 220 e del Programma di cui all'articolo 225, i produttori e gli utilizzatori, su richiesta del gestore del servizio e secondo quanto previsto dall'accordo di programma di cui all'articolo 224, comma 5, adempiono all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato. A tal fine, per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi, salvo il caso in cui venga adottato uno dei sistemi di cui al comma 3, lettere a) e c) del presente articolo.*

lisce che:

- **produttori** ed **utilizzatori** hanno l'obbligo di conseguire gli obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio.
- Per i rifiuti di imballaggi primari, sia i **produttori** che gli **utilizzatori** hanno l'obbligo del ritiro di tali imballaggi anche laddove raccolti in modo differenziato dal Comune.
- Per i rifiuti di imballaggi secondari e terziari, i **produttori** hanno l'obbligo di riprendere gli imballaggi usati su superfici private.

Ma in che modo produttori ed utilizzatori possono adempiere a tali obbligazioni di legge? Il codice riconosce agli obbligati la facoltà di scegliere tra più soluzioni.

Ex art 221, comma 2 del T.U.A. per adempiere all'obbligo del ritiro degli **imballaggi primari** sia i **produttori** che gli **utilizzatori** di norma partecipano al **CONAI** (Consorzio NAzionale Imballaggi). Tuttavia, in alternativa, essi possono adottare:

a) un'**organizzazione autonoma**, anche in forma collettiva, per la gestione dei propri rifiuti di imballaggio a patto che operi sull'intero territorio nazionale.
b) Un **sistema di restituzione dei propri imballaggi**, attestandone l'esistenza con idonea documentazione sotto la propria responsabilità.

La ratio di tale previsione è quella di consentire il coordinamento tra l'attività degli obbligati e le attività di raccolta svolte dagli Enti Locali. Coordinamento che viene affidato dalla legge primariamente al CONAI.

Il medesimo art. 221 al comma 3 dispone che i **produttori**, per la **raccolta** dei rifiuti di **imballaggi secondari** e **terziari** su superfici private, la **ripresa** degli imballaggi usati e il **riciclo** ed il il **recupero** di tutti gli imballaggi possano alternativamente:

a) adottare un'**organizzazione autonoma**, anche in forma collettiva, per la gestione dei propri rifiuti di imballaggio a patto che operi sull'intero territorio nazionale.
b) aderire ad uno dei **consorzi di filiera** di cui all'art. 223;
c) implementare un **sistema di restituzione dei propri imballaggi**, attestandone l'esistenza con idonea documentazione sotto la propria responsabilità.

Il mancato ottemperamento ai su esposti obblighi di legge, tanto per i produttori quanto per gli utilizzatori, è punito dall'art 261[11] del T.U.A. con una serie di **sanzioni pecuniarie** che vanno dai 10.000 € ai 60.000 €.

I summenzionati obblighi si traducono dal **punto di vista strettamente finanziario** nella necessità per produttori ed utilizzatori di farsi carico di alcuni costi. Più nello specifico l'art 221, comma 10 prevede che siano a carico di tali soggetti:

- i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico, per i quali l'Autorità d'ambito chiede al CONAI o ai soggetti di cui all'art 221 comma 3 di procedere al ritiro;
- i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati;
- i costi per il riciclaggio e il recupero;
- i costi per lo smaltimento.

3. Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché' agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente:
a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;
b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223;
c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6".

11 Art. 261 T.U.A.: "***Imballaggi***. *1. I produttori e gli utilizzatori che non adempiono all'obbligo di raccolta di cui all'articolo 221, comma 2, o non adottano, in alternativa, sistemi gestionali ai sensi del medesimo articolo 221, comma 3, lettere a) e c), sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 5.000.*
2. I produttori di imballaggi che non provvedono ad organizzare un sistema per l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 221, comma 3, e non aderiscono ai consorzi di cui all'articolo 223, né adottano un sistema di restituzione dei propri imballaggi ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a quarantaseimilacinquecento euro. La stessa pena si applica agli utilizzatori che non adempiono all'obbligo di cui all' all'articolo 221, comma 4."

di *Roberta Tomassetti*

Come bene si può intendere dalla disciplina appena illustrata, la gestione dei rifiuti di imballaggio ha quindi, per espressa volontà legislativa, un carattere primariamente **monoconsortile.** In particolare essa si basa sull'attività del consorzio nazionale imballaggi, c.d. CONAI – che opera in via esclusiva nella gestione degli imballaggi primari - e di una serie di consorzi di filiera (carta, alluminio platica, vetro legno, acciaio) per la raccolta dei rifiuti secondari e terziari e per il riciclaggio ed il recupero di tutti gli imballaggi.

A tali strutture si affiancano in via residuale eventuali sistemi autonomi ovvero sistemi di restituzione di cui i produttori chiedano il riconoscimento sulla base di idonea documentazione.

***

3. Il sistema consortile: il CONAI

Il consorzio nazionale imballaggi è disciplinato nel T.U.A. all'art. 224 il quale ribadisce, al primo comma, che per raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio nonché il coordinamento dell'attività di raccolta differenziata, produttori e utilizzatori - come disciplinato dall'art. 221, comma 2 - partecipano al CONAI.

Il CONAI è un ente con personalità privatistica, senza fini di lucro, retto da uno statuto approvato dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministero delle attività produttive. L'art. 224, comma 2 T.U.A. prevede espressamente che lo statuto dell'ente sia improntato ai principi di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità nonché di **libera concorrenza** nell'attività di settore.

Il consorzio nazionale raccoglie su di sé vari compiti di cui i più importanti sono quelli di **coordinamento**. Ed infatti esso da un lato coopera con la p.a., definendo con le amministrazioni le condizioni generali di ritiro da parte dei produttori dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata; dall'altro coopera con i consorzi di filiera di cui all'art. 223 T.U.A. e le organizzazioni autonome per la gestione dei rifiuti d'imballaggio ovvero con i soggetti che abbiano implementato sistemi di restituzione dei propri imballaggi di cui all'art. 221, comma 3 T.U.A.

Il CONAI svolge quindi un **ruolo imprescindibile di intermediazione** tra i vari soggetti coinvolti nella gestione degli imballaggi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio.

Per ciò che riguarda gli **strumenti di finanziamento**, il Consorzio provvede al sostentamento delle proprie funzioni con i proventi della sua attività, con i contributi dei consorziati e con una quota del c.d. contributo ambientale, nonché con altri contributi di terzi tra cui i soggetti di cui agli art. 221 comma a) e b), per le attività svolte in loro favore, in adempimento delle prescrizioni di legge.

Il **contributo ambientale** si configura ex art. 223, comma 8 T.U.A. come il pagamento richiesto ai consociati che viene utilizzato:

- in via prioritaria, per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico;
- in via accessoria, per l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.

Ed infatti, da un lato il CONAI, in rappresentanza dei propri consorziati, assolve all'obbligo di compensare i soggetti pubblici per gli oneri connessi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. In tale ottica il Consorzio stipula un apposito accordo con l'ANCI dove viene fissato il prezzo per tonnellata che, per il suo tramite, utilizzatori e produttori corrispondono agli Enti Locali per sostentare la raccolta differenziata. Tale accordo, stipulato in data 1 aprile 2015, ha durata quinquennale.

Dall'altro lato, ex art. 224, comma 8 T.U.A. il CONAI redistribuisce i finanziamenti ottenuti con il contributo ambientale ai consorzi di filiera di cui all'articolo 223 T.U.A., sulla base di apposite convenzioni, in proporzione alla **quantità totale**, al **peso** ed alla **tipologia** del materiale di imballaggio introdotti nel mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale.

Detto contributo consente ai singoli consorzi di filiera di assolvere in concreto alla gestione dei rifiuti d'imballaggio.

I produttori e gli utilizzatori di imballaggi adempiono dunque agli obblighi di gestione degli imballaggi posti dalla legge attraverso il pagamento del contributo ambientala, in proporzione alla quantità di imballaggi che immettono nel circuito economico.

***

4. I consorzi di filiera

Accanto al CONAI vi sono poi i consorzi di filiera. Ad oggi il sistema dei Consorzi di filiera si articola su sei soggetti, distinti in base al materiale di imballaggio di cui si occupano: acciaio (CNA), alluminio (CIAL), carta (COMIECO), legno (RILEGNO), vetro (COREVE) e plastica (COREPLA).

Ai consorzi partecipano obbligatoriamente i produttori che non provvedano ad assolvere agli obblighi di recupero dei loro imballaggi con una delle modalità alternative - di cui all'art. 221, comma 3 lettere a) e b) - nonché possono partecipare anche recupe-

ratori e riciclatori[12].

Il rapporto dei consorziati con i consorzi di filiera si configura come rapporto autonomo e parallelo rispetto a quello con il CONAI.

Ex 223[13] T.U.A. i Consorzi hanno personalità giuridica pubblica di diritto privato, non perseguono fini di lucro e sono retti da uno statuto che deve uniformarsi allo schema-tipo redatto da parte del Ministero dell'ambiente e delle attività produttive ed essere approvato con decreto iterministeriale.

Essi si occupano in concreto della raccolta e del recupero degli imballaggi primari, secondari e terziari e della loro vendita. A tal fine possono anche stipulare apposite convenzioni con i Comuni.

***

5. I sistemi autonomi

Ulteriormente i produttori di imballaggi possono assolvere agli obblighi posti in capo ad essi dal T.U.A. con riferimento alla gestione degli imballaggi anche avvalendosi di altre modalità rispetto all'adesione al CONAI ed ai Consorzi di filiera. Infatti, come disposto dal già citato art. 221, comma 3 T.U.A. essi possono costituire:

- un'**organizzazione autonoma della gestione** dei propri imballaggi su tutto il territorio nazionale;
- un **sistema autosufficiente di restituzione** dei propri imballaggi.

Tali strutture per operare legittimamente devono però essere approvate dalla P.A. A tal fine i produttori sono tenuti ex art. 221, comma 5[14] a presentare un apposito progetto al Ministero dell'ambiente che viene sottoposto ad uno specifico **iter di approvazione**[15]. Il progetto va avanzato entro 90 giorni dall'assun-

12 Art. 223, comma 1 T.U.A.

13 Art. 223, comma 2 T.U.A.: "2. *I consorzi di cui al comma 1 hanno personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e sono retti da uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo, redatto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle attività produttive, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, conformemente ai principi del presente decreto e, in particolare, a quelli di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché' di libera concorrenza nelle attività di settore. Lo statuto adottato da ciascun consorzio è trasmesso entro quindici giorni al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che lo approva nei successivi novanta giorni, con suo provvedimento adottato di concerto con il Ministro delle attività produttive. Ove il Ministro ritenga di non approvare lo statuto trasmesso, per motivi di legittimità o di merito, lo ritrasmette al consorzio richiedente con le relative osservazioni. Entro il 31 dicembre 2008 i Consorzi già riconosciuti dalla previgente normativa adeguano il proprio statuto in conformità al nuovo schema tipo e ai principi contenuti nel presente decreto ed in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché' di libera Concorrenza nelle attività di settore, ai sensi dell'articolo 221, comma 2. Nei consigli di amministrazione dei consorzi il numero dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei riciclatori e dei recuperatori deve essere uguale a quello dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei produttori di materie prime di imballaggio. Lo statuto adottato da ciascun Consorzio è trasmesso entro quindici giorni al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo approva di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, salvo motivate osservazioni cui i Consorzi sono tenuti ad adeguarsi nei successivi sessanta giorni. Qualora i Consorzi non ottemperino nei termini prescritti, le modifiche allo statuto sono apportate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Il decreto ministeriale di approvazione dello statuto dei consorzi è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale."*

14 Art. 221, comma 5 T.U.A.: "*5. I produttori che non intendono aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi e a un Consorzio di cui all'articolo 223, devono presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il progetto del sistema di cui al comma 3, lettere a) o c) richiedendone il riconoscimento sulla base di idonea documentazione. Il progetto va presentato entro novanta giorni dall'assunzione della qualifica di produttore ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera r) o prima del recesso da uno dei suddetti Consorzi. Il recesso è, in ogni caso, efficace solo dal momento in cui, intervenuto il riconoscimento, l'Osservatorio accerti il funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio ((...)). ((L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio.)) Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220. I produttori devono inoltre garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità del sistema adottato. L'Osservatorio, acquisiti i necessari elementi di valutazione forniti ((dall'ISPRA)), si esprime entro novanta giorni dalla richiesta. In caso di mancata risposta nel termine sopra indicato, l'interessato chiede al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione dei relativi provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni. L'Osservatorio sarà tenuto a presentare una relazione annuale di sintesi relativa a tutte le istruttorie esperite. Sono fatti salvi i riconoscimenti già operati ai sensi della previgente nor-*

zione della qualifica di produttore ovvero prima del recesso da uno dei Consorzi di filiera.

Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, e che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante ed in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220 T.U.A.

Più nello specifico la procedura in esame è stata interpretata come a **struttura bifasica**[16]:

- in una prima fase viene attestata in via provvisoria l'astratta idoneità del sistema (**autorizzazione ex ante**);
- in una seconda fase il sistema viene monitorato in concreto per verificarne l'effettivo funzionamento (**autorizzazione ex post**).

Solo una volta ottenuto il riconoscimento, gli aderenti al sistema autonomo possono recedere dal Consorzio di filiera.

Proprio sulla disciplina in esame è di recente intervenuto il Legislatore con un intervento di modeste proporzioni ma significativo dal punto di vista dell'evoluzione del sistema in chiave concorrenziale.

E infatti, prima dell'intervento della legge annuale per la concorrenza ed il mercato, la normativa[17] prevedeva che, in pendenza della domanda di riconoscimento di un sistema autonomo, fino all'intervento del provvedimento definitivo, il richiedente fosse tenuto a corrispondere al CONAI il contributo ambientale di cui all'art 224, comma 4, lettera h.

Tale disposizione è stata modificata dalla l. 124 del 2017 la quale ha previsto che "*L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio.*"

Pertanto, i produttori di imballaggi che decidano di adempiere agli obblighi di gestione con un sistema autonomo, senza iscriversi al Consorzio nazionale imballaggi, non sono più chiamati a corrispondere al CONAI il contributo ambientale già dal momento in cui intervenga quella che abbiamo definito come autorizzazione ex ante, senza dovere attendere l'autorizzazione ex post.

Ulteriormente la legge annuale per la concorrenza ed il mercato, modificando in un altro punto l'art 221, comma 5 T.U.A., ha previsto che sia l'ISPRA (Istituto superiore per la ricerca e la protezione dell'ambiente) a fornire elementi di valutazione ai fini del riconoscimento del sistema autonomo nell'ambito del procedimento amministrativo d'autorizzazione e non più il CONAI, come precedentemente previsto.

Tali modifiche paiono ispirate da una *ratio* di apertura del sistema alla concorrenza. Esse sono infatti idonee ad incentivare l'avvio di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti di imballaggio, poiché riducono i costi da sostenere in pendenza di emanazione del provvedimento autorizzatorio ed assoggettano il riconoscimento al giudizio tecnico del più imparziale ISPRA.

***

6. L'evoluzione normativa in materia di consorzi: dal monopolio alla concorrenza

Le modifiche normative appena illustrate ci consentono di svolgere alcune considerazioni con riferimento alla connessione tra la disciplina in materia di imballaggi e i profili della concorrenza.

A tal fine è opportuno richiamare "*L'indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*" effettuata dall'Agcom nel febbraio 2016 che ha messo in luce come, nell'ambito della normazione sugli imballaggi, si è assistito ad un lento ma progressivo affermarsi di un **sistema di tipo concorrenziale.**

Infatti, l'indagine ha sottolineato che l'impostazione legislativa originaria del Decreto Ronchi, art 38, comma 2[18], delineava un **sistema consortile rigido** in

mativa. Alle domande disciplinate dal presente comma si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241. A condizione che siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi del presente articolo, le attività di cui al comma 3 lettere a) e c) possono essere intraprese decorsi novanta giorni dallo scadere del termine per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare come indicato nella presente norma".

15 Detto iter è puntualmente disciplinato all'art 221, commi 5, 6, 7, 8,9 T.U.A.

16 AA.VV. "*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*", Agicom, febbraio 2016, p. 30.

17 Art 221, comma 5 T.U.A. formulazione precedente la l. 124 del 2017: "*…Il recesso è, in ogni caso, efficace solo dal momento in cui, intervenuto il riconoscimento, l'Osservatorio accerti il funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio, permanendo fino a tale momento l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'art 224, comma 4, lettera h)*".

18 Art. 38, *D.Lgs. 22 del 1997:* "***Obblighi dei produttori e degli utilizzatori.*** *1. I produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti.*

cui era prevista come obbligatoria l'adesione al CONAI per produttori ed utilizzatori e, per i soli produttori, la costituzione obbligatoria di un consorzio di filiera per ciascun materiale, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge in ordine alla raccolta dei rifiuti da imballaggio.

Solo per ciò che riguardava la gestione degli imballaggi secondari e terziari, il Decreto prevedeva l'alternativa per i produttori di scegliere tra l'adesione al consorzio di filiera e la costituzione di un sistema di gestione autonomo o di un sistema cauzionale[19].

Successivamente secondo l'Agicom, si è avvertita la necessità di dare alla gestione dei rifiuti di imballaggio un carattere più in linea con il principio di libera concorrenza. È stata così fornita ai produttori e agli utilizzatori la possibilità di scegliere tra diverse modalità di gestione dei rifiuti da imballaggio, alternative al sistema consortile unico[20].

In particolare, a seguito dell'emanazione del TUA, il Legislatore ha:

- previsto la possibilità per i produttori obbligati di costituire *"uno o più consorzi"* di filiera, introducendo quindi un **sistema pluriconsortile**.
- migliorato le altre due opzioni *"extra-consortili"* già previste dal Decreto Ronchi: l'organizzazione di un sistema autonomo sarebbe potuta avvenire anche in forma associata, con la garanzia di svolgere l'attività di gestione in tutto il territorio nazionale, e la costituzione di un sistema cauzionale sarebbe stata possibile mediante idonea documentazione che dimostrasse l'autosufficienza del sistema.

Tuttavia, secondo l'indagine 2016, successivamente si è avuto un nuovo passo indietro nella strada verso la gestione concorrenziale degli imballaggi, con il secondo decreto correttivo al TUA del 2008[21]. Infatti tale normativa ha abrogato il sistema pluri-consortile e ha eliminato il riferimento alla possibilità di organizzare la gestione dei propri rifiuti *"in forma associata"*, così determinando il ritorno al sistema

2. Nell'ambito degli obiettivi di cui agli articoli 24 e 37, i produttori e gli utilizzatori adempiono all'obbligo della raccolta dei rifiuti di imballaggi [primari e degli altri rifiuti di imballaggi comunque conferiti al servizio pubblico tramite il gestore del servizio medesimo] (soppresso dall'art. 23 della L. 31 luglio 2002, n. 179). A tal fine i produttori e gli utilizzatori sono obbligati a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi di cui all'articolo 41. Per gli utilizzatori che partecipano al Consorzio nazionale degli imballaggi la comunicazione di cui all'articolo 37, comma 2, viene presentata dal soggetto che effettua la gestione dei rifiuti di imballaggio.

3. Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, nonché all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio Nazionale Imballaggi di cui all'articolo 41, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni del presente Titolo, possono:
a) organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio;
b) aderire ad uno dei Consorzi di cui all'articolo 40;
c) mettere in atto un sistema cauzionale.

4. Ai fini di cui al comma 3 gli utilizzatori sono tenuti a ritirare gratuitamente gli imballaggi usati secondari e terziari ed i rifiuti di imballaggio secondari e terziari nonché a consegnarli in un luogo di raccolta organizzato dal produttore e con lo stesso concordato.

5. I produttori che non aderiscono al Consorzio di cui all'articolo 40 devono dimostrare all'Osservatorio di cui all'articolo 26, entro novanta giorni dal termine di cui al comma 3, di:
a) adottare dei provvedimenti per il ritiro degli imballaggi usati da loro immessi sul mercato;
b) avere organizzato la prevenzione della produzione dei rifiuti di imballaggio, la riutilizzazione degli imballaggi e la raccolta, il trasporto, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio;
c) garantire che gli utenti finali degli imballaggi siano informati sul ritiro e sulle sue relative possibilità.

6. I produttori che non aderiscono ai Consorzi di cui all'articolo 40 devono inoltre elaborare e trasmettere al Consorzio Nazionale Imballaggi di cui all'articolo 41 un proprio Programma specifico di prevenzione che costituisce la base per l'elaborazione del programma generale di cui all'articolo 42.

7. Entro il 31 marzo di ogni anno, a partire da quello successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, i produttori che non aderiscono ai Consorzi di cui all'articolo 40, sono tenuti a presentare all'Osservatorio sui rifiuti di cui all'articolo 26 una relazione sulla gestione, comprensiva del programma specifico e dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio, nella quale possono essere evidenziati i problemi inerenti il raggiungimento degli scopi istituzionali e le eventuali proposte di adeguamento della normativa.

8. I produttori che non dimostrano di adottare adeguati provvedimenti sono obbligati a partecipare ai Consorzi di cui all'articolo 40, fatti salvi l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi e l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 54.

19 *"Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani"*, Agicom, febbraio 2016, punto 138

20 *"Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani"*, Agicom, febbraio 2016, punto 138.

21 D.Lgs. 4 del 2008.

precedente e reintroducendo il consorzio unico obbligatorio[22].

La norma è stata nuovamente modificata con il D.L. n. 1/2012 (c.d. Decreto Cresci Italia). Il Legislatore ha scelto di rimanere nel sistema mono-consortile, ma ha implementato le due alternative extra-consortili. In particolare, il decreto ha previsto nuovamente la possibilità di costituire dei sistemi autonomi in forma collettiva, con il limite di effettuare la raccolta degli imballaggi solamente dei propri consorziati e di garantire tale servizio su tutto il territorio nazionale[23].

Alla luce della descritta evoluzione normativa si può quindi osservare come, in materia di gestione degli imballaggi, ci troviamo ancora oggi di fronte ad un sistema monoconsortile dove però si assiste a delle spinte in favore della concorrenza ed in particolare a delle **aperture verso sistemi di gestione autonomi**.

È in tale prospettiva che vanno collocate le modifiche apportate dalla L. 124 del 2017 al Testo Unico Ambiente. Ed infatti la sospensione degli obblighi di contribuzione al CONAI da parte di soggetti che vogliano dare vita a sistemi di gestione autonoma degli imballaggi oggi prevista all'art 221, comma 5 T.U.A. non può che favorire ed incentivare la nascita di questi sistemi, grazie alla riduzione dei costi connessi alla procedura di autorizzazione.

Sul punto ha avuto modo di esprimersi prima della riforma anche l'Autorità Garante[24], sottolineando come la precedente normativa "*aggravasse i costi di entrata sul mercato dei sistemi autonomi*" ed auspicando "*un'evoluzione verso un assetto pluralistico e concorrenziale*" posto che "*la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi ambientali*".

Sempre in chiave concorrenziale deve essere letta la scelta di attribuire all'ISPRA e non più al CONAI il compito di presentare osservazioni nell'ambito del procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti d'imballaggio in merito all'efficienza del sistema ed alla sua capacità di conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio richiesti dalla normativa sugli imballaggi. Tale ente non può infatti che assumere una posizione più neutrale, vista l'assenza di interessi nel campo della gestione degli imballaggi.

22 "*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*", Agicom, febbraio 2016, punto 140.
23 "*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*", Agicom, febbraio 2016, punto 141.
24 "*Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*", Agicom, febbraio 2016, p. 31.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AI CORSI:

Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali

• MILANO

30 novembre ORE 09.30-13.30

Le sanzioni nella gestione dei rifiuti ambientali

• MILANO

30 novembre ORE 14.30-18.30

Le metamorfosi della valenza dell'iscrizione all'Albo nell'affidamento di contratti pubblici. Il caso della bonifica

Commento al comunicato del Presidente A.N.A.C. del 28 agosto 2017

di ***LUCIA GIULIVI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel Comunicato del 28 agosto 2017 ha compiuto un importante cambio di direzione in merito alla valenza del requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

In detta nota l'autorità prende le mosse da una recente pronuncia giurisprudenziale e precisamente dalla sentenza n. 1825 del Consiglio di Stato, Sezione V del 19 aprile 2017 per includere il requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nel novero dei requisiti speciali di idoneità professionale e, in quanto tale, rientrante tra i requisiti per la partecipazione alle gare di affidamento dei contratti pubblici e non di esecuzione degli stessi affidamenti.

Tale cambio di veduta risulta ancor più rilevante se si considerano le precedenti sentenze dell'ANAC pronunciatesi tutte in senso diametralmente opposto.

Risulta chiaro che il rapporto di amore tra la Giurisprudenza e l'ANAC continua a discapito della certezza del diritto.

IN SINTESI

- **L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali era un requisito di esecuzione dell'appalto;**
- **il Consiglio di Stato con pronuncia del 19 aprile 2017 afferma la natura soggettiva dell'iscrizione all'ANGA;**
- **detto requisito speciale di idoneità professionale, continua il CdS, va posseduto già in sede di partecipazione a gara di affidamento.**
- **purtuttavia non sussiste alcuna norma di legge che includa l'iscrizione all'Albo nel novero dei requisiti di partecipazione;**
- **tale conclusione è stata desunta desunta dal Cds, prima ancora che da ragioni giuridiche, secondo il Consiglio di Stato, da ragioni logiche;**
- **ciò in quanto non avrebbe alcun senso la partecipazione di chi sia giuridicamente privo dei requisiti che la legge prescrive per poter eseguire i lavori;**
- **in ogni caso, laddove un soggetto iscritto alla Categoria 10 dell'Albo voglia candidarsi per una gara d'appalto in RTI unitamente all'attività di bonifica, questi dovrà calcolare l'importo dei relativi lavori solo per la parte di propria competenza.**

di *Lucia Giulivi* ALBO

1. Sul quadro normativo e giurisprudenziale

La problematica in esame riguarda la valutazione dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali all'interno del *mare magnum* dell'affidamento di appalti pubblici ed in particolare attiene al momento in cui questo requisito diventa rilevante all'interno di una procedura di affidamento ad evidenza pubblica.

Ed invero in un primo momento, e finanche in tempi estremamente recenti, tanto la giurisprudenza quanto l'ANAC[1] erano unanimi nel ritenere che **l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali fosse un requisito di esecuzione dell'appalto e non, altresì, di partecipazione allo stesso.**

In particolare, con una recente Delibera[2], l'Autorità Nazionale Anticorruzione si esprimeva sul punto, dichiarando che tale principio "*deriva dalla semplice lettura dell'art. 212* [del TUA] *il quale chiarisce che l'iscrizione all'Albo costituisce requisito per lo svolgimento delle attività […] e titolo per l'esercizio delle attività ivi indicate, senza contenere disposizioni speciali o derogatorie rispetto al regime di qualificazione contemplato nel Codice e nel d.p.r. 207/2010* […]".

L'assenza di una precisa disposizione di legge atta ad imporre un controllo preventivo sul possesso dell'iscrizione all'Albo, aveva portato l'Autorità anticorruzione già in tempi maggiormente risalenti, a concludere che "*il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali è requisito di esecuzione e non di partecipazione ad un appalto di lavori pubblici e che i bandi di gara devono prevedere specifica clausola in base alla quale non si procederà alla stipula del contratto in caso di mancato possesso della relativa iscrizione*".

Pertanto, con l'apposizione di apposita clausola l'ANAC suggeriva uno strumento idoneo a sopperire la carenza di un'apposita disposizione che imponesse la presenza dell'iscrizione all'Albo sin dalla domanda di partecipazione alla gara.

Questa interpretazione, tuttavia ha subito un radicale cambio di rotta a seguito di una sentenza del Consiglio di Stato datata aprile 2017[3], nel quale lo stesso si pronunciava, in particolare, sulla riforma di una sentenza breve del TAR Abruzzo.

Ebbene, in tale pronuncia il Collegio afferma testualmente che, il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, pur essendo un requisito di natura **soggettiva**, deve essere considerato "*un requisito speciale di idoneità professionale, […] che, comunque, **va posseduto già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio**, allora ottenuto – e sempre che poi possa essere ottenuto – dopo aver partecipato con sperato successo alla competizione pur senza aver ancora questa certificata professionalità. Merita dunque conferma l'assunto per cui **i bandi di gara aventi ad oggetto lavori di bonifica ambientale implicano l'esistenza dell'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali per adeguata categoria e classe quale requisito di partecipazione.**"*

Il giudice amministrativo fonda tale interpretazione sulle argomentazioni concluse dal TAR Abruzzo nella sentenza oggetto in causa, secondo cui "*benché nessuna disposizione di legge o regolamento prescriva che il bando di gara relativo a lavori di bonifica ambientale debba richiedere l'iscrizione all'albo dei gestori ambientali per adeguata categoria e classe quale requisito di partecipazione, **deve ritenersi che la necessità di richiedere tale requisito sia imposta prima ancora che da ragioni giuridiche da ragioni logiche, poiché non avrebbe alcun senso la partecipazione - e magari l'aggiudicazione a favore - di chi sia giuridicamente privo dei requisiti che la legge prescrive per poter eseguire i lavori***"[4].

In ossequio a tali affermazioni, dunque, il giudice amministrativo modifica la precedente interpretazione affermando che **il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, se pur un requisito di natura soggettiva, è un requisito di partecipazione alla gara di appalto e non, invece, di mera esecuzione dello stesso.**

Quanto alla definizione di *requisito speciale di idoneità professionale,* occorre far rimando all'art. 39[5] del d.Lgs. 163 del 2006 rubricato proprio *requisiti di idoneità professionale* il quale prevede, al suo quarto comma, proprio l'onere probatorio posto in capo al candidato in una procedura per l'affidamento di

1 *Ex multis* parere sulla normativa AG7/2009; Deliberazioni ANAC nn. 93, 95 e 96 del 29 marzo 2007 e n. 128 del 9 maggio 2007, pareri di precontezioso n.152 del 25 settembre 2013, n. 152 del 9 settembre 2015.

2 Delibera della Autorità Nazionale Anticorruzione n. 498 del 10 maggio 2017.

3 Consiglio di Stato, 19 aprile 2017, n. 1825.

4 TAR Abruzzo – Pescara, Sez. I, 26 luglio 2016, n. 285.

5 Art. 39 (*Requisiti di idoneità professionale*) del D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006: *"1. I concorrenti alle gare, se cittadini italiani o di altro Stato membro residenti in Italia, possono essere invitati a provare la loro iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato, o presso i competenti ordini professionali. Si applica la disposizione dell'articolo 38, comma 3.*
2. Se si tratta di un cittadino di altro Stato membro non residente in Italia, può essergli richiesto di provare la sua

appalti pubblici del "*possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio*".

Tale articolo, abrogato per il tramite dell'art. 217 comma 1 lett. e) del D.Lgs. 50 del 18 aprile 2016, può considerarsi trasfuso nel nuovo art. 83 del citato D.Lgs. 50 del 2016 il quale prevede al suo comma 1 che:

> "*1. **I criteri di selezione** riguardano esclusivamente:*
> *a) **i requisiti di idoneità professionale;***
> *b) la capacità economica e finanziaria;*
> *c) le capacità tecniche e professionali*".

Posto quanto sopra, non può tacersi che la presenza di tale requisito tra i criteri di selezione del candidato è stata desunta da ragioni di opportunità e di proporzionalità purtuttavia non trova alcun appiglio normativo dal quale emerga l'iscrizione all'Albo in questione.

Appiglio che invece può riscontrarsi dalla lettura dell'art. 100 (*Requisiti per l'esecuzione dell'appalto*) del D.Lgs. 50/2016 contenuto nel Titolo V del nuovo "*codice appalti*" dedicato proprio all'*esecuzione*.

Tale articolo prevede infatti che:

> "*1. **Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto**, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'oneri. **Dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze** sociali e **ambientali.***
> *2. In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari*".

Ebbene in questo caso risulta chiaro il rimando a requisiti ambientali tra i quali sembra maggiormente plausibile includere l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Ed invero se da un lato anticipare la presenza dell'iscrizione all'Albo consente di evitare un affidamento ad un operatore economico sprovvisto dei requisiti necessari per l'esecuzione dell'appalto, dall'altro anticipare la presenza dell'iscrizione all'ANGA alla fase della candidatura comporterebbe per le imprese partecipanti l'onere di dover sostenere dei costi per l'iscrizione connessi ad un'ipotesi di aggiudicazione.

*

Nonostante le considerazioni di opportunità appena esposte e fondate sulla lettera della norma, alla luce delle recenti conclusioni giurisprudenziali, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha pertanto rilevato la necessità di esprimersi nuovamente sul tema attraverso la pubblicazione di un Comunicato con il quale la stessa dichiara espressamente che "*in considerazione dei recenti approdi giurisprudenziali e, in particolare, della sentenza n. 1825 del 19 aprile 2017 del Consiglio di Stato, sezione V, […] **l'Autorità**, nell'adunanza del 27 luglio 2017, **ha deliberato di modificare la propria posizione interpretativa e ritenere, pertanto, che il requisito di iscrizione all'albo dei gestori ambientali richiesto nelle gare di affidamento dei contratti pubblici sia un requisito di partecipazione e non di esecuzione***".

In conclusione, e secondo il parere unanime di giurisprudenza e ANAC, il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali:

- è un requisito di **partecipazione** alla gara di appalto;
- è un requisito di natura **soggettiva**.

***

2. Sull'attività di bonifica di beni contenenti amianto

Posto quanto sopra si vuole compiere un ulteriore passaggio logico in merito a particolari ipotesi di affidamento e nello specifico con riguardo all'attività di bonifica di beni contenenti amianto ciò in quanto è proprio la gestione di tale ambito ad aver fornito la base dei pareri di precontenzioso e delle deliberazioni dell'ANAC in merito alla natura dell'iscrizione all'ANGA.

---

iscrizione, secondo le modalità vigenti nello Stato di residenza, in uno dei registri professionali o commerciali di cui all'allegato XI A per gli appalti pubblici di lavori, all'allegato XI B per gli appalti pubblici di forniture e all'allegato XI C per gli appalti pubblici di servizi, mediante dichiarazione giurata o secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito.

3. I fornitori appartenenti a Stati membri che non figurano nei citati allegati attestano, sotto la propria responsabilità, che il certificato prodotto è stato rilasciato da uno dei registri professionali o commerciali istituiti nel Paese in cui sono residenti.

4. Nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, se i candidati o gli offerenti devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, la stazione appaltante può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi".

Nello specifico, volendo scendere nel dettaglio, la bonifica dei beni contenenti amianto potrebbe derivare:

- dalla partecipazione ad un bando di gara attraverso un **Raggruppamento Temporaneo di Imprese** (RTI) ovvero un'**Associazione Temporanea di Imprese** (ATI);
- da una procedura di **subappalto**.

In merito alla prima ipotesi appare opportuno rilevare quanto stabilito dalla Delibera della Autorità Nazionale Anticorruzione n. 498 del 10 maggio 2017 che, seppur parzialmente superata, alla luce delle nuove interpretazioni giurisprudenziali, affronta, per l'appunto, la fondamentale questione relativa al **possesso del requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in capo ai componenti di Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI) o Associazioni Temporanee di Imprese (ATI).**

Ebbene, per riportare testualmente le parole dell'Autorità, la stessa in merito afferma espressamente che "***mentre per i requisiti di natura oggettiva è ammessa per le a.t.i. la somma dei mezzi e delle qualità delle imprese facenti parte del raggruppamento, per i quelli di natura soggettiva tale possibilità non sussiste.*** *Ciò in quanto la previsione di requisiti di natura soggettiva riflette la scelta dell'amministrazione di ottenere, nel complesso, una garanzia qualitativa di un certo livello, riferita all'intero rapporto contrattuale, considerato in ciascuna delle singole fasi di svolgimento.* ***L'Autorità ha quindi affermato che la prescrizione relativa all'obbligo di iscrizione nell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ai sensi dell'art. 212 del d.lgs. n. 152/06, attenendo a un requisito di ordine professionale, tecnico-qualitativo, di natura soggettiva, si rivolge a tutte le imprese associate.*** *Infatti, i requisiti tecnico-qualitativi di carattere soggettivo, nel caso di riunioni temporanee di imprese, devono essere posseduti singolarmente da ciascuna impresa*".

Con tali affermazioni, dunque, l'ANAC chiarisce il principio a norma del quale il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, essendo un requisito di natura **soggettiva**, è richiesto a **tutte** le imprese associate partecipanti in qualità di RTI o ATI.

A tale regola, tuttavia, l'ANAC apporta una fondamentale specificazione, dichiarando invero che "*occorre aggiungere a quanto sopra, che le nuove direttive appalti del 2014 sono finalizzate anche a facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici. […]* ***Come emerge dalla disciplina di riferimento (art. 212 d.lgs. 152/2006 e d.m. 140/2010), l'iscrizione al predetto Albo è articolata in "categorie" corrispondenti al settore di attività dell'impresa, e "classi" relative alla popolazione complessivamente servita, alle tonnellate annue di rifiuti gestiti, all'importo dei lavori di bonifica cantierabili (art. 8, d.m. cit.). Si tratta, quindi, di un'iscrizione basata, oltre che su requisiti di moralità (art. 10 d.m.), anche su requisiti di idoneità tecnica e finanziaria (art.11 d.m.) inerenti la capacità di svolgere un determinato servizio/lavoro in ordine ai suindicati criteri di assegnazione delle "classi". Consegue da quanto sopra, che in ossequio alle caratteristiche ed alle finalità dell'istituto del RTI, pur confermando la necessità che tutti i componenti del raggruppamento debbano essere in possesso dell'iscrizione all'Albo, quale requisito di natura soggettiva, in coerenza con il predetto istituto appare consentito alle imprese associate procedere al cumulo delle "classi" di iscrizione al fine di soddisfare i requisiti di esecuzione richiesti nel bando, in ragione dell'importo dei lavori che ciascuna di esse deve eseguire all'interno della categoria OG12.*** *Tale interpretazione è conforme anche al principio del favor partecipationis, poiché di fatto consente una maggiore partecipazione alle gare d'appalto da parte delle piccole e medie imprese iscritte all'Albo ed operanti nel settore*".

Ebbene, con tali affermazioni l'Autorità si premura di specificare pertanto che, se è vero, da un lato, che il requisito generico di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali – in qualità di requisito di natura soggettiva – è necessariamente richiesto a tutte le imprese facenti parte del Raggruppamento Temporaneo, è d'altro canto vero che – alla luce delle nuove direttive sugli appalti finalizzate alla partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare di appalto – è consentito alle imprese associate procedere al cumulo delle classi di iscrizione al fine di soddisfare i requisiti di esecuzione richiesti nel bando.

In ossequio a tali affermazioni, dunque, appare legittimo concludere che, **qualora il soggetto iscritto alla Categoria 10 dell'Albo partecipi alla gara di appalto in qualità di impresa partecipante ad un RTI o un'ATI solamente per l'attività di bonifica, lo stesso sarà tenuto a calcolare l'importo dei lavori di bonifica cantierabili esclusivamente per l'importo di propria competenza relativo, dunque, esclusivamente alla specifica attività.**

*

In merito, invece, alla seconda ipotesi, ovverosia qualora al soggetto sia subappaltata dalla stazione appaltante esclusivamente l'attività di bonifica dei beni contenenti amianto, rileva quanto osservato dalla dottrina la quale, invero, ha correttamente rilevato che, posta la **soggettività** del requisito di iscrizione all'Albo, quest'ultima "***dovrà necessariamente***

essere proporzionata e rapportata all'importo specifico dei lavori che il soggetto andrà effettivamente e concretamente ad eseguire e non a quello dell'opera pubblica nel suo completo". Invero "*non può attribuirsi alcuna rilevanza all'importo complessivo dell'appalto in quanto – è evidente – esso è il risultato della somma algebrica dell'importo di anche altre categorie di lavori, che saranno invece eseguite da altri soggetti*"[6].

***

CONCLUSIONI

In virtù di tutto quanto esposto e considerato, si può sinteticamente affermare che mentre in precedenza l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali era considerato requisito di esecuzione dell'appalto con conseguenza che lo stesso non doveva essere in possesso del candidato già nel momento della presentazione dell'offerta, ad oggi, in seguito ad una recente pronuncia del Consiglio di Stato confermata dal Comunicato del Presidente dell'ANAC del 28 agosto 2017, tale requisito risulta essere qualificato come *requisito speciale di idoneità professionale*.

Tale approdo giurisprudenziale prima e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione poi, non trova fondamento nel tenore della norma bensì nell'esigenza di evitare l'eventualità che possa aggiudicarsi un servizio pubblico ad un soggetto non autorizzato a svolgerlo.

Il rovescio della medaglia di tale cambio di passo è quello di imporre ai candidati di dotarsi di requisiti anche sovrabbondanti rispetto alle proprie necessità qualora intendano partecipare ad una determinata gara ad evidenza pubblica.

In ogni caso, la **soggettività** del requisito di iscrizione all'Albo dovrà sempre rapportarsi alla portata dei lavori ad essa connessi e per cui è richiesta l'iscrizione dalla stazione appaltante e non a quelli relativi all'appalto nel suo complesso.

Detta precisazione rileva in merito ai casi di subappalto e di Raggruppamenti temporanei d'imprese, poiché laddove un soggetto iscritto alla Categoria 10 dell'Albo voglia candidarsi per una gara d'appalto come partecipante ad un RTI esclusivamente per l'affidamento dell'attività di bonifica, questi dovrà calcolare l'importo dei lavori di bonifica cantierabili limitatamente all'importo di propria competenza.

6 Sia consentito il rimando alla Sezione Quesiti, "*una società per svolgere in subappalto lavori di bonifica, deve essere iscritta alla Categoria 9 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali? Come si determina la classe di appartenenza?*", in www.digesta.ambientelegale.it.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Comunicato del Presidente

Oggetto: chiarimenti inerenti il requisito di iscrizione all'albo gestori ambientali

In considerazione dei recenti approdi giurisprudenziali e, in particolare, della sentenza n. 1825 del 19 aprile 2017 del Consiglio di Stato, sezione V, nella quale è stato precisato che è l'ordinamento delle pubbliche commesse a specificare quali debbano essere i requisiti soggettivi pertinenti per la partecipazione a gara e che, conseguentemente, il requisito in questione è «*un requisito speciale di idoneità professionale, in ipotesi da vagliare ai sensi dell'articolo 39 d.lgs. n. 163 del 2006; e che, comunque, va posseduto già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio, allora ottenuto – e sempre che poi possa essere ottenuto – dopo aver partecipato con sperato successo alla competizione pur senza aver ancora questa certificata professionalità*», l'Autorità, nell'adunanza del 27 luglio 2017, ha deliberato di modificare la propria posizione interpretativa e ritenere, pertanto, che il requisito di iscrizione all'albo dei gestori ambientali richiesto nelle gare di affidamento dei contratti pubblici sia un requisito di partecipazione e non di esecuzione.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 agosto 2017
Il segretario Maria Esposito

Galleria Sciarra
Via Marco Minghetti, 10 - 00187 Roma

Profili di incostituzionalità dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. La parola alla Consulta

Commento all'ordinanza TAR Abruzzo Sez. I, n. 235 del 16 agosto 2017

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

ABSTRACT

Con il presente contributo si intende formulare delle osservazioni a margine dell'Ordinanza del TAR Abruzzo, Sez. I n. 235 del 16 agosto 2017.

Con l'ordinanza in questione i giudici del tribunale amministrativo hanno ritenuto rilevante e non manifestatamente infondata la questione incidentale di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 177 del 2016 agli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 – in particolare nella parte in cui ha disposto l'*assorbimento* del personale del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri e nelle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare - emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015 (c.d. riforma Madia).

Spetterà, dunque, alla Consulta pronunciarsi sulla questione di incostituzionalità incidendo apertamente sul futuro del personale del disciolto Corpo Forestale dello stato.

IN SINTESI

- **Disamina della normativa di base sulla quale è intervento il legislatore con il d. lgs. n. 177 del 2016 in materia di ordine e sicurezza pubblica, in particolare sulla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato;**
- **esame delle disposizioni costituzionali violate dal d.lgs. n. 177 del 2016, in particolare l'art. 7 e l'art. 12 nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo Forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri;**
- **considerazioni sui motivi della presunta illegittimità costituzionale della delega contenuta nell'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015.**

di *Giulia Todini* ALTRO

1. Premessa

Con una recente ordinanza[1] il Giudice amministrativo ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale – ritenendola rilevante e non manifestamente infondata – rispetto agli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 177 del 2016 rubricato "*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato*", nonché della legge delega contenuta nell'art. 8 lett. a) della legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. riforma Madia) recante "*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

Il provvedimento in questione è stato reso dal TAR Abruzzo – n. 235 del 16 agosto 2017 - nell'ambito di un ricorso presentato da un vice sovrintendente del Corpo Forestale dello Stato per l'annullamento del decreto del capo del Corpo Forestale dello Stato - n. 81278 del 31 ottobre 2016 - con cui era stata disposta la sua assegnazione all'Arma dei Carabinieri, in esecuzione, in particolare, degli artt. 7 e 12 del suddetto d. lgs n. 177 del 2016.

È quindi opportuno fare chiarezza sulla portata di tale provvedimento e comprenderne le ragioni che hanno indotto il Giudice amministrativo ha rimettere la questione alla Corte Costituzionale, anche alla luce delle conseguenze che si profilano per il personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato.

A tale scopo si segue il ragionamento dell'ordinanza in commento.

***

2. Aspetti normativi

Prima di tutto è necessario chiarire la base normativa sulla quale è entrato in vigore il d. lgs. n. 177 del 2016 "*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato*".

Il decreto, infatti, è intervenuto sulla disciplina in materia di ordine e sicurezza pubblica in attuazione della delega conferita **dall'art. 8 lett. a)**[2] rubricato *"Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato"* della **legge 124 del 2015** *"Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni*

1 TAR Abruzzo – Pescara, Sez. I, n. 235 del 16 agosto 2017.

2 Art. 8, 1 co. lett. a) della L. n. 124/2015 *(Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato)*:
"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:
a) con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, fatte salve le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi, e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; preferenza in ogni caso, salva la dimostrata impossibilità, per la gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; riordino, accorpamento o soppressione degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni, adottare i provvedimenti conseguenti alla ricognizione di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e completare l'attuazione dell'articolo 20 dello stesso decreto-legge n. 90 del 2014, secondo princìpi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi; razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; istituzione del numero unico europeo 112 su tutto il territorio nazionale con centrali operative da realizzare in ambito regionale, secondo le modalità definite con i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'articolo 75-bis, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259; ***riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia****, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale; conseguenti modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione*

pubbliche" (c.d. riforma Madia).

In particolare, il menzionato articolo delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione dell'amministrazione statale, mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli enti pubblici non economici nazionali (comma 1).

Il termine per l'esercizio della delega è di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega[3].

Ai sensi del comma 6 dell'articolo 8 della legge delega entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare "*nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive"*.

I principi e criteri direttivi della delega prevista dall'articolo 8 sono contenuti nelle lettere da a) a f) del comma 1.

Nello specifico, il decreto legislativo n. 177 del 2016 è volto a dare attuazione all'articolo 8, comma 1, lettera a) della legge delega nella parte in cui stabilisce principi e criteri che trovano applicazione nella riorganizzazione dell'amministrazione statale, sia centrale sia periferica: alcuni di essi sono di carattere generale, mentre altri riguardano specifici settori o amministrazioni, in particolare quello delle funzioni di polizia.

L'azione riformatrice intrapresa dal legislatore delegante è, infatti, destinata a plasmare l'organizzazione delle Forze di polizia per conseguire "*la razionalizzazione e il potenziamento dell'unitaria funzione di polizia (mediante la cooperazione sul territorio, l'eliminazione delle duplicazioni e la gestione associata dei servizi), realizzando anche importanti risparmi di spesa, sia pure nel medio – lungo periodo"*[4].

La delega del suddetto art. 8 al comma 1 prevede, pertanto, il coinvolgimento nel riordino delle Forze di polizia secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- ***"riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare";***
- collegamento di tale riordino ***"alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato"*** e al suo ***"eventuale assorbimento … in altra Forza di polizia";***

del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i princìpi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili; 2) ***in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia****, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie. Resta ferma la corresponsione, sotto forma di assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, a qualsiasi titolo conseguiti, della differenza, limitatamente alle voci fisse e continuative, fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione alla posizione giuridica ed economica di assegnazione; 3) l'utilizzo, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti alle Forze di polizia dall'attuazione della presente lettera, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23 della presente legge, tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350; 4) previsione che il personale tecnico del Corpo forestale dello Stato svolga altresì le funzioni di ispettore fitosanitario di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, e successive modificazioni; riordino dei corpi di polizia provinciale, in linea con la definizione dell'assetto delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, escludendo in ogni caso la confluenza nelle Forze di polizia; ottimizzazione dell'efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche, con conseguente rideterminazione delle relative dotazioni organiche e utilizzo, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall'attuazione della presente delega, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23 della presente legge"*.

3 L. n. 124/2015, pubblicata in G.U. il 13 agosto 2015 n. 187 (in vigore dal 28 agosto 2015).

4 Parere Cons. Stato 12 maggio 2016 n. 1183 sullo schema di decreto in materia di Forze di polizia e di assorbimento del Corpo Forestale dello Stato.

- ferma "***la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire***".

Il Governo, quindi, era delegato a provvedere alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato e all'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia salvaguardando le professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni da attribuire, nonché assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale.

Ebbene, il Governo ha attuato tale delega disponendo l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, facendo confluire in quest'ultima quasi tutte le sue funzioni e il personale a esse preposto.

*

Il Corpo forestale dello Stato è Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, ai sensi della legge n. 121/1981, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane[5].

Il Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi. È altresì struttura operativa nazionale di protezione civile.

Le competenze istituzionali del Corpo forestale dello Stato sono dunque varie e consistono nell'esercizio delle attività in materia di:

- prevenzione e repressione dei reati ambientali;
- tutela dell'ambiente e salvaguardia della biodiversità, anche attraverso la gestione e valorizzazione delle riserve naturali ad esso affidate;
- applicazione della Convenzione di Washington per la protezione delle specie di flora e fauna in via di estinzione, mediante il servizio CITES del Corpo;
- controllo del territorio con particolare riferimento al territorio rurale e montano;
- lotta agli incendi boschivi, per gli aspetti competenza, anche in convenzione con le regioni;
- sicurezza in montagna;
- convenzioni internazionali in materia ambientale;
- aggiornamento dell'Inventario forestale nazionale e monitoraggio ambientale anche in relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico;
- sicurezza e controlli nel settore agroalimentare.

Nella relazione illustrativa al decreto, infatti, l'Arma dei Carabinieri viene individuata come quella, tra le altre forze di polizia, più idonea ad assorbire il Corpo Forestale dello Stato alla luce delle competenze specifiche dei Carabinieri, anche attraverso reparti specializzati in materia di illeciti ambientali quali i NOE[6].

Conferma a tale impostazione viene anche dal già citato parere[7] del Cons. di Stato sullo schema di decreto in commento, che ha condiviso la scelta del Governo dell'assorbimento nell'Arma dei Carabinieri "*non soltanto perché l'Arma ha sviluppato e consolidato nel tempo competenze specialistiche in campo ambientale e agroalimentare, ma anche perché le stazioni del Corpo Forestale vanno ad affiancarsi al già capillare reticolo dei presidi dei Carabinieri con prevedibili riflessi positivi sulla qualità e sull'intensità del controllo del territorio*".

L'art. 7[8] **del D. Lgs. n. 177 del 2016** prevede, pertanto, **l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri** e l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni del Corpo forestale, ad eccezione:

- delle competenze attribuite al **Corpo nazionale dei vigili del fuoco** dal successivo **art. 9** (lotta attiva contro gli incendi boschivi e il loro spegnimento con mezzi aerei);
- delle competenze attribuite alla **Polizia di Stato** (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze) e al Corpo della guardia di finanza dal successivo **art. 10** (soccorso in montagna, sorveglian-

5 Art. 1 L. n. 36/2004.

6 N.O.E – Nucleo Operativo Ecologico Carabinieri.

7 vedi nota 3.

8 Art. 7 D. Lgs. n. 177 del 2016: "*Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei*

za delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione);

- delle attività cui provvede direttamente il **Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali** (rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali, certificazioni previste dalla convenzione di Washington e adempimenti in materia di alberi monumentali) ai sensi del successivo **art. 11**.

Quanto, poi, **all'art. 12** scandisce, sia da un punto di vista temporale, sia da un punto di vista procedimentale, i diversi passaggi volti a determinare l'assegnazione dell'attuale contingente di personale del Corpo Forestale dello Stato nelle diverse Amministrazioni.

In particolare, disciplina le modalità di transito del personale - e dei mezzi – nell'Arma dei Carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di Finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in attuazione della delega in cui era previsto *"in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un ottica di razionalizzazione dei costi, il* ***transito del personale*** *nella relativa Forza di polizia*" *"****nonché la facoltà di transito****…nelle altre Forze di polizia"*.

Di fatto, oltre agli aspetti strettamente organizzativi, quali la rideterminazione delle dotazioni organiche in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite, l'articolo disciplina, chiaramente, il transito del personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato.

Nello specifico, viene previsto che:

- entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs., il Capo del Corpo Forestale dello Stato deve **individuare** – sulla base del servizio prestato e delle funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore – **l'Amministrazione presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata;**
- entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (che individua le *"ulteriori amministrazioni"* diverse da quelle indicate al comma 1) il **personale del Corpo forestale dello Stato può:**
  - **presentare domanda per il transito** nell'Arma dei Carabinieri, nel Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di finanza e nel Ministero delle politiche agricole e forestali;
  - optare, anche in via subordinata alla domanda di cui alla lettera a), per la **privatizzazione del rapporto di lavoro e il transito in altra amministrazione statale** tra quelle individuate con il richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- in caso di **mancata indicazione** il non accoglimento della domanda di transito determina l'automatica partecipazione di tale personale a forme di **ricollocazione in mobilità;**
- in caso di mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016 il predetto personale cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa e **viene collocato in disponibilità**.

Pertanto, il personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato che non intenda aderire al trasferimento presso l'Arma dei Carabinieri, può chiedere di essere assegnato ad altra amministrazione.

Tuttavia, tale scelta – oltre ad essere limitata dall'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre amministrazioni – comporta, in caso di esito sfavorevole di tale domanda e di mancata ricollocazione entro il 31 dicembre 2016 il ricollocamento in disponibilità per chi non intenda rimanere assegnato all'amministrazione di destinazione.

***

3. Profili di incostituzionalità del d.lgs. n. 177 del 2016, in particolare l'art. 7 e l'art. 12

Appare, pertanto, evidente che la mancata adesione alla destinazione dell'Arma dei Carabinieri comporterebbe un rischio di peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro, segnatamente la ricollocazione in mobilità e la messa in disponibilità.

In altre parole, di fatto, poche persone hanno deciso di non accettare il transito nella Forza di polizia designata - e nel caso dei Carabinieri e della Guardia di Finanza anche la modifica della condizione da civile a militare - mossi dalla volontà di non mettere a rischio la propria professionalità e le proprie condizioni lavorative in generale.

vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza ai sensi dell'articolo 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 11".

La scelta in tal senso, dunque, non può, secondo il giudice amministrativo, sicuramente ritenersi frutto della libera volontà del lavoratore.

Così disponendo, infatti, è venuta a mancare per il personale disciolto la possibilità di scelta, tutelata e garantita quale affermazione del singolo individuo alla luce del *"principio personalista"* sancito dalla Costituzione all'art. 2[9].

Ancor più, è venuto meno il riconoscimento della possibilità e della responsabilità di realizzare nel lavoro la propria personalità e, quindi, anche il proprio progetto di vita, su cui la Costituzione fonda la società ai sensi dell'art. 4 Costituzione[10].

Ciò posto, per il Giudice amministrativo appaiono violati:

- ***l'art. 2 della Costituzione "laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo Forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status militare";***
- ***l'art. 4 della Costituzione "laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale".***

Violazioni sotto altri profili si rinvengono, poi:

- ***nell'art. 3, comma 1 della Costituzione "laddove la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo Forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionale allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta".***

La scelta della *"militarizzazione"*, infatti, comporta un notevole sacrificio per il personale e, dunque, non appare proporzionale alla necessità di mantenere l'efficienza organizzativa del Corpo Forestale.

Si evidenzia come il personale militare, infatti, è soggetto ad un regime disciplinare e gerarchico molto più intenso di quello delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, che si riverbera anche sul rapporto di servizio oltre che sulla libertà personale. Infatti, alla condizione giuridica di militare sono connesse limitazioni di alcuni diritti costituzionalmente garantiti quali lo sciopero e l'adesione ad associazioni sindacali[11]. Inoltre, sono soggetti al codice penale militare di pace e alla giurisdizione della magistratura militare.

Dunque, il fine ultimo della razionalizzazione dei costi così come imposta dalla legge delega, non può spingersi sino al punto da ritenere obbligatoria la militarizzazione stessa.

Ciò, infatti, contrasta evidentemente con il principio di uguaglianza di tutti i cittadini, regola fondamentale dello Stato di diritto.

Ancor più poiché, secondo i giudici, si tratta di una militarizzazione coattiva, nei termini sopra illustrati.

Sempre nel sopra citato parere del Consiglio di Stato a giustificare la scelta della militarizzazione si legge che "*le stazioni del Corpo forestale vanno ad affiancarsi al già capillare reticolo dei presidi dei Carabinieri*".

A ben vedere, però, proprio perché la capillarità era già presente nel Corpo Forestale così come nell'Arma dei Carabinieri, non si vede cosa abbia aggiunto l'incorporazione di una nell'altra, e, pertanto, anche sotto tale aspetto la scelta della militarizzazione manifesta profili di irragionevolezza o comunque di non proporzionalità e adeguatezza allo scopo perseguito.

Infine, secondo il Giudice amministrativo si ritengono violati sotto diversi profili

- ***gli articoli 76 e 77, comma 1 della Costituzione***:
  - ***"laddove in contrasto con la precedente tradizione normativa e quindi con i principi e criteri direttivi di delegazione, non è stato consentito al personale del disciolto Corpo Forestale di scegliere di transitare in altra Forza di Polizia ad ordinamento civile";***
  - ***"laddove il transito ad altra Forza di Polizia, anche a ordinamento militare, diversa da quella che ha assorbito il Corpo, non è stato previsto come facoltativo ma come obbligatorio";***
  - ovvero "***laddove il Governo ha scelto di assorbire il Corpo Forestale dello Stato in***

9 Art. 2 Costituzione: "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*".

10 Art. 4 Costituzione: "*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*".

11 Art. 1475 del D. Lgs. n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare).

> ***una Forza di Polizia a ordinamento militare e non civile, così violando in via diretta il contenuto della delega, che tra l'altro imponeva la salvaguardia delle peculiarità ordinamentali e la facoltà di scelta per il personale ai fini del transito in altre forze di polizia, ove ne derivasse un mutamento della condizione da civile a militare".***

La militarizzazione di un corpo di polizia, infatti, si pone in controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive sul punto.

Nel corso degli anni, invero, nel nostro paese si è assistito ad **una smilitarizzazione del comparto sicurezza.**

In particolare, il Corpo Forestale dello Stato è divenuto pienamente forza di polizia ad ordinamento civile con la legge di riordino n. 36/ 2004 – poco più di un decennio fa.

Pertanto, qualora il legislatore avesse voluto innovare il previgente sistema avrebbe dovuto sicuramente indicarlo nella legge delega.

Sul punto la Corte Costituzionale con sentenza n. 340 del 2007 ha espressamente affermato che *"il legislatore delegato non può mai, non solo derogare ai principi ispiratori della delega, ma neanche porsi in contrasto con la tradizione precedente, dettando arbitrariamente principi innovativi, atteso che, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è per definizione la legislazione su delega"*.

Ciò evidenzia come il Governo, di fatto, abbia agito arbitrariamente innovando così radicalmente la normativa preesistente senza una espressa delega.

I criteri direttivi della delega richiedevano, infatti, di assicurare unitamente al "*transito del personale nella relativa forza di polizia*" anche la ***"facoltà di transito**, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia"*.

Dunque, stando al senso proprio del testo della delega, l'acquisto della condizione di militare era prevista solo come opzione facoltativa nel caso di transito delle altre Forze di polizia diverse da quella assorbente.

Attuando la confluenza di una Forza di polizia a ordinamento civile in altra a ordinamento militare, il Governo, di fatto, ha violato i principi del nostro ordinamento, in cui l'acquisto della condizione di militare è sempre conseguente ad un atto di volontà del singolo.

***

4. Profili di incostituzionalità dell'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015

Come sopra già delineato, con l'art. 8 lett. a) della legge 124 del 2015 (c.d. Riforma Madia) il Governo ha, dunque, delegato - in maniera piuttosto generica – *"l'eventuale assorbimento"* del Corpo Forestale dello stato in altra Forza di polizia.

Pertanto, il Giudice amministrativo ha riconosciuto la violazione degli:

- ***articoli 3, comma 1 e 2, 9, 32, 81 della Costituzione "laddove si è consentito al Governo di provvedere alla soppressione del Corpo Forestale dello stato (con assorbimento in altra Forza di polizia) pur riconoscendosi ad esso piena efficienza e competenza, e volendo solo mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, e ciò solo per non meglio definite e dimostrabili esigenze di razionalizzazione dei costi".***

Come noto, secondo la Corte Costituzionale il diritto alla tutela e salvaguardia del bene ambiente rappresenta un diritto fondamentale della persona che si rinviene negli articoli 9 e 32 della Costituzione.

Poiché il diritto alla tutela e salvaguardia dell'ambiente rientra nell'ambito di tutela del diritto alla salute, deve ritenersi che anch'esso sia un diritto incomprimibile e perciò non sacrificabile per mere esigenze di bilancio e risparmio di spesa.

Infatti, da una attenta lettura, l'unico obiettivo desumibile dalla legge delega è l'esigenza di *"razionalizzare"* i costi.

Ciò appare del tutto contraddittorio con lo smembramento di un Corpo di polizia a competenza specialistica che non ha significative sovrapposizioni di funzioni e professionalità con le altre esistenti, né al riguardo è stato evidenziato alcun criterio di risparmio.

Per questo, si ritengono violati gli:

- **articoli 9 e 32 della Costituzione, in relazione all'art. 81 della stessa *"laddove, per mere esigenze di bilancio e con operazione meramente ragionieristica di contenimento dei costi, si è ritenuto di smembrare un Corpo che nella sua lunga storia ha maturato un riconosciuto e consolidato bagaglio specialistico nella tutela dei beni ambientali".***

Per le stesse ragioni appaiono altresì violati:

- ***l'art. 3, 1 comma e l'art. 2 della Costituzione*:**

- *"laddove si è ritenuto semplicisticamente che l'assorbimento di un Corpo così specializzato in altra Forza di polizia ad ordinamento militare …omissis…non possa creare alcuna diminuzione nella incontestata efficienza assicurata e garantita dal Corpo medesimo a tutela dei menzionati beni di rilevanza costituzionale*"
- ancora "*laddove si è inoltre ritenuto del tutto irragionevolmente che tale smembramento dell'organizzazione e delle competenze potesse condurre ad una razionalizzazione dei costi e ad una semplificazione organizzativa, mantenendo gli stessi standard qualitativi acquisiti in anni di storia*"

Infine, si vuole evidenziare come la delega, per i motivi già esposti in sede di censura del d. lgs. n. 177 del 2006, di fatto, consegna al Governo una delega in "*bianco*" attraverso l'utilizzazione di termini del tutto vaghi che non limitano affatto la discrezionalità del legislatore delegato in ordine all'oggetto principale della stessa.

Pertanto, il Giudice individua una violazione degli:

- *articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione "laddove si sono utilizzati termini del tutto generici, rimettendosi sostanzialmente all'arbitrio del Governo la determinazione dello stesso oggetto della delega, affidando al medesimo una delega "in bianco".*

***

CONCLUSIONI

In conclusione, la legittimità della soppressione del Corpo Forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri, riforma voluta dal Governo in base alla legge delega Madia, sarà valutata dalla Corte Costituzionale.

Il decreto che, di fatto, per la prima volta ha inciso sul pluralismo delle forze di polizia, tentando una razionalizzazione delle risorse pubbliche, rischia di non attuarsi per la specificità del Corpo Forestale dello Stato.

Per i giudici abruzzesi, infatti, resta in dubbio proprio la razionalità della riforma che cancella un Corpo ad alta specializzazione - sempre riconosciuto quale capace tutore del bene ambiente - per indimostrate esigenze di bilancio.

Ancor più poiché la salvaguardia del bene ambiente è un diritto fondamentale della persona costituzionalmente garantito.

Sarà compito della Corte Costituzionale, allora, valutare la scelta del legislatore anche alla luce dell'eventuale eccesso di delega, ovvero se il Parlamento non abbia delegato al Governo in modo troppo indefinito e generico per di più in una materia così spinosa.

In attesa della pronuncia, ad ogni modo, dovranno sospendersi le cause introdotte dal personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, potendo la decisione dei giudici costituzionali cambiarne le sorti e, dunque, riportarlo a far parte del Corpo Forestale nelle forme precedenti.

Pertanto, non resta che aspettare l'intervento della Consulta per conoscere se, all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, possa darsi seguito nelle forme e nei modi sanciti dal D.Lgs. n. 177 del 2016.

Pubblicato il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo: efficace restyling normativo o posticcia chirurgia estetica?

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

ABSTRACT

Con la pubblicazione intervenuta lo scorso mese di agosto, viene modificata tutta la normativa sulle Terre e Rocce da scavo con la contestuale abrogazione della precedente.

L'ambito di applicazione della materia continua comunque a non poter prescindere dall'art. 185 del D.Lgs. 152/2006 per la riutilizzazione delle terre nello stesso sito in cui sono state scavate.

Vengono riportate anche le regole delle terre da scavo prodotte nei siti di bonifica.

Il nuovo quadro definitorio razionalizza alcuni dubbi interpretativi nel solco già tracciato dei precedenti provvedimenti fornendo nuovi spunti di riflessione. La struttura della norma conferma l'impostazione delle terre e rocce come sottoprodotto spingendo a favore del riutilizzo di tali materiali nonostante i rischi sanzionatori sembrano dietro l'angolo. L'articolo attraversa le novità soffermandosi sui punti nevralgici rappresentati dalla caratterizzazione, dalla normale pratica industriale e dai nuovi procedimenti autorizzatori commentando con l'ausilio delle giurisprudenza i confini della materia. L'art. 23 estende i confini del deposito temporaneo dei rifiuti costituiti da terre e rocce a volumi fino a 4.000 mc.

IN SINTESI

- **È stato pubblicato il DPR del 13 giugno 2017 n. 120 - Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo;**
- **dalla data di entrata in vigore del nuovo decreto (22 agosto) è stato abrogato il DM n. 161/2012 e altresì l'art. 184-*bis*, comma 2-*bis* del D.Lgs. n. 152/06 e gli artt. 41, comma 2 e 41-*bis* del d.l. del 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;**
- **il provvedimento si applica alla gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, ai sensi dell'articolo 184-*bis*, del d.lgs n. 152/06 provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture; alla disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti; all'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti; alla gestione delle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica.**

di *Daniele Carissimi*

TERRE E ROCCE DA SCAVO

Dopo lungo ed estenuante travaglio giuridico il 7 agosto 2017 nella Gazzetta Ufficiale n.183 ha visto la luce il tanto atteso provvedimento normativo sulle terre e rocce da scavo in vigore dal successivo 22 agosto.

Al provvedimento va tributato il merito di aver messo ordine sistematico sulla materia purtuttavia non in senso compiuto alla luce di molteplici lacune che si traducono inevitabilmente in occasioni perse.

* * *

1. Sulle premesse

Ricordiamo che lo stesso era stato pianificato dall'art. 8 D.L. n. 133 del 2014[1] (convertito in L. n. 164 del 11 novembre 2014) dove veniva stabilito che le disposizioni di riordino e di semplificazione della materia dovessero seguire i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ***coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;***

In ordine a tale profilo è opportuno sin da subito evidenziare che il risultato è stato senz'altro raggiunto nella misura in cui era divenuto particolarmente difficoltoso orientarsi all'interno di una tematica che ricavava le sue fonti da troppi provvedimenti disseminati senza coerenza.

Ed invero nonostante gli accorgimenti normativi via via intervenuti negli ultimi anni al fine di smussare le storture del D.M. 161/2012, ci si trovava comunque in presenza di troppi disposti che costringevano l'operatore a dover far ricorso ad una bussola per districarsi tra la soglia del volume delle terre prodotte (inferiori/superiori a 6.000 mc), sulla presenza (o meno) di VIA/AIA, sulle esclusioni, sui sottoprodotti, sui rifiuti. Tutto ciò determinava la necessità di verificare, caso per caso, in funzione delle caratteristiche del singolo cantiere (volume delle terre prodotte), della volontà di utilizzo delle terre da parte del produttore (nello stesso sito e/o fuori sito di produzione), dell'eventuale contaminazione (e quindi dell'obbligo di doverle considerare rifiuti), rispettivamente l'applicazione del DM 161/2012 in alternativa all'art. 41 e 41-bis del Decreto Fare (n. 69 del 2013), del D.Lgs. 152/2006 (art. 183, 184-bis, 185) e del D.L. 133/2014 laddove gli interventi ricadessero in siti oggetto di bonifica.

Come vedremo il DPR ha razionalizzato – accorpandole – diverse fonti pur tuttavia non riuscendo ad esaurire lo sforzo con un risultato definitivo.

a-bis) ***integrazione dell'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo specifici criteri e limiti qualitativi e quantitativi per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo));***

L'art. 23 del nuovo DPR soddisfa tale indicazione allorquando deroga al criterio quantitativo valido ordinariamente per il *deposito temporaneo* stabilito dalla condizione n. 2 dell'art. 183, lett. bb) consentendo un volume di raggruppamento specifico di 4.000 mc di terre qualificate come rifiuti (di cui, tuttavia, non più di 800 mc di terre classificate come pericolose).

b) ***indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;***

Anche sotto tale profilo il DPR 120 ha colto nel segno nella misura in cui ha indicato (all'art. 31) espressamente – e non è un pregio da poco attesa l'ordinaria incapacità del legislatore di compiere un'operazione simile in altre circostanze – le norme abrogate[2].

Delude il fatto che altre che si occupano della materia continuano a sopravvivere (es. D. L. n. 2/2012).

c) ***proporzionalità della disciplina all'entità degli interventi da realizzare;***

L'aver mantenuto l'impianto strutturale tracciata tra il DM 161/2012 e l'art. 41 e 41-bis del D. L. 69/2013, tra grandi cantieri VIA/AIA da una parte e piccoli cantieri dall'altra ha col-

1 Art. 8 ("*Disciplina semplificata del deposito preliminare alla raccolta e della cessazione della qualifica di rifiuto delle terre e rocce da scavo che non soddisfano i requisiti per la qualifica di sottoprodotto. Disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo con presenza di materiali di riporto e delle procedure di bonifica di aree con presenza di materiali di riporto*").

2 Art. 31, DPR 120/2017 ("*Abrogazioni*") "*1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161. 2. Sono altresi' abrogate le seguenti disposizioni: a) l'articolo 184-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; b) gli articoli 41, comma 2 e 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98*".

TERRE E ROCCE DA SCAVO di *Daniele Carissimi*

to nel segno.

d) divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli previsti dall'ordinamento europeo ed, in particolare, dalla (direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008);
Tale condizione era stata coinvolta, ad esempio, relativamente al trattamento a calce ora non più presente nel nuovo allegato III sulla normale pratica industriale con tutte le relative conseguenze.

d-bis) razionalizzazione e semplificazione del riutilizzo nello stesso sito di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, come definiti dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture, con esclusione di quelle provenienti da siti contaminati ai sensi del titolo V della parte quarta del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni;
Questa indicazione risulta invece in parte trascurata (nella parte relativa alle "*reti*") in quanto se è vero che le terre prodotte nei cantieri inferiori a 6.000 mc hanno una regolamentazione semplificata nel loro procedimento autorizzatorio, non vi sono differenze né eccezione alcuna in ordine a quelle specificità riconducibili all'art. 230 del D. Lgs. 152/06 che invece avrebbero richiesto opportune deroghe al momento prive di ascolto.

d-ter) garanzia di livelli di tutela ambientale e sanitaria almeno pari a quelli attualmente vigenti e comunque coerenti con la normativa europea).

* * *

2. Sulla struttura

In questa cornice ha preso forma il provvedimento in analisi che si compone di sei titoli

- TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI
- TITOLO II – TERRE E ROCCE DA SCAVO CHE SODDISFANO LA DEFINIZIONE DI SOTTOPRODOTTO
- TITOLO III – DISPOSIZIONI SULLE TERRE E ROCCE DA SCAVO QUALIFICATE RIFIUTI
- TITOLO IV –TERRE E ROCCE DA SCAVO ESCLUSE DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI
- TITOLO V – TERRE E ROCCE DA SCAVO NEI SITI OGGETTO DI BONIFICA
- TITOLO VI – DISPOSIZIONI INTERTEMPORALI, TRANSITORIE E FINALI

* * *

3. Sul campo di applicazione

Il provvedimento si applica con particolare riferimento[3]:

a) alla gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, ai sensi dell'articolo 184-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture;
b) alla disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti;
c) all'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti;
d) alla gestione delle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica.

Il provvedimento invece non si applica:

- ai casi di immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte[4];
- ai sedimenti spostati all'interno di acque superficiali o nell'ambito delle pertinenze idrauliche ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni.
- Ai materiali lapidei[5].
- ai rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti[6] .

Quanto a tale ultimo punto, tuttavia, si genera un

3 Art. 1 "*oggetto e finalità*".
4 Art. 109 D. Lgs. 152/06.
5 in quanto già esclusi a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 28 della L. 221/2015.
6 Art. 3 comma 2.

apparente contrasto con la giurisprudenza di legittimità la quale, a certe condizioni, infatti, consente il riutilizzo anche di tali materiali. Ed invero "*L'applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo, nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sottoprodotti 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 trattasi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a a quella ordinaria*"[7].

Secondo la medesima Corte di Cassazione, a tutto giugno 2017, "*Tutti i materiali provenienti da escavazione o demolizione vanno qualificati come rifiuti speciali e non materie prime secondarie o sottoprodotti, in assenza della dimostrazione che detti materiali fossero destinati, sin dalla loro produzione all'integrale riutilizzo senza trasformazioni preliminari o compromissione della qualità ambientale*".

***

4. Sulle definizioni

Conferma della razionalizzazione delle materia risiede anche nello specifico rinvio presente nell'art. 2, alle altre definizioni del 152/2006 siano esse della parte generale dei "*rifiuti*" (art. 183) che di quella relativa alle "*bonifiche*" (art. 240).

Tale premessa aiuta a ordire – ancora di più – l'indissolubile legame che intercorre tra la specie (terre e rocce da scavo) e il *genere* (residui di produzione) la cui regolamentazione non può mai prescindere dalla norma generale dettata dal Testo Unico Ambientale D.Lgs. 152 del 2006.

Le definizioni posso raccontarsi per blocchi:

- Sul "*Suolo*" e sulle "*terre e rocce da scavo*" e sui "*materiali da riporto*"
- sui siti "*di produzione*", "*di destinazione*" e "*di deposito intermedio*"
- sugli attori "*proponente*", "*esecutore*" e "*produttore*"
- sui *cantieri* "*piccoli*", "*grandi*", con o senza VIA/AIA
- sugli istituti "*piano di utilizzo*", "*dichiarazione di utilizzo*", "*dichiarazione di avvenuto utilizzo*"

*

4.1. Sul "*suolo*", sulle "*terre e rocce da scavo*" e sui "materiali da riporto"

Lo sforzo di razionalizzazione in questo ambito non può tuttavia dirsi perfezionato nella misura in cui – nonostante venga fornita una definizione di "*suolo*"[8] alla lettera b) - si è omesso di recuperare in questo nuovo testo dal DPR 120/17 riepilogativo quella di "*materiali di riporto*" che risulta ancora sopravvivere in un provvedimento diverso dallo stesso DPR e dallo stesso T.U.A. (attesa la mancanza di esplicita abrogazione della norma che ne contiene la definizione).

La puntualizzazione dei contorni è indispensabile alla luce del fatto che si correla con l'art. 185 del D.Lgs. 152 che rappresenta tuttora la fonte normativa cui ricondurre le terre scavate e riutilizzate nello stesso sito (cfr. art 24 DPR 120/17).

L'articolo 2, ci presenta:

- il "*Suolo*" come "*lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, comprese le matrici materiali di riporto*"[9] (lettera b);
- le "*terre e rocce da scavo*", ai sensi della successiva lettera c) è "*il suolo escavato derivante da attivita' finalizzate alla realizzazione di un'opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra. Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purchè le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d'uso*".

Appare subito evidente che i confini della definizione di *terre e rocce da scavo*, nella misura in cui si costruisce indissolubilmente su quella di "*suolo*", è

7 Cassazione Penale, Sez. III, n. 301810 del 21 giugno 2017.

8 b) «*suolo*»: lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, comprese le matrici materiali di riporto ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28.

9 Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28.

più ampia rispetto a prima divenendo implicito alla stessa che la composizione delle stesse terre non è più esclusivamente formata da elementi naturali ma unita ad eventuali materiali antropici che possono contenere anche veri e propri rifiuti.

Ed invero l'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 2 del 2012[10] (non abrogato) nel prevedere che: "*… i riferimenti al «suolo» contenuti all'art. 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri",* significa consentire espressamente che le terre e rocce non sono più solo elementi naturali ma sono diventati una congerie di cose che tuttavia, invece, a certe condizioni, sfuggono addirittura alla gestione dei rifiuti.

Tale definizione dell'art. 3 DL n.2/12 risulta ancora fondamentale (in materia) nella misura in cui i "*riporti*", appunto, rappresentano, e rappresenteranno sempre più nel futuro, delle terre scavate per i quali è inopportuna (in senso imprenditoriale) una eccessiva limitazione nella gestione.

Se è vero infatti che in una prima stesura del provvedimento di cui al DPR 120/17 era presente una definizione di "*matrice materiale di riporto*" purtuttavia la stessa risulta sparita nella stesura definitiva e pubblicata.

Il DPR nonostante abbia omesso di inglobare al suo interno tale profilazione, non ha comunque trascurato il problema fornendo elementi per superare le problematiche applicative confermando che nei casi in cui le *terre e rocce da scavo* contengano *materiali di riporto*, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo la metodologia di cui all'allegato 10[11] (art. 4, comma 3, DPR 120/17). Oltre al rispetto dei requisiti di qualita' ambientale di cui al comma 2, lettera d), le matrici *materiali di riporto* sono sottoposte al *test di cessione*[12], al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee, di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo 5, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o, comunque, dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo.

Va segnalato che significative critiche sono state ricevute (sin dal 2012) al limite del 20% nella misura in cui si è sempre ritenuto di difficile applicazione attesa la mancanza di adeguati standard tecnici per la sua valutazione che sembra adottare una soglia di tolleranza inadeguata a garantire gli obiettivi di salubrità ambientali cui mira producendo, invece, una discriminazione nella misura in cui non conteneva una verifica sostanziale sugli eventuali effettivi inquinanti contenuti.

Ai sensi dell'allegato 3 del DPR 120/17 va ricordato che "*Mantengono la caratteristica di sottoprodotto le terre e rocce da scavo anche qualora contengano la presenza di pezzature eterogenee di natura antropica non inquinante, purchè rispondente ai requisiti tecnici/prestazionali per l'utilizzo delle terre nelle co-*

10 Art. 3 (Interpretazione autentica dell›art. 185 del decreto legislativo n. 152 del 2006, disposizioni in materia di matrici materiali di riporto e ulteriori disposizioni in materia di rifiuti).

11 Allegato 10 "*Metodologia per la quantificazione dei materiali di origine antropica di cui all'articolo 4, comma 3 (articolo 4)" "La valutazione si basa su un'analisi finalizzata a individuare i materiali di natura antropica presenti nel riporto in un numero di campioni che possa essere considerato rappresentativo del volume dello scavo. La valutazione non è finalizzata alla specifica delle singole classi merceologiche, bensi' a separare il terreno con caratteristiche stratigrafiche e geologiche naturali dai materiali origine antropica in modo che la presenza di questi ultimi possa essere pesata. Il campionamento è condotto sul materiale «tal quale», secondo la procedura prevista dall'allegato 9. Non è ammessa la miscelazione con altro terreno naturale stratigraficamente non riconducibile alla matrice materiale di riporto da caratterizzare. La quantita' massima del 20% in peso di cui all'articolo 4, comma 3, è riferita all'orizzonte stratigrafico costituito da materiale di origine naturale e materiale di origine antropica. Nella preparazione del campione finalizzata all'individuazione dei materiali di origine antropica presenti all'interno del riporto non è scartata la frazione superiore a 2 cm. Per il calcolo della percentuale si applica la seguente formula… omissis….Sono considerati materiali di origine naturale, da non conteggiare nella metodologia, i materiali di dimensioni > 2 cm costituiti da sassi, ciottoli e pietre anche alloctoni rispetto al sito. Se nella matrice materiale di riporto sono presenti unicamente materiali di origine antropica derivanti da prospezioni, estrazioni di miniera o di cava che risultano geologicamente distinguibili dal suolo originario presente in sito (es. strato drenante costituito da ciottoli di fiume, o substrato di fondazione costituito da sfridi di porfido), questi non devono essere conteggiati ai fini del calcolo della percentuale del 20%*".

12 Il "*Test di cessione*" deve essere effettuato secondo le metodiche di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 5 febbraio 1998, recante «*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero*»,

struzioni".

*

4.2. Sui siti

IL DPR fornisce cinque definizioni di *"sito"*:

a) sito
b) sito di produzione
c) sito di destinazione
d) sito deposito intermedio
e) sito oggetto di bonifica[13]

che hanno bisogno di essere commentate – attesa loro chiarezza - solo per evidenziare quello che il testo non dice e cioè che il sito di *deposito intermedio* (cui è dedicato l'intero art. 5):

- non potrà mai essere precostituito come un sito di deposito temporaneo dei rifiuti prodotti dal sito di produzione (prevede infatti solo il temporaneo deposito delle terre come *sottoprodotti*).
- il sito deve rientrare nella medesima classe di destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione[14];
- l'ubicazione e la durata del deposito sono indicate e dichiarate preventivamente e possono essere modificati;
- la durata del deposito non può superare il termine di validità stabilito dal titolo edilizio dell'opera principale;
- il deposito delle terre e rocce da scavo è fisicamente separato e gestito in modo autonomo anche rispetto ad altri depositi di terre e rocce da scavo oggetto di differenti gestioni, e a eventuali rifiuti presenti nel sito in deposito temporaneo;
- il deposito delle terre e rocce da scavo è conforme alle previsioni delle dichiarazioni (*piano di utilizzo* o della *dichiarazione di cui all'articolo 21*) e si identifica tramite segnaletica posizionata in modo visibile, nella quale sono riportate le informazioni relative al sito di produzione, alle quantita' del materiale depositato, nonchè i dati amministrativi.

*

Altresì utile sottolineare che la definizione di "*sito oggetto di bonifica*", qualificandosi come tale nei termini in cui siano state *"attivate"* le procedure di bonifica, non risulta di univoca comprensione atteso che l'art. 242 del D.Lgs. 152/06 prevede un'attivazione per il responsabile dell'inquinamento al semplice verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito cui far seguire la verifica dei superamenti delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione. Qual è pertanto il momento in cui si devono ritenere *"attivate"* le procedure per configurare il sito come "*oggetto di bonifica*"? La semplice comunicazione del responsabile dell'inquinamento (che potrebbe anche solo rivelarsi un mero ingiustificato allarme nelle more degli esiti della verifica delle CSC) oppure, può considerarsi tale, solo a seguito delle verifiche a consuntivo dell'effettivo superamento delle CSC?

Sembra preferibile quest'ultima opzione nonostante sarebbe stato auspicabile che fossero state utilizzate le definizioni già disponibili nell'art. 240 che distinguono tra "*sito potenzialmente contaminato*" (lett. d)) e "*sito contamminato*" (lett. e)).

*

4.3. Sui cantieri

Il nuovo regolamento mantiene la distinzione introdotta dal combinato disposto del DM 161/2012 e dal art. 41 e 41-bis del DL 69/2013 prevedendo tre tipologie di cantieri possibili:

t) «*cantiere di piccole dimensioni*»[15];

pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, per i parametri pertinenti, ad esclusione del parametro amianto.

13 i) «sito»: area o porzione di territorio geograficamente definita e perimetrata, intesa nelle sue matrici ambientali (suolo e acque sotterranee);
l) «sito di produzione»: il sito in cui sono generate le terre e rocce da scavo;
m) «sito di destinazione»: il sito, come indicato dal piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21, in cui le terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotto sono utilizzate;
n) «sito di deposito intermedio»: il sito in cui le terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotto sono temporaneamente depositate in attesa del loro utilizzo finale e che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 5;
z) «sito oggetto di bonifica»: sito nel quale sono state attivate le procedure di cui al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

14 Nel caso di sito di produzione i cui valori di soglia di contaminazione rientrano nei valori di cui alla colonna B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oppure in tutte le classi di destinazioni urbanistiche, nel caso in cui il sito di produzione rientri nei valori di cui alla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del medesimo decreto legislativo;

15 Cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attivita' e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, comprese quelle prodotte nel corso di attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di

u) «*cantiere di grandi dimensioni*»[16];
v) «*cantiere di grandi dimensioni non sottoposto a VIA o AIA*»[17];

Da sottolineare che il discrimine tra tali cantieri risiede sulla ricorrenza di due variabili:

- la soglia formale della produzione delle terre in misura maggiore o minore di 6.000 mc;
- la sottoposizione dell'opera a VIA o AIA.

Ed invero anche i "*cantieri di piccola dimensione*" non sono scevri dalla possibilità di essere sottoposti a VIA o AIA ma tuttavia, in termini procedimentali, non sono soggetti alle regole del Capo II ("*Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni* [ndr soggetti a VIA o AIA])" in quanto ricadono nella predetta regolamentazione solo quelli la cui produzione sia superiore a 6.000 metri cubi e siano contestualmente sottoposti a VIA e AIA e pertanto soggetti al procedimento che prevde la predisposizione del Piano di Utilizzo.

Tutti gli altri, invece, a prescindere dal volume delle terre prodotte, sulla base del combinato disposto dell'art 20 ("*Ambito di applicazione*") e 22 ("*Cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*"), sono sottoposti al procedimento semplificato di cui all'art. 21 ("Dichiarazione di utilizzo per cantieri di piccole dimensioni").

*

4.4. Sugli attori

Il sistema è costruito secondo la responsabilizzazione del dichiarante attraverso il sistema della autocertificazioni e del *silenzio assenso* procedimentale in modo tale che le amministrazioni si limitino a controllare ed inibire piuttosto che ad autorizzare espressamente. Il sistema, è noto, e prevede facili scivolamenti in chine di mancanza di controllo in parte probabilmente anche giustificate dall'endemica e progressiva mancanza di risorse degli enti dedicati a tali fini, in spregio della garanzia di legalità.

Tuttavia il sistema rimane in linea con i principi consolidati sull'onere della prova che accollano al privato la dimostrazione dell'esistenza del *sottoprodotto* il quale nella parte in cui riconduce volontariamente i materiali scavati a tale regime (e non a quello dei *rifiuti)*, deve fornire la prova positiva "*della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività, in quanto trattasi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria*"[18].

Quanto ai protagonisti il provvedimento distingue formalmente a livello definitorio solo tre soggetti nonostante, invece, nella prassi gestionale siano, in cantieri strutturati, anche di più:

p) «*proponente*»: il soggetto che presenta il piano di utilizzo;
q) «*esecutore*»: il soggetto che attua il piano di utilizzo ai sensi dell'articolo 17;
r) «*produttore*»: il soggetto la cui attivita› materiale produce le terre e rocce da scavo e che predispone e trasmette la dichiarazione di cui all'articolo 21;

Lo scollamento tra la *forma* e la *sostanza* risiede in questo: la maggior parte (se non in tutti) i cantieri prevedono un *committente* (proprietario/concessionario del bene) e un *esecutore* (appaltatore oltre l'eventuale subappaltatore).

La norma in commento ha interesse a distinguerli solo nel caso delle opere più grandi (quelle per le quali la produzione di terre sia superiore ai 6.000 mc sottoposti a Via o AIA).

Il "*proponente*" è infatti il committente e "*l'esecutore*" è colui che materialmente genera lo scavo con propri mezzi e personale.

Possono coincidere nello stesso soggetto.

Esiste pertanto la possibilità per il "*proponente*" di essere, o non essere, anche il materiale esecutore dell'intervento, scelta che peraltro può essere anche ritardata rispetto alla presentazione del piano di utilizzo (PUT) che non prevede obbligatoriamente tale indicazione da dover fornire subito.

Nella misura in cui, infatti, il suddetto PUT deve essere trasmesso alle autorità competenti 90 giorni prima dell'esecuzione dei lavori (art. 9) e che l'inizio dei lavori deve avvenire entro due anni dalla presentazione (art. 14 comma 1), il proponente mantiene un lasso temporale utile anche a selezionare/indicare un *esecutore* il quale subentrerà nelle responsabilità in ordine al rispetto delle dichiarazione precedentemente rilasciate dal *proponente*.

cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

16 cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

17 cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere non soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

18 Cassazione, ordinanza n. 38157 del 31 luglio 2017.

Ai sensi dell'art. 17 "*Prima dell'inizio dei lavori, il proponente comunica, in via telematica, all'autorita' competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente i riferimenti dell'esecutore del piano di utilizzo. A far data dalla comunicazione di cui al comma 1, l'esecutore del piano di utilizzo è tenuto a far proprio e rispettare il piano di utilizzo e ne è responsabile*[19]".

L'*esecutore* è anche colui che diviene protagonista del procedimento ricadendo su di lui l'onere di aggiornare il Piano qualora intervenissero le condizioni di modifica sostanziale (art 15[20]).

*

Negli altri cantieri diversi da quelli sopra descritti, invece, il *committente* non rileva nella misura in cui esiste, per la norma, solo il "*produttore*" (colui che ai sensi dell'art. 2, lett. r) è "*il soggetto la cui attivita' materiale produce le terre e rocce da scavo e che predispone e trasmette la dichiarazione di cui all'articolo 21*"). Pertanto è incardinato solo in colui che esegue il lavoro l'onere di predisporre la documentazione prescritta dalla legge e l'onere di dichiarare la ricorrenza delle condizioni del sottoprodotto. In tale caso, pertanto, il committente non sarà tenuto a predisporre la documentazione ma ciò non significa che per tale motivo sia esente da responsabilità e che possa disinteressarsi dell'operato del "*produttore*".

***

5. Sulla normativa applicabile

Il provvedimento in commento conferma l'impostazione che la materia ha acquisito negli ultimi anni a seguito dell'avvento stratificato delle diverse norme facendo dubitare della sua stessa necessità per quel che riguarda l'inserimento nel diritto positivo di ulteriori regole che risultavano, invece, già esistenti e funzionanti. Ed invero non si trascuri che il DPR 120/17 non esaurisce le fonti normative utili alla gestione delle terre e rocce da scavo ma ne rappresenta solo una fonte, peraltro di rango inferiore, tra le altre che in alcuni casi sopravvivono (ad esempio l'art. 185 del D.Lgs. 152/06).

Deve ritenersi che il discrimine su quale fonte normativa applicare non possa prescindere da un'operazione preventiva che deve tener conto:

- dal *punto di vista soggettivo*, della volontà del produttore (il quale mantiene comunque a certe condizioni la scelta se disfarsi delle terre scavate come rifiuto o riutilizzare le terre qualora rispettino le condizioni del sottoprodotto e dove impiegarle);
- dal *punto di vista oggettivo*, sul luogo dove vengono riutilizzate come sottoprodotto (in situ, extra situ) e sulla compatibilità ambientale (rispetto delle soglie di contaminazione).

Pertanto per la gestione delle terre scavate esistono di fatto quattro diversi opzioni:

1) **La prima prevede la gestione delle stesse come rifiuto**. In tal caso si applicheranno le ordinarie regole di gestione dei rifiuti stabilite dalla parte IV del D.Lgs. 152/06. Si ricade in tale prospettiva in due scenari:
   a) *la volontà di disfarsi*: caso in cui il produttore non intende dimostrare la ricorrenza delle condizioni del sottoprodotto e procede all'invio a recupero/smaltimento delle medesime adottando tutti gli adempimenti del caso (formulario, soggetti gestori autorizzati alla gestione dei rifiuti per il trasporto e il recupero/smaltimento)
   b) *l'obbligo di disfarsi*: circostanza che si configura allorquando le terre risultassero contaminate e, in quanto tali, impossibilitate ad essere riutilizzate come sottoprodotti.

*

2) **la seconda prevede la volontà di riutilizzare le terre scavate come sottoprodotto non nel sito di produzione ma in un sito diverso**. In questo caso dovremo applicare sia l'art. 185, co. 4, che il DPR 120/17. L'art. 185, comma 4[21] prevede che vada verificato, in stretto ordine sequenziale:
   a) Se per le terre non vi sia obbligo di considerarle rifiuto (se cioè non rientrano obbligatoriamente nella definizione di rifiuto (di cui all'art. 183, comma 1, lett. A)
   b) Se le terre possono considerarsi dei *sottoprodotti* e rispettano le condizioni dell'art.

19 Art. 17, comma 3 "*L'esecutore del piano di utilizzo redige la modulistica di cui agli allegati 6 e 7 necessaria a garantire la tracciabilit4 delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti*".

20 Art. 15, comma 2, DPR 120/2017 "2. *Costituisce modifica sostanziale: a) l'aumento del volume in banco in misura superiore al 20% delle terre e rocce da scavo oggetto del piano di utilizzo; b) la destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di destinazione o ad un utilizzo diversi da quelli indicati nel piano di utilizzo; c) la destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di deposito intermedio diverso da quello indicato nel piano di utilizzo; d) la modifica delle tecnologie di scavo*".

21 Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter.

4 del DPR 120/2017 (mutuate dall'art. 184-bis D.Lgs. 152/06 e specificate ulteriormente dal nuovo DM 264/16)

c) Laddove non soddisfino le condizioni sopra indicate per ritenerlo un *sottoprodotto*, le stesse terre dovranno essere considerate (inevitabilmente come *rifiuti*) purtuttavia potranno diventare – rifiuti recuperati - attraverso idonei trattamenti da autorizzare al fine di ottenere prodotti secondari (ai sensi dell'art. 184-ter del D.Lgs 152/2006);

Tale seconda opzione risulta, pertanto, l'unico in cui si misura la portata innovativa del DPR 120/17 in quanto ne risulta il presupposto indefettibile la volontà di riutilizzo di tale terre e rocce da scavo in un sito diverso.

*

3) **la terza prevede il riutilizzo nello stesso sito di produzione delle terre scavate**. In tal caso si applica l'art. 185, comma 1 del D.Lgs. 152/2006 nonché l'art 24 del DPR 120/2017. In questo caso non sarà necessario attraversare le condizioni del *sottoprodotto* (dell'art. 4 del DPR 120/17 né quelle dell'art. 184-bis del 152/06). L'art 24 del DPR 120/17, infatti si limita a richiamare l'art. 185 comma 1 – dovendone tuttavia riconoscerne il merito in quanto operazione non inutile – fornendo una sorta di interpretazione autentica sancendo che le terre (comprensive dei riporti) riutilizzate in sito, devono essere conformi e non contaminate attraverso le verifiche disposte nell'allegato 4.

Quest'ultimo articolo 24 prevede che nel caso in cui la produzione delle terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere sottoposte a VIA, la sussistenza dei requisiti di cui al citato art. 185, comma 1, lett. C) venga effettuata in fase di stesura dello Studio di Impatto Ambientale, tramite la presentazione di un "*Piano preliminare di utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti*" secondo modalità indicate al comma 3 dell'art. 24, i cui esiti vanno trasmessi all'autorità competente e all'ARPA.

*

4) **La quarta prevede regole di gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nei siti oggetto di bonifica.**

A tal fine il DPR 120 individua due differenti tipologie di regolamentazione anch'esse distinte:

- Art. 12 (per le terre e rocce da scavo prodotte in siti oggetto di bonifica utile solo e nella misura in cui, si voglia gestire le medesime come sottoprodotti nei cantieri grandi sottoposti a VIA/AIA). Quest'ultimo articolo 12, pertanto, si applica soltanto a condizione che ci si trovi in un sito oggetto di bonifica qualora questo rientri tra i cantieri definiti di grandi dimensioni e il cui progetto sia soggetto alle procedure di valutazione di impatto ambientale.
- Art. 25 e 26 (a cui è dedicato, invece, un Titolo generale a parte, relativo alle "*Terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica*"). In tali casi, invece, i siti di bonifica risultano già caratterizzati ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. 152/06. L'utilizzo delle terre, in questi casi, è sempre ammesso all'interno dello stesso sito a condizione che sia garantita la conformità delle CSC per la specifica destinazione d'uso o rispetto ai valori di fondo naturale. Ovviamente i cantieri in analisi sono di piccole dimensioni o grandi ma non sottoposti a VIA.

*

A ben vedere, pertanto, lo spazio di intervento del nostro DPR in commento è residuale nelle opzioni relative al riutilizzo nello stesso sito dei materiali scavati ed in quella sulla gestione delle terre come rifiuti (senza dimenticare il merito innovativo laddove, in tale opzione, l'art. 23 integra le regole del deposito temporaneo consentendo ai produttori di *terre* come *rifiuto* di poter raggruppare fino a 4000 mc di terre-rifiuto ma non più di 800 mc di terre pericolose).

La sua carica innovativa, invece, risplende nell'art. 4 dove si specifica che al fine di poter gestire le terre come *sottoprodotto*, il dichiarante (*proponente/produttore/esecutore*) deve essere in grado di fornire la dimostrazione che:

a) sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;

b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'articolo 21, e si realizza:

1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;

2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

c) sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
d) soddisfano i requisiti di qualità.

Colpevolmente mancano indicazioni di come gestire le terre-rifiuto (oltre al deposito temporaneo) dell' "*End of Waste*". Ed invero non può trascurarsi che l'art. 185, comma 4 – non abrogato – continua a prevedere che "*Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e* ***184-ter***". Ebbene se da un lato, con il DPR 120/17 si è intervenuti sulle terre come sottoprodotti (184-bis) si è omesso di farlo ai sensi del 184-ter nonostante, invece, nella prassi siano assai frequenti le occasioni in cui tali materiali subiscono "trattamenti" direttamente nel cantiere e conseguentemente proliferino le occasioni in cui vengono elevate sanzioni e si formi giurisprudenza[22].

***

6. Sull'assenza di trattamenti diversi dalla *normale pratica industriale*

La condizione del sottoprodotto più problematica rimane quella della lett. C) dell'art. 4 comma 2.

Anche in questa sede infatti sopravvive il dibattito su cosa rientri nel concetto di *normale pratica industriale* e cosa ne deve rimanere fuori. Come noto la giurisprudenza sul sottoprodotto si è sbizzarrita negli ultimi anni per definire i contorni di quali sono i trattamenti consentiti e quali no, in ogni ambito del settore produttivo oltre a questo in commento.

Nel profilo delle *terre e rocce da scavo* tuttavia si gode del vantaggio che la norma stessa fornisce elementi espressi a definire i contorni.

Ed invero l'art. 2, lett. o)[23] definisce "*normale pratica industriale*" in termini generici sottolineando che le operazioni consentite sono "*finalizzate al miglioramento delle loro caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace*" rinviando all'allegato 3 dello stesso DPR.

Quest'ultimo ricomprende tra le attività legittime (che non sforano nelle attività di trattamento di gestione dei rifiuti) quelle più comunemente effettuate:

- *la selezione granulometrica delle terre e rocce da scavo, con l'eventuale eliminazione degli elementi/materiali antropici;*
- *la riduzione volumetrica mediante macinazione;*
- *la stesa al suolo per consentire l'asciugatura e la maturazione delle terre e rocce da scavo al fine di conferire alle stesse migliori caratteristiche di movimentazione, l'umidita' ottimale e favorire l'eventuale biodegradazione naturale degli additivi utilizzati per consentire le operazioni di scavo.*

Non vi rientrano, pertanto, né il lavaggio né il trattamento di stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idoneamente sperimentata per conferire ai materiali da scavo le caratteristiche geotecniche necessarie per il loro utilizzo.

Questa è una delle novità rispetto al DM 161 in quanto la stabilizzazione a calce è stato ritenuto provare impatti negativi sull'ambiente. Secondo l'UE la condizione posta dalla Commissione europea per chiudere il caso EU Pilot 554/13/ENVI è stata, infatti, la soppressione della stabilizzazione a calce nella elencazione positiva delle normali pratiche industriali.

La giurisprudenza si è espressa più volte su tale prospettiva, per ultimo sostenendo che "*Le "comuni pratiche industriali e di cantiere" si ritengono limitate a marginali interventi eseguiti sui sottoprodotti non necessitanti di complesse infrastrutture operative né, comunque, tali da comportare la successiva necessità di procedere, in esito al loro svolgimento, allo smaltimento di copiose quantità di ulteriori materiali ad esse residuati.*[24]"

22 TAR Veneto, sez. III, n. 146 del 10 febbraio 2017: "*La mancanza di regolamenti comunitari o di decreti ministeriali relativi a tutte le procedure di recupero dei rifiuti contrassegnati dal codice CER 170504, lungi dal precludere sic et simpliciter il potere dell'Amministrazione provinciale di valutare comunque, caso per caso, l'eventuale rilascio (nel rispetto delle quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs n.152/2006) delle relative autorizzazioni, comporta al contrario il potere ed il dovere appunto di procedere ad una analisi, ad una valutazione e ad una decisione casistica, rilasciando la autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 D.Lgs n.152/2006 qualora la sostanza che si ottiene dal trattamento e dal recupero del rifiuto soddisfi le quattro condizioni previste dall'art. 184-ter, comma 1, D.Lgs n.152/2006, in conformità all'art. 6, par. 1, della Direttiva 2008/98/CE*".

23 o) «*normale pratica industriale*»: *costituiscono un trattamento di normale pratica industriale quelle operazioni, anche condotte non singolarmente, alle quali possono essere sottoposte le terre e rocce da scavo, finalizzate al miglioramento delle loro caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente efficace. Fermo il rispetto dei requisiti previsti per i sottoprodotti e dei requisiti di qualità ambientale, il trattamento di normale pratica industriale garantisce l'utilizzo delle terre e rocce da scavo conformemente ai criteri tecnici stabiliti dal progetto. L'allegato 3 elenca alcune delle operazioni più comunemente effettuate, che rientrano tra le operazioni di normale pratica industriale.*

24 Cass. Pen., sez. III, n. 41533 del 12 settembre 2017.

Il confine tra il "*tal quale*" (privo di trattamenti) e le operazioni di trattamento consentite (in quanto rientranti nella "*normale pratica industriale*") rimane labile e rimesso a quella giurisprudenza (troppo oscillante) che rimane ancora su due fronti: il primo, ritiene che non può parlarsi di *sottoprodotto* se il materiale, per essere reimpiegato, richieda trasformazioni preliminari[25] (come la frantumazione) in quanto non rientrerebbero nella *normale pratica industriale*; il secondo contesta che il "*residuo di produzione*" debba essere utilizzato tal quale in quanto trattamenti minimi[26] (tra i quali il lavaggio, essiccazione, selezione, cernita, vagliatura, macinazione, frantumazione) sono consentiti (l'allegato 3 del DPR, delinea tre operazioni consentite ma non tutte quelle che la giurisprudenza ha, nel tempo, individuato).

Neanche il sopravvenuto DM 264/16 ha contribuito all'univocità dell'analisi che rimane ancora ancorata all'equo apprezzamento del Giudice sul caso concreto.

***

7. Sulla caratterizzazione

Particolare attenzione viene riservata dal provvedimento alla *caratterizzazione* nella misura in cui è, di fatto, il primo problema da affrontare al fine di comprendere *se, come* e *dove* gestire le terre e rocce scavate.

Ai sensi dell'art. 2, lett. e) si intende per "*caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo*": *attività svolta per accertare la sussistenza dei requisiti di qualita' ambientale delle terre e rocce da scavo in conformita' a quanto stabilito dal presente regolamento"*ed invero si badi che ai sensi della definzione di "*terre e rocce da scavo*" (lett. c, articolo 2), le medesime possono essere ritenute tali (anche laddove contengano materiali spuri sopra indicati) ma tuttavia solo nei limiti in cui "***non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d'uso***".

Nel merito l'obbligo di previa caratterizzazione sussiste:

- ***sia nel caso in cui le terre debbano essere riutilizzate nello stesso sito (art. 24[27] DPR 120/17 e art. 185 D.Lgs. 152/06) come esclusioni dal campo di applicazione dei rifiuti.***

  In tale situazione l'art. 185 limita l'eccezione (a non essere considerato come rifiuto) quel "*suolo*" che deve essere "*non contaminato*".

  L'art. 24 del DPR rafforza tale presupposto nella misura in cui espressamente prevede che "*la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento*".

  L'allegato 4 detta le "*Procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualita' ambientali*" che sono valide sempre e comunque per tutte le *"terre"* (evitando, cioè, di distinguere in ordine a quale cantiere/modalità doverle applicare). La distinzione viene tracciata all'interno del medesimo allegato in base alle possibili sostanze ricollegabili alle attività antropiche svolte sul sito o nelle sue vicinanze, ai parametri caratteristici di eventuali pregresse contaminazioni, di potenziali anomalie del fondo naturale, di inquinamento diffuso, nonchè di possibili apporti antropici legati all'esecuzione dell'opera. I risultati delle analisi sui campioni devono essere confrontati con le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica.
- ***sia nel caso in cui le terre debbano essere utilizzate in un sito diverso come sottoprodotti (art. 4).***

  L'art. 4 del DPR e l'art. 184-bis del T.U.A. indicano tra le quattro condizioni utili alla dimostrazione del *sottoprodotto*, quella della lettera d)[28] dedicata, appunto, all'assenza di contaminazione.

  Anche in tal caso, pertanto, occorrerà il rispetto del medesimo allegato 4 ove si legge che "*il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 184-bis, comma 1, lettera d),*

25 Cass. Pen. n. 17126 del 9 aprile 2015

26 Cass. Pen, n. 40109 del 4 giugno 2015

27 Art. 24, comma 1., DPR 120/2017 " *Ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, le terre e rocce da scavo devono essere conformi ai requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare devono essere utilizzate nel sito di produzione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento*".

28 Art. 4, comma 2, DPR 120/17: "*Ai fini del comma 1 e ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera qq), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:…omissis…d) soddisfano i requisiti di qualita' ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)*".

del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all'interno delle terre e rocce da scavo, comprendenti anche gli additivi utilizzati per lo scavo, sia inferiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne A e B, Tabella 1[29]*, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica, o ai valori di fondo naturali".*

Il *test di cessione*[30] risulta necessario quando le terre e rocce da scavo sono gestite come *sottoprodotti*, come nel caso dell'art. 20 del D.P.R., in quanto specificato dall'art. 4 c. 3 dell'art. 185 D.Lgs. 152/06.

Va infine ricordato che, anche in assenza di materiali di riporto, una delle condizioni imposte dall'art. 20, comma 1, del D.P.R. per il possibile utilizzo come sottoprodotti dei materiali da scavo, è che gli stessi non costituiscano fonte di contaminazione diretta o indiretta per le acque sotterranee; in questo caso il test di cessione rappresenta un possibile strumento di verifica diretta.

*

Il DPR distingue proporzionalmente gli adempimenti sulla caratterizzazione dei materiali come sottoprodotti in funzione dei *cantieri di grandi dimensioni sottoposti a VIA o AIA* e quelli di *piccole dimensioni (e di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA)*. Se è vero, infatti, che l'allegato 4 si applica in tutti i casi, come sopra specificato:

- solo per i primi, quelli maggiori di 6.000 mc autorizzati in VIA o AIA, si devono applicare anche gli allegati n. 1 ("*Caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo*") e n. 2 ("*Procedure di campionamento in fase di progettazione*"), entrambi richiamati dall'art. 8 del DPR.
- Per i cantieri inferiori ai 6000 mc e cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a Via e AIA, invece l'obbligo di analisi non è esplicitato ma tuttavia il dichiarante si assume la responsabilità (anche penale) di rispettare i limiti qualitativi previsti dalla norma, per cui è opportuno che disponga di valide informazioni tecniche a supporto di quanto dichiarato, da esibire in fase di eventuali controlli.

Solo le terre e rocce da scavo che abbiano superato tale verifica di contaminazione sono utilizzabili per reinterri, riempimenti, rimodellazioni, miglioramenti fondiari o viari oppure per altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali, per rilevati, per sottofondi e, nel corso di processi di produzione industriale, in sostituzione dei materiali di cava:

- se la concentrazione di inquinanti rientra nei limiti di cui alla colonna A[31], in qualsiasi sito a prescindere dalla sua destinazione;
- se la concentrazione di inquinanti è compresa fra i limiti di cui alle colonne A e B[32], in siti a destinazione produttiva (commerciale e industriale).

***

8. Sul procedimento

Il DPR 120/17 traccia due distinti procedimenti a seconda della tipologia di cantiere:

- il primo procedimento è quello relativo ai cantieri superiori ai 6.000 mc sottoposti a VIA o AIA (Capo II "*Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni*", articoli da 8 a 19);
- il secondo è quello relativo a tutti gli altri cantieri (Capo III "*Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni*"; art. 20-22).

  Quanto ai primi, comanda il *Piano di Utilizzo* che l'allegato n. 5 descrive nel dettaglio quanto a contenuti ed allegazioni dovendo il proponente saper indicare:
  - *Ubicazione*
  - *Volumi terre scavate e loro utilizzi*
  - *Operazioni di normale pratica industriale*
  - *Descrizione operazioni e risultati della caratterizzazione*
  - *Siti intermedi e di destinazione*
  - *Inquadramento territoriale e topo-cartografico*
  - *Inquadramento urbanistico*
  - *Inquadramento geologico e idrogeologico*
  - *Descrizione attività svolte nel sito*

29 Tabella 1 "Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare".

30 introdotto dall'art. 41, comma 3, del dl 69/2013, così come convertito nella legge 98/2013.

31 colonna A ("*Siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale*").

32 colonna B ("*Siti commerciali e industriali*").

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di *Daniele Carissimi*

Diversamente la *dichiarazione*[33] di cui all'art. 21 necessaria per i piccoli cantieri non prevede alcuna allegazione (il *produttore* deve "*dimostrare...che le terre e rocce non costituiscono fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee*"[34]) ma solo la compilazione dell'allegato n. 6 che si limita a dover indicare:

- I dati del "*produttore*" il quale dichiara "*che i materiali da scavo provenienti dal sito di produzione…prodotti nel corso di attività e di interventi autorizzati …sono sottoposti al regime di cui all'art. 184-bis del d.lgs. 152 del 2006 poiché rispettano le disposizioni di cui all'Articolo 4"* del DPR 120/17;
- Gli estremi dell'opera principale (che deve essere già previamente autorizzata) da cui traggono origine gli scavi che produrranno le terre;
- Dati del sito di produzione;
- I dati dell'eventuale/i sito/i di deposito intermedio (possono essere infatti anche più di uno);
- I dati del sito/i di destinazione;
- Tempi previsti per l'utilizzo

Nella tabella di seguito le differenze:

CANTIERI	>6.000 mc VIA o AIA	TUTTI GLI ALTRI CANTIERI
Dichiarazione condizioni del sottoprodotto	PIANO DI UTILIZZO	DICHIARAZIONE ART. 21
Trasmesso da:	proponente	produttore
Dichiarazione di sussistenza delle condizioni dell'art. 4 per sottoprodotto	SI	SI
Autorità competente	Stabilito dalla normativa regionale	Comune del luogo di produzione
Destinatari della dichiarazione	Autorità competente e ARPA	Comune del luogo di produzione e ARPA territorialmente competente
Termine di attesa con silenzio assenso prima di iniziare i lavori	90 giorni	15 giorni
Richiesta integrazioni procedimentali	Una sola volta entro il termine perentorio di 30 giorni dalla presentazione	NO[35]
Validazione preliminare del piano di ARPA su richiesta del proponente	SI (abbrevia di 45 giorni i tempi del procedimento)	NO
Richiesta controlli preventivi ed ARPA	SI	NO
Richiesta di intervento di ARPA da parte del Comune per le verifiche su casi dubbi	SI (va motivata, apre il contraddittorio col proponente ed estende la conclusione del procedimento a 60 giorni)	
Modifica sostanziale. Presentazione nuova istanza (termine di attesa in silenzio assenso)	(entro 15 gg dalla verificazione per gli aumenti di volume superiori al 20%; 60 gg per i cambiamenti di sito di destinazione, di deposito intermedio e modifica tecnologie di scavo)	(15 gg per gli aumenti di volume, per i cambiamenti di sito di destinazione, di deposito intermedio e modifica tecnologie di scavo)
Presentazioni possibili di modifica sostanziale	Non più di due volte salvo circostanze imprevedibili	Non più di due volte salvo circostanze imprevedibili
Efficacia temporale entro cui gestire le terre	Indicato nel singolo Piano di Utilizzo ma comunque entro il termine di validità del titolo edilizio	Entro un anno dalla produzione tranne il caso in cui il titolo edilizio dell'opera sia superiore e comunque entro il termine di validità del titolo edilizio.
Inizio dei lavori	Entro due anni dalla presentazione del piano	NON ESPLICITATO
Obbligo di conservazione	Presso il sito di produzione, presso la sede legale del proponente e, se diverso, dell'esecutore	NON ESPLICITATO
Durata della conservazione	5 anni dalla redazione del Piano	NON ESPLICITATO
Proroga	Una sola volta per non più di due anni in presenza di motivate circostanze	Una sola volta per non più di sei mesi in presenza di motivate circostanze
Presentazione Dichiarazione Avvenuto Utilizzo	SI (esecutore)	SI (produttore)

33 La dichiarazione è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, oppure sottoscritta e inviata unitamente alla fotocopia del documento di identità ai sensi dell'art. 38 del DPR n. 445/2000.

34 cfr. art. 20 comma 1 DPR 120/17.

35 Nonostante l'art. 21 non preveda espressamente tale opzione, si ritiene comunque applicabile l'art. 71, comma 3, del DPR 445/2000, a vantaggio dell'Autorità competente o ARPA al fine della regolarizzazione, qualora la dichiarazione

*

L'art. 9, comma 1 del D.P.R. prevede che il P.U.T. e la dichiarazione di utilizzo dell'art. 21 siano inviati *"per via telematica"*.

Quindi la PEC è l'unico modo di trasmissione del Piano di Utilizzo, che deve contenere la Dichiarazione di cui all'art. 9, comma 2 del D.P.R. Il DPR 445/2000 prevede tuttavia due modalità di presentazione della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, cioè che la dichiarazione possa:

- *"essere sottoscritta dall'interessato in presenza del personale addetto,*
- *ovvero sottoscritta e presentata unitamente alla fotocopia non autenticata di un documento di identità valido del sottoscrittore"*.

Risulta evidente che nel secondo caso il documento può essere inviato per PEC e che tale forma, in ossequio ai principi di smaterializzazione degli atti, sia preferibile rispetto alla prima. Poiché il P.U.T. deve essere inviato per via telematica, anche l'allegata dichiarazione sarà inviata con lo stesso mezzo.

***

9. Sul trasporto

Per le terre e rocce da scavo qualificate *sottoprodotti* il trasporto fuori dal *sito di produzione* è accompagnato dalla documentazione indicata nell'allegato 7.

Quest'ultimo prevede che per ogni automezzo che trasporta terre e rocce da scavo qualificate *sottoprodotto* da un *sito di produzione* verso un *sito di destinazione* o di *deposito intermedio* previsti dal *piano di utilizzo* o dalla *dichiarazione di cui all'articolo 21*, dove deve essere indicato:

- *anagrafica del sito di produzione;*
- *anagrafica sito di destinazione o del sito di deposito intermedio;*
- *anagrafica della ditta che effettua il trasporto;*
- *condizioni di trasporto.*

Occorrono due firme: quella del *produttore/esecutore* in partenza e quella del responsabile del *sito di destinazione* (nel senso di quello di arrivo).

Tale documentazione equivale, ai fini della responsabilità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, alla copia del contratto in forma scritta di cui all'articolo 6 del medesimo decreto legislativo.

La documentazione citata è predisposta in triplice copia, una per il *proponente* o per il *produttore*, una per il *trasportatore* e una per il *destinatario*, anche se del *sito intermedio*, ed è conservata dai predetti soggetti per tre anni e resa disponibile, in qualunque momento, all'autorità di controllo. Qualora il *proponente* e *l'esecutore* sono soggetti diversi, una quarta copia della documentazione deve essere conservata dall'esecutore.

Da notare che non è per forza necessarie una scheda per ogni viaggio (nonostante rimanga l'opzione preferibile al fine di scongiurare rischi e garantire una fluida difesa rispetto a eventuali contestazioni) in quanto l'allegato prevede di indicare una scheda per ogni mezzo che non esclude possa eseguire più viaggi per un volume totale (in tal caso le tracciabilità parziali andranno indicate nel campo "NUMERO VIAGGI").

Nonostante l'allegato non preveda la possibilità di indicare come punto di partenza il *sito di deposito intermedio* non si ritiene si possa, con ciò, dubitare della doverosità dell'allegato. Pertanto dovrà essere utilizzata anche per tale tratta il modello avendo cura di modificare la dicitura per il campo relativo al sito di partenza (che non sarò quello di *produzione* ma, bensì, quello di *deposito intermedio*).

***

10. Sulla dichiarazione di avvenuto utilizzo

Ai sensi dell'art. 7 del DPR l'utilizzo delle terre e rocce da scavo in conformita' al *piano di utilizzo* o alla *dichiarazione di cui all'articolo 21* è attestato all'autorita' competente mediante la "*dichiarazione di avvenuto utilizzo*".

La medesima, è resa dall'*esecutore* o dal *produttore* con la trasmissione, anche solo in via telematica, del modulo di cui all'allegato 8:

- *all'autorità e all'Agenzia di protezione ambientale competenti per il sito di destinazione,*
- *al comune del sito di produzione e*
- *al comune del sito di destinazione.*

La dichiarazione è conservata per cinque anni dall'*esecutore* o dal *produttore* ed è resa disponibile all'autorità di controllo.

La *dichiarazione di avvenuto utilizzo* deve essere resa ai soggetti di cui al comma 2, entro il termine di validità del *piano di utilizzo* o della *dichiarazione di cui all'articolo 21*.

Con questa dichiarazione postuma all'esecuzione dell'intervento, pertanto, il *produttore/esecutore* dichiara:

presenti delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio, non costituenti falsità.

- di aver gestito il volume delle terre (da dichiarare nella misura del volume) delle terre in conformità del Piano o della dichiarazione;
- di averle utilizzate nell'opera del sito di destinazione e/o nel processo produttivo della tale ditta.

***

11. Sulle sanzioni

Il DPR 120 non introduce alcuna sanzione specifica. Le violazione del DPR infatti riconduce sempre al dettato del D.Lgs. 152/06 nella misura in cui, infatti, trasforma giuridicamente le terre e rocce inizialmente qualificate come *sottoprodotto* in *rifiuti*.

Ciò avviene espressamente:

- nel caso in cui scadano i termini indicati nel Piano di utilizzo (art. 14, comma 2);
- in caso di violazione degli obblighi assunti nel piano di utilizzo (art. 14, comma 3);
- il venir meno di una delle condizioni del *sottoprodotto* di cui all'articolo 4 (art. 14, comma 4);
- allorquando si ometta di procedere ad inoltrare l'istanza di modifica laddove si manifestino le condizioni delle stesse;
- nel caso in cui non si proceda a richiedere la proroga del Piano/dichiarazione dopo le scadenze;
- nel caso in cui la "*dichiarazione di avvenuto utilizzo*" non sia resa ai soggetti di cui al comma 2, entro il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21[36].

Da notare che semplici disattenzioni formali (dimenticarsi di richiedere la proroga tanto per dirne una) potrebbero determinare conseguenze inimmaginabili.

Basti fare un esempio: il semplice trascorso di un anno in deposito, in cantieri di piccole dimensioni, senza che sia ancora intervenuto l'utilizzo di terre scavate (un anno prima qualificate come sottoprodotto), è assolutamente idonea a configurare una violazione censurabile come *discarica abusiva* sanzionata dall'art. 256 comma 3 del D. Lgs. 152/06. A tale sanzione sono astrattamente sottoposti non solo l'autore del reato (il legale rappresentante della ditta esecutrice come produttore/detentore del rifiuto) nonché il legale rappresentante della società/ente committente del lavoro come produttore giuridico del rifiuto – i quali risponderebbero personalmente di una contravvenzione che prevede arresto e ammenda[37] - ma anche comulativamente le due società (committente ed esecutrice) intese come persone giuridiche ai sensi del D.Lgs. 231/2001 che, nel caso specifico, prevede non solo pene pecuniarie (che possono superare il milione di euro) ma anche pene interdittive che arrivano fino alla revoca/sospensione delle autorizzazioni, l'impossibilità di contrattare con la pubblica amministrazione, l'impossibilità di accedere a finanziamenti pubblici.

Da non trascurare poi le ulteriori sanzioni penali a cui potrà essere sottoposto il dichiarante nel caso in cui venga riconosciuto colpevole di dichiarazione non veritiera o di falsità negli atti ai sensi dell'art. 76 del DPR 445/2000.

***

12. Sui controlli

L'ARPA procede ai controlli ai sensi dell'art. 9 comma 7 e art. 21, comma 6, del D.P.R. 13 giugno 2017, con costi a carico del produttore. Tuttavia non può ritenersi l'esclusivo titolare per quanto riguarda in senso più generale i controlli su questa ed altre norme ambientali sulla base dell'art. 28 del D.P.R. 13 giugno 2017.

Controlli sulla corretta applicazione della normativa, che si configura comunque come una normativa di favore costruita nell'ambito della gestione dei rifiuti, possono essere effettuati da tutti i soggetti abilitati ai controlli ambientali (Carabinieri Forestali, Carabinieri, Finanza, Ispettori Provinciali, Polizia Municipale, e così via).

***

13. Sulle norme transitorie e finali

Il provvedimento prevede che i piani e i progetti di utilizzo già approvati prima dell'entrata in vigore del DPR 120/17 restano disciplinati dalla relativa normativa previgente, che si applica anche a tutte le modifiche e agli aggiornamenti dei suddetti piani

36 Il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti, non costituisce utilizzo, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b).

37 Art. 256 comma 3, D.Lgs. 152/06: "3. *Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro 5.200 a euro 52.000 se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi*".

e progetti intervenuti successivamente all'entrata in vigore del regolamento[38]. I progetti per i quali alla data di entrata in vigore del presente regolamento è in corso una procedura ai sensi della normativa previgente restano disciplinati dalle relative disposizioni. Per tali progetti è fatta comunque salva la facoltà di presentare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o la dichiarazione di cui all'articolo 21 ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente regolamento.

***

14. Sulle abrogazioni

A norma dell'art. 31 dal 22 agosto 2017 (data di entrata in vigore del decreto) sono abrogati i precedenti provvedimenti che regolamentavano la materia:

- per i cantieri VIA o AIA superiori ai 6.000 mc (il decreto 10 agosto 2012, n. 161 e l'articolo 184-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152);
- per tutti gli altri cantieri gli articoli 41, comma 2 e 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

38 Resta fermo che i materiali riconducibili alla definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del presente regolamento utilizzati e gestiti in conformità ai progetti di utilizzo approvati ai sensi dell'articolo 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero ai piani di utilizzo approvati ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, sono considerati a tutti gli effetti sottoprodotti e legittimamente allocati nei siti di destinazione.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

"Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo"

MILANO BOLOGNA ROMA

13 dicembre 2017 2 febbraio 2018 9 febbraio 2018

1 febbraio 2018

www.ambientelegale.it/formazione • formazione@ambientelegale.it

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di *Daniele Carissimi*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 giugno 2017, n. 120

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 - Oggetto e finalità

1. Con il presente regolamento sono adottate, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, disposizioni di riordino e di semplificazione della disciplina inerente la gestione delle terre e rocce da scavo, con particolare riferimento:

a) alla gestione delle terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti, ai sensi dell'articolo 184-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, di grandi dimensioni e di grandi dimensioni non assoggettati a VIA o a AIA, compresi quelli finalizzati alla costruzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture;
b) alla disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti;
c) all'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti;
d) alla gestione delle terre e rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica.

2. Il presente regolamento, in attuazione dei principi e delle disposizioni della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, disciplina le attività di gestione delle terre e rocce da scavo, assicurando adeguati livelli di tutela ambientale e sanitaria e garantendo controlli efficaci, al fine di razionalizzare e semplificare le modalità di utilizzo delle stesse.

Art. 2 - Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui agli articoli 183, comma 1, e 240 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le seguenti:

a) «lavori»: comprendono le attività di costruzione, scavo, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere;
b) «suolo»: lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, comprese le matrici materiali di riporto ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28;
c) «terre e rocce da scavo»: il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra. Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purchè le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d'uso;
d) «autorità competente»: l'autorità che autorizza la realizzazione dell'opera nel cui ambito sono generate le terre e rocce da scavo e, nel caso di opere soggette a procedimenti di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente di cui all'articolo 5, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
e) «caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo»: attività svolta per accertare la sussistenza dei requisiti di qualità ambientale delle terre e rocce da scavo in conformità a quanto stabilito dal presente regolamento;
f) «piano di utilizzo»: il documento nel quale il proponente attesta, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il rispetto delle condizioni e dei requisiti previsti dall'articolo 184-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dall'articolo 4 del presente regolamento, ai fini dell'utilizzo come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo generate in cantieri di grandi dimensioni;
g) «dichiarazione di avvenuto utilizzo»: la dichiarazione con la quale il proponente o l'esecutore o il produttore attesta, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, l'avvenuto utilizzo delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti in conformità al piano di utilizzo o alla dichiarazione di cui all'articolo 21;
h) «ambito territoriale con fondo naturale»: porzione di territorio geograficamente individuabile in cui può essere dimostrato che un valore di concentrazione di una o più sostanze nel suolo, superiore alle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sia ascrivibile a fenomeni naturali legati alla specifica pedogenesi del territorio stesso, alle sue caratteristiche litologiche e alle condizioni chimico-fisiche presenti;
i) «sito»: area o porzione di territorio geograficamente definita e perimetrata, intesa nelle sue matrici ambientali (suolo e acque sotterranee);
l) «sito di produzione»: il sito in cui sono generate le terre e rocce da scavo;
m) «sito di destinazione»: il sito, come indicato dal piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21, in cui le terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotto sono utilizzate;
n) «sito di deposito intermedio»: il sito in cui le terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotto sono temporaneamente depositate in attesa del loro utilizzo finale e che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 5;
o) «normale pratica industriale»: costituiscono un trattamento di normale pratica industriale quelle operazioni, anche condotte non singolarmente, alle quali possono essere sottoposte le terre e rocce da scavo, finalizzate al miglioramento delle loro caratteristiche merceologiche per renderne l'utilizzo maggiormente produttivo e tecnicamente effica-

ce. Fermo il rispetto dei requisiti previsti per i sottoprodotti e dei requisiti di qualità ambientale, il trattamento di normale pratica industriale garantisce l'utilizzo delle terre e rocce da scavo conformemente ai criteri tecnici stabiliti dal progetto. L'allegato 3 elenca alcune delle operazioni più comunemente effettuate, che rientrano tra le operazioni di normale pratica industriale;

p) «proponente»: il soggetto che presenta il piano di utilizzo;

q) «esecutore»: il soggetto che attua il piano di utilizzo ai sensi dell'articolo 17;

r) «produttore»: il soggetto la cui attività materiale produce le terre e rocce da scavo e che predispone e trasmette la dichiarazione di cui all'articolo 21;

s) «ciclo produttivo di destinazione»: il processo produttivo nel quale le terre e rocce da scavo sono utilizzate come sottoprodotti in sostituzione del materiale di cava;

t) «cantiere di piccole dimensioni»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, comprese quelle prodotte nel corso di attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

u) «cantiere di grandi dimensioni»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

v) «cantiere di grandi dimensioni non sottoposto a VIA o AIA»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere non soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

z) «sito oggetto di bonifica»: sito nel quale sono state attivate le procedure di cui al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

aa) «opera»: il risultato di un insieme di lavori che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale e di ingegneria naturalistica.

Art. 3 - Esclusioni dal campo di applicazione

1. Il presente regolamento non si applica alle ipotesi disciplinate dall'articolo 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento i rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti, la cui gestione è disciplinata ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

TITOLO II - Terre e rocce da scavo che soddisfano la definizione di sottoprodotto

CAPO I - Disposizioni comuni

Art. 4 - Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti

1. In attuazione dell'articolo 184-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il presente Capo stabilisce i requisiti generali da soddisfare affinché le terre e rocce da scavo generate in cantieri di piccole dimensioni, in cantieri di grandi dimensioni e in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA, siano qualificati come sottoprodotti e non come rifiuti, nonché le disposizioni comuni ad esse applicabili. Il presente Capo definisce, altresì, le procedure per garantire che la gestione e l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti avvenga senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente.

2. Ai fini del comma 1 e ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera gg), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:

a) sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;

b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'articolo 21, e si realizza:
   1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;
   2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

d) sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; e soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b).

3. Nei casi in cui le terre e rocce da scavo contengano materiali di riporto, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo la metodologia di cui all'allegato 10. Oltre al rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui al comma 2, lettera d), le matrici materiali di riporto sono sottoposte al test di cessione, effettuato secondo le metodiche di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 5 febbraio 1998, recante «Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero», pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, per i parametri pertinenti, ad esclusione del parametro amianto, al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sot-

terranee, di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo 5, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o, comunque, dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo.
4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 24, comma 2, sull'utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce da scavo contenenti amianto presente negli affioramenti geologici naturali, alle terre e rocce da scavo, ai fini del loro utilizzo quali sottoprodotti, si applica per il parametro amianto la Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo quanto previsto dall'allegato 4 al presente regolamento. Il parametro amianto è escluso dall'applicazione del test di cessione.
5. La sussistenza delle condizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 è attestata tramite la predisposizione e la trasmissione del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21, nonché della dichiarazione di avvenuto utilizzo in conformità alle previsioni del presente regolamento.

Art. 5 - Deposito intermedio
1. Il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo può essere effettuato nel sito di produzione, nel sito di destinazione o in altro sito a condizione che siano rispettati i seguenti requisiti:
a) il sito rientra nella medesima classe di destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione, nel caso di sito di produzione i cui valori di soglia di contaminazione rientrano nei valori di cui alla colonna B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, oppure in tutte le classi di destinazioni urbanistiche, nel caso in cui il sito di produzione rientri nei valori di cui alla colonna A, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del medesimo decreto legislativo;
b) l'ubicazione e la durata del deposito sono indicate nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21;
c) la durata del deposito non può superare il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21;
d) il deposito delle terre e rocce da scavo è fisicamente separato e gestito in modo autonomo anche rispetto ad altri depositi di terre e rocce da scavo oggetto di differenti piani di utilizzo o dichiarazioni di cui all'articolo 21, e a eventuali rifiuti presenti nel sito in deposito temporaneo;
e) il deposito delle terre e rocce da scavo è conforme alle previsioni del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21 e si identifica tramite segnaletica posizionata in modo visibile, nella quale sono riportate le informazioni relative al sito di produzione, alle quantità del materiale depositato, nonché i dati amministrativi del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21.
2. 1Il proponente o il produttore può individuare nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21, uno o più di siti di deposito intermedio idonei. In caso di variazione del sito di deposito intermedio indicato nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21, il proponente o il produttore aggiorna il piano o la dichiarazione in conformità alle procedure previste dal presente regolamento.
3. Decorso il periodo di durata del deposito intermedio indicato nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di cui all'articolo 21, viene meno, con effetto immediato, la qualifica di sottoprodotto delle terre e rocce non utilizzate in conformità al piano di utilizzo o alla dichiarazione di cui all'articolo 21 e, pertanto, tali terre e rocce sono gestite come rifiuti, nel rispetto di quanto indicato nella Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152..

Art. 6 - Trasporto
1. Per le terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti il trasporto fuori dal sito di produzione è accompagnato dalla documentazione indicata nell'allegato 7. Tale documentazione equivale, ai fini della responsabilità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, alla copia del contratto in forma scritta di cui all'articolo 6 del medesimo decreto legislativo.
2. La documentazione di cui al comma 1 è predisposta in triplice copia, una per il proponente o per il produttore, una per il trasportatore e una per il destinatario, anche se del sito intermedio, ed è conservata dai predetti soggetti per tre anni e resa disponibile, in qualunque momento, all'autorità di controllo. Qualora il proponente e l'esecutore sono soggetti diversi, una quarta copia della documentazione deve essere conservata dall'esecutore.

Art. 7 - Dichiarazione di avvenuto utilizzo
1. L'utilizzo delle terre e rocce da scavo in conformità al piano di utilizzo o alla dichiarazione di cui all'articolo 21 è attestato all'autorità competente mediante la dichiarazione di avvenuto utilizzo.
2. La dichiarazione di avvenuto utilizzo, redatta ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è resa dall'esecutore o dal produttore con la trasmissione, anche solo in via telematica, del modulo di cui all'allegato 8 all'autorità e all'Agenzia di protezione ambientale competenti per il sito di destinazione, al comune del sito di produzione e al comune del sito di destinazione. La dichiarazione è conservata per cinque anni dall'esecutore o dal produttore ed è resa disponibile all'autorità di controllo.
3. La dichiarazione di avvenuto utilizzo deve essere resa ai soggetti di cui al comma 2, entro il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'allegato 7; l'omessa dichiarazione di avvenuto utilizzo entro tale termine comporta la cessazione, con effetto immediato, della qualifica delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto.
4. Il deposito intermedio delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti, non costituisce utilizzo, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b).

CAPO II - Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni

Art. 8 - Ambito di applicazione
1. Gli articoli da 9 a 18 si applicano alla gestione delle terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni, come definiti nell'articolo 2, comma 1, lettera u), che, sulla base della caratterizzazione

ambientale effettuata in conformità agli allegati 1 e 2, soddisfano i requisiti di qualità ambientale previsti dall'allegato 4 per le modalità di utilizzo specifico.

Art. 9 - Piano di utilizzo

1. Il piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo, redatto in conformità alle disposizioni di cui all'allegato 5, è trasmesso dal proponente all'autorità competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, per via telematica, almeno novanta giorni prima dell'inizio dei lavori. Nel caso in cui l'opera sia oggetto di una procedura di valutazione di impatto ambientale o di autorizzazione integrata ambientale ai sensi della normativa vigente, la trasmissione del piano di utilizzo avviene prima della conclusione del procedimento.
2. Il piano include la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà redatta ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con la quale il legale rappresentante dell'impresa o la persona fisica proponente l'opera, attesta la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, in conformità anche a quanto previsto nell'allegato 3, con riferimento alla normale pratica industriale.
3. L'autorità competente verifica d'ufficio la completezza e la correttezza amministrativa della documentazione trasmessa. Entro trenta giorni dalla presentazione del piano di utilizzo, l'autorità competente può chiedere, in un'unica soluzione, integrazioni alla documentazione ricevuta. Decorso tale termine la documentazione si intende comunque completa.
4. Decorsi novanta giorni dalla presentazione del piano di utilizzo ovvero dalla eventuale integrazione dello stesso ai sensi del comma 3, il proponente, a condizione che siano rispettati i requisiti indicati nell'articolo 4, avvia la gestione delle terre e rocce da scavo nel rispetto del piano di utilizzo, fermi restando gli eventuali altri obblighi previsti dalla normativa vigente per la realizzazione dell'opera.
5. La sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4 è verificata dall'autorità competente sulla base del piano di utilizzo. Per le opere soggette alle procedure di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente può, nel provvedimento conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale, stabilire prescrizioni ad integrazione del piano di utilizzo.
6. L'autorità competente, qualora accerti la mancata sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione delle attività di gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti.
7. Fermi restando i compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, l'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente effettua, secondo una programmazione annuale, le ispezioni, i controlli, i prelievi e le verifiche necessarie ad accertare il rispetto degli obblighi assunti nel piano di utilizzo trasmesso ai sensi del comma 1 e degli articoli 15 e 16, secondo quanto previsto dall'allegato 9. I controlli sono disposti anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate.
8. Nella fase di predisposizione del piano di utilizzo, il proponente può chiedere all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente o ai soggetti individuati dal decreto di cui all'articolo 13, comma 2, di eseguire verifiche istruttorie tecniche e amministrative finalizzate alla validazione preliminare del piano di utilizzo. In caso di validazione preliminare del piano di utilizzo, i termini del comma 4 sono ridotti della metà.
9. Il proponente, dopo avere trasmesso il piano di utilizzo all'autorità competente, può chiedere all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente o ai soggetti individuati dal decreto di cui all'articolo 13, comma 2, lo svolgimento in via preventiva dei controlli previsti dal comma 7.
10. Gli oneri economici derivanti dalle attività svolte dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente ai sensi dei commi 7, 8 e 9, nonché quelli derivanti dalle attività svolte dai soggetti individuati dal decreto di cui all'articolo 13, comma 2, ai sensi dei commi 8 e 9, sono a carico del proponente.

Art. 10 - Terre e rocce conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione - CSC

1. Qualora nelle terre e rocce da scavo le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 non superino le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e del sito di destinazione indicati nel piano di utilizzo, il piano di utilizzo è predisposto e trasmesso secondo le procedure indicate nell'articolo 9.
2. Per verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, l'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione del piano di utilizzo o dell'eventuale integrazione dello stesso, può chiedere all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente di effettuare le dovute verifiche, con imposizione dei relativi oneri a carico del proponente, motivando la richiesta con riferimento alla tipologia di area in cui è realizzata l'opera o alla presenza di interventi antropici non sufficientemente indagati; in tal caso l'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente può chiedere al proponente un approfondimento d'indagine in contraddittorio e, entro sessanta giorni, accerta la sussistenza dei requisiti di cui sopra comunicando gli esiti all'autorità competente.

Art. 11 - Terre e rocce da scavo conformi ai valori di fondo naturale

1. Qualora la realizzazione dell'opera interessi un sito in cui, per fenomeni di origine naturale, nelle terre e rocce da scavo le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4, superino le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto n. 152 del 2006, è fatta salva la possibilità che le concentrazioni di tali parametri vengano assunte pari al valore di fondo naturale esistente. A tal fine, in fase di predisposizione del piano di utilizzo, il proponente segnala il superamento di cui sopra ai sensi dell'articolo 242 del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e contestualmente presenta all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente un piano di indagine per definire i valori di fondo naturale da assumere. Tale piano, condiviso con la competente Agenzia, è eseguito dal proponente con oneri a proprio carico, in contraddittorio con l'Agenzia entro 60 giorni dalla presentazione dello stesso. Il piano di indagine può fare riferimento anche ai dati pubblicati e validati dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente relativi all'area oggetto di indagine. Sulla base delle risultanze del piano di indagine, nonché di altri dati disponibili per l'area oggetto di indagine, l'Agenzia di protezione ambientale competente per territorio definisce i valori di fondo naturale. Il proponente predispone il piano di utilizzo sulla base dei valori di fondo definiti dall'Agenzia.
2. Le terre e rocce da scavo di cui al comma 1 sono utilizzabili nell'ambito del sito di produzione o in un sito diverso a condizione che tale ultimo sito presenti valori di fondo naturale con caratteristiche analoghe in termini di concentrazione per tutti i parametri oggetto di superamento nella caratterizzazione del sito di produzione. La predisposizione e la presentazione del piano di utilizzo avviene secondo le procedure e le modalità di cui all'articolo 9.

Art. 12 - Terre e rocce da scavo prodotte in un sito oggetto di bonifica
1. Nel caso in cui il sito di produzione ricada in un sito oggetto di bonifica, sulla base dei risultati della caratterizzazione di cui all'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, su richiesta e con oneri a carico del proponente, i requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 4, riferiti sia al sito di produzione che al sito di destinazione, sono validati dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente. Quest'ultima, entro sessanta giorni dalla richiesta, comunica al proponente se per le terre e rocce da scavo i valori riscontrati, per i parametri pertinenti al procedimento di bonifica, non superano le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto 3 aprile 2006, n 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e di destinazione che sarà indicato nel piano di utilizzo. In caso di esito positivo, la predisposizione e la presentazione del piano di utilizzo avviene secondo le procedure e le modalità indicate nell'articolo 9.

Art. 13 - Controllo equipollente
1. Nel caso in cui l'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente non esegua le attività previste dagli articoli 10, 11, 12 e 20, comma 3, nei termini rispettivamente stabiliti dagli articoli 10, comma 2, 11, comma 1, 12, comma 1, e 20, comma 3; le suddette attività possono, su richiesta e con oneri a carico del proponente, essere eseguite anche da altri organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti.
2. Ai fini del comma 1, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, è individuato l'elenco degli organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici che svolgono attività tecnico-scientifica in materia ambientale o sanitaria dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente e sono approvate le tabelle recanti le tariffe che i proponenti devono corrispondere quali corrispettivi delle prestazioni richieste.

Art. 14 - Efficacia del piano di utilizzo
1. Nel piano di utilizzo è indicata la durata del piano stesso. Salvo deroghe espressamente motivate dall'autorità competente in ragione delle opere da realizzare, l'inizio dei lavori avviene entro due anni dalla presentazione del piano di utilizzo.
2. Allo scadere dei termini di cui al comma 1, viene meno la qualifica di sottoprodotto delle terre e rocce da scavo con conseguente obbligo di gestire le stesse come rifiuti ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
3. In caso di violazione degli obblighi assunti nel piano di utilizzo viene meno la qualifica di sottoprodotto delle terre e rocce da scavo con conseguente obbligo di gestirle come rifiuto, ai sensi della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
4. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 15, il venir meno di una delle condizioni di cui all'articolo 4, fa cessare la validità del piano di utilizzo e comporta l'obbligo di gestire le terre e rocce da scavo come rifiuto ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
5. Il piano di utilizzo è conservato presso il sito di produzione delle terre e rocce da scavo e presso la sede legale del proponente e, se diverso, anche dell'esecutore, per cinque anni a decorrere dalla data di redazione dello stesso e reso disponibile in qualunque momento all'autorità di controllo. Copia di tale documentazione è conservata anche dall'autorità competente.

Art. 15 - Aggiornamento del piano di utilizzo
1. In caso di modifica sostanziale dei requisiti di cui all'articolo 4, indicati nel piano di utilizzo, il proponente o l'esecutore aggiorna il piano di utilizzo e lo trasmette in via telematica ai soggetti di cui all'articolo 9, comma 1, corredato da idonea documentazione, anche di natura tecnica, recante le motivazioni a sostegno delle modifiche apportate. L'autorità competente verifica d'ufficio la completezza e la correttezza amministrativa della documentazione presentata e, entro trenta giorni dalla presentazione del piano di utilizzo aggiornato, può chiedere, in un'unica soluzione, integrazioni della documentazione. Decorso tale termine la documentazione si intende comunque completa.
2. Costituisce modifica sostanziale:
a) l'aumento del volume in banco in misura superiore al 20% delle terre e rocce da scavo oggetto del piano di utilizzo;
b) la destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di destinazione o ad un utilizzo diversi da quelli indicati nel piano di utilizzo;
c) la destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di deposito intermedio diverso da quello indicato nel piano di utilizzo;

d) la modifica delle tecnologie di scavo.

Gli effetti delle modifiche sostanziali del piano di utilizzo sulla procedura di VIA sono definiti dalle disposizioni del Titolo III, della Parte II, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

3. Nel caso previsto dal comma 2, lettera a), il piano di utilizzo è aggiornato entro 15 giorni dal momento in cui è intervenuta la variazione. Decorso tale termine cessa, con effetto immediato, la qualifica come sottoprodotto della quota parte delle terre e rocce da scavo eccedenti le previsioni del piano di utilizzo. Decorsi sessanta giorni dalla trasmissione del piano di utilizzo aggiornato, senza che sia intervenuta richiesta di integrazione documentale da parte dell'autorità competente, le terre e rocce da scavo eccedenti il volume del piano originario sono gestite in conformità al piano di utilizzo aggiornato.

4. Nei casi previsti dal comma 2, lettere b) e c), decorsi 60 giorni dalla trasmissione del piano di utilizzo aggiornato, senza che sia intervenuta richiesta di integrazione documentale da parte dell'autorità competente, le terre e rocce da scavo possono essere utilizzate e gestite in modo conforme al piano di utilizzo aggiornato.

5. Nel caso previsto dal comma 2, lettera d), decorsi 60 giorni dalla trasmissione del piano di utilizzo aggiornato, senza che sia intervenuta richiesta di integrazione documentale da parte dell'autorità competente, possono essere applicate le tecnologie di scavo previste dal piano di utilizzo aggiornato.

6. La procedura di aggiornamento del piano di utilizzo relativa alle modifiche sostanziali di cui alla lettera b) del comma 2, può essere effettuata per un massimo di due volte, fatte salve eventuali deroghe espressamente motivate dall'autorità competente in ragione di circostanze sopravvenute impreviste o imprevedibili.

Art. 16 - Proroga del piano di utilizzo e accertamenti sul piano di utilizzo aggiornato o prorogato

1. Il termine di cui all'articolo 14, comma 1, relativo all'inizio dei lavori o alla durata del piano di utilizzo, può essere prorogato una sola volta e per la durata massima di due anni in presenza di circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili, fatte salve eventuali deroghe espressamente motivate dall'autorità competente in ragione dell'entità o complessità delle opere da realizzare. A tal fine il proponente, prima della scadenza dei suddetti termini, trasmette in via telematica all'autorità competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente una comunicazione con l'indicazione del nuovo termine e delle motivazioni a giustificazione della proroga.

2. Nel caso di aggiornamento o proroga del piano di utilizzo l'autorità competente, qualora accerti la mancata sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4 o della motivazione richiesta dal comma 1 o dall'articolo 15, comma 6, dispone con provvedimento motivato il divieto di gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotti. Per verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, l'autorità competente può chiedere all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente di effettuare le necessarie verifiche secondo la procedura di cui all'articolo 10, comma 2.

Art. 17 - Realizzazione del piano di utilizzo

1. Prima dell'inizio dei lavori, il proponente comunica, in via telematica, all'autorità competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente i riferimenti dell'esecutore del piano di utilizzo.

2. A far data dalla comunicazione di cui al comma 1, l'esecutore del piano di utilizzo è tenuto a far proprio e rispettare il piano di utilizzo e ne è responsabile.

3. L'esecutore del piano di utilizzo redige la modulistica di cui agli allegati 6 e 7 necessaria a garantire la tracciabilità delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti.

Art. 18 - Gestione dei dati

1. Al fine di garantire pubblicità e trasparenza dei dati relativi alla qualità ambientale del territorio nazionale, ogni autorità competente comunica i dati dei piani di utilizzo all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale (ISPRA), onde consentire l'aggiornamento della cartografia relativa ai campionamenti, cui è associato un archivio dei valori delle concentrazioni di contaminanti riscontrati nelle verifiche pervenute. La comunicazione è inviata anche alla Regione o Provincia Autonoma e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente.

2. L'ISPRA, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, pubblica sul proprio sito web un disciplinare tecnico per definire gli standard delle informazioni e le modalità di trasmissione delle stesse.

Art. 19 - Disciplina dei costi sostenuti dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente

1. L'ISPRA, entro tre mesi dalla pubblicazione del presente regolamento, predispone un tariffario nazionale da applicare al proponente per la copertura dei costi sopportati dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di cui agli articoli 9, 10, 11, 12, 16, 20 e 21 del presente regolamento, individuando il costo minimo e un costo proporzionale ai volumi di terre e rocce da scavo. Nei successivi tre mesi il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta, con proprio decreto, il tariffario nazionale. Nelle more dell'adozione del tariffario nazionale, i costi sono definiti dai tariffari delle Agenzie di protezione ambientale territorialmente competenti.

CAPO III - Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni

Art. 20 - Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente Capo si applicano alle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni, come definiti nell'articolo 2, comma 1, lettera t), se, con riferimento ai requisiti ambientali di cui all'articolo 4, il produttore dimostra, qualora siano destinate a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, che non siano superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,

con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione, e che le terre e rocce da scavo non costituiscono fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale.
2. Nel caso in cui, per fenomeni di origine naturale siano superate le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i valori di fondo naturale sostituiscono le suddette concentrazioni soglia di contaminazione. A tal fine, i valori di fondo da assumere sono definiti con la procedura di cui all'articolo 11, comma 1, e, in tal caso, l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti è possibile nel rispetto delle condizioni indicate nell'articolo 11, comma 2.
3. Qualora il sito di produzione delle terre e rocce da scavo ricada in un sito oggetto di bonifica, su richiesta e con oneri a carico del produttore, i requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 4, sono validati dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, secondo la procedura definita nell'articolo 12. L'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, entro sessanta giorni dalla data della richiesta, comunica al produttore se per le terre e rocce da scavo i parametri e i composti pertinenti al procedimento di bonifica non superano le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della sopra indicata Tabella 1, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e di destinazione, affinché siano indicati nella dichiarazione di cui all'articolo 21.

Art. 21 - Dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni
1. La sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 4, è attestata dal produttore tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con la trasmissione, anche solo in via telematica, almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori di scavo, del modulo di cui all'allegato 6 al comune del luogo di produzione e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente. Nella dichiarazione il produttore indica le quantità di terre e rocce da scavo destinate all'utilizzo come sottoprodotti, l'eventuale sito di deposito intermedio, il sito di destinazione, gli estremi delle autorizzazioni per la realizzazione delle opere e i tempi previsti per l'utilizzo, che non possono comunque superare un anno dalla data di produzione delle terre e rocce da scavo, salvo il caso in cui l'opera nella quale le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti sono destinate ad essere utilizzate, preveda un termine di esecuzione superiore.
2. La dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui al comma 1, assolve la funzione del piano di utilizzo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f).
3. Nel caso di modifica sostanziale dei requisiti di cui all'articolo 4, il produttore aggiorna la dichiarazione di cui al comma 1 e la trasmette, anche solo in via telematica, al comune del luogo di produzione e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente. Decorsi 15 giorni dalla trasmissione della dichiarazione aggiornata, le terre e rocce da scavo possono essere gestite in conformità alla dichiarazione aggiornata. Costituiscono modifiche sostanziali quelle indicate all'articolo 15, comma 2. Qualora la variazione riguardi il sito di destinazione o il diverso utilizzo delle terre e rocce da scavo, l'aggiornamento della dichiarazione può essere effettuato per un massimo di due volte, fatte salve eventuali circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili.
4. I tempi previsti per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti possono essere prorogati una sola volta e per la durata massima di sei mesi, in presenza di circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili. A tal fine il produttore, prima della data di scadenza del termine di utilizzo indicato nella dichiarazione, comunica al comune del luogo di produzione e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, il nuovo termine di utilizzo, motivando le ragioni della proroga.
5. Le attività di scavo e di utilizzo sono effettuate in conformità alla vigente disciplina urbanistica e di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.
6. Fermi restando i compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, le Agenzie di protezione ambientale territorialmente competenti effettuano, secondo una programmazione annuale, le ispezioni, i controlli, i prelievi e le verifiche necessarie ad accertare il rispetto degli obblighi assunti nella dichiarazione di cui al comma 1. L'onere economico derivante dallo svolgimento delle attività di controllo è a carico del produttore. I controlli sono disposti anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività o nelle situazioni di potenziale pericolo comunque segnalate o rilevate.
7. L'autorità competente, qualora accerti l'assenza dei requisiti di cui all'articolo 4, o delle circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili di cui ai commi 3 e 4, dispone il divieto di inizio ovvero di prosecuzione delle attività di gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti.

CAPO IV - Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA

Art. 22 - Cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA
1. Le terre e rocce da scavo generate in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA, come definiti nell'articolo 2, comma 1, lettera v), per essere qualificate sottoprodotti devono rispettare i requisiti di cui all'articolo 4, nonché i requisiti ambientali indicati nell'articolo 20. Il produttore attesta il rispetto dei requisiti richiesti mediante la predisposizione e la trasmissione della dichiarazione di cui all'articolo 21 secondo le procedure e le modalità indicate negli articoli 20 e 21.

TITOLO III - DISPOSIZIONI SULLE TERRE E ROCCE DA SCAVO QUALIFICATE RIFIUTI

Art. 23 - Disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti
1. Per le terre e rocce da scavo qua-

lificate con i codici dell'elenco europeo dei rifiuti 17.05.04 o 17.05.03* il deposito temporaneo di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si effettua, attraverso il raggruppamento e il deposito preliminare alla raccolta realizzati presso il sito di produzione, nel rispetto delle seguenti condizioni:
a) le terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti contenenti inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004 sono depositate nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e sono gestite conformemente al predetto regolamento;
b) le terre e rocce da scavo sono raccolte e avviate a operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative: 1) con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; 2) quando il quantitativo in deposito raggiunga complessivamente i 4.000 metri cubi, di cui non oltre 800 metri cubi di rifiuti classificati come pericolosi. In ogni caso il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
c) il deposito è effettuato nel rispetto delle relative norme tecniche;
d) nel caso di rifiuti pericolosi, il deposito è realizzato nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute e in maniera tale da evitare la contaminazione delle matrici ambientali, garantendo in particolare un idoneo isolamento dal suolo, nonché la protezione dall'azione del vento e dalle acque meteoriche, anche con il convogliamento delle acque stesse.

TITOLO IV - TERRE E ROCCE DA SCAVO ESCLUSE DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI

Art. 24 - Utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti

1. Ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, le terre e rocce da scavo devono essere conformi ai requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare devono essere utilizzate nel sito di produzione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento.
2. Ferma restando l'applicazione dell'articolo 11, comma 1, ai fini del presente articolo, le terre e rocce da scavo provenienti da affioramenti geologici naturali contenenti amianto in misura superiore al valore determinato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, possono essere riutilizzate esclusivamente nel sito di produzione sotto diretto controllo delle autorità competenti. A tal fine il produttore ne dà immediata comunicazione all'Agenzia di protezione ambientale e all'Azienda sanitaria territorialmente competenti, presentando apposito progetto di riutilizzo. Gli organismi di controllo sopra individuati effettuano le necessarie verifiche e assicurano il rispetto delle condizioni di cui al primo periodo.
3. Nel caso in cui la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere o attività sottoposte a valutazione di impatto ambientale, la sussistenza delle condizioni e dei requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è effettuata in via preliminare, in funzione del livello di progettazione e in fase di stesura dello studio di impatto ambientale (SIA), attraverso la presentazione di un «Piano preliminare di utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti» che contenga:
a) descrizione dettagliata delle opere da realizzare, comprese le modalità di scavo;
b) inquadramento ambientale del sito (geografico, geomorfologico, geologico, idrogeologico, destinazione d'uso delle aree attraversate, ricognizione dei siti a rischio potenziale di inquinamento);
c) proposta del piano di caratterizzazione delle terre e rocce da scavo da eseguire nella fase di progettazione esecutiva o comunque prima dell'inizio dei lavori, che contenga almeno:
   1) numero e caratteristiche dei punti di indagine;
   2) numero e modalità dei campionamenti da effettuare;
   3) parametri da determinare;
d) volumetrie previste delle terre e rocce da scavo;
e) modalità e volumetrie previste delle terre e rocce da scavo da riutilizzare in sito.

4. In fase di progettazione esecutiva o comunque prima dell'inizio dei lavori, in conformità alle previsioni del «Piano preliminare di utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti» di cui al comma 2, il proponente o l'esecutore:
a) effettua il campionamento dei terreni, nell'area interessata dai lavori, per la loro caratterizzazione al fine di accertarne la non contaminazione ai fini dell'utilizzo allo stato naturale, in conformità con quanto pianificato in fase di autorizzazione;
b) redige, accertata l'idoneità delle terre e rocce scavo all'utilizzo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, un apposito progetto in cui sono definite:
   1) le volumetrie definitive di scavo delle terre e rocce;
   2) la quantità delle terre e rocce da riutilizzare;
   3) la collocazione e durata dei depositi delle terre e rocce da scavo;
   4) la collocazione definitiva delle terre e rocce da scavo.

5. Gli esiti delle attività eseguite ai sensi del comma 3 sono trasmessi all'autorità competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, prima dell'avvio dei lavori.
6. Qualora in fase di progettazione esecutiva o comunque prima dell'inizio dei lavori non venga accertata l'idoneità del materiale scavato all'utilizzo ai sensi dell'articolo 185, comma 1, lettera c), le terre e rocce sono gestite come rifiuti ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

TITOLO V - TERRE E ROCCE DA SCAVO NEI SITI OGGETTO DI BONIFICA

Art. 25 - Attività di scavo

TERRE E ROCCE DA SCAVO di *Daniele Carissimi*

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 34, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, per le attività di scavo da realizzare nei siti oggetto di bonifica già caratterizzati ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano le seguenti procedure:

a) nella realizzazione degli scavi è analizzato un numero significativo di campioni di suolo insaturo prelevati da stazioni di misura rappresentative dell'estensione dell'opera e del quadro ambientale conoscitivo. Il piano di dettaglio, comprensivo della lista degli analiti da ricercare è concordato con l'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente che si pronuncia entro e non oltre il termine di trenta giorni dalla richiesta del proponente, eventualmente stabilendo particolari prescrizioni in relazione alla specificità del sito e dell'intervento. Il proponente, trenta giorni prima dell'avvio dei lavori, trasmette agli Enti interessati il piano operativo degli interventi previsti e un dettagliato cronoprogramma con l'indicazione della data di inizio dei lavori;

b) le attività di scavo sono effettuate senza creare pregiudizio agli interventi e alle opere di prevenzione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino necessarie ai sensi del Titolo V, della Parte IV, e della Parte VI del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa vigente in tema di salute e sicurezza dei lavoratori. Sono, altresì, adottate le precauzioni necessarie a non aumentare i livelli di inquinamento delle matrici ambientali interessate e, in particolare, delle acque sotterranee soprattutto in presenza di falde idriche superficiali. Le eventuali fonti attive di contaminazione, quali rifiuti o prodotto libero, rilevate nel corso delle attività di scavo, sono rimosse e gestite nel rispetto delle norme in materia di gestione dei rifiuti.

Art. 26 - Utilizzo nel sito

1. L'utilizzo delle terre e rocce prodotte dalle attività di scavo di cui all'articolo 25 all'interno di un sito oggetto di bonifica è sempre consentito a condizione che sia garantita la conformità alle concentrazioni soglia di contaminazione per la specifica destinazione d'uso o ai valori di fondo naturale. Nel caso in cui l'utilizzo delle terre e rocce da scavo sia inserito all'interno di un progetto di bonifica approvato, si applica quanto previsto dall'articolo 242, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. Le terre e rocce da scavo non conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione o ai valori di fondo, ma inferiori alle concentrazioni soglia di rischio, possono essere utilizzate nello stesso sito alle seguenti condizioni:

a) le concentrazioni soglia di rischio, all'esito dell'analisi di rischio, sono preventivamente approvate dall'autorità ordinariamente competente, nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 o 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, mediante convocazione di apposita conferenza di servizi. Le terre e rocce da scavo conformi alle concentrazioni soglia di rischio sono riutilizzate nella medesima area assoggettata all'analisi di rischio e nel rispetto del modello concettuale preso come riferimento per l'elaborazione dell'analisi di rischio. Non è consentito l'impiego di terre e rocce da scavo conformi alle concentrazioni soglia di rischio in sub-aree nelle quali è stato accertato il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione;

b) qualora ai fini del calcolo delle concentrazioni soglia di rischio non sia stato preso in considerazione il percorso di lisciviazione in falda, l'utilizzo delle terre e rocce da scavo è consentito solo nel rispetto delle condizioni e delle limitazioni d'uso indicate all'atto dell'approvazione dell'analisi di rischio da parte dell'autorità competente.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI INTERTEMPORALI, TRANSITORIE E FINALI

Art. 27 - Disposizioni intertemporali, transitorie e finali

1. I piani e i progetti di utilizzo già approvati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento restano disciplinati dalla relativa normativa previgente, che si applica anche a tutte le modifiche e agli aggiornamenti dei suddetti piani e progetti intervenuti successivamente all'entrata in vigore del presente regolamento. Resta fermo che i materiali riconducibili alla definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del presente regolamento utilizzati e gestiti in conformità ai progetti di utilizzo approvati ai sensi dell'articolo 186 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero ai piani di utilizzo approvati ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, sono considerati a tutti gli effetti sottoprodotti e legittimamente allocati nei siti di destinazione.

2. I progetti per i quali alla data di entrata in vigore del presente regolamento è in corso una procedura ai sensi della normativa previgente restano disciplinati dalle relative disposizioni. Per tali progetti è fatta comunque salva la facoltà di presentare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o la dichiarazione di cui all'articolo 21 ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente regolamento.

3. Le disposizioni contenute nell'articolo 24, si applicano, su richiesta del proponente, anche alle procedure di VIA già avviate purché non sia già stato emanato il provvedimento finale.

4. Conservano validità le autorizzazioni all'utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo rilasciate in approvazione dei progetti di bonifica di cui all'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

5. I proventi derivanti dalle tariffe corrisposte dai proponenti o dai produttori per le prestazioni rese dall'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente nonché dagli organi dell'amministrazione pubblica o enti pubblici di cui all'articolo 13, comma 1, dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollente, per le attività di cui agli articoli 9, 10, 11, 12, 16, comma 2, 20 e 21, comma 6, sono versa-

ti all'entrata del bilancio dello Stato per essere integralmente riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, con propri decreti, a trasferire ai soggetti competenti i proventi derivanti dalle tariffe per la copertura degli oneri derivanti dalle attività di cui agli articoli 9, 10, 11, 12, 16, comma 2, 20 e 21, comma 6.
6. Gli allegati al presente regolamento costituiscono parte integrante dello stesso. Le modifiche agli allegati sono adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e dell'Istituto Superiore di Sanità, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
7. Dall'applicazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 28 - Controlli e ispezioni
1. Fermi restando i compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, le autorità di controllo effettuano, mediante ispezioni, controlli e prelievi, le verifiche necessarie ad accertare il rispetto delle disposizioni del presente regolamento e, con riferimento alle disposizioni del Titolo II, degli obblighi assunti nel piano di utilizzo o alla dichiarazione di cui all'articolo 21, ovvero nella dichiarazione di avvenuto utilizzo.

Art. 29 - Clausola di riconoscimento reciproco
1. Il presente regolamento non comporta limitazione alla commercializzazione di materiali legalmente commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia nè a quelle legalmente fabbricate in uno Stato dell'EFTA, parte contraente dell'accordo SEE, purché le stesse garantiscano livelli di sicurezza, prestazioni ed informazione equivalenti a quelli prescritti dal presente decreto.
2. Ai sensi del regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, l'autorità competente, ai fini dell'applicazione, ove necessario, delle procedure di valutazione previste, è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Art. 30 - Clausola di invarianza finanziaria
1. Dall'attuazione del presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente nonché con le risorse derivanti dall'applicazione delle tariffe previste dal presente decreto.

Art. 31 - Abrogazioni
1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161.
2. Sono altresì abrogate le seguenti disposizioni:
a) l'articolo 184-bis, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
b) gli articoli 41, comma 2 e 41-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Allegato 1 - Caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo (articolo 8)
La caratterizzazione ambientale è svolta per accertare la sussistenza dei requisiti di qualità ambientale delle terre e rocce da scavo ed è inserita nella progettazione dell'opera.
La caratterizzazione ambientale è svolta dal proponente, a sue spese, in fase progettuale e, comunque, prima dell'inizio dello scavo, nel rispetto di quanto riportato agli allegati 2 e 4.
La caratterizzazione ambientale presenta un grado di approfondimento conoscitivo almeno pari a quello della livello progettuale soggetto all'espletamento della procedura di approvazione dell'opera e nella caratterizzazione ambientale sono esplicitate le informazioni necessarie, estrapolate anche da accertamenti documentali, per poter valutare la caratterizzazione stessa producendo i documenti di cui all'allegato 5.
Nel caso in cui si preveda il ricorso a metodologie di scavo che non determinano un rischio di contaminazione per l'ambiente, il piano di utilizzo può prevedere che, salva diversa determinazione dell'autorità competente, non sia necessario ripetere la caratterizzazione ambientale durante l'esecuzione dell'opera.
Qualora, già in fase progettuale, si ravvisi la necessità di effettuare una caratterizzazione ambientale in corso d'opera, il piano di utilizzo indicare le modalità di esecuzione secondo le indicazioni di cui all'allegato 9.
La caratterizzazione ambientale in corso d'opera è eseguita a cura dell'esecutore, nel rispetto di quanto riportato nell'allegato 9, Parte A.

Allegato 2 - Procedure di campionamento in fase di progettazione (articolo 8)
Le procedure di campionamento sono illustrate nel piano di utilizzo.
La caratterizzazione ambientale è eseguita preferibilmente mediante scavi esplorativi (pozzetti o trincee) e, in subordine, con sondaggi a carotaggio.
La densità dei punti di indagine nonché la loro ubicazione sono basate su un modello concettuale preliminare delle aree (campionamento ragionato) o sulla base di considerazioni di tipo statistico (campionamento sistematico su griglia o casuale).
Nel caso in cui si proceda con una disposizione a griglia, il lato di ogni maglia potrà variare da 10 a 100 m a secondo del tipo e delle dimensioni del sito oggetto dello scavo.
I punti d'indagine potranno essere localizzati in corrispondenza dei nodi della griglia (ubicazione sistematica) oppure all'interno di ogni maglia in posizione opportuna (ubicazione sistematica causale).
Il numero di punti d'indagine non può essere inferiore a tre e, in base alle dimensioni dell'area d'intervento, è aumentato secondo i criteri minimi riportati nella tabella seguente.

Dimensione dell'area	Punti di prelievo
Inferiore a 2.500	3

metri quadri	
Tra 2.500 e 10.000 metri quadri	3 + 1 ogni 2.500 metri quadri
Oltre i 10.000 metri quadri	7 + 1 ogni 5.000 metri quadri

Tabella 2.1

Nel caso di opere infrastrutturali lineari, il campionamento è effettuato almeno ogni 500 metri lineari di tracciato ovvero ogni 2.000 metri lineari in caso di studio di fattibilità o di progetto di fattibilità tecnica ed economica, salva diversa previsione del piano di utilizzo, determinata da particolari situazioni locali, quali, la tipologia di attività antropiche svolte nel sito; in ogni caso è effettuato un campionamento ad ogni variazione significativa di litologia.
Nel caso di scavi in galleria, la caratterizzazione è effettuata prevedendo almeno un sondaggio e, comunque, un sondaggio indicativamente ogni 1.000 metri lineari di tracciato ovvero ogni 5.000 metri lineari in caso di studio di fattibilità o di progetto di fattibilità tecnica ed economica, con prelievo, alla quota di scavo, di tre incrementi per sondaggio, a formare il campione rappresentativo; in ogni caso è effettuato un campionamento ad ogni variazione significativa di litologia.
La profondità d'indagine è determinata in base alle profondità previste degli scavi. I campioni da sottoporre ad analisi chimico-fisiche sono almeno:
- campione 1: da 0 a 1 m dal piano campagna;
- campione 2: nella zona di fondo scavo;
- campione 3: nella zona intermedia tra i due.

Per scavi superficiali, di profondità inferiore a 2 metri, i campioni da sottoporre ad analisi chimico-fisiche sono almeno due: uno per ciascun metro di profondità.
Nel caso in cui gli scavi interessino la porzione satura del terreno, per ciascun sondaggio, oltre ai campioni sopra elencati, è acquisito un campione delle acque sotterranee e, compatibilmente con la situazione locale, con campionamento dinamico. In presenza di sostanze volatili si procede con altre tecniche adeguate a conservare la significatività del prelievo.
Qualora si preveda, in funzione della profondità da raggiungere, una considerevole diversificazione delle terre e rocce da scavo da campionare e si renda necessario tenere separati i vari strati al fine del loro riutilizzo, può essere adottata la metodologia di campionamento casuale stratificato, in grado di garantire una rappresentatività della variazione della qualità del suolo sia in senso orizzontale che verticale.
In genere i campioni volti all'individuazione dei requisiti ambientali delle terre e rocce da scavo sono prelevati come campioni compositi per ogni scavo esplorativo o sondaggio in relazione alla tipologia ed agli orizzonti individuati.
Nel caso di scavo esplorativo, al fine di considerare una rappresentatività media, si prospettano le seguenti casistiche:
- campione composito di fondo scavo;
- campione composito su singola parete o campioni compositi su più pareti in relazione agli orizzonti individuabili e/o variazioni laterali.

Nel caso di sondaggi a carotaggio il campione è composto da più spezzoni di carota rappresentativi dell'orizzonte individuato al fine di considerare una rappresentatività media.
I campioni volti all'individuazione di eventuali contaminazioni ambientali (come nel caso di evidenze organolettiche) sono prelevati con il criterio puntuale.
Qualora si riscontri la presenza di materiale di riporto, non essendo nota l'origine dei materiali inerti che lo costituiscono, la caratterizzazione ambientale, prevede:
- l'ubicazione dei campionamenti in modo tale da poter caratterizzare ogni porzione di suolo interessata dai materiali di riporto, data la possibile eterogeneità verticale ed orizzontale degli stessi;
- la valutazione della percentuale in peso degli elementi di origine antropica.

Allegato 3 - Normale pratica industriale (articolo 2, comma 1, lettera o)
Tra le operazioni più comunemente effettuate che rientrano nella normale pratica industriale, sono comprese le seguenti:
- la selezione granulometrica delle terre e rocce da scavo, con l'eventuale eliminazione degli elementi/materiali antropici;
- la riduzione volumetrica mediante macinazione;
- la stesa al suolo per consentire l'asciugatura e la maturazione delle terre e rocce da scavo al fine di conferire alle stesse migliori caratteristiche di movimentazione, l'umidità ottimale e favorire l'eventuale biodegradazione naturale degli additivi utilizzati per consentire le operazioni di scavo.

Mantengono la caratteristica di sottoprodotto le terre e rocce da scavo anche qualora contengano la presenza di pezzature eterogenee di natura antropica non inquinante, purchè rispondente ai requisiti tecnici/prestazionali per l'utilizzo delle terre nelle costruzioni.

Allegato 4 - Procedure di caratterizzazione chimico-fisiche e accertamento delle qualità ambientali (articolo 4)
Le procedure di caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) sono riportate di seguito.
I campioni da portare in laboratorio o da destinare ad analisi in campo sono privi della frazione maggiore di 2 cm (da scartare in campo) e le determinazioni analitiche in laboratorio sono condotte sull'aliquota di granulometria inferiore a 2 mm. La concentrazione del campione è determinata riferendosi alla totalità dei materiali secchi, comprensiva anche dello scheletro campionato (frazione compresa tra 2 cm e 2 mm). Qualora si abbia evidenza di una contaminazione antropica anche del sopravaglio le determinazioni analitiche sono condotte sull'intero campione, compresa la frazione granulometrica superiore ai 2 cm, e la concentrazione è riferita allo stesso. In caso di terre e rocce provenienti da scavi di sbancamento in roccia massiva, ai fini della verifica del rispetto dei requisiti ambientali di cui all'articolo 4 del presente regolamento, la caratterizzazione ambientale è eseguita previa porfirizzazione dell'intero campione.

di *Daniele Carissimi*

TERRE E ROCCE DA SCAVO

Il set di parametri analitici da ricercare è definito in base alle possibili sostanze ricollegabili alle attività antropiche svolte sul sito o nelle sue vicinanze, ai parametri caratteristici di eventuali pregresse contaminazioni, di potenziali anomalie del fondo naturale, di inquinamento diffuso, nonché di possibili apporti antropici legati all'esecuzione dell'opera. Il set analitico minimale da considerare è quello riportato in Tabella 4.1, fermo restando che la lista delle sostanze da ricercare deve essere modificata ed estesa in considerazione delle attività antropiche pregresse.
Fatta salva la ricerca dei parametri caratteristici di eventuali pregresse contaminazioni, di potenziali anomalie del fondo naturale, di inquinamento diffuso, nonché di possibili apporti antropici legati all'esecuzione dell'opera, nel caso in cui in sede progettuale sia prevista una produzione di materiale di scavo compresa tra i 6.000 ed i 150.000 metri cubi, non è richiesto che, nella totalità dei siti in esame, le analisi chimiche dei campioni delle terre e rocce da scavo siano condotte sulla lista completa delle sostanze di Tabella 4.1. Il proponente nel piano di utilizzo di cui all'allegato 5, potrà selezionare, tra le sostanze della Tabella 4.1, le «sostanze indicatrici»: queste consentono di definire in maniera esaustiva le caratteristiche delle terre e rocce da scavo al fine di escludere che tale materiale sia un rifiuto ai sensi del presente regolamento e rappresenti un potenziale rischio per la salute pubblica e l'ambiente.

Tabella 4.1 - Set analitico minimale

- Arsenico
- Cadmio
- Cobalto
- Nichel
- Piombo
- Rame
- Zinco
- Mercurio
- Idrocarburi C>12
- Cromo totale
- Cromo VI
- Amianto
- BTEX (*)
- IPA (*)

(*) Da eseguire nel caso in cui l'area da scavo si collochi a 20 m di distanza da infrastrutture viarie di grande comunicazione e ad insediamenti che possono aver influenzato le caratteristiche del sito mediante ricaduta delle emissioni in atmosfera. Gli analiti da ricercare sono quelli elencati alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, Parte Quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

I risultati delle analisi sui campioni sono confrontati con le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica.
Le analisi chimico-fisiche sono condotte adottando metodologie ufficialmente riconosciute per tutto il territorio nazionale, tali da garantire l'ottenimento di valori 10 volte inferiori rispetto ai valori di concentrazione limite. Nell'impossibilità di raggiungere tali limiti di quantificazione sono utilizzate le migliori metodologie analitiche ufficialmente riconosciute per tutto il territorio nazionale che presentino un limite di quantificazione il più prossimo ai valori di cui sopra.
Il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 184-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all'interno delle terre e rocce da scavo, comprendenti anche gli additivi utilizzati per lo scavo, sia inferiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica, o ai valori di fondo naturali. Qualora per consentire le operazioni di scavo sia previsto l'utilizzo di additivi che contengono sostanze inquinanti non comprese nella citata tabella, il soggetto proponente fornisce all'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) la documentazione tecnica necessaria a valutare il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 4. Per verificare che siano garantiti i requisiti di protezione della salute dell'uomo e dell'ambiente, ISS e ISPRA prendono in considerazione il contenuto negli additivi delle sostanze classificate pericolose ai sensi del regolamento (CE) n. 1272/2008, relativo alla classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP), al fine di appurare che tale contenuto sia inferiore al «valore soglia» di cui all'articolo 11 del citato regolamento per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale e al «limite di concentrazione» di cui all'articolo 10 del medesimo regolamento per i siti ad uso commerciale e industriale. L'ISS si esprime entro 60 giorni dal ricevimento della documentazione, previo parere dell'ISPRA. Il parere dell'Istituto Superiore di Sanità è allegato al piano di utilizzo.
Le terre e rocce da scavo così come definite ai sensi del presente decreto sono utilizzabili per reinterri, riempimenti, rimodellazioni, miglioramenti fondiari o viari oppure per altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali, per rilevati, per sottofondi e, nel corso di processi di produzione industriale, in sostituzione dei materiali di cava:

- se la concentrazione di inquinanti rientra nei limiti di cui alla colonna A, in qualsiasi sito a prescindere dalla sua destinazione;
- se la concentrazione di inquinanti

è compresa fra i limiti di cui alle colonne A e B, in siti a destinazione produttiva (commerciale e industriale).

In contesti geologici ed idrogeologici particolari (ad esempio, falda affiorante, substrati rocciosi fessurati, inghiottitoi naturali) sono applicati accorgimenti tecnici che assicurino l'assenza di potenziali rischi di compromissione del raggiungimento degli obiettivi di qualità stabiliti dalla vigente normativa dell'Unione europea per le acque sotterranee e superficiali.

Il riutilizzo in impianti industriali quale ciclo produttivo di destinazione delle terre e rocce da scavo in cui la concentrazione di inquinanti è compresa tra i limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è possibile solo nel caso in cui il processo industriale di destinazione preveda la produzione di prodotti o manufatti merceologicamente ben distinti dalle terre e rocce da scavo e che comporti la sostanziale modifica delle loro caratteristiche chimico-fisiche iniziali.

Allegato 5 - Piano di utilizzo (articolo 9)

Il piano di utilizzo indica che le terre e rocce da scavo derivanti dalla realizzazione di opere di cui all'articolo 2, comma 1, lettera aa), del presente regolamento sono integralmente utilizzate, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi purché esplicitamente indicato.

Nel dettaglio il piano di utilizzo indica:

1. l'ubicazione dei siti di produzione delle terre e rocce da scavo con l'indicazione dei relativi volumi in banco suddivisi nelle diverse litologie;
2. l'ubicazione dei siti di destinazione e l'individuazione dei cicli produttivi di destinazione delle terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotti, con l'indicazione dei relativi volumi di utilizzo suddivisi nelle diverse tipologie e sulla base della provenienza dai vari siti di produzione. I siti e i cicli produttivi di destinazione possono essere alternativi tra loro;
3. le operazioni di normale pratica industriale finalizzate a migliorare le caratteristiche merceologiche, tecniche e prestazionali delle terre e rocce da scavo per il loro utilizzo, con riferimento a quanto indicato all'allegato 3;
4. le modalità di esecuzione e le risultanze della caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo eseguita in fase progettuale in conformità alle previsioni degli allegati 1, 2 e 4, precisando in particolare:
   - i risultati dell'indagine conoscitiva dell'area di intervento (ad esempio, fonti bibliografiche, studi pregressi, fonti cartografiche) con particolare attenzione alle attività antropiche svolte nel sito o di caratteristiche geologiche- idrogeologiche naturali dei siti che possono comportare la presenza di materiali con sostanze specifiche;
   - le modalità di campionamento, preparazione dei campioni e analisi con indicazione del set dei parametri analitici considerati che tenga conto della composizione naturale delle terre e rocce da scavo, delle attività antropiche pregresse svolte nel sito di produzione e delle tecniche di scavo che si prevede di adottare, esplicitando quanto indicato agli allegati 2 e 4;
   - la necessità o meno di ulteriori approfondimenti in corso d'opera e i relativi criteri generali da seguire, secondo quanto indicato nell'allegato 9, parte A;
5. l'ubicazione degli eventuali siti di deposito intermedio in attesa di utilizzo, anche alternativi tra loro, con l'indicazione della classe di destinazione d'uso urbanistica e i tempi del deposito per ciascun sito;
6. i percorsi previsti per il trasporto delle terre e rocce da scavo tra le diverse aree impiegate nel processo di gestione (siti di produzione, aree di caratterizzazione, siti di deposito intermedio, siti di destinazione e processi industriali di impiego), nonché delle modalità di trasporto previste (ad esempio, a mezzo strada, ferrovia, slurrydotto, nastro trasportatore).

Al fine di esplicitare quanto richiesto, il piano di utilizzo indica, altresì, anche in riferimento alla caratterizzazione delle terre e rocce da scavo, i seguenti elementi per tutti i siti interessati dalla produzione alla destinazione, ivi compresi i siti di deposito intermedio e la viabilità:

1. inquadramento territoriale e topo-cartografico:
1.1. denominazione dei siti, desunta dalla toponomastica del luogo;
1.2 ubicazione dei siti (comune, via, numero civico se presente, estremi catastali);
1.3. estremi cartografici da Carta Tecnica Regionale (CTR);
1.4. corografia (preferibilmente scala 1:5.000);
1.5. planimetrie con impianti, sottoservizi sia presenti che smantellati e da realizzare (preferibilmente scala 1:5.000 1:2.000), con caposaldi topografici (riferiti alla rete trigonometrica catastale o a quella IGM, in relazione all'estensione del sito, o altri riferimenti stabili inseriti nella banca dati nazionale ISPRA);
1.6. planimetria quotata (in scala adeguata in relazione alla tipologia geometrica dell'area interessata allo scavo o del sito);
1.7. profili di scavo e/o di riempimento (pre e post opera);
1.8. schema/tabella riportante i volumi di sterro e di riporto.
2. inquadramento urbanistico:
2.1. individuazione della destinazione d'uso urbanistica attuale e futura, con allegata cartografia da strumento urbanistico vigente.
3. inquadramento geologico ed idrogeologico:
3.1. descrizione del contesto geologico della zona, anche mediante l'utilizzo di informazioni derivanti da pregresse relazioni geologiche e geotecniche;
3.2. ricostruzione stratigrafica del suolo, mediante l'utilizzo dei risultati di eventuali indagini geognostiche e geofisiche già attuate. I materiali di riporto, se presenti, sono evidenziati nella ricostruzione stratigrafica del suolo;
3.3. descrizione del contesto idrogeologico della zona (presenza o meno di acquiferi e loro tipologia) anche mediante indagini pregresse;
3.4. livelli piezometrici degli acquiferi principali, direzione di flusso, con eventuale ubicazione dei pozzi e piezometri se presenti (cartografia preferibilmente a scala 1:5.000).
4. descrizione delle attività svolte sul sito:
4.1. uso pregresso del sito e cronistoria delle attività antropiche svolte sul sito;
4.2. definizione delle aree a maggio-

re possibilità di inquinamento e dei possibili percorsi di migrazione;
4.3. identificazione delle possibili sostanze presenti;
4.4. risultati di eventuali pregresse indagini ambientali e relative analisi chimico-fisiche.
5. piano di campionamento e analisi:
5.1. descrizione delle indagini svolte e delle modalità di esecuzione;
5.2. localizzazione dei punti di indagine mediante planimetrie;
5.3. elenco delle sostanze da ricercare come dettagliato nell'allegato 4;
5.4. descrizione delle metodiche analitiche e dei relativi limiti di quantificazione.

Allegati 6 (vedi in calce il formulario) - Dichiarazione di utilizzo di cui all'articolo 21 (articolo 21)

Allegato 7 (vedi in calce il formulario) - Documento di trasporto (articolo 6)

Allegato 8 (vedi in calce il formulario) - Dichiarazione di avvenuto utilizzo (D.A.U) (articolo 7)

Allegato 9 - Procedure di campionamento in corso d'opera e per i controlli e le ispezioni (articoli 9 e 28)
La caratterizzazione ambientale può essere eseguita in corso d'opera solo nel caso in cui sia comprovata l'impossibilità di eseguire un'indagine ambientale propedeutica alla realizzazione dell'opera da cui deriva la produzione delle terre e rocce da scavo; nel piano di utilizzo sono indicati i criteri generali di esecuzione.

Qualora si faccia ricorso a metodologie di scavo in grado di determinare una potenziale contaminazione delle terre e rocce da scavo, queste sono nuovamente caratterizzate durante l'esecuzione dell'opera.

Parte A
Caratterizzazione delle terre e rocce da scavo in corso d'opera - verifiche da parte dell'esecutore
Le attività di caratterizzazione durante l'esecuzione dell'opera possono essere condotte a cura dell'esecutore, in base alle specifiche esigenze operative e logistiche della cantierizzazione, in secondo una delle seguenti modalità:
A.1 - su cumuli all'interno di opportune aree di caratterizzazione;
A.2 - direttamente sull'area di scavo e/o sul fronte di avanzamento;
A.3 - sull'intera area di intervento.
Per il trattamento dei campioni al fine della loro caratterizzazione analitica, il set analitico, le metodologie di analisi, i limiti di riferimento ai fini del riutilizzo si applica quanto indicato negli allegati 2 e 4.
A.1 - Caratterizzazione su cumuli
Le piazzole di caratterizzazione sono impermeabilizzate al fine di evitare che le terre e rocce non ancora caratterizzate entrino in contatto con la matrice suolo. Tali aree hanno superficie e volumetria sufficienti a garantire il tempo di permanenza necessario per l'effettuazione di campionamento e analisi delle terre e rocce da scavo ivi depositate, come da piano di utilizzo.
Compatibilmente con le specifiche esigenze operative e logistiche della cantierizzazione, le piazzole di caratterizzazione sono ubicate preferibilmente in prossimità delle aree di scavo e sono opportunamente distinte e identificate con adeguata segnaletica.
Le terre e rocce da scavo sono disposte in cumuli nelle piazzole di caratterizzazione in quantità comprese tra 3000 e 5000 mc in funzione dell'eterogeneità del materiale e dei risultati della caratterizzazione in fase progettuale.
Posto uguale a (n) il numero totale dei cumuli realizzabili dall'intera massa da verificare, il numero (m) dei cumuli da campionare è dato dalla seguente formula:
$m = k\ n^{1/3}$
dove k=5 mentre i singoli m cumuli da campionare sono scelti in modo casuale. Il campo di validità della formula è n≥m; al di fuori di detto campo (per n< m) si procede alla caratterizzazione di tutto il materiale.
Qualora previsto, il campionamento su cumuli è effettuato sul materiale «tal quale», in modo da ottenere un campione rappresentativo secondo la norma UNI 10802.
Salvo evidenze organolettiche per le quali si può disporre un campionamento puntuale, ogni singolo cumulo è caratterizzato in modo da prelevare almeno 8 campioni elementari, di cui 4 in profondità e 4 in superficie, al fine di ottenere un campione composito che, per quartatura, rappresenta il campione finale da sottoporre ad analisi chimica.
Oltre ai cumuli individuati con il metodo suesposto, sono sottoposti a caratterizzazione il primo cumulo prodotto e i cumuli successivi qualora si verifichino variazioni del processo di produzione, della litologia dei materiali e, comunque, nei casi in cui si riscontrino evidenze di potenziale contaminazione.
Altri criteri possono essere adottati in considerazione delle specifiche esigenze operative e logistiche della cantierizzazione, a condizione che il livello di caratterizzazione delle terre e rocce da scavo sia almeno pari a quello che si otterrebbe con l'applicazione del criterio sopra esposto.
Le modalità di gestione dei cumuli ne garantiscono la stabilità, l'assenza di erosione da parte delle acque e la dispersione in atmosfera di polveri, ai fini anche della salvaguardia dell'igiene e della salute umana, nonché della sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2008.
A.2 - Caratterizzazione sull'area di scavo o sul fronte di avanzamento
La caratterizzazione sull'area di scavo o sul fronte di avanzamento è eseguita in occasione dell'inizio dello scavo, ogni qual volta si verifichino variazioni del processo di produzione o della litologia delle terre e rocce da scavo e, comunque, nei casi in cui si riscontrino evidenze di potenziale contaminazione.
Di seguito sono indicati alcuni criteri di caratterizzazione sull'area di scavo e sul fronte di avanzamento, fermo restando che criteri diversi possono essere adottati in considerazione delle specifiche esigenze operative e logistiche della cantierizzazione, a condizione che il livello di caratterizzazione delle terre e rocce da scavo sia almeno pari a quello che si otterrebbe con l'applicazione dei criteri sotto indicati.
La caratterizzazione sul fronte di avanzamento è eseguita indicativamente ogni 500 m di avanzamento del fronte della galleria e in ogni caso in occasione dell'inizio dello scavo della galleria, ogni qual volta si verifichino variazioni del processo di produzione o della litologia delle terre e rocce scavate, nonché, comunque, nei casi in cui si riscontrino evidenze di potenziale contaminazione.

Il campione medio è ottenuto da sondaggi in avanzamento ovvero dal materiale appena scavato dal fronte di avanzamento. In quest'ultimo caso si prelevano almeno 8 campioni elementari, distribuiti uniformemente sulla superficie dello scavo, al fine di ottenere un campione composito che, per quartatura, rappresenta il campione finale da sottoporre ad analisi chimica.

A.3 - Caratterizzazione sull'intera area di intervento

La caratterizzazione sull'intera area di intervento è eseguita secondo le modalità dettagliate negli allegati 2 e 4.

Parte B

Verifiche per i controlli e le ispezioni

Le attività di campionamento per i controlli e le ispezioni sulla corretta attuazione del piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo sono eseguiti dalle Agenzie di protezione ambientale territorialmente competenti e in contraddittorio direttamente sul sito di produzione e di destinazione delle terre e rocce da scavo.

Le verifiche possono essere eseguite sia a completamento che durante la posa in opera del materiale.

Sono utilizzati gli stessi criteri adottati per il controllo in corso d'opera.

In particolare, ai fini della definizione della densità e della ubicazione dei punti di indagine, possono essere adottate metodologie di campionamento sistematiche o casuali, la cui scelta tiene conto delle eventuali campagne già eseguite in fase di realizzazione.

Il numero di campioni è valutato in funzione dell'estensione e della profondità dell'area di produzione delle terre e rocce da scavo oltre che della storia pregressa del sito di provenienza.

Il numero di punti d'indagine non può essere inferiore a tre e, in base alle dimensioni dell'area di intervento, è aumentato secondo i criteri minimi riportati nella tabella seguente:

Dimensione dell'area	Punti di prelievo
Inferiore a 2.500 metri quadri	3
Tra 2.500 e 10.000 metri quadri	3 + 1 ogni 2.500 metri quadri
Oltre i 10.000 metri quadri	7 + 1 ogni 5.000 metri quadri

Tabella 8.1

La profondità di indagine è determinata in base alle profondità del sito di destinazione. I campioni da sottoporre ad analisi chimiche sono:

- campione 1: da 0 a 1 m dal piano campagna;
- campione 2: nella zona intermedia;
- campione 3: nella zona di posa in prossimità del piano di imposta delle terre e rocce da scavo (già piano campagna).

In genere i campioni volti all'individuazione dei requisiti ambientali dei materiali posti in opera sono prelevati come campioni compositi per ogni scavo esplorativo o sondaggio in relazione alla tipologia ed agli orizzonti individuati. Nel caso di scavo esplorativo, al fine di considerare una rappresentatività media, si prospettano le seguenti casistiche:

- campione composito di fondo scavo;
- campione composito su singola parete o campioni compositi su più pareti in relazione agli orizzonti individuabili e/o variazioni laterali.

Nel caso di sondaggi a carotaggio si applicano le specifiche di cui agli allegati al Titolo V, alla Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Allegato 10 - Metodologia per la quantificazione dei materiali di origine antropica di cui all'articolo 4, comma 3 (articolo 4)

La valutazione si basa su un'analisi finalizzata a individuare i materiali di natura antropica presenti nel riporto in un numero di campioni che possa essere considerato rappresentativo del volume dello scavo. La valutazione non è finalizzata alla specifica delle singole classi merceologiche, bensì a separare il terreno con caratteristiche stratigrafiche e geologiche naturali dai materiali origine antropica in modo che la presenza di questi ultimi possa essere pesata. Il campionamento è condotto sul materiale «tal quale», secondo la procedura prevista dall'allegato 9. Non è ammessa la miscelazione con altro terreno naturale stratigraficamente non riconducibile alla matrice materiale di riporto da caratterizzare. La quantità massima del 20% in peso di cui all'articolo 4, comma 3, è riferita all'orizzonte stratigrafico costituito da materiale di origine naturale e materiale di origine antropica.

Nella preparazione del campione finalizzata all'individuazione dei materiali di origine antropica presenti all'interno del riporto non è scartata la frazione superiore a 2 cm.

Per il calcolo della percentuale si applica la seguente formula:

$$\%Ma: \frac{P_Ma}{P_tot} = *100$$

dove:

%Ma: percentuale di materiale di origine antropica

P_Ma: peso totale del materiale di origine antropica rilevato nel sopravaglio

P_tot: peso totale del campione sottoposto ad analisi (sopravaglio+sottovaglio)

Sono considerati materiali di origine naturale, da non conteggiare nella metodologia, i materiali di dimensioni> 2 cm costituiti da sassi, ciottoli e pietre anche alloctoni rispetto al sito.

Se nella matrice materiale di riporto sono presenti unicamente materiali di origine antropica derivanti da prospezioni, estrazioni di miniera o di cava che risultano geologicamente distinguibili dal suolo originario presente in sito (es. strato drenante costituito da ciottoli di fiume, o substrato di fondazione costituito da sfridi di porfido), questi non devono essere conteggiati ai fini del calcolo della percentuale del 20%.

ALLEGATO *6*

Dichiarazione di utilizzo di cui all'articolo 21
(articolo 21)

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETÀ
(Articolo 47 e articolo 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)

esente da bollo ai sensi dell'articolo 37 D.P.R. 445/2000

Sezione A: dati del produttore

il sottoscritto produttore

Cognome Nome

C.F.																

nato a:		il:	

in qualità di:	

Qualifica rivestita: proprietario, titolare, legale rappresentante, amministratore, ecc.

della:	

Ragione sociale ditta, impresa, società, ente,…

Residente in:			

Comune CAP Provincia

Via Numero

Telefono e-mail

consapevole delle sanzioni penali, nel caso di dichiarazioni non veritiere e di formazione o uso di atti falsi, richiamate dall'articolo 76 del D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000

DICHIARA

che i materiali da scavo provenienti dal sito di produzione identificato nella "*Sezione B"* della presente dichiarazione prodotti nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti come indicato nella *"Sezione B"* della presente dichiarazione, sono sottoposti al regime di cui all'Articolo 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 poiché rispettano le disposizioni di cui all'Articolo 4 del presente regolamento.

Allegato 6

Sezione B: dati del sito di produzione
(compilare tante sezioni B per quanti sono i siti di produzione)

Sito di origine:			
	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Tipo di intervento

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

Destinazione d'uso urbanistica (da PRGC) del sito di produzione

Autorizzato da:	
	Autorità competente che ha autorizzato l'opera da cui originano i materiali da scavo

Mediante:	
	Riferimenti autorizzativi concernenti l'opera da cui originano i materiali di scavo (estremi, tipologia, data, protocollo….)

Dimensione dell'area:	
	Indicare la dimensione dell'area in metri quadri

Tecnologie di scavo:	

Quantità di materiale da scavo destinata all'utilizzo:	
	Indicare la quantità prodotta in metri cubi da destinare come sottoprodotto all'utilizzo fuori sito

Sezione C: dati dell'eventuale sito di deposito intermedio
(compilare tante sezioni C per quanti sono i siti di deposito intermedio)

I materiali di scavo sono depositati:

Sito di deposito intermedio:			
	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Di proprietà di:	

Indicare la proprietà del sito di deposito intermedio

Gestito da:	

Indicare il responsabile della gestione del sito di deposito intermedio

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

Destinazione Urbanistica (da PRGC):	

Autorizzato da:	

Autorità competente ed estremi autorizzativi

Periodo di deposito:	

Giustificare se superiore ad anni 1

Massimo quantitativo che verrà depositato:	

Indicare la quantità in metri cubi

Sezione D: dati del sito di destinazione
(compilare tante sezioni D per quanti sono i siti di destini)

I materiali di scavo, verranno:

1) ☐ Destinati a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo

Sito di destinazione:			
	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Tipo di intervento (ciclo produttivo, recuperi, ripristini,……)

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

Allegato 6

Destinazione urbanistica (da PRGC) del sito di produzione

Autorizzato da:	

Autorità competente che ha autorizzato l'opera che prevede l'utilizzo di materiali di scavo (se pertinenti…..)

Mediante:	

Riferimenti autorizzativi concernenti l'opera di destinazione dei materiali di scavo (estremi, tipologia, data, protocollo….)

Quantità:	

Indicare la quantità che verrà destinata a utilizzo

2) ☐ Avviati ad un ciclo produttivo

Impianto di destinazione:			
	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Tipologia di impianto

Materiale prodotto

Sezione E: tempi previsti per l'utilizzo

I tempi previsti per l'utilizzo, che non possono comunque superare un anno dalla data di produzione, salvo il caso in cui l'opera nella quale il materiale è destinato ad essere utilizzato preveda un termine di esecuzione superiore sono i seguenti:

Data presunta inizio attività di scavo:	
Data presunta ultimazione attività di scavo:	
Data presunta inizio attività utilizzo:	
Data presunta ultimazione attività di utilizzo:	
Estremi atto autorizzativo dell'opera	

Dichiara infine di:

- essere consapevole delle sanzioni penali, previste in caso di dichiarazione non veritiere e di falsità negli atti dell'articolo 76 del DPR 445/2000, e della conseguente decadenza dei benefici di cui all'articolo 75 del DPR 445/2000:
- essere informato che i dati personali raccolti saranno trattati, anche con mezzi informatici, esclusivamente per il procedimento per il quale la dichiarazione viene resa (articolo 13 d.lgs. 196/2003)

Luogo e data,

Firma del dichiarante *

_____

(per esteso e leggibile)

** La dichiarazione è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, oppure sottoscritta e inviata unitamente alla fotocopia del documento di identità ai sensi dell'articolo 38 del d.P.R. n. 445 del 2000*

ALLEGATO 7

Documento di trasporto
(articolo 6)

Per ogni automezzo che trasporta terre e rocce da scavo qualificate sottoprodotto da un sito di produzione verso un sito di destinazione o di deposito intermedio previsti dal piano di utilizzo o dalla dichiarazione di cui all'articolo 21, è compilato il seguente modulo.

Sezione A: anagrafica del sito di produzione

Sito di produzione:			
	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

Estremi del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21	
	Data e numero di protocollo

Durata del piano/tempo previsto di utilizzo	

Sezione B: anagrafica sito di destinazione o del sito di deposito intermedio

Sito di:			
Destinazione o deposito intermedio	Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

Sezione C: anagrafica della ditta che effettua il trasporto

Ragione sociale ditta, impresa, società, ente,…

C.F.																

Comune	CAP	Provincia

Via	Numero

Telefono	e-mail

Sezione D: condizioni di trasporto

Targa automezzo	
Tipologia del materiale	
Quantità trasportata	
Numero di viaggi	
Data e ora di carico	
Data e ora di arrivo	

Data,
____/____/_____

Firma dell'esecutore o del produttore

_____
(per esteso e leggibile)

Firma del responsabile del
Sito di destinazione

_____
(per esteso e leggibile)

ALLEGATO *8*

Dichiarazione di avvenuto utilizzo (D.A.U.)
(articolo 7)

La dichiarazione è compilata dall'esecutore del piano di utilizzo o dal produttore a conclusione dei lavori di utilizzo.

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA'
(Articolo 47 e articolo 38 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)

esente da bollo ai sensi dell'articolo 37 D.P.R. 445/2000

Sezione A: dati dell'esecutore o produttore

Il sottoscritto esecutore ☐ o produttore ☐

Cognome Nome

C.F.																

nato a:		il:	

in qualità di:	

Qualifica rivestita: proprietario, titolare, legale rappresentante, amministratore, ecc.

della:	

Ragione sociale ditta, impresa, società, ente,…

Residente in:			

Comune CAP Provincia

Via Numero

Telefono e-mail

Sezione B: dati del sito di produzione

Sito di origine:			

Comune CAP Provincia

Via	Numero

Riferimenti catastali (Foglio, particelle, sub particelle….)

DICHIARA

- di aver gestito le terre e rocce da scavo sottoprodotti in conformità alle previsioni del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'articolo 21 trasmesso in data _____ numero di protocollo_____

- dichiara altresì di aver utilizzato :

1)_____ m³ di terre e rocce da scavo nell'opera di _____ realizzata nel Comune di_____ Provincia di _____ via _____n. __
autorizzata con provvedimento n. ____ del_____

o

2)_____ m³ di terre e rocce da scavo nel processo produttivo della ditta_____
nello stabilimento ubicato in Comune di_____,
via_____

Dichiara inoltre di:

- essere consapevole delle sanzioni penali, previste in caso di dichiarazioni mendaci e di falsità negli atti e della conseguente decadenza dai benefici di cui agli articoli 75 e 76 del d.P.R. n. 445/2000;
- essere informato che i dati personali raccolti saranno trattati, anche con mezzi informatici, esclusivamente per il procedimento per il quale la dichiarazione viene resa (Articolo 13 del d.lgs. n. 196/2003).

Luogo e data
_____/____/_____

Firma dichiarante *

_____

(per esteso e leggibile)

** La dichiarazione è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, oppure sottoscritta e inviata unitamente alla fotocopia del documento di identità ai sensi dell'articolo 38 del d.P.R. n. 445 del 2000*

Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti Pericolosi ed in particolare per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 - Ecotossico

di ***PAOLO ZOPPELLARI***
Ingegnere chimico
Zoppellari Gollini &Associati srl - Ravenna

ABSTRACT

Scopo di questo contributo è fornire un quadro aggiornato sulla normativa in materia di classificazione di rifiuti, con particolare riferimento ai criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14.

Con il Regolamento n. 1357/2014 l'Unione Europea aveva infatti definito in via transitoria i criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14, criteri che sono stati recentemente individuati in modo più concreto e definitivo con l'entrata in vigore del Regolamento n. 997/2017.

Tale regolamento si applicherà tuttavia solamente del luglio 2018, pertanto rimangono dubbi interpretativi riguardo ai criteri da utilizzare fino a tale data.

In tema di classificazione dei rifiuti va inoltre tenuto in considerazione che la norma relativa alla classificazione ed etichettatura delle sostanze pericolose è oggetto di frequenti aggiornamenti al progresso tecnologico (APT). Nel presente contributo si illustrano quindi le principali implicazioni sulla classificazione dei rifiuti degli APT che entreranno in vigore nel prossimo futuro.

IN SINTESI

- **Il Reg. n. 1357/2014 forniva indicazioni provvisorie per quanto riguarda l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14;**
- **con l'adozione del Reg. n. 997/2017 sono stati definiti criteri non più transitori per l'attribuzione di tale caratteristica di pericolo; il Regolamento si applicherà dal luglio 2018;**
- **esistono diverse interpretazioni in relazione a quali criteri applicare per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 fino al luglio 2018, ossia i criteri ADR o CLP;**
- **è auspicabile un chiarimento da parte del Legislatore, che potrebbe confermare l'utilizzo dei criteri ADR fino al luglio 2018 o prevedere l'applicazione del Reg. n. 977/2017 prima di tale data;**
- **dal marzo 2018 al luglio 2018 dovrà essere considerata la modifica dei Fattori M per gli ossidi di rame ai fini della classificazione di un rifiuto come Ecotossico. Solo successivamente si applicherà il Reg. n. 997/2017, che non prevede l'uso dei Fattori M;**
- **una applicazione anticipata del Reg. n. 997/2017 consentirebbe di evitare periodi transitori di applicazione dei Fattori M.**

di *Paolo Zoppellari* CLASSIFICAZIONE

1. Premessa

Con l'entrata in vigore del Regolamento n. 1357/2014[1] e della Decisione n. 955/2014[2] il quadro tecnico-normativo per l'attribuzione della caratteristiche di pericolo ai rifiuti è stato significativamente modificato rispetto al passato.

Le citate norme comunitarie hanno definito i criteri per la classificazione dei rifiuti come pericolosi in linea con quanto previsto dal Regolamento n. 1272/2008 (il cosiddetto CLP) per la classificazione delle sostanze e delle miscele, fornendo tuttavia indicazioni provvisorie per quanto riguarda l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 – Ecotossico.

Recentemente, nel luglio 2017, è stato poi adottato il Regolamento n. 997/2017[3], tramite cui sono stati definiti i criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 in sostituzione di quanto provvisoriamente indicato in proposito dal Regolamento n. 1357/2014.

Con il presente approfondimento si intende ripercorrere brevemente la recente evoluzione dei criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14, per poi analizzare il recente Regolamento n. 977/2017 segnalando gli elementi di criticità tuttora in essere o di prossima concretizzazione.

***

2. Le recenti novità per l'attribuzione della caratteristica HP14

Dal 1 giugno 2015, data di applicazione delle disposizioni contenute nel Regolamento n. 1357/2014 e nella Decisione n. 955/2014, è noto e condiviso che tali atti comunitari siano i riferimenti da seguire per la classificazione di rifiuti come pericolosi.

Gli elementi di chiarezza introdotti da tali norme comunitarie, certamente non irrilevanti, non sono tuttavia riferibili a tutti i criteri per l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo: se per le caratteristiche di pericolo da HP1 ad HP13 e HP15 sono state fornite indicazioni tecniche in generale più precise e circoscritte rispetto a quanto indicava la Decisione n. 532/2000 (ovviamente nella versione precedente alle modifiche introdotte con la Decisione n. 955/2014), per la caratteristica di pericolo Ecotossico HP 14 il Regolamento n. 1357/2014 fornisce indicazioni che lasciano irrisolti molti dubbi.

Per tale caratteristica di pericolo il Regolamento n. 1357/2014 reca infatti solamente la definizione (*HP 14 Ecotossico: rifiuto che presenta o può presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali*), affidando ad una nota l'indicazione su come attribuire tale caratteristica di pericolo, ossia "*secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio*".

Tale nota ha indotto almeno due dubbi di rilevante portata, ossia:

1) Quale validità potesse avere il riferimento alla Direttiva 67/548/CEE, dato che a decorrere dal 1 giugno 2015, data di entrata in vigore del Regolamento n. 1357/2014, la Direttiva risultava definitivamente abrogata ai sensi dell'art. 60 del Regolamento CLP?
2) Come doveva essere interpretato quanto introdotto a livello nazionale nell'Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/06 e s.m.i. già con Legge n. 28/2012[4], con la quale il punto 5 del suddetto Allegato D è stato integrato indicando che "*Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'Ispra, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7*"?

Sul primo quesito, senza volersi addentrare in argomentazioni squisitamente giuridiche, un'interpretazione condivisibile è quella secondo la quale si tratti di un rinvio che non necessariamente segue l'evoluzione della norma cui si riferisce, ma che ne cita gli elementi identificativi per rimandare sostanzialmente al riferimento tecnico da utilizzare, indipendentemente dagli aspetti formali. In tal senso il rinvio all'Allegato VI della Direttiva 67/548/CEE può quindi intendersi riferito al testo vigente al momento della sua abrogazione, indipendentemente dalla sua abrogazione.

Sul secondo tema vi sono invece due interpretazioni

1 Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

2 Decisione della Commissione, del 18 dicembre 2014, che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

3 Regolamento CEE/UE 8 giugno 2017, n. 997 - Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2017, n. L150.

4 Legge 24/03/2012 n. 28 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale.

possibili, entrambe scaturenti dalla natura provvisoria dell'indicazione contenuta nel Regolamento n. 1357/2014, che ha infatti come unico scopo quello di fornire un criterio in attesa degli esiti dello studio supplementare citato dallo stesso regolamento nel Considerando (7).

La prima di tali interpretazioni prevede la rigorosa e stringente applicazione di quanto previsto dai Trattati Comunitari, ossia la prevalenza delle disposizioni regolamentari direttamente applicabili nei singoli ordinamenti nazionali. In altre parole, secondo questa interpretazione, le indicazioni contenute nel Regolamento n. 1357/2014, per quanto di natura transitoria, sarebbero direttamente applicabili anche in Italia e farebbero decadere norme non compatibili.

In tal senso le disposizioni nazionali relative all'applicazione dei criteri ADR sarebbero decadute già dal 1 giugno 2015, data di applicazione del Regolamento n. 1357/2014.

La seconda interpretazione ritiene invece che la nota contenuta nel Regolamento n. 1357/2014 in relazione all'attribuzione di HP14 sia superabile a livello nazionale. Secondo questa interpretazione, tale norma, in quanto di chiusura, si applicherebbe solamente nel caso in cui lo Stato Membro non abbia dettato una sua autonoma disciplina in materia, come invece avvenuto in Italia (ma anche in altri Paesi dell'Unione).

L'operato del Legislatore nazionale tenderebbe a fare propendere per questa seconda ipotesi, in quanto, a ribadire quanto già affermato in precedenza, con D.L. n. 78 del 19/06/2015[5] è stato sancito che "*[…] nelle more dell'adozione, da parte della Commissione europea, di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP 14 "ecotossico", tale caratteristica viene attribuita secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 - M6 e M7*".

La prevalenza della norma nazionale sulla norma transitoria comunitaria risulterebbe anche evidente dall'Errata Corrige[6] della nota[7] con cui il Ministero dell'Ambiente ha fornito chiarimenti interpretativi in merito all'applicazione del Regolamento n. 1357/2014 e della Decisione n. 955/2014: se infatti nella prima nota si indicava l'impossibilità di utilizzare i criteri ADR stante la nota contenuta nel Regolamento n. 1357/2014, nell'Errata Corrige ciò veniva corretto indicando che il giusto riferimento da utilizzare era appunto l'art. 7, comma 9-ter, del D.L n. 78/2015 prima riportato, ossia l'applicazione dei criteri ADR.

Successivamente il quadro di riferimento è rimasto immutato per circa 2 anni, ossia fino all'8 giugno 2017, data in cui è stato adottato il Regolamento n. 997/2017.

Tale Regolamento, come si vedrà nel seguito, introduce criteri non più transitori per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14, ponendo – si può auspicare - la parola fine sulle questioni fino ad oggi emerse in relazione alla correttezza delle scelte in merito ai criteri da applicare, quantomeno dalla data di sua applicazione.

Infine, con Legge n. 123 del 3 agosto 2017 di conversione del D.L. n. 91/2017, è stata modificata la premessa all'Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/06 sancendo che la classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore "*applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017*".

L'introduzione del riferimento alle disposizioni contenute nel Regolamento n. 997/2017 è stata suggerita da ISPRA con nota del 4 luglio 2017[8] in relazione a quanto previsto dall'art. 9 del D.L. n. 91/2017.

In tale nota ISPRA, dopo un'ampia dissertazione in merito all'inadeguatezza di quanto era stato introdotto con Legge 116/2014 rispetto ai criteri comunitari dettati dalla Decisione n. 955/2014 e dal Regolamento n. 1357/2014, fornisce tre indicazioni particolarmente significative:

1) nell'analisi del rifiuto si devono ricercare non tutte le sostanze pericolose definite dal CLP, bensì solo quelle per le quali, sulla base del ciclo produttivo del rifiuto, non ne "*può essere ragionevolmente esclusa la presenza*";
2) le disposizioni dell'art. 9 del D.L. n. 91/2017 sono condivisibili ove mirano a riallineare la normativa nazionale a quella europea;
3) le suddette disposizioni dovrebbero essere aggiornate includendo anche il riferimento al

5 Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78 - *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali* - convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125.

6 Prot. MinAmbiente n. 11845 del 28/09/2015.

7 Prot. MinAmbiente n. 11719 del 25/09/2015.

8 Audizione presso l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentati dei Gruppi parlamentari della Commissione Bilancio dl Senato del 4 luglio 2017 – Nota tecnica sull'articolo 9 del DL 91/2017 in materia di classificazione dei rifiuti.

di *Paolo Zoppellari* CLASSIFICAZIONE

Regolamento n. 997/2017 (inclusione poi avvenuta in sede di conversione del D.L.).

***

3. Il Regolamento n. 997/2017

Con l'emanazione del Regolamento n. 997/2017 il Legislatore Europeo ha inteso porre termine alla disciplina transitoria per l'attribuzione della categoria di pericolo HP14 introdotta con il Regolamento n. 1357/2014.

Il Regolamento n. 1357/2014 infatti, al Considerando (7), riporta che per garantire l'adeguata completezza e rappresentatività, anche per quanto riguarda le informazioni sui possibili effetti, di un allineamento della caratteristica HP 14 «ecotossico» con il regolamento (CE) n. 1272/2008 era necessario uno studio supplementare.

Tale studio, completato nell'ottobre 2015[9], aveva come scopo quello di assistere la Commissione Europea nel valutare l'impatto del cambiamento dei criteri per definire l'ecotossicità dei rifiuti, e in particolare per valutare le implicazioni per gli Stati Membri e le industrie nell'applicare quattro differenti metodi di calcolo per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14.

In estrema sintesi i quattro metodi di calcolo sperimentati su flussi quantitativamente rilevanti di rifiuti prevedevano:

1) ***Metodo 1***: questo metodo si è basato sul CLP, considerando le sommatorie per ogni classe categoria di pericolo pertinente. Rispetto al CLP non sono stati considerati tuttavia i Fattori M[10] e le concentrazioni soglia (*cut-off values*) al di sotto delle quali non considerare la presenza delle singole sostanze;
2) ***Metodo 2***: anche il secondo metodo si è basato sul CLP, considerando le sommatorie per ogni classe categoria di pericolo pertinente. Le concentrazioni soglia generiche ed i Fattori M sono stati applicati, mentre, al contrario del CLP, le categorie di pericolo per l'ambiente acquatico Cronico 3 (H412) e 4 (H413) non sono state considerate. Inoltre non è stata considerata l'equazione in cui le categorie 1 e 2 vengono valutate con fattori moltiplicativi più elevati (100 e 10). Questo metodo è quello più in linea con i criteri della Direttiva 2012/18/CE (SEVESO III).
3) ***Metodo 3***: questo metodo è stato adattato dal vecchio sistema di classificazione dettato dalla Direttiva 1999/45/CEE e non prevede la sommatoria di sostanze con differenti categorie di pericolo. Inoltre questo metodo non considera la categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Acuto 1 (H400), i Fattori M e le concentrazioni soglia.
4) ***Metodo 4:*** le classi / categorie di pericolo considerate sono state limitate a quelle relative allo strato di ozono (H420) ed alla categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Cronico 1 (H410) e 2 (H411). Anche questo metodo non considera le concentrazioni soglia generiche, mentre considera i Fattori M per i composti di categoria Cronico 1.

La seguente tabella sintetizza quanto sopra descritto.

Tabella 1 – ***Criteri dei 4 metodi per attribuzione di HP14 oggetto di studio***

Indicazione di pericolo	Concentrazioni limite (%)			
	Metodo 1	Metodo 2	Metodo 3	Metodo 4
H4201[11]	0,1	0,1	0,1	0,1
H4001[12]	25	25	-	-
H4101[13]	0,25	2,5	0,1	2,5
H4111[14]	2,5	25	2,5	25
H4121[15]	25	-	25	-
H4131[16]	25	-	25	-
Conc. soglia	**no**	**si**	**no**	**no**
Fattori M	**no**	**si**	**no**	**si**

Lo studio concludeva indicando il Metodo n. 1 come quello più idoneo allo scopo.

Il Considerando (6) del Regolamento n. 997/2017 dà conto del completamento dello studio e di come

9 BIO by Deloitte, INERIS, "*Study to assess the impacts of different classification approaches for hazard property "HP 14" on selected waste streams - Final report*", Ottobre 2015.

10 Fattore M: fattore moltiplicatore che si applica alla concentrazione di una sostanza classificata come pericolosa per l'ambiente acquatico, tossicità acuta categoria 1 o tossicità cronica categoria 1, ed è utilizzato per ottenere, mediante il metodo della somma, la classificazione di una miscela in cui la sostanza è presente.

11 Nuoce alla salute pubblica e all'ambiente distruggendo l'ozono dello strato superiore dell'atmosfera

12 Altamente tossico per gli organismi acquatici.

13 Molto tossico per gli organismi acquatici con effetti di lunga durata.

14 Tossico per gli organismi acquatici con effetti di lunga durata.

15 Nocivo per gli organismi acquatici con effetti di lunga durata.

16 Può essere nocivo per gli organismi acquatici con effetti di lunga durata

CLASSIFICAZIONE di *Paolo Zoppellari*

sia stato ritenuto opportuno tener conto delle sue raccomandazioni.

Nella definizione del metodo di calcolo per l'attribuzione di HP14 il Regolamento esplicita tuttavia che (Considerando 6) "*... nel determinare la classificazione di pericolo dei rifiuti per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» mediante formule di calcolo, dovrebbero essere applicati valori soglia generici, quali definiti nel regolamento (CE) n. 1272/2008*".

Un'altra importante indicazione, desumibile dall'analisi dei Considerando (7), è relativa all'uso dei Fattori M: attestando che, alla luce dei progressi compiuti nello stabilire tali fattori moltiplicatori, la Commissione può rivedere il metodo di calcolo per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» in vista dell›eventuale inclusione di fattori moltiplicatori, il Considerando anticipa l'assenza dei Fattori M nell'applicazione del metodo di calcolo definito dal Regolamento stesso.

Dalla lettura dei Considerando si evince quindi che il metodo per l'attribuzione di HP14:

- Tiene conto delle concentrazioni soglia;
- non considera i Fattori M;

e quindi non attua pienamente nessuno dei quattro metodi valutati nello studio BIO/INERIS, sebbene la metodologia prescelta sia quasi del tutto analoga al Metodo 1 dello Studio.

Ai sensi del Regolamento n. 977/2017 sono infatti classificati come rifiuti pericolosi con caratteristica di pericolo HP 14 i rifiuti che soddisfano almeno una delle seguenti condizioni:

- i rifiuti che contengono una sostanza classificata con indicazione di pericolo H420 se la concentrazione di tale sostanza è maggiore o uguale al limite di concentrazione dello 0,1 %. Trattasi quindi di una **condizione per singola sostanza** (ossia non in sommatoria), senza applicazione di concentrazioni soglia.
- i rifiuti che contengono una o più sostanze classificate con indicazione di pericolo H400, se la somma delle concentrazioni di tali sostanze è maggiore o uguale al limite di concentrazione del 25 %. Trattasi quindi di una **condizione che prevede la somma di tutte le sostanze classificate come H400**, considerate se presenti in concentrazione superiore alla 0,1 % (concentrazione soglia).
- i rifiuti che contengono una o più sostanze classificate con indicazione di pericolo H410, H411 o H412, se:
  - la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze H410 moltiplicata per 100, più
  - la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze H411 moltiplicata per 10, più
  - la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze H412
  - è maggiore o uguale al limite di concentrazione del 25 %.
- Trattasi quindi di una **condizione che prevede la somma di tutte le sostanze classificate come H410, H411 e H412, opportunamente corrette con fattori moltiplicativi**, considerate se presenti in concentrazione rispettivamente superiore allo 0,1% (H410) o all'1% (H411, H412) (concentrazioni soglia).
- i rifiuti che contengono una o più sostanze classificate con indicazione di pericolo H410, H411, H412 o H413, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze è maggiore o uguale al limite di concentrazione del 25 %. Trattasi quindi di una **condizione che prevede la somma di tutte le sostanze classificate come H410, H411, H412 e H413, senza alcun fattore moltiplicativo**, considerate se presenti in concentrazione rispettivamente superiore allo 0,1% (H410) o all'1% (H411, H412, H413) (concentrazioni soglia).

I nuovi criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 prendono quindi in considerazione tutte le classi di tossicità acuta e cronica per l'ambiente acquatico e le sostanze lesive per lo strato di ozono, nonché le relative concentrazioni soglia. Non considera invece la presenza dei Fattori M.

Il Regolamento n. 997/2017 definisce quindi in modo chiaro le modalità di attribuzione della caratteristica di pericolo HP14, modalità che è del tutto presumibile possano portare alla classificazione come pericolosi di rifiuti in passato classificati come non pericolosi.

La disciplina in materia di Trasporto di Merci Pericolose - Accordo ADR, punto 2.2.9 e seguenti Classe 9, M6 ed M7, considera infatti le sole sostanze classificate come pericolose per l'ambiente acquatico di categoria Acuto 1 (H400) e Cronico 1 (H410) e 2 (H411).

Il metodo ADR non considera infatti la presenza di sostanze classificate come pericolose per l'ambiente acquatico di categoria Cronico 3 (H412) e 4 (H413), né la presenza di sostanze lesive per lo strato di ozono (H420). Per contro tiene conto dei Fattori M, risultando quindi analogo al Metodo 2 dello studio BIO/INERIS, a meno del fatto che tale metodo tiene in considerazione le sostanze lesive per lo strato di ozono.

di *Paolo Zoppellari* CLASSIFICAZIONE

Le nuove modalità di attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 tuttavia, conformemente a quanto disposto dall'art. 2 del regolamento, si applicano a decorrere dal 5 luglio 2018.

La motivazione di tale dilazione rispetto alla data di entrata in vigore è chiaramente indicata nel Considerando (9): "*È opportuno concedere alle imprese e alle autorità competenti tempo sufficiente per adattarsi ai nuovi requisiti*".

Quanto inserito nell'Allegato D alla Parte Quarta D.Lgs. 152/06 dalla Legge n. 123/2017 risulta quindi formalmente corretto, ma di fatto inefficace fino al 5 luglio 2018.

Come prima indicato, l'esplicita menzione del Regolamento n. 997/2017 nel suddetto Allegato D enfatizza tuttavia la questione circa l'interpretazione della norma transitoria contenuta nello stesso Allegato D del D.Lgs. 152/06, ove prevede (come riportato in precedenza per esteso) che in attesa dell'adozione di specifici criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 si utilizzino i criteri dell'ADR.

Tale disposizione è quindi da intendersi superata in ragione dell'avvenuta adozione del Regolamento n. 997/2017 oppure la *ratio* del legislatore nazionale era piuttosto quella di fornire un metodo sperimentato e solido (ossia il metodo ADR) in attesa della possibilità di applicare i regolamenti comunitari?

Un'interpretazione puramente tecnica porterebbe a propendere per la seconda ipotesi, ossia per la continuità nell'adozione dei criteri ADR in attesa di poter utilizzare i criteri del Regolamento n. 997/2017.

Diversamente altre interpretazioni porterebbero a concludere che dal 5 luglio 2017, ossia dalla entrata in vigore del Regolamento n. 977/2017, la disciplina ADR non debba più essere applicata fino al 5 luglio 2018, data di applicazione del suddetto Regolamento.

In tale secondo caso resta comunque il dubbio se si debbano applicare i criteri della oramai abrogata Decisione 67/548/CEE (in ragione del rinvio di cui si è detto in precedenza) o del CLP, che ha sostituito tale normativa.

È pertanto auspicabile un chiarimento da parte del Legislatore, che potrebbe confermare l'utilizzo dei criteri ADR fino al 5 luglio 2018 o, per contro, prevedere l'applicazione del Regolamento n. 977/2017 prima di tale data, in modo da dissipare ogni dubbio ed evitare continue e ripetute variazioni dei criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14.

***

4. Applicazione degli ATP al CLP

Oltre alle novità normative specificatamente riferite alla classificazione dei rifiuti ed in particolare all'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 di cui si detto, è opportuno accennare anche alle ulteriori innovazioni che vi saranno nel prossimo futuro e che interessano la classificazione delle sostanze pericolose, e quindi indirettamente la classificazione dei rifiuti.

La norma di riferimento per la classificazione delle sostanze pericolose oggi vigente, ossia il Regolamento CLP, è infatti oggetto di periodici Aggiornamenti al Progresso Tecnico (APT) che integrano l'elenco armonizzato delle sostanze pericolose (Allegato VI, Tabella 3.1, al CLP), ossia l'elenco di sostanze per le quali gli Stati Membri hanno condiviso la relativa classificazione.

L'elenco armonizzato, per le classi e categorie di pericolo in esso riportate, è vincolante ai fini della classificazione di una sostanza come pericolosa.

La versione consolidata del CLP tiene conto di tutte le modifiche contenute negli APT entrati in vigore. Rispetto al testo consolidato sono però stati adottati ulteriori APT, non ancora entrati in vigore, ossia

- 8° APT, emanato con Regolamento 2016/918/UE del 19 maggio 2016, che ha apportato modifiche al CLP che si applicheranno dal 01/02/2018;
- 9° APT, emanato con Regolamento 2016/1179/UE del 19 luglio 2016, che ha abrogato la Tabella 3.2 dell'Allegato VI al CLP (ossia l'elenco armonizzato ripreso dall'allegato I della direttiva 67/548/CE) a far data dal 01/07/2017 e che modifica l'elenco armonizzato dal 01/03/2018;
- 10° APT, emanato con Regolamento 2017/776/UE del 4 maggio 2017, che, tra le altre cose, modifica l'elenco armonizzato dal 01/12/2018.

L'aggiornamento del CLP, ed in particolare dell'elenco armonizzato, è rilevante ai fini della classificazione dei rifiuti in quanto la Decisione n. 955/2014 definisce le sostanze pericolose di cui tenere conto nella classificazione dei rifiuti come le sostanze classificate come pericolose in conformità ai criteri del CLP.

Degli APT sopra elencati assume una particolare rilevanza, per il tema oggetto del presente contributo, il 9° APT, in quanto modifica la classificazione come pericolosi per l'ambiente dei composti del rame, alcuni dei quali in particolare (ossido, idrossido) sono frequentemente riscontrabili nei rifiuti derivanti da processi di combustione.

Per l'Ossido di Rame (o Ossido rameico, CAS 1317-38-0) e l'Ossido di Dirame (o Ossido rameoso, CAS 1317-39-1) il suddetto APT prevede modifiche alla classificazione armonizzata introducendo rispettivamente per il rameoso un fattore M=100, prima

non previsto, e confermando le Indicazioni di pericolo H400 e H410, mentre per il rameico, prima non classificato con classificazione armonizzata, la stessa classificazione del rameoso, ovvero pericoloso per l'ambiente acquatico con indicazioni di pericolo H400 e H410 con fattore M=100.

Tali classificazioni armonizzate entreranno tuttavia in vigore solamente nel marzo 2018, pertanto, sino ad allora, vige quanto attualmente previsto dal CLP.

Si apre tuttavia una questione, già oggetto di diverse interpretazioni: sebbene il 9° APT preveda la sua applicazione dal marzo 2018, la sua avvenuta adozione induce, in attuazione del principio di precauzione, la formalizzazione di una conoscenza tecnica condivisa tale da raccomandare la sua attuazione nel campo della classificazione dei rifiuti anche prima della sua prevista applicazione nel settore specifico per cui è stata emanata (ossia la classificazione di sostanze e miscele)?

Il Considerando (6) del 9° APT enuncia che "*Per dare ai fornitori di sostanze e miscele il tempo di adeguarsi alle nuove disposizioni sulla classificazione e l'etichettatura introdotte con il presente regolamento, è opportuno prevedere un periodo transitorio e differire l'applicazione del regolamento*".

E' evidente che tale previsione contempera le esigenze di tutela della salute umana e dell'ambiente con quelle della produzione, che deve avere il tempo per adeguarsi alle modifiche introdotte. In modo del tutto analogo, anche il Regolamento n. 997/2017 prevede un periodo transitorio prima della sua applicazione.

Pertanto appare logico ritenere che, come il Regolamento n. 977/2017, gli APT al CLP debbano essere obbligatoriamente applicati dalla data di applicazione in essi prevista, fatta salva la facoltà non cogente di applicarli anche precedentemente.

Nel caso preso ad esempio, le modifiche per la classificazione degli ossidi di rame dovranno quindi essere considerate, anche nel campo della classificazione dei rifiuti, solo dal marzo 2018.

Tuttavia, quale che sia il criterio di attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 che si intende applicare dall'entrata in vigore del Regolamento n. 997/2017 (in sintesi, o ADR o CLP), **dal 1 marzo 2018 e fino al 5 luglio 2018 la modifica dei Fattori M per gli ossidi di rame dovrà essere considerata; solo successivamente, infatti, ovvero solo dal 5 luglio 2018 si applicherà invece il Regolamento n. 997/2017 che, si ricorda, non prevede l'uso dei Fattori M.**

Anche in questo caso una applicazione anticipata del Regolamento n. 997/2017, per quanto non prevista dal regolamento, consentirebbe di evitare periodi transitori e potenziali continue modifiche alla classificazione dei rifiuti senza che tali rifiuti, in realtà, abbiano cambiato la loro natura e quindi le loro caratteristiche.

***

CONCLUSIONI

L'adozione del Regolamento n. 997/2017 ha introdotto nuovi criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 – Ecotossico, superando la disciplina transitoria definita nella nota al Regolamento n. 1357/2014.

Tali criteri si applicheranno tuttavia solo dal 5 luglio 2018, il che induce due problematiche in ordine all'attribuzione della suddetta caratteristica di pericolo, ovvero quale normativa applicare tra la data di entrata in vigore del regolamento (luglio 2017) e la data di sua applicazione (luglio 2018) e come considerare le novità introdotte dagli APT al CLP in merito ai Fattori M.

Sul primo tema, rilevato che la norma italiana prevede che l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 avvenga sulla base dei criteri ADR e che sarebbe auspicabile mantenere la continuità fino all'applicazione dei nuovi criteri comunitari, l'analisi letterale della norma italiana potrebbe portare a ritenere decaduta la possibilità di utilizzare i criteri ADR, dovendo quindi ricorrere ad altre norme quali la Decisione 67/548/CEE o il CLP.

Sul secondo tema è possibile ritenere che, come il Regolamento n. 977/2017, gli APT al CLP debbano essere obbligatoriamente applicati dalla data di applicazione in essi prevista. Tuttavia, quale che sia il criterio di attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 adottato fino all'entrata in vigore del Regolamento n. 997/2017, dal 1 marzo 2018 la modifica dei Fattori M per gli ossidi di rame introdotta dal 9° APT dovrà essere considerata fino al 5 luglio 2018, data dalla quale si applicherà il Regolamento n. 997/2017 che, non prevede l'uso dei Fattori M.

È quindi auspicabile un chiarimento da parte del Ministero competente, che potrebbe confermare l'utilizzo dei criteri ADR fino al 5 luglio 2018 o, per contro, prevedere l'applicazione del Regolamento n. 977/2017 prima di tale data, il che consentirebbe di superare la criticità legata all'uso dei Fattori M.

di *Valentina Bracchi* SCARICHI

Prelievi ed analisi: quando [...] emergono indizi di reato. La (mala) applicazione dell'art. 220 disp. att. c.p.p.

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

ABSTRACT

Il diritto di difesa è uno dei principi cardine del nostro ordinamento, costituzionalmente garantito dall'art. 24, ai sensi del quale *"la difesa è diritto inviolabile"*.

Purtuttavia troppo spesso detto diritto inviolabile viene disatteso o, meglio, male applicato nel procedimento penale.

Uno degli ambiti di applicazione maggiormente controversi è quello delle attività investigative e di vigilanza in tema di prelievo e analsi di campioni.

La ragione delle divergenze interpretative e applicative, può essere rinvenuta nella difficoltà, per gli operatori, di individuare la sottile linea di confine tra le indagini amministrative e quelle penali.

Il passaggio deve infatti avvenire *"quando emergono indizi di reato"*, ma quali sono gli indizi di reato? E chi è l'indagato?

IN SINTESI

- **L'art. 24 Cost. riconosce e garantisce a chiunque il diritto inviolabile di difesa;**
- **nell'ambito del diritto di difesa si inseriscono gli artt. 220 e 223 delle disp. att. c.p.p., di particolare interesse in tema di avvisi e preavvisi per le attività di campionamento e analisi di campioni;**
- **le analisi di campioni, hanno carattere amministrativo, con rilevanza probatoria in sede penale, a condizione che vengano rispettate le prescrizioni di cui al detto art. 223 disp. att. c.p.p.;**
- **nel caso in cui durante le attività di indagine amministrativa emergano degli *indizi di reato*, ai sensi dell'art. 220 disp. att. c.p.p., devono essere assicurate le garanzie difensive del codice di rito;**
- **gli atti acquisiti in violazione dell'art. 220 sono inutilizzabili nel processo penale, ma restano validi quali accertamenti amministrativi.**

SCARICHI

di *Valentina Bracchi*

1. Premessa: diritto di difesa e prelievo di campioni

L'art. 24 della Costituzione italiana[1], riconosce e garantisce a qualunque soggetto il diritto inviolabile di difesa, inteso quale diritto ad ottenere una tutela giurisdizionale, che va letto sotto un duplice profilo: quello del diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (di cui al comma 1), che consente agli interessati di attivare la macchina della giustizia a garanzia della posizione soggettiva che si ritiene essere stata lesa o essere in pericolo, e quello del diritto a far valere in giudizio le proprie ragioni (di cui al comma 2), che si sostanzia nel diritto per l'interessato, di avvalersi dell'assistenza di un professionista (difesa c.d. *tecnica*), e nel diritto di partecipare attivamente al processo, nel rispetto del contraddittorio, al fine di esercitare pienamente le proprie ragioni (c.d. *sostanziale*).

La Corte Costituzionale si premura di evidenziare che un simile diritto, che è esigenza fondamentale per ogni individuo nell'ambito di un ordinamento democratico[2], deve essere considerato, appunto, tra *"i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intrinsecamente connesso - con lo stesso principio democratico - l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio"*[3] e che detto diritto, essendo appunto "*inserito nel quadro dei diritti inviolabili della persona [...] non potrebbe essere sacrificato in vista di altre esigenze"*[4].

Valga la pena precisare che come rilevato da attenta dottrina[5], sulla scorta di una serie di pronunce della Corte Costituzionale "*speculare alla inviolabilità del diritto di difesa è la irrinunciabilità di esso, quali ne siano le concrete modalità di esercizio"*[6].

Ed invero, essendo un diritto di portata generale, come ha avuto modo più volte di precisare la Corte, la carta Costituzionale non fissa le modalità di esercizio del diritto di difesa, così consentendo ed indirettamente demandandone la determinazione al legislatore, il quale, tuttavia ha quale vincolo indefettibile, l'effettività della garanzia e dell'uguaglianza[7].

Nell'ambito del diritto di difesa garantito dall'ar. 24 Cost., si inseriscono gli artt. 220 e 223 delle disp. att. c.p.p., di particolare interesse nell'ambito della regolamentazione su avvisi e preavvisi in tema di attività di campionamento e analisi di campioni.

Proprio nella *ratio* dell'art. 24 della Costituzione devono leggersi le disposizioni di cui agli articoli 220 (*Attività ispettive e di vigilanza*) e 223 (*Analisi di campioni e garanzie per l'interessato*) disp. att. c.p.p., che delineano un vero e proprio sistema di garanzie per l'interessato, durante il compimento di attività ispettive o di vigilanza, volte ad assicurare fonti di prova nell'ambito del procedimento penale, ovvero volte al mero controllo di regolarità nell'ambito del procedimento amministrativo.

Ciò in linea con l'orientamento della Corte Costituzionale[8] secondo cui i diritti di difesa previsti per la fase istruttoria dovrebbero essere estesi alla fase pre-processuale, *"seguendo il - criterio teleologico - in virtù del quale tutti gli atti utilizzabili in dibattimento attraverso le letture dovevano essere assistiti da adeguate garanzie difensive"*[9].

Pertanto, sebbene le attività di campionamento siano atti tipicamente amministrativi, devono comunque riservarsi all'interessato determinate garanzie difensive, che sono diversamente individuate sulla base della natura amministrativa o penale delle indagini.

La questione è controversa e dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza, atteso che dall'applicazione o non applicazione dell'una o dell'altra garanzia difensiva all'interessato, deriva la regolarità dell'accertamento e l'inserimento o meno dei verbali di accertamento e relative analisi, nel fascicolo del dibattimento e quindi la loro utilizzabilità come prova nel processo penale.

Se dinanzi alle indagini tipicamente amministrative la corretta applicazione dell'art. 223 disp. att. cp.p. non dovrebbe creare particolari incertezze interpre-

1 Cost. art. 24. *"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.*
La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del 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".

2 G. LAURICELLA *"Il diritto costituzionale alla difesa tra funzione di governo ed esercizio dell'azione penale"* in Forum Costituzionale Rassegna, 24 febbraio 2011.

3 C. Cost. del 2 febbraio 1982, n. 18 (v. anche C.Cost. del 15 luglio 1992 n. 329).

4 C. Cost. del 1984, n. 98.

5 P. TESAURO *"Il diritto di difesa e di assistenza tecnica nel nuovo processo di mediazione"* in Innovazione e diritto n. 6/2010, a cura di Università degli Studi di Napoli Federico II

6 C. Cost. del 4 maggio 1995 n. 144.

7 C. Cost. del 3 ottobre 1979 n. 125.

8 C. Cost. del 15 luglio 1983 n. 248.

9 F. CERQUA, Estratto da Atti processuali penali - Patologie, Sanzioni, Rimedi Autori AA.VV . A cura di Spangher Giorgio, IPSOA, Anno 2013.

tative (sebbene sia costantemente oggetto di pronunce giurisprudenziali a causa di pratiche a volte approssimative da parte degli accertatori), il vero *punctum dolens* in tema di garanzie difensive coincide con il momento in cui emergono degli indizi di reato, il momento in cui cioè, vi è il passaggio dall'area amministrativa all'area penale ed all'interessato dovrebbero essere applicate le garanzie difensive riservate dal nostro ordinamento all'indagato e all'imputato.

***

2. Sull'attività di campionamento e l'analisi di campioni

"In tema di prelievo di campioni finalizzato alle successive analisi chimiche, occorre distinguere tra prelievo inerente l'attività amministrativa disciplinato dall'art. 223 norme d'att. c.p.p. e quello inerente ad attività di polizia giudiziaria nell'ambito di una indagine preliminare, per il quale è applicabile l'art. 220 norme d'att. c.p.p. e quindi operano le norme di garanzia della difesa previste dal codice di rito, anche laddove emergano indizi di reato nel corso di una attività amministrativa che in tal caso non può definirsi extra processum[10]*"*.

Ed ancora: *"In tema di prelievi di campioni finalizzati all'espletamento di indagini, occorre distinguere tra prelievo inerente ad attività di polizia giudiziaria nell'ambito di un'indagine preliminare ex art. 220 disp att. Cod. proc. Pen., per il quale operano in via genetica le norme di garanzia della difesa previse dal codice di rito, e prelievo inerente ad attività amministrativa ex art. 223 disp. Att. c.p.p., per il quale invece i diritti della difesa devono essere assicurati solo ove emergano indizi di reato, giacchè in tal caso l'attività amminsitrativa non può più dirsi extra processum"*[11].

Mutuando le parole degli ermellini, ci accingiamo ora a porre la sottile linea di demarcazione tra gli accertamenti di natura amministrativa – ai quali verrà dedicato solo un breve cenno – e quelli di natura penale, che costituiscono oggetto della presente trattazione.

*

2.1. Accertamenti di natura amministrativa

Gli accertamenti di natura amministrativa si esplicano mediante il compimento di diverse attività, come nel caso in commento, prelievo e analisi di campioni, che, sebbene siano attuate per verificare la conformità e regolarità delle attività svolte rispetto alla normativa di riferimento, possono talvolta portare alla scoperta di elementi di rilievo penale.

Le attività ispettive delle ARPA e degli altri organi competenti per la vigilanza ed i controlli in materia ambientale, - tendenti a verificare in via preliminare la conformità dell'attività svolta rispetto alla normativa ambientale ed alle autorizzazioni rilasciate - quali il prelievo, il campionamento, e la successiva analisi dei campioni, *"configurano attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabile a garanzia degli indagati e degli imputati per le attività di polizia giudiziaria"*[12]. Ed invero, in questo caso, le uniche garanzie che dovranno essere assicurate, affinchè i verbali contententi i risultati di detti accertamenti possano avere accesso nell'eventuale successivo, processo penale come atti irripetibili, sono quelle previste, dall'art. 223[13] disp. att. c.p.p.

Ai sensi della detta prescrizione normativa, segnatamente: *"Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'art. 230 del codice"*.

"L'art. 223 dispone che l'avviso del giorno, dell'ora

10 Cass. Sez. III pen. 19 giugno 2002 n. 23369 (Scarpa RV. 221627)

11 Cass. Sez. II pen., del 24 novembre 2016 n. 52793.

12 M.SANTOLOCI, *Avviso e preavviso in materi di campionamenti in azienda ed analisi in laboratorio: la Cassazione conferma la natura amminsitrativa delle operazioni preventive ARPA,* in Diritto all'Ambiente, 29 luglio 2008.

13 Art. 223 disp. att. c.p.p. "*1. Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice.*
2. Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verrà effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice.

e del luogo dove le analisi verranno effettuate deve essere dato all'interessato, ossia al soggetto nei cui confronti potrebbero sorgere indizi di reato in conseguenza dei risultati delle analisi"[14].

Le analisi di campioni, secondo l'interpretazione giurisprudenziale[15], risultano quindi avere carattere tipicamente amministrativo, con piena rilevanza probatoria in sede penale, a condizione che vengano rispettate le prescrizioni di cui al predetto art. 223, allo scopo di permettere all'interessato di presenziare alle attività di analisi, avvalendosi, eventualmente, di un consulente tecnico.

*

2.2. Accertamenti di natura penale

Diverso è il caso in cui, durante la detta attività preventiva – prevista e*x lege* - di carattere puramente e tipicamente amminsitrativo, condotta dagli organi di vigilanza e controllo, emergano degli *indizi di reato*.

Ci si trova dinanzi, in questo caso, a delle vere e proprie indagini di natura penale e muta completamente il quadro di riferimento, sia per gli organi accertatori, che per l'interessato, in quanto i verbali che cristallizzano l'esito degli accertamenti, assumono la veste di prove precostituite.

Affinchè dette prove trovino valido accesso nel processo penale, devono essere accordate all'interessato, tutte le garanzie previste dal codice di procedura penale per l'indagato/imputato, come espressamente previsto dall'art. 220 disp. att. c.p.p., ai sensi del quale "*Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi e decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice*".

La lettura e soprattutto l'applicazione della norma in questione, provoca non poche difficoltà interpretative perchè complessa e controversa è l'individuazione del momento di passaggio dall'attività investigativa amminsitrativa all'attività di indagine di natura penale.

***

3. Sull'art. 220 disp. att. c.p.p. (attività ispettive e di vigilanza)

*

3.1. *"Quando [...] emergono indizi di reato"*

Attenta dottrina ha rilevato la *ratio* garantista del legislatore del 1988 che ha provveduto a cristallizzare finalmente un tema tanto dibattuto in dottrina nella vigenza del precedente codice di procedura penale, sul quale più volte si era pronunciata anche la Corte Costituzionale[16].

Si osservi che durante i lavori preparatori del nuovo codice[17], in un'ottica estremamente garantista, era stata avanzata l'ipotesi, dalla Commissione Parlamentare, di anticipare le garanzie difensive addirittura al momento delle *"attività ispettive o di vigilanza di per sé idonee a far emergere dati di rilevanza anche penale"*[18].

Non essendo auspicabile prescrivere l'osservanza del codice di rito sin dall'inizio dell'attività amministrativa considerando alla stessa stregua le indagini penali e le attività amministrative qualora questa tenda a verificare che un soggetto abbia commesso o meno una violazione del diritto penale[19], il legislatore con l'art. 220 ha ancorato il mutamento del quadro delle garanzie difensive applicabili all'interessato nel corso delle indagini, al momento in cui emergono *indizi di reato*, perchè proprio in quel momento vi è il passaggio funzionale tra procedimento amministrativo e procedimento penale.

Ma in cosa consistono gli *indizi di reato*?

La nozione di *indizio di reato* non è mai stata compiutamente definita dal legislatore, purtuttavia è stata oggetto di interesse da parte della dottrina che ne ha delineato i caratteri fondamentali, diversificandone l'accezione a seconda dell'ambito del codice di rito, nel quale viene utilizzato.

Ed invero, gli *indizi di reato* che hanno piena efficacia probatoria sul piano processuale - quali prove indiziarie - ai sensi dell'art. 192 c.p.p., e che devono essere gravi precisi e concordanti, presentano caret-

3. I verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento, sempre che siano state osservate le disposizioni dei commi 1 e 2".

14 Cass. sez. III pen., del 10 febbraio 2010 n. 235.

15 Cfr. Cass. pen. sez. III, del 4 marzo 1993, n. 2581.

16 P.FELICIONI, *Le Ispezioni e le perquisizioni*, Trattato di procedura penale diretto da G.Ubertis e G.P. Voena, II edizione, Giuffrè Editore.

17 Con il D.P.R. 22 settembre 1988 n. 447 è stato approvato il testo del Codice di Procedura Penale attualmente in vigore, che sostituì il c.d. Codice Rocco, pubblicato con R.D. 19 ottobre 1930.

18 T. RAFARACI, *Reati tributari con soglia di punibilità e applicazione dell'art. 220 disp. Att. c.p.p.: la Cassazione rimarca i diritti della difesa (nota a Cass. Pen. Sez. III, sent. 03.02.2015, n, 4919)*, in Riv. Guardia di Finanza, 3/2015; P. SORBELLO, *La valutazione di sospetti indizi e notizie di reato nel passaggio incerto dalle attività ispettive alle funzioni di polizia giudiziaria*, in Diritto Penale Contemporaneo, n. 2/2016.

19 Cfr. N. FURIN, *Diritto di difesa, indizi e sospetti e l'art. 220 norme att. c.p.p.* in Cass. Pen. 9/1999; P.SORBELLO, cit.

teristiche ben diverse rispetto agli indizi di reato che rilevano nella fase preliminare di indagine.

Gli elementi indiziari che rilevano nella fase preliminare, ben lungi dal dover essere idonei a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, o anche solo il rinvio a giudizio dell'indagato, sono elementi consoscitivi concreti, in grado di indirizzare le indagini, e consistono nell'insieme di una serie di dati fattuali, materiali, che, sebbene con un ampio margine di dubbio, valutati in modo oggettivo, portano a ritenere che sia stato commesso un reato.

Proprio la materialità e l'oggettività distinguono l'indizio dal mero sospetto, che si riferisce almeno nell'uso comune, (essendo infatti spesso i due termini usati in modo indistinto dal legislatore), ad un sentire soggettivo, ad una valutazione, ad una ipotesi.

Vi è quindi una sorta di progressione verticale nella formazione della "*catena che può condurre alla formazione dell'oggetto di prova*"[20], alla cui base troviamo il sospetto, che consiste appunto nel mero convincimento soggettivo, di debole efficacia probante, della commissione di un reato. A seguire, vi è l'indizio, che consiste in una serie di elementi concreti di rappresentazione della realtà, che supera il livello del sospetto ma non presenta caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, tale da assurgere al livello di prova indiziaria[21], che rappresenta invece l'apice della catena ed è idonea a fondare (unitamente ad altri elementi), un giudizio di colpevolezza.

In un'ottica garantista, pertanto, si ritiene che l'indizio di reato di cui all'art. 220 disp. att. c.p.p., che segna il passaggio dall'indagine amministrativa a quella giudiziaria sia quell'elemento o insieme di elementi concreti, costituito da dati di fatto, che sia in grado di ingenerare in capo all'organo procedente, la convinzione che sia stato commesso un reato o vi sia il pericolo che venga commesso un reato[22].

La linea di confine tra l'area amministrativa e quella penale, non è, nel concreto, così ben definita come potrebbe apparire, permanendo, soprattutto in capo agli operatori di polizia il dubbio circa il momento in cui si realizza effettivamente il mutamento di funzioni, da amministrative a giudiziarie.

Per questo, nella pratica si registrano spesso delle irregolarità durante gli accertamenti, che si protraggono sino al processo, viziando *ab origine* gli atti contententi i risultati delle attività svolte.

*

3.2. Indagato formale e indagato sostanziale

Affinchè possa dirsi realizzato il requisito dell'esistenza di indizi di reato, è lecito ritenere che debba esservi un soggetto cui imputare la condotta apparentemente criminosa e che detto soggetto rivesta la qualità di indagato.

Purtuttavia, sul punto, occorre svolgere alcune precisazioni, posto che, in un'ottica garantista, in linea con il sistema accusatorio della nostra procedura penale, sebbene un soggetto sia da considerarsi *indagato formale* solo al momento dell'iscrizione ufficiale nel registro degli indagati presso la Procura della Repubblica, nel caso in cui le indagini siano svolte direttamente a carico di uno specifico soggetto nei confronti del quale sussistano indizi di reità, questo deve ritenersi *indagato sostanziale*, e conseguentemente devono essergli applicate le garanzie difensive previste dal codice di procedura penale.

E segnatamente: *"l'avviso relativo all'espletamento di un accertamento tecnico non ripetibile, con la conseguente assicurazione dei diritti di assistenza difensiva, deve essere dato anche alla persona che, pur non iscritta nel registro degli indagati, risulti nello stesso momento raggiunta da indizi di reità quale autore del reato oggetto delle indagini (da ultimo vds. Sez. 5, Sentenza n. 5581 del 08/10/2014, dep. 2015, Ciodaro e altro, Rv. 264216)*[23]*"*.

Ma vi è di più!

L'individuazione, intesa quale identificazione soggettiva, dell'indagato sostanziale, secondo una recente pronuncia delle Sezioni Unite, non è condizione neceessaria affinchè sorga l'obbligo di osservare le garanzie difensive previste dal codice di procedura penale, in fase di indagine, essendo sufficiente che sussita *"la mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge a prescrindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata"*[24].

Ciò significa, in concreto, che qualora nel corso di una attività amministrativa emergano *indizi di reato* ma non sia possibile avere certezza sull'identità del

20 G. UBERTIS, *I fondamenti normativi della metodologia, il linguaggio processuale ("fonte di prova", "elemento di prova", "mezzo di prova", "criterio", "risultato", "indizio", "sospetto")*, in Quaderni Consiglio Superiore Magistratura, 98/1997.

21 Sul punto si veda P.SORBELLO, cit.

22 Per una analisi più completa delle diverse accezioni di indizio di reato e di sospetto, si consiglia la lettura del contributo da cui sono stati tratti alcuni passaggi e citazioni della presente trattazione: N.FURIN *Diritto di difesa indizi, sospetti e l'art. 220 norme att. c.p.p.*, in Cassazione Penale Anno XXXIX Fasc. 9 – 1999, Milano Giuffrè Editore.

23 Cass. Sez. IV pen., del 8 luglio 2016, n. 28604.

24 Cfr. Cass. SS.UU. pen. , del 28 novembre 2004, n. 45477 (Raineri m. 220291); Cass. Sez. II pen., del 13 dicembre 2005 n. 2601 (Cacace m. 233330); Cass. Sez. III pen., del 22 aprile 2010 n. 15372; Cass. Sez. III pen., del 10 feb-

presunto reo, vi è comunque l'obbligo per gli accertatori, di osservare, nel prosieguo delle indagini le garanzie del codice di rito.

Si segnala, per mero spirito di completezza, che si registano isolate e risalenti pronunce[25] ove il mutamento funzionale viene ancorato al manifestarsi di *indizi di reato* a carico di un *soggetto determinato*, purtuttavia, non solo l'opinione è minoritaria e superata, ma si pone altresì in netto contrasto con la logica garantista che permea la norma in esame.

*

Alla luce di quanto sopra, mutuando integralmente la definizione delle Sezioni Unite[26] che, a parere di chi scrive, coglie appieno il senso della norma e lo presenta in modo estremamente chiaro e comprensibile, è possibile quindi affermare che *"Il significato dell'espressione* ***<<quando emergono indizi di reato>>*** *- contenuta nell'art. 220 disp. att. c.p.p. e tesa a fissare il momento a partire dal quale, nell'ipotesi di svolgimento di ispezioni o di attività di vigilanza , sorge l'obbligo di osservare le disposizioni del codice di procedura penale per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire ai dini della applicazione della legge penale –* ***deve intendersi nel senso che presupposto dell'operatività della norma sia non l'insorgenza di una prova indiretta quale indicata dall'art. 192 c.p.p., bensì la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrtiva e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito a una persona determinata".***

***

4. Patologia degli atti compiuti in violazione dell'art. 220 disp att. c.p.p.

In via del tutto preliminare, è opportuno precisare che la *ratio* dell'art. 220 disp. att. cp.p. è quella di evitare che attraverso l'uso di strumenti propri dell'attività amministrativa, si eludano le garanzie previste dal codice di procedura penale.

Pertanto, gli atti compiuti dagli organi accertatori - dopo il passaggio dalla funzione di polizia amministrativa a quella di polizia giudiziaria - in violazione del 220, restano comunque validi ai fini amministrativi, comportando, se del caso, delle responsabilità in capo agli operatori[27].

Ed invero, la mancata osservanza delle garanzie del codice di rito, incide unicamente sul valore probatorio ai fini penali, degli atti così acquisiti, e segnatamente: *"Il fatto che siano state violate le disposizioni del codice di procedura e le garanzie difensive previste dal codice stesso per assicurare le fonti di prova e raccogliere elementi utili alle indagini, comporta che i risultati delle analisi in tal modo ottenuti non possono assumere efficacia probatoria e, quindi, non sono utilizzabili (Cfr. sez. 3^, 18.11.2009, N. 6881/09 Ceragioli, m. 242523)"*[28].

Come anticipato nel passaggio della Suprema Corte, e confermato dalla giurisprudenza maggioritaria[29], la patologia che colpisce gli atti acquisiti nell'inosservanza delle garanzie del codice, è quindi l'***inutilizzabilità***, di cui all'art. 191 c.p.p., ai sensi del quale, in ossequio al principio di legalità, *"Le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non sono utilizzabili"*.

Valga la pena precisare che, nel processo penale, le prove precostituite, e cioè acquisite prima dell'apertura del dibattimento, sono ammesse solo se acquisite secondo le regole del codice di rito, in caso contrario, non possono essere validamente utilizzate dal giudice nel processo, a fondamento di un giudizio di colpevolezza. Le prove acquisite nell'inosservanza dell'art. 220 disp. att. c.p.p., pertanto, sono colpite da inutilizzabilità.

***

CONCLUSIONI

Il diritto di difesa è garantito a livello costituzionale, ma l'effettività dello stesso è compressa nella prassi applicativa, come nel caso in esame. Ciò è confermato dalla corposa giurisprudenza formatasi sull'art. 220 disp. att. c.p.p.. Si ritiene vi sia una reale difficoltà applicativa in termini pratici, essendo affidato agli organi di vigilanza e controllo, l'onere di tracciare, di volta in volta, caso per caso, la linea di confine tra gli elementi di rilevanza amministrativa e gli *indizi di reato*. Sarebbe forse auspicabile, al fine di eliminare le criticità applicative di un tale sistema, anticipare la tutela?

braio 2010 n. 235; Cass. Sez. III pen, del 24 giugno 2016 n. 26429.

25 Cfr. Cass. Sez. III pen., del 16 ottobre 1998 n. 12390

26 Cass. SS.UU. Pen., del 28 novembre 2001, n. 45077.

27 P.SORBELLO, cit.; Cfr. anche R. E. KOSTORIS, *sub art. 220,* in Commentario del nuovo codice di procedura penale, diretto da E.Amodio-O.Domimioni, Appendice. Norme di coordinamento e transitorie a cura di G. Ubertis, Milano, 1990

28 ass. Sez. III pen., del 22 aprile 2010 n. 15372.

29 G.BISCARDI, *Atti a finalità mista, indizi di reato e garanzie difensive. Una sintesi difficile*, in Processo penale e giustizia n. 6/2015. Cfr. Cass., sez. III, pen. del 18 novembre 2014, n. 4919; Cass., sez. III, pen., del 19 febbraio 2014, n. 12254; Cass., sez. III pen., del 9 febbraio 2011, n. 28053; Cass., sez. III pen., del 10 febbraio 2010, n. 15372; Cass., sez. III pen., del 18 novembre 2008, n. 6881; Cass., sez. V pen., del 23 settembre 2004, n. 43542; Cass., SS.UU. pen., del 28 novembre 2001, n. 45477.

2.

focus

SOMMARIO

- **2.27. Le unità locali: la tenuta del registro di carico e scarico e la deroga per l'attività di manutenzione**
  di *Giulia Todini* 936
- **2.28. Tarip: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa**
  di *Valentina Bracchi* e *Roberta Tomassetti* 947
- **2.29. La gestione delle acque di decantazione a confine tra acque potabili, scarichi, acque di restituzione e rifiuti**
  di *Giulia Ursino* 961
- **2.30. La responsabilità della pulizia e della manutenzione dei fossi di scarico**
  di *Niky Sebastiani*..... 968
- **2.31. I rifiuti derivanti dalle attività di restauro conservativo dei mobili: gestione tra rifiuto e sottoprodotto**
  di *Greta Catini* 975
- **2.32. La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione: contesto sistematico e possibili effetti di natura penale**
  di *Gianpaolo Mocetti* 982

Le unità locali: la tenuta del registro di carico e scarico e la deroga per l'attività di manutenzione

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

ABSTRACT

La presente disamina intende individuare – con un approccio fattuale - le modalità di tenuta dei registri di carico e scarico per le *unità locali*, in particolare, qualora si producano rifiuti da attività di manutenzione.

Occorre, pertanto, in primo luogo capire cosa si intenda per *unità locali* ai sensi della normativa civilistica e di quella prevista dal SISTRI, per identificare successivamente – in base ai requisiti individuati - quelle sedi secondarie sulle quali ricade l'obbligo di iscrizione a carico della società.

Individuate, poi, le unità locali obbligate alla tenuta del registro di carico e scarico si dovrà verificare se sia applicabile la deroga dell'art. 266 del TUA in materia di attività di manutenzione.

Ebbene, si vedrà come la corretta tenuta dei registri di carico e scarico delle unità locali passi attraverso l'iscrizione delle stesse, la disciplina della tenuta del registro e la classificazione dell'attività svolta.

IN SINTESI

- **Dalla normativa civilistica e, in particolare dal combinato disposto delle disposizioni dell'art. 2197 c.c e dall'art. 1, co. 1 lett. e) del DM 359/2001 si ricava l'obbligo di iscrizione per le unità locali presso la Camera di Commercio;**
- **l'iscrizione al sistema SISTRI è, invece, disciplinata dall'art. 1, co. 1 lett. i) del DM n. 78/2016;**
- **dall'analisi delle suddette disposizioni, emerge che è possibile – nella prassi – un disallineamento tra il numero di *unità locali* dichiarate alla Camera di Commercio e quelle palesate nel modulo di iscrizione al SISTRI;**
- **per ogni unità locale iscritta sono, poi, necessari ulteriori adempimenti relativamente alla tenuta del registro di carico e scarico, in particolare circa il luogo di tenuta dello stesso;**
- **tuttavia, il legislatore prevede una espressa deroga all' art. 266, 4 co. del D. Lgs. n. 152/2006 per le attività di manutenzione c.d. ordinaria.**

di *Giulia Todini* TRACCIABILITÀ

1. La normativa sull'iscrizione delle unità locali

*

1.1. Sull'obbligo di iscrizione alla camera di commercio

Quanto al concetto civilistico di ***unità locale***, si evidenzia che la sua definizione è ricavabile dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lett. *e)* del D.M. 359/2001[1] recante "*Regolamento per l'attuazione dell'articolo 17* della *L. 23 dicembre 1999, n. 488, in materia di accertamento, riscossione e liquidazione del diritto annuale versato dalle imprese in favore delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*" e dell'art. 2197 c.c.[2] "*sedi secondarie*". Nello specifico:

- ai sensi dell'**art. 1, co. 1, lett. *e)*** del **D.M. 359/2001** per ***unità locale*** si intende "*l'impianto operativo o amministrativo-gestionale, ubicato in un luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di una finalità produttiva, o di una sua fase intermedia*";
- ai sensi dell'**art. 2197** del **c.c.** "*l'imprenditore che istituisce nel territorio dello Stato sedi secondarie con una* ***rappresentanza stabile*** *deve, entro trenta giorni, chiederne l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese del luogo dove è la sede principale dell'impresa. Nello stesso termine la richiesta deve essere fatta all'ufficio del luogo nel quale è istituita la sede secondaria, indicando altresì la sede principale, e il cognome e il nome del rappresentante preposto alla sede secondaria*".

Dunque, dalle disposizioni sopra richiamate emerge che **un dislocamento aziendale può essere considerato quale *sede/unità locale* solo allorché ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:**

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

Al ricorrere delle suddette condizioni, quindi, sussisterà in capo all'impresa un **obbligo di dichiarazione all'ufficio del registro delle imprese,** tanto per la sede principale, quanto **per quella secondaria.**

Tale concetto viene altresì ribadito dal Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico), che - con la circolare del 7 aprile 2004 n. 3574[3] – così prevedeva: "*per unità locale si intende l'impianto operativo o amministrativo-gestionale (es. laboratorio, officina, stabilimento, magazzino, deposito, studio professionale, ufficio, negozio, filiale, agenzia, centro di formazione, miniera, ecc.), ubicato in luogo diverso da quello della sede legale, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche. La diversificazione dell'ubicazione può essere determinata anche dalla sola variazione del numero civico o dell'interno nell'ambito dello*

1 D.M. 359/2001, Art. 1, co. 1 (Definizioni): "*Ai fini del presente regolamento il termine: e) «unità locale» indica l'impianto operativo o amministrativo-gestionale, ubicato in luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di una finalità produttiva, o di una sua fase intermedia, cui sono imputabili costi e ricavi relativi alla produzione o alla distribuzione di beni oppure alla prestazione di servizi quali, ad esempio, laboratori, officine, stabilimenti, magazzini, depositi, studi professionali, uffici, negozi, filiali, agenzie, centri di formazione, miniere, alberghi, bar, ristoranti, ecc.*".

2 Art. 2197 c.c.: "1. *L'imprenditore che istituisce nel territorio dello Stato sedi secondarie con una rappresentanza* stabile deve, entro trenta giorni, chiederne l›iscrizione all›ufficio del *registro delle imprese del luogo dove è la sede principale dell'impresa*".
2. Nello stesso termine la richiesta deve essere fatta all'ufficio del luogo nel quale è istituita la sede secondaria, indicando altresì la sede principale, e il cognome e il nome del rappresentante preposto alla sede secondaria.
3. La disposizione del secondo comma si applica anche all'imprenditore che ha all'estero la sede principale dell'impresa.
4. L'imprenditore che istituisce sedi secondarie con rappresentanza stabile all'estero deve, entro trenta giorni chiederne l'iscrizione all'ufficio del registro nella cui circoscrizione si trova la sede principale".

3 CIRCOLARE del 7 aprile 2004, n. 3574/C: "*Istruzioni per la compilazione della modulistica per l'iscrizione e il deposito nel registro delle imprese e per la denuncia al repertorio economico e amministrativo approvata con decreto ministeriale 31 ottobre 2003*" (GU Serie Generale n.108 del 10-05-2004 - Suppl. Ordinario n. 88).

stesso fabbricato".

A ben vedere, a livello territoriale, tale definizione ad oggi è stata ripresa da ogni camera di commercio nazionale che, sotto la voce *unità locali*, riporta esattamente le parole utilizzate dal Ministero sopra citato.

Pertanto, ***per tutte quelle sedi*** ulteriori e diverse da quella principale ***che svolgono una o più attività economiche all'interno dell'unità locale, godono di autonomia gestionale e produttiva e hanno una rappresentanza stabile, l'impresa è tenuta alla iscrizione presso il Registro delle Imprese di riferimento***.

*

È bene precisare che ai sensi dell'**art. 2630 c.c.** ***"Chiunque, essendovi tenuto per legge a causa delle funzioni rivestite in una società o in un consorzio, omette di eseguire nei termini prescritti, denunce, comunicazioni o depositi presso il registro delle imprese ... è punito con la sanzione amministrativa da 103 € a 1.032 €"***.

Invero, la denuncia di apertura, modifica o cessazione di *unità locali,* inclusa la denuncia dell'attività ivi esercitata, deve essere presentata - attraverso il "*modello UL*" disponibile presso la Camera di Commercio competente - al Repertorio Economico Amministrativo (REA) della stessa.

Le sanzioni amministrative previste nel caso di mancata denuncia al REA sono disciplinate dall'articolo 51 del T.U. n. 2011/1934[4], successivamente modificato dalla L. n. 630/1981 e dalla L. n. 435/1987.

In particolare, le sanzioni vengono applicate per le denunce presentate oltre i 30 giorni[5] dalla data dell'evento per:

- l'inizio, modifica o cessazione dell'attività (per le società, per i soggetti iscritti nel Repertorio Economico Amministrativo e per le imprese individuali);
- **l'apertura, modifica o cessazione di una unità locale (per le società, per i soggetti iscritti nel Repertorio Economico Amministrativo e per le imprese individuali);**
- per la nomina o cessazione di qualifiche tecniche (per le società, per i soggetti iscritti nel Repertorio Economico Amministrativo e per le imprese individuali);
- iscrizioni e modifiche di soggetti iscritti nel Repertorio Economico Amministrativo (enti, associazioni).

Dunque, l'apertura o la modifica o la cessione di *unità locali* vanno comunicate al REA presso la Camera di Commercio competente entro 30 giorni dall'evento per il quale ne è richiesta l'iscrizione.

In particolare, la sanzione per ritardata o omessa presentazione di denunce al REA – il cui importo dipende dall'entità del ritardo della denuncia effettuata - ammonta a **10,00 € dal 31° giorno di ritardo al 60°**, ovvero a **51,33 € dal 61° giorno di ritardo** ed è posta a carico – nel caso di società - **di ogni legale rappresentante di società.**

Gli importi si applicano, infatti, per ogni soggetto obbligato alla presentazione della domanda, ai sensi dell'art. 5 della L. 689/81: *"quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge"*.

*

1.2. Sull'obbligo di iscrizione al SISTRI

Ciò posto, occorrerà ora soffermarsi su quanto previsto dalla recente normativa SISTRI - **Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti** - onde comprendere se il concetto di *unità locale* sia coincidente con quello sopra descritto ovvero se siano diversi i suoi presupposti applicativi.

Ai sensi e per gli effetti dell'**art. 1, co. 1, lett. i) del D.M. n. 78/2016**[6], per unità locale deve intendersi *"qualsiasi sede, impianto o insieme delle unità operative, nelle quali l'operatore esercita* ***stabilmente*** *una o più attività che determinano la produzione di rifiuti da cui deriva l'obbligo o la facoltà di adesione al SISTRI*".

Ricostruzione confermata anche dal Manuale operativo SISTRI[7], che per definire *l'unità locale* ricorre alle medesime parole di cui al suddetto D.M.

4 Art. 51. T.U. n. 2011/1934 (art. 31, commi dal primo al settimo, della legge 18 aprile 1926, n. 731.): *"In caso di omissione o ritardo nella presentazione della denuncia, di cui agli artt. 47 e 48, si applica la sanzione amministrativa da lire 4.000 a lire 160.000 (1); in caso di denuncia non veritiera, la pena è della sanzione amministrativa da lire 10.000 a lire 400.000"*.

5 Art. 18, comma 6, Legge n. 340/2000 (Termini): *"I termini per il deposito di atti ovvero per la presentazione di domande al registro delle imprese di cui all'articolo 8* della *legge 29 dicembre 1993, n. 580, e di denunce al repertorio delle notizie economiche ed amministrative (REA) di cui all'articolo 9 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581,* ***sono unificati in giorni trenta***".

6 D.M. 30 marzo 2016 n. 78 "*Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'art. 188 – bis comma 4 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152*".

7 Manuale operativo SISTRI, Versione 1.1. del 4 aprile 2017.

Pertanto, dalle disposizioni sopra richiamate emerge che, ai fini della normativa SISTRI, per aversi una *unità locale* suscettibile di iscrizione occorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

- l'esercizio all'interno dell'unità di una **attività stabile**;
- la **produzione di rifiuti**, esitanti dallo svolgimento della suddetta attività, da cui deriva l'obbligo ovvero la facoltà di adesione al SISTRI.

Ebbene, per quel che in questa sede rileva, secondo quanto previsto dall'art. 188-*ter*, co. 1 e 3, del TUA, sopra citato, il SISTRI è obbligatorio per:

- i ***produttori*** di rifiuti ***speciali pericolosi*** con ***più di dieci dipendenti***;
- i ***trasportatori*** di rifiuti ***speciali pericolosi***;
- i ***recuperatori*** e gli ***smaltitori*** di rifiuti ***speciali pericolosi***[8].

Si precisa che l'espressione dieci dipendenti, deve intendersi riferita al calcolo effettuato ai sensi e per gli effetti del Punto 1.3. delle "*Procedure di iscrizione e gestione fascicolo d'azienda*" allegata al Manuale Operativo SISTRI del 07 giugno 2016, secondo cui "*relativamente alle corrette modalità di calcolo dei dipendenti per la determinazione dell'obbligatorietà o meno di adesione al SISTRI, si assume, quale parametro per l'obbligo di iscrizione, il numero dei dipendenti complessivi nell'intera Azienda/Ente a prescindere dal numero di dipendenti addetti alle singole unità locali di cui è dotata l'Azienda/Ente*".

Da tutto quanto sopra, dunque, ***le società dovranno iscrivere al SISTRI tutte le unità locali in cui si producono rifiuti speciali pericolosi, anche se in quelle specifiche unità locali sono presenti meno di dieci dipendenti.***

*

1.3. Sul disallineamento delle suddette iscrizioni

Ebbene, dall'analisi delle disposizioni in tema di obbligo di iscrizione presso il Registro delle Imprese e presso il SISTRI, **emerge che è possibile** – nella prassi – **un disallineamento** tra il numero di ***unità locali*** dichiarate alla **Camera di Commercio** e quelle palesate nel modulo di iscrizione al **SISTRI**.

Ciò non è necessariamente dovuto alla mancata registrazione dell'*unità locale* che ne abbia i requisiti, nell'uno o nell' altro registro – in tal caso si dovrà chiaramente provvedere all'iscrizione della stessa – tutt'al più il disallineamento è dovuto in forza dei diversi criteri individuati dalle rispettive normative – Camera di Commercio e SISTRI - in merito alla obbligatorietà delle iscrizioni delle *unità locali* dell'impresa.

Infatti, come sopra osservato:

- ai sensi dell'iscrizione dell'***unità locale*** al Registro delle Imprese rileva
  - lo svolgimento all'interno dell'unità operativa ***di una o più attività economiche;***
  - il possesso in capo all'unità operativa di ***autonomia gestionale*** e ***produttiva***, necessaria al soddisfacimento di una finalità produttiva ovvero di una sua fase intermedia;
  - la presenza all'interno dell'unità operativa di una ***rappresentanza stabile***;
- laddove invece, ai sensi dell'iscrizione dell'***unità locale*** al SISTRI rileva
  - l'esercizio all'interno dell'unità operativa di una ***attività stabile***;
  - la ***produzione di rifiuti pericolosi*** (per le imprese con più di dieci dipendenti totali).

In altre parole, in ordine alle *unità locali* può esservi una **discrepanza tra quanto dichiarato alla Camera di Commercio e quanto dichiarato al SISTRI** senza alcun ulteriore obbligo di iscrizione.

Ciò, di fatto, rimane connaturato alla difformità dei criteri stabiliti dall'uno e dell'altro registro.

Pertanto, appare plausibile che una società possa trovarsi obbligata ad iscrivere o, abbia già iscritto, le *unità locali* di cui dispone sia presso il Registro delle Imprese, che presso il SISTRI.

Ma ancor più, può verificarsi che alcune *unita locali* abbiano i requisiti necessari per l'iscrizione alla Camera di Commercio e non anche al sistema di tracciabilità del SISTRI e viceversa.

Con ciò determinando, di fatto, un **disallineamento tra le unità locali dichiarate alla Camera di Commercio e quelle palesate nel modulo di iscrizione al SISTRI.**

*

Tuttavia, tale divergenza non va esente da successivi adempimenti.

Infatti, l'impresa che si trovasse nella situazione di cui sopra sarà tenuta al compimento di semplici procedure necessarie all'adeguamento delle iscrizioni.

Invero, è lo stesso SISTRI a prevedere nel sito – nella sezione "*schema di certificazione delle unità locali*"

8 Con l'art. 4, 2 co. D. Lgs. n. 10 del 2016 è stato soppresso il secondo periodo dell'articolo 11, co. 2, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, il quale prevedeva una fase di sperimentazione per l'applicazione del SISTRI ai rifiuti urbani pericolosi.

- che: "*A seguito del disallineamento tra il numero di unità locali iscritte al Registro delle imprese e quello dichiarato nel modulo di iscrizione al SISTRI, le imprese per le quali è stato constatato tale disallineamento riceveranno uno* ***schema di autocertificazione*** *che dovrà essere* ***compilato dal rappresentante legale dell'impresa*** *stessa,* ***inviato al SISTRI*** *via e-mail al seguente indirizzo di posta elettronica autocertificazione@sistri.it prima del ritiro dei dispositivi elettronici e consegnato in originale presso la Camera di Commercio territorialmente competente al momento del ritiro dei dispositivi elettronici*".

Il SISTRI, quindi, impone alle imprese per le quali è stato riscontrato un disallineamento:

- di compilare, a cura del **legale rappresentante**, uno schema di **autocertificazione**, che sarà stato inviato dal SISTRI;
- e quindi di
  - **inviarlo** al SISTRI al seguente indirizzo di posta elettronica autocertificazione@sistri.it;
  - **consegnarlo in originale** alla Camera di commercio territorialmente competente.

Si può quindi affermare che, la divergenza tra le ***unità locali*** comunicate alla Camera di Commercio ovvero dichiarate ai fini della ***tracciabilità elettronica*** dei rifiuti, non determina un obbligo di iscrizione al SISTRI delle ***unità locali*** non dichiarate, bensì unicamente un obbligo di comunicazione di tale disallineamento al SISTRI stesso.

Diversamente, quanto alle modalità da seguire nel caso in cui il disallineamento venga rilevato dall'azienda stessa, anziché dal SISTRI, si evidenzia quanto previsto dal ***Punto 13*** della ***Guida Gestione Azienda*** del 20 febbraio 2017 s.m.i., ai sensi del quale "*in presenza di dati discordanti tra Registro Imprese e quanto dichiarato dall'utente al SISTRI [...] l'applicativo Gestione Azienda mostra automaticamente, e ad ogni accesso fin quando tale condizione non viene normalizzata, uno specifico avviso attraverso il quale è possibile accedere alla relativa sezione per opportuna verifica e risoluzione. Una volta raggiunta la sezione di riferimento il sistema visualizza in automatico l'elenco dei dati che comportano tale disallineamento dei dati con il Registro Imprese. In presenza di tale condizione è possibile effettuare l'allineamento oppure confermare quanto comunicato al SISTRI tramite autocertificazione*".

Pertanto, al verificarsi del *disallineamento*, questo risulterà visibile attraverso l'applicativo *Gestione Azienda*, e, dunque, in quel momento l'obbligato SISTRI potrà alternativamente scegliere di:

- effettuare l'***allineamento***, qualora i dati corretti siano quelli comunicati alla Camera di Commercio.

  In questo caso, sarà necessario selezionare dal riquadro contenente le informazioni del Registro Imprese, il dato corretto e premere il tasto "ALLINEA".

  Successivamente occorrerà firmare tramite PIN le modifiche introdotte.
- confermare quanto comunicato al SISTRI, tramite ***autocertificazione***.

Per confermare che i dati corretti sono quelli presenti nel SISTRI sarà necessario premere il tasto "AUTOCERTIFICA".

Con la precisazione che, in assenza di una modulistica specifica rinvenibile nel Portale SISTRI, la predetta **autocertificazione** potrà essere redatta **in forma libera,** ai sensi e per gli effetti degli **artt. 46**[9] **e 48**[10] **del DPR 28 dicembre 2000 n. 445**[11] e s.m.i.

9 DPR 28 dicembre 2000 n. 445, Art. 46 Dichiarazioni sostitutive di certificazioni: "*1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:*
a) data e il luogo di nascita;
b) residenza;
c) cittadinanza;
d) godimento dei diritti civili e politici;
e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
f) stato di famiglia;
g) esistenza in vita;
h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
l) appartenenza a ordini professionali;
m) titolo di studio, esami sostenuti;
n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;

di *Giulia Todini* TRACCIABILITÀ

Successivamente occorrerà firmare quanto dichiarato.

***

2. La tenuta del registro di carico e scarico per le unità locali

A questo punto – conclusi gli adempimenti relativi alla iscrizione delle unità locali presso la Camera di Commercio e/o presso il SISTRI e all'eventuale disallineamento – si ritiene ulteriormente opportuno comprendere quali ulteriori adempimenti siano necessari in relazione a ciascuna unità locale e, in particolare, in relazione alla tenuta dei registri di carico e scarico relativi alla stessa.

La normativa di riferimento riguardante la tenuta dei registri di carico e scarico risulta rappresentata dall'art. **190**[12] **del D. Lgs. n. 152/2006 TUA**[13].

Ebbene, si ricorda che ai sensi e per gli effetti dell'art. 190 **co. 1**, l'obbligo della compilazione e tenuta del Registro di carico e scarico sussiste per i soggetti di cui all'articolo 189, co. 3[14], tra i quali – in relazione all'attività di produzione di rifiuti che interessa il caso di specie - vi rientrano "*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 lettere c), d) e g)*"[15].

Dal combinato disposto degli artt. 190, co. 1 e 189,

r) stato di disoccupazione;
s) qualità di pensionato e categoria di pensione;
t) qualità di studente;
u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa;
bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali;
bb-bis) di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231
cc) qualità di vivenza a carico;
dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato".

10 DPR 28 dicembre 2000 n. 445, Art. 48 Disposizioni generali in materia di dichiarazioni sostitutive: "*1. Le dichiarazioni sostitutive hanno la stessa validità temporale degli atti che sostituiscono.*
2. Le singole amministrazioni predispongono i moduli necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno facoltà di utilizzare. Nei moduli per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive le amministrazioni inseriscono il richiamo alle sanzioni penali previste dall'articolo 76, per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate. Il modulo contiene anche l'informativa di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 1996, n. 675.
3. In tutti i casi in cui sono ammesse le dichiarazioni sostitutive, le singole amministrazioni inseriscono la relativa formula nei moduli per le istanze".

11 DPR 28 dicembre 2000 n. 445 "*Decreto del Presidente della Repubblica recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*".

12 Va aggiunto per dovere di completezza che il testo dell'articolo 190 di cui sopra è stato sostituito dall'art. 16, co. 1, D.Lgs. n. 205 del 2010.
Tale modifica entrerà però in vigore al momento della piena operatività del SISTRI. La scadenza prevista, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 del d.lgs. 101 del 2013 così come modificato dalla l. 125 del 2013 nonché dal decreto mille proroghe – art. 12, comma, lettere a) e b) del Decreto–Legge n. 244 del 30 dicembre 2016 - attualmente è fissata al **31 dicembre 2017**.

13 Per quanto riguarda specifici requisiti formali, la norma di riferimento risulta essere il D.M. n. 148/1998 "*approvazione del modello dei registri*" e alla circolare GAB/DEC/812/1998 "*esplicativa sulla compilazione dei registri di carico scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati individuati*".

14 D.Lgs. n. 152/06, Art. 189, co. 3: "*Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti,* ***nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi*** *e le imprese e gli enti produttori iniziali di* ***rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g),*** *comunicano annualmente alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.*

15 D.Lgs. n. 152/06, Art. 184, co. 3: "*Sono rifiuti speciali:*

TRACCIABILITÀ di *Giulia Todini*

co. 3, dunque, la compilazione e tenuta del registro, nel caso di specie, risulta **obbligatoria per:**

- i produttori di **rifiuti speciali pericolosi** senza limitazione di sorta;
- i produttori di rifiuti **speciali non pericolosi** derivanti dalle attività di lavorazioni industriali, di lavorazioni artigianali, nonché 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 di fumi.

*

Ciò posto si deve comprendere per quali unità locali debba procedersi alla tenuta e alla compilazione del registro di carico e scarico e conseguentemente dove debbano essere conservati tali registri.

A tal proposito, rileva l'art. 190, **co. 3,** il quale prevede che: "***I registri sono tenuti presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, nonché presso la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto, nonché presso la sede dei commercianti e degli intermediari***"[16].

Dal dettato normativo, risulta quindi che il ***luogo di tenuta e conservazione*** dei *registri di carico e scarico* viene individuato dal legislatore in:

- ***ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti***;
- ***la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto***;
- ***la sede dei commercianti e degli intermediari.***

Ebbene, è evidente che tale obbligo sia riferito non solo alla sede legale del produttore ma ***anche a tutte le unità locali in cui vengano stabilmente prodotti rifiuti pericolosi.***

Ciò è anche confermato dalla normativa SISTRI, da considerarsi "*parallela*" a quella sulla tracciabilità cartacea, la quale prevede che il produttore deve dotarsi "*di un dispositivo USB per ciascuna Unità Locale e per ciascuna attività di gestione dei rifiuti svolta all'interno dell'unità locale*"[17].

Di fatto, ogni *unità locale* avrà il proprio registro cronologico (che rappresenta il registro di carico e scarico in formato elettronico).

Ciò in quanto – in relazione alla produzione di rifiuti – il registro di carico e scarico attesta e traccia il *deposito temporaneo*[18].

Pertanto, ad eccezione delle deroghe che si andranno di seguito ad individuare, per ogni *deposito temporaneo* sarà necessario dotarsi di un *registro di carico e scarico* che tracci la regolarità e le modalità di tenuta dello stesso.

In definitiva, **per ogni *unità locale*** intesa nei termini sopra indicati – **ove si producano rifiuti pericolosi** o **rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, co. 3, lettere c), d) e g), - si dovrà tenere regolarmente un registro di carico e scarico,** fintanto che la normativa SISTRI non entri definitivamente in vigore.

***

3. La deroga prevista per l'attività di manutenzione

Tuttavia, il legislatore prevede delle deroghe al deposito temporaneo e conseguentemente alla tenuta dei *registri di carico e scarico*, in particolare – e per

a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;
b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
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 di fumi;
h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie;
i) i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti;
l) i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;
m) il combustibile derivato da rifiuti;
n) i rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani.

16 D.Lgs. n. 152/2006, Art. 190, co. 6: "*6. I registri sono numerati, vidimati e gestiti con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA. Gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora sia utilizzata carta formato A4, regolarmente numerata. I registri sono numerati e vidimati dalle Camere di Commercio territorialmente competenti*".

17 D.M. n. 78/2016, Art. 8, Consegna dei dispositivi: "*Gli operatori sono tenuti a dotarsi di un dispositivo USB per ciascuna Unità Locale e per ciascuna attività di gestione dei rifiuti svolta all'interna dell'unità locale*".

18 Art. 183, co. 1 D. Lgs. n. 152/2006(Definizioni): "*bb) «deposito temporaneo»: il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima*

quel che interessa - all'**art. 266, 4 co., del D. Lgs. n. 152/2006** rubricato "*Disposizioni finali*", il legislatore stabilisce che: *"I rifiuti provenienti da attività di manutenzione e assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività*".

La norma, di fatto – attraverso l'espressione *"si considerano prodotti"* - introduce una *fictio iuris* in modo che i rifiuti derivanti da tale attività di manutenzione si considerano ***giuridicamente prodotti*** presso la *sede* ovvero presso il *domicilio* del soggetto che svolge tale attività, nonostante vengano prodotti altrove.

In altre parole, il "*deposito temporaneo*" – oltre che essere effettuato nel luogo reale di produzione dei rifiuti – potrà essere effettuato in quello giuridico, rappresentato:

- dalla ***sede*** o
- dal ***domicilio*** del soggetto che svolge le attività.

Di conseguenza, anche il *registro di carico e scarico*, in deroga alla tenuta presso ogni *unità locale* potrà essere tenuto presso la *sede* o il *domicilio* del soggetto che svolge le attività di manutenzione.

Ebbene, alla luce delle considerazioni sopra esposte deve ritenersi che nella formulazione della disposizione in esame il legislatore abbia evidentemente inteso far riferimento non solo alla sede legale del manutentore ma anche e soprattutto alla sede (*rectius* unità) locale del medesimo.

D'altra parte, **limitare l'operatività della *fictio iuris* in esame alla sola *sede legale* del manutentore** - che potrebbe anche trovarsi dall'altra parte del territorio nazionale rispetto al luogo dove viene eseguita la manutenzione e la produzione del rifiuto – **si porrebbe in aperto contrasto con i *principi di precauzione* e di *prevenzione* dall'inquinamento che impongono di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti** ed in ogni caso di effettuare il *trasporto* – tra le fasi più rischiose della gestione – in condizioni di massima sicurezza.

Pertanto, la norma derogatoria in esame promuove la localizzazione delle *unità locali* nella misura in cui tale opzione consente di compiere *brevi movimentazioni* atte a favorire l'attività posta in essere da piccoli produttori di rifiuti i quali resterebbero schiacciati da adempimenti eccessivamente gravosi a fronte di un quantitativo esiguo di rifiuti prodotto, potendo considerare quale luogo di produzione la *sede* ovvero il *domicilio* dell'impresa, che tuttavia **deve sorgere in *prossimità* del luogo di effettiva produzione.**

A tal proposito si evidenzia che la *sede* o *domicilio* (rectius, *unità/sede locale*) a cui fa riferimento la norma, non può essere scelta arbitrariamente, bensì deve essere ubicata **in prossimità/nelle vicinanze** del luogo di produzione, affinché non venga violata la *ratio* ispiratrice della norma derogatoria in concreto applicabile.

Tale finzione legislativa, conseguentemente, riflette i suoi effetti sulle disposizioni generali dettate in materia di rifiuti.

Pertanto, si dovrà – nel caso specifico - necessariamente procedere alla disamina della norma al fine di valutare l'estensione delle definizioni in essa contenute e, dunque, la conseguente applicabilità o meno della disciplina della deroga espressa.

Ebbene, quanto al primo punto si evidenzia che il termine "***manutenzione***" fa in questo caso riferimento alle attività di *manutenzione* c.d. "***ordinaria***" (generica).

Ne è plastica conferma il riferimento del medesimo

della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni:

1) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;

2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

3) il «deposito temporaneo» deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;

5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo".

art. 266 co. 4 del TUA ai *rifiuti sanitari* che la norma affianca a tali attività (es. guardie mediche svolgenti il servizio a domicilio del paziente e conseguenti trasferimenti di rifiuti di risulta).

Inoltre, è altresì desumibile - seppur in via indiretta - dal DPR n. 380 del 2001, il quale – sebbene riferito alle attività cc.dd. *edilizie* – è comunque utile al fine di capire quale sia la distinzione tra gli interventi di "***ordinaria***" e quelli di "***straordinaria***" manutenzione.

In particolare, ai sensi del citato regolamento, tale distinzione si basa principalmente sul tipo di attività in concreto posta in essere, rientrando:

- tra gli interventi di *manutenzione* ***ordinaria***, ogni attività necessaria ad *integrare* o *mantenere* in efficienza un bene[19];
- tra gli interventi di *manutenzione* ***straordinaria***, ogni attività necessaria per *rinnovare* e/o *sostituire* parti di un bene[20].

Ebbene, dalla comparazione tra le definizioni di *manutenzione* fornite dal DPR 380 del 2001 e quella presente nel D. Lgs. 152/2006 in materia, si può concludere che **il regime derogatorio previsto dal TUA sia applicabile alla sola *manutenzione ordinaria* e non anche a quella *straordinaria***. Quest'ultima, infatti, non è diretta a mantenere l'efficienza del bene, bensì a rinnovarlo e/o a sostituirne alcune parti stravolgendone, pertanto, la struttura originaria[21].

Al di là dell'esclusione delle attività di manutenzione straordinaria dalla deroga, non esiste, invero, una precisa soglia quantitativa tale da determinare quando una *"generica"* attività manutentiva possa essere considerata *piccola manutenzione* e, quindi, godere della deroga di cui all'art. 266 del TUA.

Tuttavia, la si può ricavare applicando analogicamente il nuovo art. 193, 5 co. del TUA[22] – ancora non entrato in vigore – fissando il limite quantitativo nella circostanza che da tali attività esiti un quantitativo tale di rifiuti che non necessiti di più di una singola *"movimentazione"* (con piccoli automezzi) isolata nel tempo.

In conclusione, **nell'ambito delle attività manutentive in generale** - diverse, quindi, da quelle edili - **solo quelle dirette ad integrare o mantenere in efficienza**

19 Art. 3 (Definizioni) co. 1, lett. a) del DPR n. 380/2001: "*Ai fini del presente testo unico si intendono per:*
a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti".

20 Art. 3 (Definizioni) co. 1, lett. b) del DPR n. 380/2001: "*Ai fini del presente testo unico si intendono per:*
b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso".

21 Per completezza si evidenzia che l'**attività edilizia** consistente in interventi di manutenzione straordinaria – in quanto tale comportante necessariamente la produzione di un rilevante quantitativo e volume di rifiuti - non possa essere ricompresa nell'ambito del regime derogatorio di cui all'art. 266 co. 4 del TUA. Inoltre, sempre nell'ambito delle attività edilizie - l'esclusione dell'operatività dell'art. 266 co. 4 non è esclusivamente collegata alla sussistenza di un elemento quantitativo – come sopra esposto - bensì anche ad un ulteriore elemento qualitativo/formale, consistente nell'ottenimento di un qualsiasi titolo abilitativo, ai sensi e per gli effetti del DPR 380/2001. Pertanto, il discrimine circa l'applicabilità della deroga in esame nell'ambito delle attività edilizie, deve fondamentalmente rinvenirsi nel quantitativo dei rifiuti prodotti a seguito dell'attività manutentiva eseguita, nonché nell'esistenza di un titolo autorizzatorio all'attività edilizia medesima. Conseguentemente quelle attività edili consistenti in interventi di manutenzione straordinaria – o per le quali sia richiesto uno dei sopracitati titoli abilitativi - non possono essere ricomprese nella deroga in esame in quanto, come detto, è naturale che le medesime producano volumi di rifiuti e dinamiche esecutive che escludono in radice l'applicabilità dell'eccezione.

22 Art. 193, 5 co. del D.Lgs. n. 152/2006: "*Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonché per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all' articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.*

un bene - e cioè solo le manutenzioni ordinarie da cui esiti un quantitativo di rifiuti tale da poter essere esaurito con un carico ed una *"movimentazione"* unica, attraverso automezzi modesti – possono godere del regime previsto dall'art. 266 co. 4 del TUA.

*

Posto quanto sopra, una azienda potrebbe trovarsi a gestire rifiuti prodotti derivanti da attività di manutenzione nei termini appena esposti e, dunque, rientranti nella deroga dell'art. 266 del TUA, ovvero esclusi dalla deroga e, dunque, seguire la normativa generale.

Conseguentemente - per svolgere attività in maniera conforme alle disposizioni del TUA – in ordine alle attività di manutenzione potrà alternativamente:

- **Gestire i rifiuti da manutenzione secondo la deroga prevista dall'art. 266 del TUA** qualora l'attività rientri nelle caratteristiche della manutenzione generale di cui sopra.

  Ciò determina che i rifiuti prodotti potranno essere movimentati presso *unità locali* (diverse dal luogo di produzione) le quali, tuttavia, **dovranno necessariamente sorgere in prossimità dei luoghi dove la manutenzione viene stabilmente esercitata baricentrica rispetto ai luoghi oggetto di appalto e di esercizio di attività di manutenzione.**

  Ciò posto, è opportuno precisare che per tali *unità locali,* il necessario requisito della *rappresentanza stabile* deve essere inteso nel senso che, nella sede medesima, deve essere necessariamente presente del personale stabile il quale, in virtù di apposite *deleghe aziendali*, provveda all'adempimento di tutti gli obblighi concernenti la *tracciabilità* dei rifiuti.

  Quanto agli ***obblighi di tracciabilità***, infatti, l'azienda:

  - dovrà tenere un ***registro di carico e scarico*** per ciascuna delle *unità locali* così individuate (sempre che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 190 co. 1 e 189 co. 3[23], in tali sedi vengano prodotti, ovvero movimentati, *rifiuti speciali pericolosi*) a seconda dell'occorrenza presso la *sede legale* o presso le varie *unità locali*;
  - dovrà dotarsi di un ***registro cronologico*** per ogni *unità locale* (che rappresenta il *registro di carico e scarico in formato elettronico*) secondo la normativa SISTRI alla luce dell'obbligo di iscrizione di cui sopra.

  Tanto premesso, per completezza espositiva si evidenzia che l'unica deroga in tale senso - che permette quindi di non iscrivere l'*unità locale* - è prevista in tema di *cantieri*. Nello specifico, infatti, l'art. 10, co. 6 del DM 78 del 2016 (*Informazioni da fornire al SISTRI*) prevede che: *"Nel caso di rifiuti prodotti in cantiere, la cui attività lavorativa non si protragga oltre i sei mesi e che non dispongano di tecnologie adeguate per l'accesso al SISTRI, le schede SISTRI sono compilate dal delegato della sede legale o dell'unità locale dell'impresa. Nel caso di cantieri complessi comportanti l'intervento di diversi soggetti, l'attività del cantiere è calcolata per ciascuno di essi con riferimento al contratto del quale è titolare"*.

  In altri termini, la disposizione prevede che, laddove si svolga un *deposito temporaneo* al di fuori delle sedi (*legali* ovvero *locali*) del produttore, si può essere esonerati dall'iscrizione al SISTRI dell'*unità locale* solo allorquando:

  - l'attività lavorativa non si protragga oltre i ***sei mesi***;
  - il cantiere non disponga di tecnologie adeguate per l'accesso al SISTRI.

23 Art. 190 comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 (Registri di carico e scarico): "*I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. I soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. […]*".

Art. 189, co. 3, del D. Lgs. n. 152/2006 (Catasto dei rifiuti): "*Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), comunicano annualmente alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori inizia*li che non hanno più di dieci dipendenti".

In caso contrario, si dovrà:

- **Gestire i rifiuti da manutenzione secondo le regole ordinarie** (cioè raggrupparli, gestirli e tracciarli *nel/dal* luogo *effettivo* in cui vengono prodotti).
- In tale evenienza, l'azienda **dovrà necessariamente costituire tante *unità locali* quante sono le strutture in cui vengono prodotti – e raggruppati in *deposito temporaneo* da eseguirsi nel medesimo luogo – rifiuti esitanti dall'attività effettuata *in loco*.**
- Quanto agli ***obblighi di tracciabilità*** in tale caso dovrà essere tenuto un ***registro di carico e scarico*** per ciascuna *unità locale* in cui vengano prodotti *rifiuti speciali pericolosi* e, in ogni caso, i rifiuti ivi prodotti dovranno essere direttamente trasportati da un soggetto iscritto all'Albo e destinati ad impianti di smaltimento/trattamento con la predisposizione di un ***formulario ex* art. 193 del TUA** che li accompagni durante il loro trasporto.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, si può sinteticamente concludere che:

- per tutte quelle **sedi** ulteriori e diverse da quella principale – *unità locali* - **che svolgono una o più attività economiche all'interno dell'unità, godono di autonomia gestionale e produttiva e hanno una rappresentanza stabile, si è tenuti alla iscrizione presso il Registro delle Imprese di riferimento;**
- **si è tenuti,** altrettanto, **ad iscrivere tutte le *unità locali* in cui si producono rifiuti speciali pericolosi, anche se in quelle specifiche *unità locali* sono presenti meno di dieci dipendenti, secondo la normativa SISTRI;**
- pertanto, nel caso si verifichi un **disallineamento nelle iscrizioni,** spetterà all'azienda:
  - qualora sia il sistema SISTRI a riscontrare un disallineamento:
    i. compilare lo schema di **autocertificazione** - inviato dal SISTRI - da parte **del legale rappresentante;**
    ii. **inviarlo** al **SISTRI** all'indirizzo di posta elettronica certificata *autocertificazione@sistri.it,* e **consegnarlo in originale** alla **Camera di commercio** territorialmente competente.
  - qualora il disallineamento sia visibile attraverso l'applicativo "Gestione Azienda" secondo le normali procedure di autenticazione al SISTRI:
    i. effettuare l'**allineamento,** qualora i dati corretti siano quelli comunicati alla Camera di Commercio, attraverso il tasto "ALLINEA" e confermando tramite PIN le modifiche;
    ii. **confermare** quanto comunicato al SISTRI, tramite **autocertificazione,** attraverso il tasto "AUTOCERTIFICA" ovvero attraverso autocertificazione cartacea ai sensi degli artt. 46 e 48 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445 e firmare quanto dichiarato;

In ordine alle attività di manutenzione l'azienda potrà, dunque, alternativamente:

- **Gestire i rifiuti da manutenzione secondo le regole ordinarie** (cioè raggrupparli, gestirli e tracciarli *nel/dal* luogo *effettivo* in cui vengono prodotti). In tal caso, dovrà essere tenuto un ***registro di carico e scarico*** per ciascuna *unità locale* in cui vengano prodotti *rifiuti speciali pericolosi*.
- **Gestire i rifiuti da manutenzione secondo la deroga prevista dall'art. 266 del TUA** qualora l'attività di manutenzione rientri nelle caratteristiche di manutenzione generale di cui sopra. Quanto agli obblighi di tracciabilità, in tal caso, l'azienda dovrà tenere un ***registro di carico e scarico*** per ciascuna delle *unità locali* così individuate (sempre che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 190 co. 1 e 189 co. 3, in tali sedi vengano prodotti, ovvero movimentati, *rifiuti speciali pericolosi*) a seconda dell'occorrenza presso la *sede legale* o presso le varie *unità locali*.

di *Valentina Bracchi* e *Roberta Tomassetti* TARIFFA

Tarip: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa

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

e ***ROBERTA TOMASSETTI***
Dott.ssa in Giurisprudenza-*Trainee*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Dopo anni di attesa, sembra essere finalmente arrivato il momento in cui potrà darsi compiuta attuazione al principio europeo del *"chi inquina paga"*, ma chi si aspettava che fossero chiariti i dubbi fin ora irrisolti resterà certamente deluso. Prima di tutto permane incertezza circa il regime di obbligatorietà o facoltà dell'adozione del nuovo sistema di misurazione puntuale, posto che la norma sembra porre un obbligo, ma detto obbligo non è sanzionato. Si anticipa inoltre che, come verrà ampiamente argomentato nella trattazione, permane la medesima incertezza circa la natura tributaria o corrispettiva della tariffa, già registrata per le precedenti imposizioni titolate come corrispettive, con ogni conseguenza che ne deriva, non solo per il cittadino contribuente, ma anche per il gestore. Le perplessità applicative sono numerose, pertanto si auspica un sollecito intervento chiarificatore da parte del Ministero, in mancanza si dovranno attendere le prime pronunce interpretative della giurisprudenza.

IN SINTESI

- **L'art. 1 co. 668 L. 147/2013 ha previsto la possibilità, per i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, di disporre l'applicazione di una tariffa corrispettiva, in luogo della TARI;**
- **con l'emanazione del D.M. del 20 aprile 2017, il passaggio alla misurazione ed alla tariffazione puntuale sembra essere diventato un obbligo. Obbligo, tuttavia, non assistito da vincoli temporali né da sanzioni;**
- **il passaggio alla TARIP comporta l'attribuzione del servizio di riscossione ai gestori del servizio dei rifiuti, come sembra sancire l'art 1 co. 668 L. 147/2013;**
- **la dichiarata natura corrispettiva della TARIP comporta che il carico degli insoluti gravi sul gestore;**
- **si ritiene tuttavia che, contrariamente al *nomen iuris*, la TARIP mantenga natura tributaria e pertanto la gestione dell'insoluto permanga in capo al Comune.**

TARIFFA

di *Valentina Bracchi* e *Roberta Tomassetti*

1. Sulla tariffa in generale

La *tariffa* trova la sua *ratio* nel principio di diritto di matrice europea "*chi inquina paga*"[1], il quale prevede un sistema generale di attribuzione dei costi dello smaltimento dei rifiuti al responsabile dell'inquinamento stesso.

È sulla base di detto principio che i cittadini – in qualità di produttori di rifiuti e quindi di responsabili dell'inquinamento – sono tenuti a pagare i costi connessi al servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti, i quali dovranno essere distribuiti proporzionalmente alle quantità di rifiuti prodotti dagli stessi.

Per ciò che concerne lo Stato italiano, l'ottemperanza a tale principio ha storicamente comportato la previsione dell'obbligo in capo all'utenza di corrispondere una tariffa sui rifiuti articolata in una ***parte fissa***, dipendente dai costi del servizio, ed una ***parte variabile***, volta a quantificare la quantità e la qualità dei rifiuti prodotti dal singolo utente.

La *parte variabile* è stata tradizionalmente quantificata ricorrendo ad indici *presuntivi* – e non quindi *puntuali* - di quantificazione, tipicamente parametrati in base alla produzione media comunale pro-capite di rifiuti oppure in base alla superficie dell'immobile a cui l'utenza afferisce ed al suo impiego[2].

Con la l. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), il legislatore ha, tuttavia, superato le precedenti forme impositive introducendo la **TARI** (tassa sui rifiuti) che si presenta come un'articolazione dell'IUC (imposta unica comunale).

La stessa, secondo la l. 147 del 2013 si struttura – anche in questo caso - in due parti:

- una ***quota fissa***, volta a remunerare i costi di gestione del servizio;
- una ***quota variabile***, rapportata alla qualità e quantità dei rifiuti conferiti.

Per ciò che concerne il criterio di calcolo della tas-

1 L'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del parlamento Europea e del Consiglio del 18 novembre 2008 sancisce che: *"1. Secondo il principio "chi inquina paga", i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti. 2. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi"*.

2 Ed invero si rammenta brevemente che la tariffa sullo smaltimento dei rifiuti urbani, è un istituto da tempo esistente nel nostro ordinamento giuridico.
La stessa, infatti, affonda le proprie radici nel Testo unico della finanza locale del 1931, per poi essere trasfusa nel c.d. Decreto Ronchi, e approdare nell'art. 238 del Testo Unico Ambientale, e successivi ulteriori provvedimenti normativi.
Nonostante tale, a volte convulsa, evoluzione legislativa, ciò che accomuna i provvedimenti normativi in merito, è comunque la previsione di una tariffa, volta alla copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e legata al possesso/detenzione – a qualsiasi titolo – di locali suscettibili di produrre rifiuti urbani.
Tralasciando, al momento, l'indagine sulla natura giuridica di siffatta tariffa, che verrà adeguatamente approfondita nel prosieguo della presente trattazione – incidendo sugli ulteriori quesiti proposti dal Committente - si evidenzia come, in attuazione della normativa sopra richiamata, sono state elaborate diverse fattispecie impositive di cui, di seguito, si offre una breve panoramica.
   - Con il D.Lgs. 507/1993 è stata introdotta la **TARSU** (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). Per il calcolo della TARSU il legislatore ha previsto (art. 65 D.Lgs. 507/1993), che la tassa fosse commisurata in base al costo dello smaltimento ed alle quantità e qualità medie ordinarie dei rifiuti solidi urbani per unità di superficie imponibile.
   - L'importo veniva determinato dal Comune attraverso una stima presuntiva dei rifiuti prodotti e del costo dello smaltimento, ottenuto moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti, con la precisazione che il gettito complessivo della tassa non potesse superare il costo del servizio.
   - Con il D. Lgs. 22 del 1997 la TARSU è stata sostituita dalla **TIA 1** (Tariffa igiene ambientale).
   - Il calcolo della TIA veniva effettuato in base al ***metodo c.d. normalizzato***, disciplinato dal D.P.R. n. 158 del 1999 (*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani)*.
   - Ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.P.R., era previsto che la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti si articolasse in una *parte fissa* ed una *parte variabile*, quest'ultima rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza.
   - Tuttavia, la possibilità di operare una quantificazione puntale della componente variabile della tariffa risultava subordinata alla predisposizione, da parte dei Comuni, di idonei strumenti di attribuzione al singolo utente dei rifiuti prodotti. Laddove gli Enti Locali non avessero sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti, il metodo normalizzato prevedeva l'applicazione di un sistema presuntivo, che prendesse a riferimento la produzione media comunale pro-capite, desumibile da tabelle predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti.
   - Successivamente, il metodo normalizzato è stato applicato anche alla c.d. **TIA 2** (Art. 238 del D. Lgs. 152 del 2006).

sa, la legge di stabilità del 2014, al tempo della sua introduzione, aveva previsto la possibilità per i Comuni di scegliere tra due parametri alternativi e sostanzialmente *presuntivi*:

- la commisurazione della tariffa in base al c.d. *metodo normalizzato* di cui al D.P.R. 158 del 1999[3];
- il ricorso al criterio alternativo[4] della commisurazione in base alla quantità e qualità medie ordinarie dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti[5] .

L'art. 1, comma 667[6] della medesima legge prevedeva altresì che entro sei mesi dall'entrata in vigore della normativa, con apposito regolamento ministeriale, sarebbero stati dettati **criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi misurazione puntuale** dei rifiuti finalizzati ad attuare una **tariffa commisurata al servizio.**

Inoltre, secondo l'art. 1, comma 668[7] i Comuni che avessero già realizzato tale sistema di misurazione puntuale della quantità di rifiuti (in virtù della potestà regolamentare attribuita loro dall'art. 52[8] del D.Lgs. 446/1997) avrebbero **potuto** (e, si badi, non dovuto) applicare in luogo della TARI una **tariffa, sempre puntuale, ma di natura *corrispettiva***, così come prevista dal comma 667 sopra citato, da calcolarsi secondo i criteri di cui al DPR 158/1999 (*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani)*.

Tuttavia il decreto ministeriale di cui al comma 667 non veniva emanato ma, nel frattempo, come detto, ai Comuni era consentito applicare la TARI corrispettiva attraverso l'adozione di sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti così come previsto dal successivo comma 668, che consentiva l'applicazione dei criteri (metodo normalizzato) di cui al DPR 158/1999.

La legge istitutiva della TARI stessa veniva poi mo-

- In via del tutto transitoria ed in attesa dei criteri per l'individuazione del costo del servizio e per la determinazione della tariffa è stato applicato anche alla **TARES** (Art. 14, comma 12 del D. l. 201 del 2011 convertito con l. 214 del 2011).

3 Art. 1, comma 651, L. 147 del 2013: "*Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158"*.

4 Come disposto dall'art. 1, comma 652, in base a tale secondo parametro le tariffe "*sono determinate dal Comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti"*, ed il calcolo della c.d. *superficie assoggettabile* a tributo è disciplinato ai commi dal 645 al 646, che possono essere così sintetizzati:
- in via provvisoria la superficie assoggettabile a tributo corrisponderà alla superficie calpestabile;
- una volta perfezionate le procedure di interscambio di dati tra i Comuni e le Agenzie delle entrate la superficie assoggettabile a tributo sarà così individuata:
  - per le unità immobiliari a destinazione ordinaria, nell'80% della superficie catastale, determinata secondo i criteri di cui al D.P.R. 138 del 1998;
  - per le unità immobiliari a destinazione speciale, nell'intera superficie catastale.

5 Art. 1 comma 652, L. 147 del 2013: *Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti"*.

6 Art 1 comma 667, l. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla l. 221 del 2015: "*Con **regolamento da emanare entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono **stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico** o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, **finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso** a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea*".

7 Art. 1, comma 668: "*I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani*".

8 **Art. 52.** *Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni". V. meglio infra.*

dificata ad opera della l. n. 221 del 2015 recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*" che ha parzialmente modificato il citato comma 667[9] prevedendo il nuovo termine di un anno per l'emanazione del decreto volto a stabilire criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio. Tale normativa ha trovato applicazione con l'emanazione del D.M. del 20 aprile 2017.

***

2. La tariffazione puntuale e il dm 20 aprile 2017

Con il DM del 20 aprile 2017[10], emanato in applicazione del disposto di cui al novellato comma 667 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 viene, quindi, introdotto un nuovo metodo di calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti che passa da un metodo *presuntivo* ad uno, per l'appunto, *puntuale* e più precisamente, come definito, di natura *corrispettiva* (sull'effettività, o meno, della natura corrispettiva si dirà meglio al cap. 5).

A ben vedere, ciò che risulta commisurato all'effettiva produzione dei rifiuti è la quota *variabile* mantenendosi, quale base per la determinazione per la tariffa nella sua interezza, le disposizioni di cui alla L. 147/2013 e del D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158[11].

Ciò posto, si rileva che ai sensi dell'art. 1 (*Oggetto e finalità*) "1. *Il presente decreto stabilisce i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di:*

- *sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti dalle utenze al servizio pubblico;*
- *sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio in funzione del servizio reso.*

2. I criteri di cui al comma 1, sono finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea".

Dalla nuova normativa sembra discendere un **obbligo** in capo ai Comuni di adottare **un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti** - secondo i criteri stabiliti dal decreto del 2017- nonché di associare ad esso una **tariffa corrispettiva di natura puntuale.** Tuttavia tale obbligo **non è accompagnato da una precisa tempistica di adempimento.**

Più nello specifico, va ricordato che dal tenore letterario dell'art. 1, comma 668 della legge di stabilità del 2014, in assenza dell'emanazione di un decreto attuativo del sistema di tariffazione puntuale, non si poteva far discendere un obbligo in capo ai comuni di passare alla misurazione e tariffazione puntuale bensì una mera facoltà; ed infatti la norma afferma che "*I Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale … **possono** prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva*".

In tal senso, si è espressa anche la dottrina, ed in particolare la IFEL Fondazione ANCI, che ha avuto modo di affermare che: "*Come appare chiaro dalla norma, l'accesso alla tariffa corrispettiva non è ammesso per tutti gli enti, ma solamente per quelli che*

9 Art. 1, comma 667, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'art. 42, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221: "***Al fine di dare attuazione al principio "chi inquina paga"**, sancito dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, **entro un anno** dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono **stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico** o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, **finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata** al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea".*

10 Recante "*Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati*".

11 Ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 651, della L. 147/2013 e dell'art. 3 del D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158 dal primo provvedimento richiamato – viene previsto che: "*La tariffa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione*". La Tariffa per la gestione dei rifiuti, pertanto, è il risultato di: una *quota fissa, volta* a remunerare i *costi di gestione* del servizio; e di una *quota variabile*, rapportata alla *quantità* e *qualità* dei rifiuti conferiti.

hanno adottato "sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico". L'assenza di un tale modello organizzativo del servizio impedisce l'esercizio della facoltà di ricorrere alla tariffa corrispettiva. Al contrario, gli enti che hanno adottato tali sistemi di misurazione, ***non sono obbligati ad adottare il modello patrimoniale del prelievo****, ma possono comunque continuare ad applicare la tassa"*[12].

Tuttavia il comma 667 dell'art. 1 delineava già un **futuro carattere di obbligatorietà** dell'adozione del modello tariffario puntuale per tutti gli enti, obbligatorietà che si sarebbe determinata proprio a seguito dell'emanazione del decreto.

Infatti, il comma sancisce che "*al fine di attuare il principio di chi inquina paga… entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio […] sono stabiliti criteri per la misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di ripartizione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea*".

Alla luce di quanto sopra esposto, sebbene né la legge né il decreto ministeriale emanato parlino espressamente di un obbligo, dal tenore letterario dell'art. 1 comma 667 si desume la necessità per i Comuni di passare ad un sistema di misurazione e tariffazione dei rifiuti di natura puntuale a seguito dell'emanazione del decreto attuativo.

È però il caso di precisare che il decreto **non prevede dei tempi chiari per adempiere a tale vincolo né delle sanzioni in assenza di passaggio alla tariffa corrispettiva.**

Pertanto, per ciò che riguarda la normativa nazionale, siamo di fronte ad **un obbligo di applicazione della tariffazione puntuale fortemente depotenziato.**

A diverse conclusioni si arriverà invece con riferimento alla legislazione regionale (v. Infra).

*

Passando ad analizzare il **contenuto normativo** del Decreto ministeriale del 20 aprile, la disciplina prevede che il sistema di misurazione puntuale debba essere applicato anzitutto al ***rifiuto urbano residuo***[13]**,** il c.d. RUR (ovvero il rifiuto che residua dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati)[14].

Tuttavia è disposta la possibilità per i Comuni di misurare, e quindi assoggettare a tariffa puntuale, anche ***altre frazioni o flussi di rifiuti*** oggetto di raccolta differenziata (Art. 4, comma 2)[15]. La misurazione puntuale può essere realizzata a ***peso*** o a ***volume*** (Art. 4, comma 1)[16]. Si parla nel primo caso di ***misurazione diretta*** e nel secondo di ***misurazione indiretta***.

Onde poter procedere alla misurazione di quanto sopra, il DM onera il soggetto incaricato della riscossione di preordinare i seguenti sistemi.

*

2.1. L'identificazione dell'utenza

In primo luogo, il decreto prevede che si debba procedere all'identificazione dell'utenza la quale deve essere fatta in modo diretto ed univoco attraverso:

- idonei strumenti elettronici di controllo integrato del contenitore ovvero del sacchetto con cui il rifiuto è conferito;
- idonee attrezzature presso punti di conferimento, tra cui si citano a titolo esemplificativo i contenitori con limitatori volumetrici.

Il riconoscimento deve avvenire mediante un codice utenza ovvero con altre modalità di identificazione univoca quali ad esempio il codice fiscale (Art. 5, comma 1)[17].

12 IFEL Fondazione ANCI, "*La tassa sui rifiuti 2015. Disciplina, gestione ed indicazioni operative*", p. 229.

13 Art. 4, D.M. 20 aprile 2017: "***Criteri per la realizzazione di sistemi per la misurazione puntuale della quantità di rifiuti****. 1. La misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti si ottiene determinando, come requisito minimo, il peso o il volume della quantità di RUR conferito da ciascuna utenza al servizio pubblico di gestione dei rifiuti.*
2. Possono altresì essere misurate le quantità di altre frazioni o flussi di rifiuto oggetto di raccolta differenziata, ivi compresi i conferimenti effettuati dagli utenti presso i centri di raccolta comunali.
3. I sistemi di misurazione di cui al comma 1 devono rispettare quanto stabilito all'art. 6.
4. Per la misurazione di frazioni o flussi di rifiuti conferiti diversi da quelli previsti al precedente comma 1, sono ammessi sistemi semplificati di determinazione delle quantità conferiti".

14 Art. 2, comma 1, lett. *a)*, D.M. 20 aprile 2017: "***Definizioni*** *1. Ferme restando le definizioni contenute all'art. 183 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ai fini del presente decreto si intende per: a) «rifiuto urbano residuo – RUR»: il rifiuto residuale dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati (CER 200301)".*

15 Art. 4, comma 2, D.M. 20 aprile 2017. Per il testo integrale si veda nota 13.

16 Art. 4, comma 1, D.M. 20 aprile 2017. Per il testo integrale si veda nota 13.

17 Art. 5, comma 1, D.M. 20 aprile 2017: "***Requisiti minimi dei sistemi di identificazione e misurazione puntuale della quantità di rifiuto****. 1. L'identificazione dell'utenza a cui è associata la misurazione puntuale della quantità di*

In sintesi i sistemi predisposti devono consentire:

- l'identificazione dell'utenza mediante un codice univoco ovvero attraverso l'identificazione personale;
- la registrazione del numero di conferimenti realizzati dal singolo utente;
- la misurazione della quantità di rifiuti conferiti.

*

2.2. La misurazione della quantità di rifiuti conferiti

L'art. 6[18] del decreto in commento disciplina i profili più strettamente connessi alla misurazione puntuale, in forma diretta ovvero indiretta, dei rifiuti.

Tale misurazione secondo il citato articolo può anzitutto essere:

- effettuata a bordo dell'automezzo che svolge la raccolta;
- realizzata da parte dell'operatore addetto alla raccolta, debitamente dotato di apposito dispositivo;
- integrata nel contenitore adibito alla raccolta;
- effettuata presso un centro di raccolta.

Nel caso di pesatura *diretta* (e quindi per *peso*) la quantità di rifiuti prodotta dalla singola utenza sarà data dalla sommatoria del peso dei conferimenti registrati espressi in chili.

In caso di pesatura *indiretta* (e quindi per *volume*) bisognerà invece prendere in considerazione il volume del contenitore ovvero la capacità del sacchetto forniti o adoperati per il conferimento. Al fine di in-

rifiuto avviene in modalità diretta e univoca, attraverso idonei dispositivi elettronici di controllo integrati nel contenitore o nel sacco con cui il rifiuto è conferito, ovvero mediante idonee attrezzature installate in appositi punti di conferimento quali ad esempio i contenitori con limitatore volumetrico. Il riconoscimento avviene mediante il codice utenza, ovvero attraverso altre modalità di univoca identificazione che permettano di risalire al codice utenza anche attraverso ad esempio il codice fiscale dell'utente titolare dell'utenza e dei suoi familiari conviventi.

2. I sistemi di misurazione puntuale devono consentire di:

identificare l'utenza che conferisce mediante un codice univocamente associato a tale utenza oppure attraverso l'identificazione dell'utente che effettua i conferimenti;

registrare il numero dei conferimenti attraverso la rilevazione delle esposizioni dei contenitori o dei sacchi oppure del conferimento diretto in contenitori ad apertura controllata a volume limitato o degli accessi nei centri comunali di raccolta effettuati da ciascuna utenza. I dispositivi e le modalità organizzative adottate devono garantire la registrazione di ciascun singolo conferimento, associato all'identificativo dell'utenza o del contenitore, con indicazione del momento del prelievo;

misurare la quantità di rifiuti conferiti, attraverso metodi di pesatura diretta o indiretta in conformità a quanto stabilito all'art. 6".

18 Art. 6, D.M. 20 aprile 2017: "*Misurazione della quantità di rifiuto. 1. La misurazione della quantità di rifiuto conferito avviene mediante pesatura diretta, con rilevazione del peso, o indiretta mediante la rilevazione del volume dei rifiuti conferiti da ciascuna utenza e può essere: a) effettuata a bordo dell'automezzo che svolge la raccolta attraverso l'identificazione del contenitore o del sacco; b) effettuata da un dispositivo in dotazione all'operatore addetto alla raccolta attraverso l'identificazione del contenitore o del sacco; c) integrata nel contenitore adibito alla raccolta; d) effettuata presso un centro di raccolta.*

2. Nei casi di pesatura diretta, la quantità di rifiuti, per frazione di rifiuto oggetto di misurazione prodotta dalla singola utenza (RIFut), è calcolata come sommatoria delle registrazioni del peso conferito (PESconf) per ciascuna utenza espresso in chilogrammi. Pertanto, la quantità di rifiuto di riferimento per utenza (RIFut) è determinata dalla formula: RiFut = PESconf.

3. Nei casi di pesatura indiretta il volume dei rifiuti conferito è determinato dalle dimensioni del contenitore esposto dall'utente o dalla capacità del sacco conferito ovvero ritirato dall'utente oppure dalla dimensione dell'apertura di conferimento dei contenitori con limitatore volumetrico.

*4. Nei casi di registrazione di cui al comma 3, la quantità di rifiuto per le frazioni di riferimento, prodotta dall'utenza (RIFut), può essere calcolata anche come sommatoria del prodotto del volume espresso in litri del contenitore conferito per lo svuotamento, o del sacco ritirato o del volume accessibile nel caso di contenitore con limitatore volumetrico, moltiplicato per il coefficiente di peso specifico (Kpeso). Pertanto, la quantità di rifiuto di riferimento per utenza (RIFut)è determinata come: RIFut = VOLcont*Kpeso.*

5. Il comune stabilisce, per ciascun periodo di riferimento e per ciascuna frazione di rifiuto, il coefficiente di peso specifico (Kpeso) in base alla densità media dello specifico flusso di rifiuto, determinata come rapporto tra la quantità totale di rifiuti raccolti e la volumetria totale contabilizzata.

6. In sede di prima applicazione, se non sono disponibili dati storici appropriati, il coefficiente di peso specifico può essere ricavato da idonei rapporti di prova eseguiti su campioni di rifiuti di volume predefinito.

7. In caso di compresenza di sistemi di pesatura diretta e indiretta per la medesima frazione di rifiuto, la relativa quantità di rifiuti conferita dalla singola utenza (RIFut), è individuata mediante sommatoria dei quantitativi totali derivanti dalle singole modalità di misurazione.

8. Sia nel caso di pesatura diretta che di pesatura indiretta le dotazioni elettroniche, i contenitori nonché gli strumenti

dividuare la frazione conferita tale dato volumetrico potrà poi essere moltiplicato per il coefficiente di peso specifico, che dovrà essere stabilito dal Comune per ciascuna frazione di rifiuto e per ciascun periodo di riferimento, in base alla densità media dello specifico flusso di rifiuti, determinata come rapporto tra: la quantità totale di rifiuti raccolti e la volumetria totale contabilizzata.

Laddove in sede di prima applicazione non siano disponibili dati storici appropriati, la legge prevede che il coefficiente di peso specifico possa essere ricavato da idonei rapporti di prova eseguiti su campioni di rifiuti di volume predefinito.

In caso di compresenza di sistemi di pesatura diretta e indiretta per la medesima frazione di rifiuto, la relativa quantità di rifiuti conferita dalla singola utenza, è individuata mediante sommatoria dei quantitativi totali derivanti dalle singole modalità di misurazione.

Il decreto prevede, inoltre, che le frazioni avviate al riciclaggio debbano dare luogo a correttivi ai criteri di ripartizione dei costi; perché ciò avvenga il conferimento ovvero il servizio di ritiro di frazioni avviate al riciclaggio deve essere registrato.

*

2.3. Utenze aggregate domestiche e non domestiche

La fonte secondaria si occupa poi delle utenze aggregate domestiche ovvero quelle utenze per cui non sia fattibile o conveniente una suddivisione del punto di conferimento. In tali casi, secondo il decreto il riparto può avvenire:

- secondo il criterio pro-capite, in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare riferito all'utenza (art. 7, comma 1)[19];
- utilizzando i coefficienti indicati nella tabella 2, allegato 1, D.P.R. 158 del 1999 denominati coefficienti per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze domestiche (art. 7, comma 2)[20] vale a dire il coefficiente kb (coefficiente proporzionale di produttività per numero di componenti del nucleo familiare) e kb (coefficiente potenziale di produzione che tiene conto della quantità potenziale di produzione di riferimento connesso alla tipologia di attività).

Ulteriormente, la fonte normativa secondaria disciplina le utenze non domestiche conferite nell'ambito di utenze aggregate disponendo che le stesse siano conferite in maniera separata rispetto all'utenza domestica (art. 8, comma 1)[21] e prevedendo che per la quantificazione (art. 8, comma 2)[22] delle stesse si ricorra a:

- coefficienti di produttività indicati nelle tabelle 4a e 4b "*Intervalli di produzione kg/m² anno per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche*", di cui all'allegato 1 del D.P.R. 158 del 1999;
- coefficienti di distribuzione ottenuti mediante appositi studi effettuati a livello locale ovvero coefficienti ottenuti dalla rilevazione della distribuzione dei conferimenti e delle quantità tipici del territorio di riferimento.

di pesatura devono rispettare tutti gli standard tecnici applicabili, fermo restando quanto previsto dal precedente art. 4 in materia di protezione dei dati personali e di gestione informatizzata degli stessi".

19 Art. 7, D.M. 20 aprile 2017: "***Determinazione dei conferimenti nel caso di utenze aggregate domestiche.*** *1. Qualora non sia tecnicamente fattibile o conveniente una suddivisione del punto di conferimento tra le diverse utenze, ai fini dell'applicazione della misurazione puntuale, le quantità o i volumi di rifiuto attribuiti ad una utenza aggregata sono ripartiti tra le singole utenze secondo il criterio pro capite, in funzione del numero di componenti del nucleo familiare riferito all'utenza.*

2. Il riparto tra le singole utenze può avvenire anche utilizzando i coefficienti indicati nella tabella 2, «Coefficienti per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze domestiche», di cui all'allegato 1, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.

3. L'uso dei parametri di cui al comma 2 è ammesso anche per quelle porzioni di territorio in cui, per ragioni tecniche o di dispersione territoriale o di sostenibilità economica, non sia possibile implementare sistemi di misurazione puntuale".

20 Art. 7, comma 2, D.M. 20 aprile 2017. Per il testo integrale si veda nota 19.

21 Art. 8, D.M. 20 aprile 2017: "*Determinazione dei conferimenti di utenze non domestiche all'interno di utenze aggregate*

1. Il rifiuto residuo proveniente dalle utenze non domestiche presenti in utenze aggregate deve essere conferito in maniera separata rispetto a quello conferito dalle utenze domestiche.

2. Alternativamente, il comune utilizza i coefficienti di produttività per ciascuna tipologia di utenza non domestica indicati nelle tabelle 4a e 4b, «Intervalli di produzione kg/m² anno per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche», di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, ovvero coefficienti di distribuzione ottenuti mediante appositi studi effettuati a livello locale ovvero coefficienti ottenuti dalla rilevazione della distribuzione dei conferimenti e delle quantità tipici del territorio di riferimento".

22 Art. 8, comma 2, D.M. 20 aprile 2017. Per il testo integrale si veda nota 21.

*

2.4. Criteri integrativi e norme transitorie

Quali norme di chiusura, il decreto prevede taluni criteri integrativi rispetto a quello della misurazione puntuale e disciplina le tempistiche di adattamento alla normativa appena illustrata dei sistemi di quantificazione puntuale già esistenti.

Per ciò che riguarda il primo profilo, la normativa dispone che in fase di definizione della parte variabile della tariffa, il Comune possa adottare criteri di ripartizione dei costi commisurati alla qualità del servizio reso alla singola utenza, nonché al numero dei servizi messi a disposizione della medesima (art. 9, comma 1)[23]. Tale disposizione sembra, quindi, ammettere importi unitari della quota variabile differenziati per tipologia di utenza nonché la possibilità di commisurare una parte della quota variabile ai servizi messi a disposizione dell'utente, a prescindere dall'effettiva fruizione[24].

Infine, il decreto detta alcune importanti disposizioni circa le tempistiche che i comuni hanno per uniformarsi ai criteri previsti dal medesimo decreto. Infatti l'art. 10 dispone che i Comuni che, nelle more dell'emanazione del presente decreto, hanno applicato una misurazione puntuale della parte variabile della tariffa, **adeguino le proprie disposizioni regolamentari alle prescrizioni del decreto entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore** e quindi con scadenza il **6 giugno del 2019**[25]. Tuttavia la norma non associa una sanzione al mancato adeguamento.

*

Alla luce di quanto sopra esposto è opportuno ribadire che:

- sebbene né la legge né il decreto ministeriale del 2017 sanciscano espressamente un obbligo in capo ai Comuni di passare a sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti e quindi di sostituire alla TARI la TARIP, dal tenore letterario dell'art. 1 comma 667 si desume **la vincolatività di tale passaggio a seguito dell'emanazione del decreto attuativo;**
- il decreto, tuttavia, **non prevede dei tempi chiari per effettuare il passaggio alla misurazione puntuale ed alla tariffa corrispettiva,** salvo il caso dei Comuni che nelle more dell'emanazione del decreto abbiano già implementato dei sistemi di misurazione puntuale, che sono tenuti ad adeguarsi a quanto disposto dal decreto ministeriale entro il 6 giugno 2019, nulla disponendo, invece, per quanto concerne quei Comuni che non avevano adottato detti criteri;
- il decreto, inoltre, non prevede neppure **delle sanzioni nelle ipotesi di mancato passaggio al sistema di misurazione puntuale e relativa tariffazione corrispettiva.**

Pertanto, per ciò che riguarda la normativa nazionale, siamo di fronte ad un obbligo di applicazione della tariffazione puntuale fortemente depotenziato.

***

3. Sull'affidamento della riscossione del tributo al gestore

Posto quanto rilevato circa il vincolo di passaggio a sistema di tariffazione puntuale da parte dei Comuni, nei termini sopra già precisati, occorre ulteriormente verificare se la normativa prescriva, altresì, l'obbligo per i Comuni – che adottino il sistema di tariffazione puntuale - di affidare al gestore del servizio integrato di gestione rifiuti, la riscossione della tariffa puntuale.

Preliminarmente, occorre rilevare, che la potestà regolamentare in materia di entrate e tributi comunali spetta, *ex lege*, ai medesimi comuni, i quali, ai sensi del comma 1 dell'art. 52 (*Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni)*, del D.Lgs. 446 del 1997 *"possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti"*.

Tramite detti regolamenti, i Comuni possono decidere ***"di affidare a terzi, anche disgiuntamente,***

23 Art. 9, D.M. 20 aprile 2017: "***Criteri integrativi ai sistemi di misurazione puntuale.*** *1. In fase di definizione della parte variabile della tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, il comune può adottare criteri di ripartizione dei costi commisurati alla qualità del servizio reso alla singola utenza, nonché' al numero dei servizi messi a disposizione della medesima, anche quando questa non li utilizzi.*
2. Le frazioni avviate al riciclaggio devono dare luogo a correttivi ai criteri di ripartizione dei costi. In tali casi, l'utenza per la quale è stato svolto il servizio di ritiro è identificata ovvero è registrato il numero dei conferimenti ai centri comunali di raccolta, effettuato dalla singola utenza, di frazioni di rifiuto avviate al riciclaggio".

24 In tal senso S Baldoni, "*Tutto pronto per la tariffa corrispettiva, ma restano dubbi sui sistemi di pesatura*", in Il Sole24ore, 13 aprile 2017.

25 Ed infatti il decreto è stato pubblicato nella gazzetta ufficiale del 22 maggio 2017, n. 117 ed è entrato in vigore 15 gg dopo.

l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività [...] nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali [...]", come espressamente previsto dalla lettera b) del comma 5 del medesimo articolo, che individua altresì, in modo tassativo, i criteri soggettivi ed oggettivi per l'attribuzione del servizio[26].

La L. 27 dicembre 2013, n. 147 al comma 691 dell'art. 1 prevede inoltre espressamente che *"I comuni possono, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, affidare l'accertamento e la riscossione della TARI e della tariffa di cui ai commi 667 e 668 ai soggetti ai quali risulta attribuito nell'anno 2013 il servizio di gestione dei rifiuti, nonché la gestione dell'accertamento e della riscossione della TASI ai soggetti ai quali, nel medesimo anno, risulta attribuito il servizio di accertamento e riscossione dell'IMU. I comuni che applicano la tariffa di cui ai commi 667 e 668 disciplinano, con proprio regolamento, le modalità di versamento del corrispettivo".*

La disposizione in esame – a ben vedere - non sottrae al Comune la potestà regolamentare ad esso riconosciuta dalle leggi in materia di tributi (di cui al D.Lgs. 446/1997), ma investe l'Ente Locale, della facoltà di operare scelte ulteriori e differenti rispetto all'attribuzione della riscossione al socio gestore quali:

- la riscossione diretta;
- l'esternalizzazione del servizio ad uno dei soggetti previsti dalla legge, secondo le procedure di cui all'art. 52 del D. Lgs. 446 del 1997.

Se è vero quindi, che la riscossione della TARI è operata in via ordinaria dai Comuni, e che agli stessi non viene sottratta la potestà regolamentare, ma meramente concessa la facoltà di esternalizzare il servizio in questione[27], il tenore letterale del comma 668 dell'art. 1 della medesima L. 147/2013 ultimo capoverso, peraltro richiamato dal comma 691 prevede che "***La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa***

26 Art. 52 D.lgs. 446/1997, comma 5 *"I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:*
a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;
b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:
1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;
2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;
3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;
4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica.
c) l'affidamento di cui alla precedente lettera b) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente;
d) il visto di esecutività sui ruoli per la riscossione dei tributi e delle altre entrate è apposto, in ogni caso, dal funzionario designato quale responsabile della relativa gestione".

27 Cfr. sul tema, IFEL, Fondazione ANCI, "*La tassa sui rifiuti 2015. Disciplina, gestione ed indicazioni operative*" Paragrafo **9.2 Gli affidamenti esterni,** p. 204 – "*Come sopra accennato, in via ordinaria, la riscossione della Tari è svolta direttamente dal comune, fatta salva l'ipotesi di adozione della tariffa corrispettiva di cui all'art. 1, comma 668, della L. 147/2013, la cui gestione compete poe legis al soggetto gestore del servizio.*
Tuttavia, sul punto le norme di disciplina della tassa sui rifiuti non sottraggono al comune la potestà regolamentare, rendendo possibili operare scelte diverse.
Il comune può quindi decidere di esternalizzare la riscossione del tributo, affidando la concessione della stessa ad uno dei soggetti previsti dalla legge.
Quanto sopra può avvenire seguendo le regole ordinarie previste dall'art. 52 del D.Lgs. 446/1997, oppure avvalendosi della norma derogatoria previ- sta dall'art. 1, comma 691, della L. 147/2013, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), del D.L. 16/2014.
In base a quest'ultima disposizione, il comune può affidare la riscossione della Tari in via diretta ai soggetti che, alla

dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Dalla lettura di tale seconda disposizione sembra emergere che la gestione della riscossione competa, *ope legis*, al gestore affidatario del servizio, come rilevato recentemente anche da attenta dottrina[28].

Ed invero, la disposizione in commento, prevede espressamente che la conversione del sistema di tariffazione, con l'adozione di una tariffa di natura *corrispettiva*, porti con sé l'affidamento della riscossione delle tariffe al soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani (e quindi, nel caso in esame a Geovest s.r.l).

Occorre, quindi, esaminare, dal punto di vista pratico, che maggiormente interessa ai fini della presente trattazione, le conseguenze applicative di un simile affidamento e nello specifico se tale servizio comporta, conseguentemente, che il gestore *"sopporti"* nel proprio bilancio gli insoluti.

***

4. Sulla natura della tarip[29]

Per una corretta valutazione delle conseguenze di un affidamento della determinazione e riscossione della tariffa in capo al gestore, non si può prescindere dall'analisi della natura, *tributaria* o *corrispettiva* della tariffa, in quanto ciò incide sulla diversa imputazione degli eventuali insoluti degli utenti.

Ed invero, si anticipa che, come emerge dal *nomen iuris* della tariffa, la TARIP sembra avere, almeno nell'intento del legislatore, una vera e propria natura *corrispettiva*, ciò implica che, con l'affidamento del servizio di riscossione, al gestore verrebbe trasferito anche il rischio operativo connesso agli insoluti degli utenti, che andrebbe quindi a gravare direttamente sul bilancio del gestore.

Laddove invece, si considerasse la TARIP (come auspicabile alla luce delle considerazioni di seguito svolte), un tributo, la gestione ed il carico degli insoluti resterebbe radicato in capo all'Ente Locale.

Tanto premesso, appare opportuno svolgere una breve digressione in tema tributario, a partire dall'uso del termine "*tributo*", per mezzo del quale, nella terminologia comune, si tende ad indicare ogni forma di *prestazione imposta*[30] al cittadino, dallo Stato o dagli Enti Pubblici per mezzo di un atto autoritativo, e finalizzata a far fronte alle finalità istituzionali della Pubblica Amministrazione tramite il riparto delle spese pubbliche fra i consociati[31].

Purtuttavia, è possibile distinguere diverse tipologie di da un atto autoritativo, tenendo in debito conto l'interpretazione della Corte Costituzionale[32] che considera prestazioni imposte anche i *corrispettivi* di fonte contrattuale nel caso in cui vi siano dei profili autoritativi nella disciplina delle prestazioni, ed in particolar modo nel caso in cui la misura del corrispettivo sia fissata unilateralmente, ma che, comunque, mantengono diversa natura e soggiacciono a discipline diverse.

Nello specifico occorre distinguere tra *imposta*, *tassa* e *tariffa*, come meglio di seguito:

- *l'imposta* si sostanzia in una prestazione coattiva imposta da un Ente per il finanziamento di servizi indivisibili, il cui ammontare dipende da indici rivelatori della capacità contributiva (quali ad esempio il reddito piuttosto che il patrimonio), e non è correlata in modo specifico ad una attività specifica dell'ente, dalla quale il cittadino possa trarre vantaggio;
- la *tassa*, è una prestazione coattiva connessa ad uno specifico pubblico servizio reso da un Ente in maniera divisibile e ad individui determinati, sebbene non richiesta dai medesimi;
- la *tariffa*, invece, è collegata ad uno specifico pubblico servizio reso da un gestore in maniera individuale e vi è sostanziale sinallagmaticità tra il servizio fruito e la cifra versata dall'utente.

data del 31/12/2013, risultavano:
- gestore del servizio rifiuti;
- affidatari della riscossione o dell'accertamento del tributo sui rifiuti e sui servizi (Tares)".

28 A cura di S. Baldoni e M. Migliorisi, "*La tassa sui rifiuti 2015. Disciplina, gestione e indicazioni operative*", IFEL Fondazione ANCI, p. 204.

29 Sul punto, per completezza, sia consentito citare i seguenti contributi: G. GALASSI "*Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: "chi inquina paga" tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva*" in Digesta luglio-Agosto 2017; G. GALASSI "*La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA*" in Digesta maggio – giugno 2017.

30 Che trova la sua ratio nell'art. 23 della Costituzione, ai sensi del quale *"Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"*.

31 Art. 53 Cost.: *"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"*.

32 Cfr. *ex multis* Corte Cost., del 19 giugno 1998, n. 215 *"nell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte che postulano la garanzia della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione ed i conseguenziali limiti alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, la giurisprudenza costituzionale ha subito un'evoluzione. In un primo tempo, infatti, si era fatto riferimento solo alla natura autoritativa dell'atto che impone la prestazione.*

L'imposta e la *tassa* hanno evidente natura *tributaria*, in quanto in entrambi i casi la prestazione è coattiva e manca un rapporto sinallagmatico tra le parti, mentre la *tariffa* ha natura contrattuale e privatistica, fondando su un rapporto sinallagmatico tra il servizio ed il corrispettivo versato, sebbene fissato unilateralmente, sulla base di una imposizione autoritativa.

Pertanto, si procederà nel prosieguo della disamina, ad inquadrare la TARIP nell'ambito delle imposizioni di natura tributario ovvero in quelle di natura corrispettiva.

Si anticipa e si precisa, che la natura dichiarata della TARIP è quella corrispettiva, come emerge dal *nomen iuris* della prestazione imposta oltre che dall'intento del legislatore, pertanto, si ritiene che, almeno durante la sua prima fase applicativa, i Comuni – avendone ogni interesse – ne rivendichino detta natura privatistica.

Purtuttavia, posto che dall'analisi delle caratteristiche precipue della Tariffa in commento, valutate anche sulla scorta delle precedenti forme impositive e loro relative interpretazioni, emergono elementi in grado di stravolgerne la percezione, tanto da ritenerla annoverabile tra i *tributi*, come meglio di seguito.

*

Ebbene, al fine di qualificare la tariffazione puntuale è preliminarmente opportuno ricordare, per analogia, qual è, secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza ed in dottrina, l'inquadramento, in prima battuta, della TARI, da cui tale tariffa discende.

La giurisprudenza ha più volte affermato che la TARI ha natura *tributaria* di tassa di scopo, negandone quindi la qualificazione quale entrata patrimoniale di diritto privato.

Più nello specifico la Cassazione ha precisato che in materia di TARI bisogna "*dare continuità - per identità di ratio - all'indirizzo, espresso da questa Sezione, per cui già la tariffa di igiene ambientale (nella specie, allora TIA) riveste natura tributaria, quale entrata pubblica costituente "tassa di scopo", che mira a fronteggiare una spesa di carattere generale, ripartendone l'onere sulle categorie sociali che da questa traggono vantaggio, mentre manca un rapporto sinallagmatico tra la prestazione specifica da cui scaturisce l'onere ed il beneficio che il singolo riceve*"[33].

A fondamento di tale ricostruzione la Corte ha posto tra le altre cose:

- il fatto che la TARI trovi presupposto nell'occupazione di un immobile e nell'entità della superficie calpestabile dello stesso, a prescindere dall'effettività della produzione di una data quantità di rifiuti;
- il fatto che la TARI debba essere pagata, sia pur in misura minima, anche in caso di mancato svolgimento del servizio o di effettuazione in violazione della disciplina di riferimento (art 1, comma 656, legge 147 del 2013).

In armonia con tale ricostruzione si è posta anche l'ANCI[34] che ha avuto modo di precisare come la TARI non rispecchi la classica definizione di *"tassa"* poiché si presenta come una dazione correlata ad un servizio ma, nell'ambito dei costi che essa copre, vi sono anche quelli relativi a tipologie di prestazioni (quali ad esempio lo spazzamento e lavaggio strade), che hanno ad oggetto rifiuti c.d. esterni per cui non è possibile un collegamento diretto ad un individuo, pertanto per essi non si può parlare di tassa.

Siamo quindi, piuttosto, di fronte ad un *tributo misto*, mirante a finanziare per una parte un servizio divisibile e individuale, e per una parte un servizio indivisibile quale la gestione dei rifiuti giacenti sulle strade pubbliche.

Peraltro, si osservi, che nel caso della *tariffa*, al privato è rimessa la libertà formale di richiedere/non richiedere la prestazione, rinunciando al soddisfacimento di un interesse, mentre nel caso della tariffa

Successivamente si è fatto invece riferimento a quel tipo di servizio, che, pur dando luogo ad un rapporto negoziale di diritto privato, "in considerazione della sua particolare rilevanza venga riservato alla mano pubblica e l'uso di esso sia da considerare essenziale ai bisogni della vita" (sent. n. 72 del 1969). Nel complesso della giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte, non costituiscono pertanto profili determinanti né le formali qualificazioni delle prestazioni (sent. n. 4 del 1957), né la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo (sent. n. 72 del 1969), né l'inserimento di obbligazioni "ex lege" in contratti privatistici (sent. n. 55 del 1963). Va invece riconosciuto - secondo questa Corte - "un peso decisivo agli aspetti pubblicistici dell'intervento delle autorità ed in particolare alla disciplina della destinazione e dell'uso di beni o servizi, per i quali si verifica che, in considerazione della loro natura giuridica (sent. n. 122 del 1957 e sent. n. 2 del 1962), della situazione di monopolio pubblico o della essenzialità di alcuni bisogni di vita soddisfatti da quei beni o servizi (sent. n. 36 del 1959, sent. n. 72 del 1969, sent. n. 127 del 1988), la determinazione della prestazione sia unilateralmente imposta con atti formali autoritativi, che, incidendo sostanzialmente sulla sfera dell'autonomia privata, giustificano la previsione di una riserva di legge" (sent. n. 236 del 1994)".

33 Sentenza Cass. Civ., Sez. I, del 14 giugno 2016, n. 12275.

34 FONDAZIONE ANCI, *La tassa sui rifiuti 2015, Disciplina, gestione e indicazioni operative*, 2015, p. 25.

per la gestione dei rifiuti, al privato non è rimessa alcuna libertà di scelta, essendo una prestazione patrimoniale sostanzialmente doverosa.

Per qualificare la TARIP bisognerà quindi capire se e in che misura gli assunti della giurisprudenza e le osservazioni della dottrina in tema di TARI possano essere applicati anche alla nuova tariffa corrispettiva, facendo propendere per un suo inquadramento nell'ambito *tributario*, anche a discapito del *nomen iuris* che la qualifica come *corrispettiva*.

Per compiere tale operazione pare ulteriormente necessario ricordare che la Corte Costituzionale ha più volte indicato in numerose pronunce[35] i criteri cui far riferimento per qualificare come tributari alcuni prelievi, tra cui:

- l'irrilevanza del *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che disciplina i prelievi stessi;
- la doverosità della prestazione;
- la mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti;
- il collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

Tanto premesso, si rileva che la qualificazione della TARIP risulta *prima facie* tutt'altro che semplice poiché, se da un lato essa consente una corresponsione basata sull'effettiva quantità e qualità di rifiuti prodotti, dall'altro permangono ancora diversi indici tipici della natura tributaria.

Più nello specifico occorre considerare che:

- la quantificazione della parte variabile della tariffa, sebbene operata in via puntuale, resta comunque in taluni casi alterata dalla perdurante presenza di elementi stimati o presunti quali ad esempio la pesatura indiretta o la possibilità di gestire utenze aggregate (artt. 6 e 7 D. M. del 20 aprile 2017);
- nella quantificazione della parte variabile della tariffa il comune può adottare criteri c.d. integrativi alla misurazione puntuale, commisurando i costi alla qualità del servizio reso alla singola utenza nonché al numero dei servizi messi a disposizione dalla medesima, anche quando questa non li utilizzi (art. 9, D. M. del 20 aprile 2017);
- **a generare l'obbligo del pagamento è la disponibilità di locali potenzialmente idonei a produrre rifiuti e non invece l'effettiva produzione (art.1, comma 646, l. 147 del 2013);**
- **la tassa sui rifiuti continua a coprire non solo i rifiuti interni ma anche i rifiuti esterni e quindi a finanziare un servizio indivisibile, tipico oggetto di imposta.**

*

Alla luce di quanto sopra esposto, potrebbe quindi sostenersi che, nonostante il *nomen iuris*, la tariffa corrispettiva possa essere qualificata come tributo, poiché nella sua disciplina permangono numerosi indici di natura, appunto, tributaria, primo tra tutti il fatto che la quantificazione puntuale sia il criterio volto a commisurare solo la parte variabile della tariffa e che, peraltro, detto criterio possa essere contemperato con indici integrativi basati su presunzioni.

Tale profilo non è di poco conto, atteso che, seppur non oggetto della presente disamina influisce sull'applicabilità, o meno, dell'IVA (ed invero, laddove la tariffa sia di natura corrispettiva andrebbe applicata, in caso contrario, no)[36].

In ragione di tale inquadramento il soggetto attivo del prelievo resterebbe il Comune e ciò nonostante la legge affidi al gestore l'accertamento e la riscossione delle tariffe e la relativa legittimazione a stare in giudizio.

A sostegno di questa ricostruzione pare propendere anche la Corte Costituzionale 238 del 2009 la quale, in materia di TARSU e TARI, ha affermato che *"già per la TARSU il Comune aveva la possibilità, con proprio regolamento, di affidare a terzi l'accertamento e la riscossione dei tributi, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e di delegare ad essi il potere di essere «parti del processo tributario», ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 546 del 1992, senza che con ciò venisse meno l'originaria posizione di soggetto attivo del Comune stesso. La normativa riguardante la TIA si differenzia sul punto solo per il fatto che essa pone un collegamento ex lege tra la gestione del servizio e i poteri di accertamento, con la conseguenza che il solo fatto dell'affidamento a terzi della gestione del servizio comporta la delega a questi dei poteri di accertamento e del potere di stare in giudizio in luogo del Comune, analogamente a quanto avviene per la TARSU"*.

Pertanto, in termini di attribuzione del servizio di riscossione e del carico dell'insoluto, nel caso si ade-

35 *Ex plurimis*: Corte Cost. del 8 maggio 2009, n. 141; Corte Cost. del 10 ottobre 2008, n. 335; Corte Cost del 14 marzo 2008, n. 64; Corte Cost. del 19 ottobre 2006, n. 334; Corte Cost. del 11 febbraio 2005, n. 73.

36 Cfr. Sul punto anche S. Baldoni, "***Tutto pronto per la tariffa corrispettiva, ma restano dubbi sui sistemi di pesatura***", su Quotidiano Enti Locali & PA, Il Sole 24 Ore, 13 aprile 2017.

risca alla tesi della natura tributaria della TARIP, il gestore del servizio, pur vedendosi attribuito dalla legge il compito di applicare e riscuotere la tariffa non potrà essere chiamato a farsi carico dell'insoluto come in un rapporto privatistico sinallagmatico tra gestore ed utente.

Ciò peraltro verrebbe confermato anche dal citato articolo 52 del d.lgs. 446 del 1997, il quale, come sopra esposto si ritiene comunque di portata generale e valido nel caso di specie che per l'appunto si riferisce ad entrate[37] (e conseguenzialmente anche una mancata entrata) del comune, nonché da tutte quella norme attraversate, sia della Legge di Stabilità nonché del DM sulla tariffa puntuale che prevedono che sia il Comune, in quanto titolare del tributo, a stabilire e disciplinare la misura dello stesso.

In altri termini, seppur tale tributo coinvolge il gestore il quale, svolgendo il servizio per i cittadini, è nelle condizioni di poter effettivamente *"misurare"* quanti rifiuti gli stessi producono, purtuttavia l'ente titolare dello stesso rimane il comune, che ne determina la misura, proprio in quanto, rientra tra le entrate di sua competenza.

*

Tanto premesso, si ribadisce che, la natura della tariffa in commento, secondo la volontà del legislatore è appunto, ***corrispettiva***, pertanto, ogni interpretazione contraria (che ne sostenga la natura tributaria), seppure basata su indici certi e su pronunce giurisprudenziali applicabili in via analogica, attualmente, non è supportata da alcuna interpretazione autentica né pronuncia giurisprudenziale, essendo il DM recentissimo.

Pertanto, quella che si è fornita è una delle interpretazioni che possono essere fornite alla norma di settore, basata su precedenti giurisprudenziali e la prima dottrina sul punto.

Ci si auspica che le prime difficoltà applicative portino presto il legislatore a fornire chiarimenti o correttivi.

Valga la pena precisare che, la più attenta dottrina si è già interrogata in merito, rilevando che *"Nelle varie esperienze si registrano Comuni che incassano e fatturano direttamente la TARI corrispettiva, mentre in altri casi è fatturata dal gestore con la (non piccola) conseguenza che in un caso i costi e le entrate sono iscritti nel bilancio comunale, mentre in un altro caso non risultano iscritti né i costi né le entrate"*[38].

*

5. Modalitá di affidamento del servizio di riscossione al gestore

Orbene, la differente qualificazione della TARIP come *tributo* o come *tariffa*, incide ovviamente anche sulla tipologia di contratto pubblico con cui viene affidato il servizio.

Il codice degli appalti pubblici all'art. 1 lett. *ii)* definisce l'appalto pubblico di servizi come: "*contratto tra uno o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, avente per oggetto la prestazione di servizi*".

La lettera *vv)* del medesimo articolo definisce la concessione di servizi come: "*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale uno o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la forniture e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll), riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*".

Dalle definizioni codicistiche si evince come il discrimine fondamentale tra il contratto di appalto e quello di concessione sia l'assunzione del rischio economico connesso allo svolgimento del servizio[39].

E, infatti, se nell'appalto il corrispettivo è a carico dell'ente, nella concessione il corrispettivo dovrà essere reperito dall'operatore economico sul mercato e solo eventualmente potrà essere integrato da un prezzo.

Tradizionalmente si sottolinea, quindi, come l'ap-

37 Cfr. primo comma dell'art. 52 più volte citato: "*1. Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.*"

38 P. MIRTO, *"Continua con la TARI puntuale il contenzioso sui rimborsi IVA", Il Sole 24 ore del 15 maggio 2017.*

39 Art. 3 D. Lgs. 50/2016 lett. *zz)* "*«rischio operativo», il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile".*

palto tenda a realizzare un rapporto bilaterale (stazione appaltante- operatore economico) mentre la concessione determini l'insorgenza di un rapporto trilaterale (stazione appaltante- operatore economico - utenza).

Sul punto anche il Consiglio di Stato nella sentenza 4682/2012 ha avuto modo di precisare che: "*Si ha concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'Amministrazione*".

Allo stato, la dichiarata natura corrispettiva della TARIP (discutibile come sopra ampiamente dimostrato), comporta che l'affidamento della riscossione avvenga per mezzo di concessione e non anche di appalto, tenuto conto dell'assunzione in concreto del rischio economico connesso alla riscossione della tariffa stessa.

Diversamente, laddove in futuro, all'esito delle prime difficoltà applicative ed interpretative, fosse eventualmente accertata e dichiarata la natura tributaria della TARIP, l'affidamento dell'attività di riscossione dovrebbe avvenire per mezzo di appalto, permanendo infatti, il rischio operativo dell'attività, esclusivamente in capo all'Ente Pubblico che resterebbe unico soggetto gravato dagli insoluti degli utenti.

***

CONCLUSIONI

All'esito della trattazione, dopo avere definito gli aspetti fondamentali della Tariffa Puntuale, ed aver tentato di coglierne e risolverne gli aspetti applicativi maggiormente controversi, si rende necessario svolgere alcune riflessioni conclusive.

Nell'intento di recepire ed applicare nel modo più aderente possibile ai precetti europei, il principio del "*chi inquina paga*", il nostro legislatore si è profuso, negli anni, in una serie di confuse ed instabili previsioni normative che, oltre ad essere soggette ad una serie di diverse interpretazioni giurisprudenziali, si sono scontrate altresì con la complessità dei rapporti e degli equilibri tra lo Stato e le Autonomie Locali.

L'oscurità normativa che permane in ordine alla tariffa sui rifiuti, non concede, a parere di chi scrive, la piena recezione dei dogmi europei (che, peraltro, come già chiarito, non impongono sistemi di misurazione puntuale), ed è in grado, altresì, di generare un'applicazione disomogenea e disarticolata della tariffa, non essendone stabiliti in modo inequivoco i principi fondamentali.

I TUOI VANTAGGI

VELOCITÀ DI INFORMAZIONE	ZERO SPOSTAMENTI	UN DOCENTE SOLO PER TE
sarai sempre aggiornato sulle ultime novità normative nel campo ambientale	gestirai tempi e spazi nel tuo ambiente lavorativo senza lunghi e costosi viaggi	il vantaggio di formare tutti i dipendenti che vuoi senza costi aggiuntivi

La gestione delle acque di decantazione a confine tra acque potabili, scarichi, acque di restituzione e rifiuti.

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

ABSTRACT

La presenza nelle acque confluite nei *serbatoi di decantazione* dell'acqua potabile di residui sabbiosi e/o fangosi rende la loro disciplina a confine tra *acque potabili*, *scarichi*, *acque di restituzione* e finanche *rifiuti*.
Per districarsi nel coacervo di nozioni che vengono in rilevanza, si procederà quindi con un approccio volto ad indagare le singole ipotesi che potrebbero in concreto configurarsi: il caso in cui le acque siano ancora *potabili*, ovvero siano *non più potabili* ma rispettose dei valori limite di cui al D.Lgs. 152/2006, o ancora non solo non siano più *potabili*, ma addirittura *rifiuti*.
Tale approccio fattuale, invero, si ritiene essere quello maggiormente rispondente alle esigenze *"concrete"* dell'operatore, il quale, del tutto avulso dalle disquisizioni meramente speculative, cerca una risposta pratica e concreta agli interrogativi che la vita pone quotidianamente sul suo cammino.
Si vedrà, quindi, come la corretta gestione di tali acque passi inevitabilmente per una loro preventiva *classificazione*, secondo i termini di seguito esposti.

IN SINTESI

- **Da sempre controversa risulta essere la *classificazione* – e la conseguente *gestione* - delle *acque di decantazione*, che oscilla tra le divergenti nozioni di a*cque potabili, scarichi, acque di restituzione ed addirittura rifiuti*;**
- **invero, qualora le acque contenute nei *serbatoi di decantazione* non presentino residui sabbiosi e/o fangosi al loro interno – anche a seguito dell'effettuazione di apposite analisi – queste rientreranno nella categoria delle *acque potabili*;**
- **viceversa, qualora le stesse presentino residui sabbiosi, potranno essere classificate come *acque reflue industriali* ovvero *acque reflue assimilate alle acque domestiche*. Potranno tuttavia, al ricorrere di determinati presupposti, essere altresì ritenute equivalenti alle *acque di restituzione*;**
- **i *fanghi* derivanti dal processo di decantazione delle acque depositati nella parte battente, invece, dovranno essere, per espressa previsione legislativa, classificati come *rifiuti*.**

SCARICHI di *Giulia Ursino*

1. Sulla classificazione delle acque

Come preannunciato, oggetto della presente disamina, è l'esame di tutti gli aspetti connessi ad una corretta *gestione* dei reflui convogliati in *serbatoi di decantazione* delle *acque potabili*.

A tal fine, appare opportuno premettere una breve digressione volta a comprendere quali e quante siano le *macro-tipologie* in cui usualmente si suole distinguere e quindi *classificare* i vari tipi di reflui.

Ebbene, ai sensi e per gli effetti dell'art 74 (*definizioni)*, comma 1, del D.Lgs 152/2006 (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA), le **acque reflue** vengono generalmente distinte in ***acque reflue domestiche***[1], ***industriali***[2] ovvero ***urbane***[3].

A tali *macro-categorie*, si aggiunge poi – per espressa previsione normativa – quella delle ***acque assimilate alle acque reflue domestiche***[4] ed infine quella di ***acque potabili***, di cui all'art. 2, comma 1, lett. *a)* del D.Lgs. 31/2001[5], a norma della quale:

> "*1. Ai fini del presente decreto, si intende per […] acque destinate al consumo umano":*
> - *le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori;*
> - *le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale*".

Con la precisazione che, tali *macro-tipologie* di classificazione previste a livello statale, posso essere oggetto di ulteriore precisazione a livello di *legislazione regionale*[6], secondo il disposto dell'art. 75 (*Competenze)*, comma 1, lett. *b)* del D.Lgs 152/2006.

Ciò posto a livello di inquadramento generale, quanto alla *classificazione* delle acque presenti nei *serbatoi di decantazione delle acque potabili,* si evidenzia che in tali casi occorre distinguere l'ipotesi in cui:

- l'acqua presente nella parte c.d. *surnatante* dei *serbatoi di accumulo*:
  - ***sia ancora* potabile;**
  - ***non sia più* potabile per la presenza di sabbia,** senza che tuttavia ciò determini un superamento dei valori limite di emissione di cui all'*Allegato 5* (*limiti di emissione degli scarichi idrici*) della *Parte terza* del D.Lgs. 152/2006;
- l'acqua presente nella parte c.d. *battente* dei *serbatoi di accumulo*:
  - ***non sia più* potabile,** a seguito della riscontrata presenza di fanghi sul fondo dei serbatoi, derivanti dal procedimento di sedimentazione della sabbia.

Tale distinzione, si rivela invero fondamentale ai fini della corretta *gestione* delle acque sopra descritte le quali seguiranno, a seconda della relativa classificazione, diverse filiere di trattamento.

***

2. Sulla gestione del c.d. *surnatante*

*

2.1. Sulle acque ancora potabili

In merito alla prima delle ipotesi prospettate, ovverosia quella relativa **alle *acque* presenti nella parte *surnatante* ancora *potabili***, appare opportuno pre-

1 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 74, comma 1, lett. *g)* del D.Lgs. 152/2006 sono definite ***acque reflue domestiche,*** le "*acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche*".

2 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 74, comma 1, lett. *h)* del D.Lgs. 152/2006 sono definite ***acque reflue industriali,*** "*qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento*".

3 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 74, comma 1, lett. *i)* del D.Lgs. 152/2006 sono definite ***acque reflue urbane,*** le "*acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato*".

4 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 101, comma 7 lett. *e)* del TUA: "*salvo quanto previsto dall'articolo 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue: […] e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale*".

5 Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 "*Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano*" (G.U. Serie Generale, n. 52 del 03 marzo 2001).

6 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 75 (*Competenze)*, comma 1, lett. *b)* del D.Lgs 152/2006 invero "*nelle materie disciplinate dalle disposizioni della presente sezione* [relativa alla tutela delle acque dall'inquinamento] *le regioni e gli enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali*".

cisare che l'*acqua potabile* si caratterizza per essere una *acqua* ***limpida, inodore, incolore, insapore*** *e* ***innocua,*** cioè ***priva di microrganismi patogeni e sostanze chimiche nocive per l'uomo***.

Invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 del D.Lgs 31/2001[7], le *acque destinate al consumo umano* devono essere **salubri** e **pulite** ed a tal fine il Legislatore stabilisce specifici requisiti affinché una acqua possa essere definita *potabile*. In particolare, viene previsto il rispetto:

- dei ***parametri microbiologici*** e dei ***parametri chimici***, di cui alle parti A e B dell'*Allegato I* al decreto 31/2001;
- dei ***parametri indicatori*** di cui alla parte C dell'*Allegato I* al *decreto* 31/2001[8].

Ebbene, laddove pertanto l'acqua esitante dal processo di decantazione nei serbatoi di accumulo, possieda i requisiti indicati dalla norma (*limpida, inodore, incolore*) nonché risponda ai parametri a seguito delle analisi e sia quindi rispettosa dei parametri *microbiologici*, *chimici* ed *indicatori*, nei termini sopra esposti, la stessa potrà essere ritenuta certamente *potabile* e quindi gestita secondo le previsioni normative sopra indicate, stabilite per le *acque destinate al consumo umano*.

A tal proposito si evidenzia che la normativa di settore non prevede una norma che regoli l'ipotesi di *scarico* delle *acque potabili* (ontologicamente distinte dai *reflui*).

Ciò posto, in assenza di puntuali limitazioni normative, appare legittimo concludere che, in relazione al caso di specie e premessa la dimostrazione dei requisiti sopra esposti, che consentono la qualificazione delle acque in causa quali ***acque potabili***, non sussiste alcun limite normativo relativo al loro rilascio in un *corpo idrico superficiale*.

Ciò si desume invero anche dalla stessa definizione di *acque reflue domestiche* intese come quelle acque di risulta *provenienti* da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche.

Le *acque potabili*, invero, si pongono in un momento precedente rispetto a quello di distribuzione negli insediamenti di tipo residenziale di talché non potranno subire un trattamento peggiorativo rispetto a quello previsto per le *acque reflue domestiche*, per le quali è richiesto un semplice *permesso di allaccio* da richiedere al Gestore del servizio idrico integrato (per gli scarichi in pubblica fognatura) ovvero un *placet* da concedere caso per caso da parte dell'Autorità Competente, sentito il Gestore del servizio Idrico (per gli scarichi non recapitanti in pubblica fognatura).

*

2.2. Sulle acque non più potabili ma rispettose dei valori limite di cui al D. Lgs. 152/2006

Discorso più articolato deve invece essere fatto relativamente alla seconda delle ipotesi prospettate nella gestione del c.d. *surnatante*, ossia per il caso in cui - a seguito del processo di decantazione - le acque presentino la formazione di residui sabbiosi, che non ne permettono la *classificazione* all'interno della categoria delle *acque potabili*.

Nell'incertezza definitoria sul punto – dovuta all'assenza di una normativa *ad hoc* – la corretta *classificazione* delle stesse andrà dunque ricercata attraverso un procedimento deduttivo che attraversa la *ratio* e le regole generali che ispirano la normativa ambientale attualmente vigente. Nello specifico, occorrerà verificare se le acque in commento possano essere equiparate alle *acque di scarico* (riconducibili ad una delle categorie sopra ripercorse: *acque reflue domestiche* - o *assimilate* alle domestiche - *acque reflue industriali* ovvero *acque reflue urbane*) e come tali trattate.

Ebbene, volendo inquadrare le sostanze in analisi in una delle sopraindicate categorie, **si rileva innanzitutto l'impossibilità di ritenere le *acque di decantazione sabbiose* quali *acque reflue domestiche***, in quanto certamente non provenienti da *insediamenti di tipo residenziale* e/o derivanti dal *metabolismo umano e da attività domestiche*.

Analogamente, **deve essere esclusa la *classificazione* dei reflui in oggetto tra le *acque reflue urbane***, in quanto non costituite da "*miscuglio di acque reflue*

7 Art. 4 del D.Lgs. 31/2001: "*1. Le acque destinate al consumo umano devono essere salubri e pulite.*
2. Al fine di cui al comma 1, le acque destinate al consumo umano:
a) non devono contenere microrganismi e parassiti, né altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana;
b) fatto salvo quanto previsto dagli articoli 13 e 16, devono soddisfare i requisiti minimi di cui alle parti A e B dell'allegato I;
c) devono essere conformi a quanto previsto nei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 14, comma 1 […]".

8 Con la precisazione che "***in caso di non conformità ai valori di parametro o alle specifiche di cui alla parte C dell'allegato 1, l'autorità d'àmbito****, sentito il parere dell'azienda unità sanitaria locale in merito al possibile rischio per la salute umana derivante dalla non conformità ai valori di parametro o alle specifiche predetti,* ***mette in atto i necessari adempimenti di competenza e dispone che vengano presi provvedimenti intesi a ripristinare la qualità delle acque*** *ove ciò sia necessario per tutelare la salute umana*."

domestiche, reflue industriali o meteoriche da dilavamento".

Ciò posto, non rimane che verificare se tali acque possano essere ricomprese all'interno della categoria delle ***acque reflue industriali***. Queste ultime si caratterizzano per il ricorrere cumulativo delle seguenti condizioni:

1. devono essere scaricate da edifici ovvero da impianti in cui si svolgono *attività commerciali* o di *produzione di beni* (**c.d. criterio della *provenienza***).
   Laddove, ai sensi e per gli effetti dell'art. 55, comma 1 del TUIR[9] "*[…] per esercizio di imprese commerciali si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 c.c. […]*" ove tale ultima norma stabilisce espressamente che "*sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione, nel registro delle imprese gli imprenditori che esercitano […] una attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi*";
2. devono essere diverse dalle *acque reflue domestiche* ovvero dalle *acque meteoriche di dilavamento*[10] (**c.d. criterio *qualitativo***[11]). **Tale assunto viene ribadito anche da autorevole giurisprudenza, secondo la quale "*la definizione normativa degli scarichi di acque reflue industriali […] discende da qualità espresse in senso negativo ossia dal fatto di essere diverse dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento […] Pertanto nella nozione di acque reflue industriali rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche, cioè non collegati alla presenza umana, alla coabitazione ed alla convivenza di persone; con la conseguenza che sono da considerare scarichi industriali, oltre ai reflui provenienti da attività di produzione industriale vera e propria, anche quelli provenienti da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi, quando le caratteristiche qualitative degli stessi siano diverse da quelle delle acque domestiche*"[12].**

Orbene, le acque in commento:

- da un lato, traggono origine da un processo di *decantazione* finalizzato alla attività di ***produzione*** di acque potabili e l'acqua, per definizione, è un *bene economico* in quanto dotata delle caratteristiche di *scarsità, utilità* nonché *oggetto di scambio sul mercato*, **rispettando in tal modo la prima delle condizioni su esposte (ossia il c.d. *criterio della provenienza*)**;
- dall'altro, tuttavia, sono astrattamente suscettibili di essere assimilate alle *acque reflue domestiche*, laddove rispettose di determinati parametri fissati dalla normativa regionale, **determinando in tal modo l'integrazione solamente eventuale della seconda delle condizioni richieste (il c.d. criterio *qualitativo*).**

Ciò in sintesi determina che le *acque di decantazione sabbiose* sono astrattamente suscettibili di rientrare nella categoria *delle acque reflue industriali* ovvero delle *acque reflue assimilate alle domestiche* – a seconda dei parametri dei valori delle sostanze in esse presenti - mutuandone astrattamente la relativa disciplina.

In altre parole, *le acque di decantazione sabbiose* potranno essere alternativamente ricondotte all'interno della categoria delle *acque reflue industriali* – nel caso in cui le stesse superino determinati *valori-limite* previsti dalla legislazione regionale vigente – ovvero nella categoria delle *acque reflue assimilate alle domestiche* – allorchè vengano rispettati i *valori-limite* di cui sopra. Con l'ulteriore precisazione che – l'inquadramento all'interno della categoria delle *acque reflue industriali* – dovrà essere solamente eventuale, stante la residualità di tale scelta imposta dal *criterio qualitativo*, nei termini sopra esposti.

*

A tal proposito, si evidenzia tuttavia che, tale soluzione – seppur la più prudente – importa penetranti vincoli gestori, in primo luogo per quanto attiene l'*iter* autorizzativo dello *scarico*.

Ed invero, in entrambi i casi, il *titolare dello scarico* – laddove non ne sia già in possesso – dovrà dotarsi di un **titolo abilitativo**, ad oggi nella forma dell'*Autorizzazione Unica Ambientale*, ai sensi del DPR 13

9 DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (*Testo Unico delle Imposte sui Redditi*).

10 Ove per *acque meteoriche di dilavamento* deve intendersi "*solo quelle acque che cadendo al suolo per effetto di precipitazioni atmosferiche non subiscono contaminazioni di sorta con altre sostanze o materiali inquinanti*" (Cass. Pen., Sez. III, del 22 novembre 2015, n. 2832).

11 Per approfondimenti V.C. Melzi D'Eril, G. Rota, "*Acque reflue industriali, qualità e provenienza i criteri da valutare*", in www.ilsole24ore.com.

12 Cass. Pen., sez. III, del 14 novembre 2011, n. 4844. Sul criterio di differenziazione tra scarichi industriali - domestici si veda "*Gli scarichi dei frantoi oleari sono industriali o assimilabili agli scarichi domestici? La risposta dalla legge Merli alla legge Green Economy*" di Giovanna Galassi in Ambiente Legale Digesta luglio-agosto 2017.

marzo 2013, n. 59[13]. Tale provvedimento, infatti, incorpora in un unico titolo - sostituendole - le diverse *autorizzazioni agli scarichi* di cui al Testo Unico Ambientale ed è obbligatorio per le *piccole*, *medie*[14] e *grandi imprese*[15], non soggette all'obbligo di dotarsi di una *Autorizzazione Integrata Ambientale*[16].

Alla luce delle considerazioni sopra esposte emerge dunque che, il voler classificare le *acque di decantazione sabbiose* quali *acque reflue industriali* ovvero quali *acque reflue assimilate alle domestiche* (laddove rispettino invece tali valori limite) – sebbene risulti la più prudente - tuttavia impone al *titolare dello scarico* il rispetto di un dettagliato *iter* procedimentale.

Ci si domanda, quindi, se le acque in commento, possano addirittura sfuggire alle sopraindicate categorie definitorie (*acque reflue industriali* ovvero *acque reflue assimilate alle domestiche*), per esulare dalla stessa nozione di *scarico* e dal relativo trattamento gestorio.

Sul punto si segnala quanto previsto dall'art. 74 (*definizion*i) comma 1 lett. *ff)* del TUA, che nell'esplicitare la definizione di *scarico*, puntualizza che "***sono esclusi*** [dalla nozione di scarico] ***i rilasci d'acqua previsti dall'art. 114***[17]". Quest'ultima norma – sebbene volta a disciplinare in generale il differente campo delle *dighe* ed in particolare le *restituzioni delle acque* – può tuttavia essere utilizzata quanto alla sua *ratio* applicativa.

Invero la stessa, nell'escludere la *restituzione delle acque* precedentemente convogliate – tra l'altro anche in *impianti di potabilizzazione* delle stesse – dalla normativa sugli *scarichi*, le sottrae al relativo regime autorizzativo.

La norma in commento, rivoluzionaria nella sua laconicità, rappresenta l'evoluzione di un percorso interpretativo, che dapprima - nel silenzio della norma – qualificava come un vero e proprio "*scarico da insediamento produttivo*[18]" la fattispecie del *rilascio delle acque*, per poi approdare ben dieci anni dopo alla totale esclusione dei *rilasci di acque provenienti da invasi* (non solo di quelli per la produzione di energia elettrica, ma anche tutte le forme di restituzione delle acque come quelle utilizzate per scopi irrigui, in impianti di potabilizzazione e così via) dalla nozione di *scarico*.

In tale linea si pone anche la più recente giurisprudenza, secondo la quale il "*vocabolo "scarico", caratterizzato dalla "s" con valore privativo e da "carico" ed implica(nte), quindi, una condotta che comporta una operazione di "sottrazione"; ciò che, del resto, risulta confermato dalla stessa eccezione posta nella parte finale della norma che, nell'escludere, come visto, dal campo di applicazione della nozione la "restituzione delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica" di cui all'art. 114 cit., impiega significativamente il termine di rilasci di acque*"[19].

Ebbene, dal combinato disposto di tali disposizioni - così come interpretate dalla giurisprudenza più recente - emerge che il Legislatore ha addirittura escluso dalla normativa sugli *scarichi* le acque utilizzate negli *impianti di potabilizzazione*.

Alla luce di tale disciplina, non si comprenderebbe dove risieda la motivazione per cui una acqua utilizzata in un impianto di potabilizzazione delle acque, possa essere *restituita tal quale* senza bisogno di alcun provvedimento autorizzativo, mentre una acqua esitante da tali impianti - contenente reflui sabbiosi, e quindi non classificabile come *potabile*, ma tuttavia rispettosa dei valori limite previsti dalla normativa ambientale – debba necessariamente sottostare alle regole più gravose previste per l'autorizzazione agli scarichi.

Preferibile appare, quindi, a parere di chi scrive, mutuare per le *acque di decantazione* in commento la disciplina prevista per le *acque di restituzione*

13 Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (*Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35*).

14 Cfr. art. 1 DPR 59/2013.

15 La categoria delle **grandi imprese** viene ricompresa sulla base di quanto stabilito dalla Circolare del Ministero dell'Ambiente del 7 novembre 2013, secondo la quale "***un impianto produttivo non soggetto all'AIA è soggetto all'AUA anche quando il gestore sia una grande impresa***".

16 La procedura per il rilascio della suddetta *autorizzazione* è contenuta nell'art. 4 del DPR 59/2013, il quale stabilisce che la domanda di *autorizzazione unica ambientale* deve essere presentata al SUAP, il quale rimane l'unico soggetto referente per il richiedente il titolo autorizzativo. Tale ufficio, in via telematica, provvederà poi a trasmettere alle pubbliche amministrazioni competenti la domanda, verificandone la correttezza formale.

17 Art. 114 del D.Lgs 152/2006: "*1. Le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottano apposita disciplina in materia di **restituzione delle acque utilizzate** per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in **impianti di potabilizzazione**, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto*".

18 Cass. Pen., del 13 aprile 1996, n. 3811.

19 Cass. Pen., Sez. III, del 16 maggio 2017, n. 24118.

e quindi prevederne la possibilità di restituzione *tal quali* in corpo idrico superficiale, senza alcun bisogno di alcun provvedimento autorizzativo.

Ulteriore conferma a tale opzione si ravvisa – sempre invia interpretativa – dall'art. 103 del TUA, il quale alla lettera *f)* prevede che "È vietato lo scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, fatta eccezione: […] *f) per le acque derivanti dallo sfioro dei serbatoi idrici, dalle operazioni di manutenzione delle reti idropotabili e dalla manutenzione dei pozzi di acquedotto"*.

Ebbene, la norma ammette una deroga ad un divieto generale ed assoluto – e vale a dire lo scarico sul suolo – per le acque derivanti dallo sfioro dei serbatoi idrici, dalla manutenzione delle reti idropotabili nonché, da ultimo, dalla manutenzione dei pozzi di acquedotti. Ciò in quanto vi è una presunzione che tali acque – non necessariamente potabili (ed invero si ritiene che gli sfiori derivanti dalla manutenzione possano essere in parte non più potabili poiché in contatto con la lavorazione posta in essere) non abbiamo un carico inquinante tale da dover giustificare un'autorizzazione allo scarico.

Ciò posto, è bene tuttavia ribadire che tale soluzione – sebbene la più coerente con la *ratio* delle norme previste dal Testo Unico Ambientale – non è tuttavia la più prudente.

**

Ebbene, alla luce di tutto quanto sopra esposto, si può sinteticamente affermare che, a seguito del processo di decantazione, in relazione al c.d. *surnatante*:

- **qualora le acque non dovessero presentare residui sabbiosi e/o fangosi all'interno,** rientrano nella categoria delle *acque potabili*. Le stesse non saranno soggette ad alcun limite autorizzativo in ordine al loro rilascio in un corpo idrico superficiale;
- **viceversa, qualora le acque dovessero contenere residui sabbiosi, le stesse:**
  - potranno essere classificate come *acque reflue industriali* ovvero *acque reflue assimilate alle acque domestiche*, laddove non superino i limiti di cui alla normativa regionale. In tal caso saranno soggette all'obbligo di preventiva autorizzazione;
  - potranno essere ritenute equivalenti alle *acque di restituzione*, con la conseguenza che le stesse non saranno soggette ad alcun limite autorizzativo.

Con la precisazione che, tale soluzione – sebbene la più coerente con la *ratio* delle norme previste dal Testo Unico Ambientale – non è tuttavia la più prudente, sicché spetterà al soggetto *titolare* dello scarico, in base ad una propria valutazione discrezionale, stabilire quali tra le soluzioni prospettate risulti la più confacente ai propri interessi.

***

3. Sulla gestione del c.d. *battente*

Quanto alla *gestione* della parte c.d. *battente,* ci si interroga sulla possibilità di classificare i *fanghi* derivanti dal processo di decantazione delle acque quali *acque reflue di scarico*, procedendo, dunque, allo smaltimento degli stessi tramite lo *scarico*.

Ciò posto, al fine della soluzione del caso in questione, conviene, in primo luogo, premettere una breve digressione sulle attività che danno origine a tale materiali di scarto.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 80 del TUA, al fine di ottenere una distribuzione dell'acqua potabile conforme ai valori di legge, la stessa deve essere sottoposta a processi di *potabilizzazione*.

Nello specifico, i *trattamenti di potabilizzazione*, danno origine a materiali di scarto di consistenza mista fangosa e acquosa che vengono generalmente qualificati quali *rifiuti speciali* - ai sensi dell'art. 184 (*classificazione*)[20], comma 3, lett. *g)* del TUA - aventi codice CER 19 09 01[21] ovvero 19 09 02[22].

Ciò posto, si può dunque sinteticamente affermare che, i fanghi esitanti da un processo di potabilizzazione delle acque:

- sono classificati dal legislatore come *rifiuti;*
- a seconda della fase del processo di potabilizzazione da cui traggono origine assumono codici CER diversi;
- **data la classificazione normativa quali *rifiuti* non possono essere oggetto di *scarico*.**

Pertanto, ai fini di un loro corretto *trattamento*, dovranno necessariamente rispettare le disposizioni previste dalla *Parte IV* del Testo Unico Ambientale, in tema di *gestione* dei rifiuti.

A tal proposito, per mera completezza espositiva, si sottolinea che la filiera del *rifiuto speciale*, quanto al soggetto *produttore* del rifiuto, prevede l'onere in capo a quest'ultimo di:

20 Invero, l'art. 184, comma 3 lett. *g)* del TUA stabilisce espressamente che "***sono rifiuti speciali:*** *g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti,* ***i fanghi prodotti dalla potabilizzazione*** *e da altri trattamenti delle acquee dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi*".

21 Codice CER 19 09 01 (*rifiuti solidi prodotti dai processi di filtrazione e vaglio primari*).

22 Codice CER 19 09 02 (*fanghi prodotti dai processi di chiarificazione dell'acqua*).

- **effettuare la *classificazione* del rifiuto**. Invero, le *premesse all'Allegato D* alla *Parte IV* del TUA – così come modificate dall'art. 9, comma 1, del D.L. 20 giugno 2017 n. 91[23] - prevedono che "*1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014";*
- **raggruppare il rifiuto in *deposito temporaneo***, secondo le regole previste dall'art. 183 co. 1 lett. *bb)*[24] del TUA, laddove non si decida di portarlo direttamente a *recupero/smaltimento*;
- **redigere il formulario** *ex* art. 193[25] del TUA, ai fini del *trasporto* del rifiuto verso un *impianto di destinazione*;
- **conferire il *rifiuto* ad un *trasportatore autorizzato***, laddove non ricorrano le condizioni per procedere al *trasporto in conto proprio*;
- **conferire il *rifiuto* presso un impianto di destinazione che sia espressamente autorizzato** al suo ritiro – per tipologia e quantità.

***

CONCLUSIONI

Posto quanto sopra, si può sinteticamente concludere che:

- **qualora le acque contenute nei serbatoi di decantazione non dovessero presentare residui sabbiosi e/o fangosi all'interno** – anche a seguito dell'effettuazione di apposite analisi - rientrano nella categoria delle *acque potabili*. Le stesse non saranno soggette ad alcun limite autorizzativo in ordine al loro *rilascio* in un corpo idrico superficiale;
- **viceversa, qualora le acque contenute nei serbatoi di decantazione dovessero contenere residui sabbiosi,** le stesse:
  - potranno essere classificate come *acque reflue industriali* ovvero *acque reflue assimilate alle acque domestiche* laddove non superino i limiti di cui alla normativa regionale. In tal caso saranno soggette all'obbligo di preventiva *autorizzazione*;
  - potranno essere ritenute equivalenti alle *acque di restituzione*, con la conseguenza che le stesse non saranno soggette ad alcun limite autorizzativo. Con la precisazione che, tale soluzione – sebbene la più coerente con la ratio delle norme previste dal Testo Unico Ambientale – non è tuttavia la più prudente;
- **i *fanghi* derivanti dal processo di decantazione delle acque depositati nella parte**, invece, data la classificazione normativa quali *rifiuti* non possono essere oggetto di *scarico*. Pertanto, ai fini del loro corretto smaltimento, dovranno necessariamente rispettare le disposizioni previste dalla *Parte IV* del Testo Unico Ambientale, in tema di *gestione* dei rifiuti.

23 L'*Allegato D* di cui alla parte IV del TUA deve in ogni caso essere letto in combinato disposto con due provvedimenti comunitari che hanno introdotto alcune novità in tema di *rifiuti pericolosi*:
- Reg. UE 1357 del 2014;
- Decisione n. 955 del 2014.

24 Ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. *bb)* del TUA, per *deposito temporaneo* si intende "*il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni:*
1. *i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;*
2. *i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;*
3. *il «deposito temporaneo» deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;*
4. *devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;*
5. *per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo*".

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

La responsabilità della pulizia e della manutenzione dei fossi di scarico

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

ABSTRACT

Spesso gli *scarichi idrici* effettuati dai depuratori, scolmatori e condotte fognarie del *gestore del servizio idrico integrato* recapitano, tra i diversi *corpi idrici ricettori,* nei cd. *fossi*.

Frequentemente tali *fossi recettori* - in ragione della composizione qualitativa degli scarichi ivi effettuati dai citati depuratori, scolmatori e condotte - sono interessati da fenomeni di sedimentazione e necessitano, pertanto, di periodiche operazioni di pulizia e manutenzione.

Ebbene, il presente contributo si propone di determinare le responsabilità connesse alle operazioni di manutenzione e pulizia di tali *corpi idrici recettori* (c.d. *fossi*) e, nello specifico, se vi sia la giuridica possibilità di ripartire tali oneri tra il *gestore del servizio idrico integrato* (cioè colui che effettua lo scarico) i relativi proprietari frontisti.

IN SINTESI

- **le acque dei *fossi* – in quanto non destinate ad usi di pubblico generale interesse – debbono essere qualificate come *acque private*;**
- **Secondo la normativa civilistica in generale il *frontista* è il soggetto in primo luogo chiamato ad occuparsi della pulizia del fosso e, quindi, delle relative opere di manutenzione;**
- **il principio *"chi inquina paga"*, seppur formalmente esplicitato nell'ambito della Parte IV del TUA, in realtà trova applicazione con riferimento a tutta normativa ambientale;**
- **in forza del principio *"chi inquina paga"*, il soggetto che provoca un danno ambientale ne è responsabile e deve farsi carico di intraprendere le necessarie *azioni di prevenzione* o di *riparazione* e di sostenere tutti i costi relativi;**
- **la circostanza che gli scarichi effettuati sui *fossi* determinano la formazione di sedimentazione sull'alveo dei medesimi è indicativa di una inefficace depurazione degli impianti da cui derivano gli scarichi.**

di *Niky Sebastiani* MANUTENZIONI

1. Sulla normativa civilistica

Al fine di dare risposta al quesito oggetto del presente contributo, si ritiene preliminarmente opportuno effettuare un breve approfondimento in merito alla normativa civilistica relativa ai fossi e, in particolare, alla loro manutenzione.

A tal fine deve innanzitutto evidenziarsi che **le acque dei *fossi* debbono essere qualificate come "*acque private*".**

Ed, infatti, come confermato dalla giurisprudenza[1], qualora le acque difettino del fondamentale requisito - stabilito dall'art. 1[2] del R.D. n. 1775/1933 - della loro attitudine ad usi di pubblico generale interesse, le medesime non rientrano nel novero delle acque pubbliche ma, al contrario, debbono essere qualificate come cd. *acque private*.

Pertanto emerge che, come evidenziato da autorevole dottrina[3], **le acque dei fossi** – in quanto non destinate ad usi di pubblico generale interesse – **debbono essere qualificate come *acque private*.**

Ciò premesso, si evidenzia che le *acque private* trovano la loro puntuale disciplina negli artt. 909 ss. del Codice Civile.

Orbene, da tale complesso di norme (e, in particolare, dagli artt. 915, 916 e 917 c.c.[4]) si ricava il principio generale secondo cui **il *frontista*** (ovvero colui che è proprietario o possiede terreni o fabbricati lungo una via, un corso d'acqua e simili) è il soggetto in primo luogo chiamato ad occuparsi della pulizia del fosso e, quindi, delle relative opere di manutenzione[5]. Ed infatti, a titolo esemplificativo si osserva che:

- l'art. 915 (*Riparazione di sponde e argini*) c.c. prevede che "*Qualora le sponde o gli argini che servivano di ritegno alle acque siano stati in tutto o in parte distrutti o atterrati, ovvero per la naturale variazione del corso delle acque si renda necessario costruire nuovi argini o ripari, **e il proprietario del fondo** non provveda sollecitamente a ripararli o a costruirli, ciascuno dei proprietari che hanno sofferto o possono ricevere danno può provvedervi, previa autorizzazione del tribunale, che provvede in via d'urgenza […]*";
- l'art. 916 (*Rimozione degli ingombri*) c.c. sancisce che "*Le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche quando si tratta di togliere un ingombro formatosi sulla superficie di un fondo o in un fosso, rivo, colatoio o altro alveo, a causa di materie in essi impigliate, in modo che le acque danneggino o minaccino di danneggiare i fondi vicini*";
- l'art. 917 (*Spese per la riparazione, costruzione o rimozione*) co. 1 afferma che "***Tutti i proprietari**, ai quali torna utile che le sponde e gli argini siano conservati o costruiti e gli ingombri rimossi, devono contribuire nella spesa in proporzione del vantaggio che ciascuno ne ritrae*".

1 Cass. Civ. Sez. VI, Ord. n. 14883 del 5 settembre 2012. Si evidenzia, per completezza, che la sentenza fa riferimento all'art. 1 del R.D. 1775/1993 che, al tempo della pronuncia, già era stato abrogato. Invero, seppur ormai abrogato, la qualificazione delle acque ivi contenute era - ed è tuttora - valida ed attuale e per tale ragione è stata fatta propria dalla Cassazione.

2 Art. 1 R.D. 1775/1993 (ora abrogato)
"*Sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse.*
Le acque pubbliche sono iscritte, a cura del ministero dei lavori pubblici, distintamente per province, in elenchi da approvarsi per decreto reale, su proposta del ministro dei lavori pubblici, sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici, previa la procedura da esperirsi nei modi indicati dal regolamento.
Con le stesse forme, possono essere compilati e approvati elenchi suppletivi per modificare e integrare gli elenchi principali.
Entro il termine perentorio di sei mesi dalla pubblicazione degli elenchi principali o suppletivi nella Gazzetta Ufficiale del Regno, gli interessati possono ricorrere ai tribunali delle acque pubbliche avverso le iscrizioni dei corsi d'acqua negli elenchi stessi".

3 S. MAGLIA, "*Manutenzione dei fossi: a chi spetta?*" in www.tuttoambiente.it.

4 Per completezza è opportuno specificare che "***La disciplina degli artt. 915, 916 e 917 c.c. in tema di riparazione o ricostruzione delle sponde e degli argini che servono «di ritegno alle acque» concerne sia i corsi naturali delle acque, sia i corsi delle acque irrigue**, data la mancanza di una qualsiasi specificazione e considerata la ratio delle disposizioni citate, identificabile esclusivamente nell'esigenza di impedire che le acque, defluenti per qualunque motivo ed in qualunque momento nei canali o nei fossi di un fondo, tracimino, per il cattivo stato di manutenzione delle sponde o degli argini, nel fondo confinante*" (Cass. Civ. n. 3882/1981).

5 Tale principio è costantemente affermato anche dalla giurisprudenza. A tal fine, si veda Cass. Civ. Sez. Unite, n. 19883 del 22 settembre 2014 secondo cui "***I proprietari frontisti, ovvero i soggetti privati la cui proprietà privata***

Tra l'altro, tale principio è confermato anche dall'art. 12 co. 3 del R.D. n. 523/1904[6] il quale sancisce che "***Sono ad esclusivo carico dei proprietari e possessori frontisti, le costruzioni delle opere di sola difesa dei loro beni contro i corsi d'acqua di qualsiasi natura non compresi nelle categorie precedenti****. Essi possono però chiedere di essere costituiti in consorzio amministrativo col procedimento di cui all'art. 21, chiamando a concorrere gli eventuali proprietari, che dall'opera risentono beneficio*".

Tuttavia, il principio in commento – ovverosia che il *frontista* è il soggetto chiamato ad occuparsi della manutenzione del fosso – non è inderogabile ed assoluto.

Invero, qualora la distruzione degli argini, l'ingombro del corso d'acque ecc. (e, comunque ogni evento che determini la necessità di effettuare opere di manutenzione del fosso) siano cagionati da uno specifico soggetto (*rectius*, proprietario), è ***esclusivamente*** **su quest'ultimo che ricade l'obbligo di effettuare le necessarie opere di manutenzione/riparazione.**

A tal fine si richiama l'art. 917 co. 2 c.c., il quale prevede espressamente che "*Tuttavia,* ***se la distruzione degli argini, la variazione delle acque o l'ingombro nei loro corsi deriva da colpa di alcuno dei proprietari, le spese di conservazione, di costruzione o di riparazione gravano esclusivamente su di lui****, salvo in ogni caso il risarcimento dei danni*".

Pertanto, pur se la normativa civilistica non disciplina specificatamente il riparto della responsabilità in merito alle operazioni di pulizia e manutenzione dei *fossi* recettori di *scarichi idrici*, **dal complesso delle norme richiamate può, ad avviso dello scrivente, desumersi il principio secondo cui** - al di là della regola generale secondo cui il frontista è il soggetto in primo luogo chiamato ad occuparsi della manutenzione del fosso – **qualora la necessità dell'opera manutentiva sia determinata *esclusivamente* dalle attività poste in essere da un determinato soggetto o in ogni caso dalla sua attività, è su quest'ultimo che incombe l'onere di effettuare tali attività di manutenzione.**

In altri termini, **l'onere manutentivo incombe sul soggetto che ha determinato la necessità di tale intervento conservativo.**

***

2. Sulla normativa ambientale

Posto quanto sopra, deve essere esaminata la normativa di settore – ovverosia il D.Lgs. 152/2006 (nel proseguo, anche TUA) e, in particolare, la relativa Parte III (*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*).

Ebbene, parimenti alla normativa civilistica, la Parte III del TUA non disciplina specificatamente il riparto della responsabilità in merito alle operazioni di pulizia e manutenzione dei *fossi* recettori di *scarichi idrici*.

Purtuttavia, in materia di responsabilità ambientale il Testo Unico è fondato su un principio generale: trattasi del **noto principio di derivazione comunitaria "*chi inquina paga*".**

In particolare, tale principio è esplicitato nell'art. 178 (*Principi*) del TUA, a mente del quale "***1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente*** *ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del* ***principio chi inquina paga****. 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*".

Ebbene, seppur formalmente esplicitato nell'ambito della Parte IV del TUA – specificatamente dedicata alla gestione dei rifiuti - il principio "*chi inquina paga*" **trova applicazione con riferimento a tutta normativa ambientale.**

Conseguentemente, deve affermarsi che **il principio in parola trova necessariamente applicazione *anche* con riferimento alla Parte III del TUA** – dedicata, appunto, alla tutela delle acque dall'inquinamento e alla gestione delle risorse idriche[7].

Ciò posto, si ritiene pertanto opportuno effettuare un breve approfondimento in ordine al principio in esame.

---

risulti confinante con i corsi d'acqua devono contribuire alle opere di pulizia e manutenzione dei corsi d'acqua stessi *ogni qual volta e nella misura in cui da tali opere di pulizia e manutenzione essi traggono utilità. Il legislatore regionale ha poi equiparato alla posizione dei proprietari frontisti quella dei soggetti concessionari di opere ricadenti negli alvei dei corsi d'acqua. Ciò posto, è legittimo il provvedimento contenente l'ordine di pulizia del torrente limitatamente a tratti dei torrenti interessati dagli elettrodotti*".

6 Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523
Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie

7 Conferma dell'applicabilità del principio "*chi inquina paga*" anche nell'ambito della fattispecie in esame si evince inequivocabilmente dal combinato disposto dell'art. 3 e dell'Allegato III della Direttiva 35/2004 - relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Invero:

- Ai sensi dell'art. 3 (*Ambito di applicazione*) "1. *La presente direttiva si applica:*

Ebbene, si osserva che il principio "*chi inquina paga*" – introdotto in ambito comunitario dalla Direttiva 35/2004[8] - **impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento all'ambiente di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.**

In altri termini, **il soggetto che provoca un danno ambientale ne è responsabile e deve farsi carico di intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e di sostenere tutti i costi relativi.**

In particolare, il principio in parola si esplicita nel senso che:

- se c'è un'imminente minaccia che si verifichi un danno, il privato deve adottare, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie (*azioni di prevenzione*);
- se il danno si è già verificato, il privato deve informare il più presto possibile le autorità e adottare azioni per gestire la situazione, allo scopo di prevenire ulteriori danni ambientali e minacce per la salute umana, e intraprendere le adeguate azioni di riparazione (*azioni di riparazione*);
- in ogni caso, il privato deve pagare per le *azioni di prevenzione* e di *riparazione*, ad eccezione di alcune situazioni, ad esempio se il danno è stato causato da un terzo, nonostante le opportune misure di sicurezza, o è derivato dell'osservanza di un'istruzione obbligatoria.

Tra l'altro, il principio in esame – e i relativi corollari – sono stati puntualmente recepiti nella Parte VI del TUA - rubricata *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente* – la quale, infatti, in attuazione della citata Direttiva 35/2004, tra le altre cose disciplina espressamente sia l'*azione di prevenzione* (art. 304[9]) che le misure di *ripristino ambientale* (art. 305[10]).

Ciò posto, si osserva che il principio in parola trova, nell'ambito del TUA, particolare espressione ed estrinsecazione nell'art. 192, nonché negli artt. 242 ss. - espressamente dedicati alla *bonifica dei siti inquinanti*.

In particolare, infatti:

- l'art 192 (*Divieto di abbandono*) del TUA

a) ***al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III*** *e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;*

[…]";

- Ai sensi dell'Allegato III "*3.* ***Tutti gli scarichi nelle acque interne superficiali che siano soggetti ad autorizzazione preventiva*** *conformemente alla direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità*".

8 Direttiva Cee 21 aprile 2004, n. 2004/35/CE
Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale

9 Art. 304 (*Azione di prevenzione*) del 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.*
2. L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l'operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1. Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo.
3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente;
b) ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire;
c) adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie.
4. Se l'operatore non si conforma agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 3, lettera b), o se esso non può essere individuato, o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di adottare egli stesso le misure necessarie per la prevenzione del danno, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento".

10 Art. 305 (*Ripristino ambientale*) del TUA.

prevede che "*1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, ***chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi*** *in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo […]*".

Tale disposizione, pertanto, rappresenta un'evidente espressione del principio "*chi inquina paga*", poiché ai fini dell'imputazione della *responsabilità solidale* in capo al proprietario ed ai soggetti a lui assimilati richiede non solo la ricorrenza degli elementi soggettivi del *dolo* e della *colpa*[11], ma anche la verifica attraverso accertamenti da effettuarsi, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. **In mancanza, l'obbligo dell'asportazione dei materiali e del ripristino dello stato dei luoghi ricade solo sull'autore della condotta omissiva o commissiva, volontaria o colposa**, dovendosi escludere la *responsabilità oggettiva* del proprietario[12].

Recentemente, infatti, è stato precisato che "*Sono illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta (art. 192 D.Lgs. n. 152/2006, Codice dell'ambiente)*"[13].

- **l'art. 242**[14] del TUA - che disciplina la procedura operativa ed amministrativa da seguire al verificarsi di un evento inquinante/potenzialmente inquinante – **fa ricadere gli oneri relativi a tale procedura nei confronti del soggetto che**

"*1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità di cui all'articolo 304, con gli effetti ivi previsti, e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate. L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente:*
a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare;
b) le necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306.
2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente ai sensi del comma 1;
b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie;
d) adottare egli stesso le suddette misure.
3. Se l'operatore non adempie agli obblighi previsti al comma 1 o al comma 2, lettere b) o c), o se esso non può essere individuato o se non è tenuto a sostenere i costi a norma della parte sesta del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha facoltà di adottare egli stesso tali misure, approvando la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o comunque concorso a causare le spese stesse, se venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento".

11 Cfr., *ex multis*, TAR Campania, Napoli, Sez. V, n. 8739 del 15 dicembre 2009.

12 Cfr., *ex multis*, T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, n. 584 del 20 gennaio 2010.

13 T.A.R. Campania Napoli Sez. V, n. 2082 del 18 aprile 2017.

14 Art. 242 (*Procedure operative ed amministrative*) del TUA
"*1. Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito,* ***il responsabile dell'inquinamento*** *mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.*
2. ***Il responsabile dell'inquinamento****, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro*

ha concretamente determinato la situazione inquinante.

La giurisprudenza costante[15], infatti, afferma espressamente che "*Le norme di cui agli artt. 242 e segg. del D.Lgs. n. 152/2006 vanno interpretate nel senso che l'obbligo di adottare le misure dirette a fronteggiare la situazione di inquinamento* ***incombe su colui che di tale situazione sia responsabile per avervi dato causa. La fonte dell'obbligo*** *di procedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato* ***si identifica, cioè, nella responsabilità dell'autore dell'inquinamento****, che quindi va puntualmente e precisamente individuato da parte dell'Autorità amministrativa, sulla base di un rigoroso accertamento*".

È, quindi, evidente che anche tale disposizione – analogamente a tutte le altre contenute nel Titolo V della Parte IV del TUA – è incentrata sull'applicazione del principio di derivazione comunitaria "*chi inquina paga*".

In conclusione, alla luce delle disposizioni sopra richiamate a titolo esemplificativo, è evidente che **tutta la disciplina ambientale è improntata al rispetto del principio generale "*chi inquina paga*".**

***

3. Sulla fattispecie concreta

Alla luce delle normativa civilistica e di settore richiamate emerge che - seppur non esistano specifiche disposizioni che disciplinano specificatamente il riparto della responsabilità in merito alle operazioni di pulizia e manutenzione dei *fossi* recettori di *scarichi idrici* – **la soluzione della fattispecie prospettata non può che rinvenirsi attraverso l'applicazione del principio "*chi inquina paga*".**

Pertanto, applicando alla fattispecie oggetto del presente contributo il principio sopra esaminato, emerge che il *gestore del servizio idrico integrato* – in quanto titolare degli *scarichi idrici* e, quindi, inequivocabilmente responsabile dell'immissioni di reflui nei *fossi* – è il soggetto ***esclusivamente*** **tenuto alla pulizia dei fossi laddove i medesimi siano interessati da fenomeni di sedimentazione**[16] **direttamente correlabili agli scarichi effettuati.**

In altre parole, **qualora i fossi presentino fenomeni di sedimentazioni direttamente collegati con gli scarichi di reflui effettuati da depuratori, scolmatori, condotte fognarie ecc. del *gestore del servizio idrico integrato*, la pulizia dei medesimi** – nel senso della rimozione di tale sedimentazione – **spetta *esclusiva-***

quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo.

3. Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, ***il responsabile dell'inquinamento*** *ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.*

4. Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute entro il 30 giugno 2008. Nelle more dell'emanazione del predetto decreto, i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto. Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il ***soggetto responsabile*** *presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi convocata dalla regione, a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il* ***soggetto responsabile****, cui è dato un preavviso di almeno venti giorni, approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso. Tale documento è inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza.*

[…]".

15 T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, n. 1326 del 13 giugno 2017.

16 La sedimentazione è un processo per cui particelle sospese in un fluido si accumulano a causa dell'esistenza di un campo di forza. Questo può essere provocato dalla forza di gravità (sedimentazione per gravità o decantazione), dalla forza centrifuga (sedimentazione centrifuga), o dalla forza elettrica (elettrodecantazione, elettroforesi, dielettroforesi).

***mente* a tale soggetto.**

Ciò posto, si ritiene - inoltre - necessario individuare l'estensione dell'obbligo del *gestore del servizio idrico integrato*, ovverosia quale sia l'effettiva estensione – in termini *"metrici"* – dell'onere di ripulire il fosso (in altre parole, fino a che punto del *fosso*, tale soggetto è tenuto ad eseguire le opere di pulizia e manutenzione in esame).

Ebbene, sempre in applicazione del principio "*chi inquina paga*", si ritiene che **il *gestore del servizio idrico integrato* sia tenuto alla manutenzione del fosso (cioè alla sua pulizia) fin dove si manifestano - e sono, quindi, rinvenibili ed evidenti - i fenomeni di sedimentazione direttamente correlati allo scarico dei *"propri"* reflui.**

È quindi evidente che maggiore sarà la portata del fenomeno di sedimentazione – in termini di estensione *"lungo"* il fosso – maggiore sarà l'estensione *"metrica"* dell'onere manutentivo del *gestore del servizio idrico integrato*.

Tuttavia, è opportuno effettuare una precisazione.

L'obbligo manutentivo incombente sul *gestore del servizio idrico integrato* – come detto, consistente nella rimozione della sedimentazione direttamente correlata ai propri scarichi – non esclude, tuttavia, l'operatività del generale principio secondo cui il *frontista* è il soggetto che deve occuparsi della manutenzione del fosso.

In altri termini, fermo restando l'obbligo del *gestore del servizio idrico integrato* di procedere alla rimozione della sedimentazione che sia direttamente correlabile – in termini qualitativi e quantitativi - ai propri scarichi, **gli oneri relativi a tutte le altre generiche opere di pulizia e manutenzione dei fossi** (ad esempio, rimozione e taglio di alberi di ostacolo al regolare deflusso dell'acqua, sistemazione di opere di difesa idraulica ecc.) **devono in ogni caso essere ripartite tra i *frontisti* secondo le modalità ordinarie sopra esposte.**

In particolare, quindi, al di là della manutenzione *esclusivamente* incombente sul *gestore del servizio idrico integrato* (relativa alla rimozione della sedimentazione correlata agli scarichi), i frontisti devono comunque contribuire alle altre opere di pulizia e manutenzione del corso d'acqua **ogni qual volta e nella misura in cui da tali opere di pulizia e manutenzione essi traggono utilità.**

*

Infine, fermo restando le conclusioni di cui sopra, appare in ogni caso opportuno evidenziare che la circostanza che gli scarichi effettuati sui *corpi idrici* in esame (cd. *fossi*) determinano la formazione di sedimentazione sull'alveo dei medesimi, è indicativa di una non efficiente ed efficace depurazione degli impianti da cui derivano gli scarichi.

Tale circostanza, è bene rammentare, espone il *gestore del servizio idrico integrato* a possibili sanzioni – in caso di eventuali controlli da parte delle autorità preposte – per verosimile superamento dei valori limite di emissione in *acque superficiali*.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che, in applicazione del principio "*chi inquina paga*":

- il *gestore del servizio idrico integrato* è l'unico soggetto tenuto alla rimozione della sedimentazione formatasi nell'alveo dei *fossi* in conseguenza diretta degli scarichi ivi effettuati dai propri impianti;
- il *gestore del servizio idrico integrato* è tenuto alla pulizia di cui sopra fin dove si manifestano - e sono, quindi, rinvenibili ed evidenti - i fenomeni di sedimentazione direttamente correlati allo scarico dei reflui;
- fermo restando l'obbligo del *gestore del servizio idrico integrato* di procedere alla rimozione della sedimentazione che sia direttamente correlabile – in termini qualitativi e quantitativi - ai propri scarichi, gli oneri relativi a tutte le altre generiche opere di pulizia e manutenzione dei *fossi* (ad esempio, rimozione e taglio di alberi di ostacolo al regolare deflusso dell'acqua, sistemazione di opere di difesa idraulica ecc.) devono in ogni caso essere ripartite tra i *frontisti* secondo le modalità ordinarie sopra esposte.

I rifiuti derivanti dalle attività di restauro conservativo dei mobili: gestione tra rifiuto e sottoprodotto

di ***GRETA CATINI***
Dott.ssa in Giurisprudenza-*Trainee*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Con il presente contributo si vuole procedere alla classificazione dei materiali derivanti dalla lavorazione del legno, nello specifico la segatura ed il truciolato come *sottoprodotti* o come *rifiuti*.

L'art. 184-*bis* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 descrive, infatti, tutte le caratteristiche necessarie per la qualificazione di una sostanza od oggetto come *sottoprodotto*.

Si procederà pertanto ad analizzare le norme, anche di matrice giurisprudenziale, relative alla classificazione dei materiali come *sottoprodotti* o *rifiuti*, per poi procedere alla classificazione degli stessi sulla base dei risultati ottenuti.

IN SINTESI

- **L'art 184-*bis* descrive le condizioni necessarie per la qualificazione di sostanze od oggetti come *sottoprodotti*;**
- **la segatura ed il truciolato sono scarti derivanti dalla lavorazione del legno di difficile classificazione, vista la tendenza dei produttori a riutilizzarli in seguito alla loro produzione;**
- **la provenienza dal c.d *legno vergine* per un riutilizzo legittimo della segatura e del truciolato come biomasse combustibili e per la qualifica di *sottoprodotti;***
- **la recente sentenza della Corte di Cassazione del 6 febbraio 2017, n. 5442 ribadisce la natura di rifiuti di scarti come segatura o truciolato.**

1. Le attività di restauro conservativo dei mobili in generale

L'attività di restauro di mobili da luogo ad una serie di interventi sul legno di diversa natura, fra i quali se ne possono citare vari come il *Restauro conservativo*, per mantenere inalterato l'aspetto del mobile/legno antico; il *Consolidamento,* per rinforzare un mobile/legno che nel tempo si è indebolito; il *Trattamento anti-tarlo,* per proteggere il legno dai tarli o ridurne i danni; la *Lucidatura a tampone, a cera, a olio,* per esaltare l'originale bellezza del mobile/legno antico.

Trattandosi di attività completamente diverse tra loro, dalle stesse esitano altrettanti tipi di "*materiali*", tra i quali a titolo esemplificativo e non esaustivo, si possono annoverare:

- scarti del legno e trucioli;
- segatura sporca di solventi e/o inchiostri e/o vernici, colle;
- colle e adesivi;
- vernici;
- contenitori sporchi di solventi, inchiostri, vernici, colle;
- imballaggi vari e sacchetti di plastica.

La varietà di "*scarti*" derivanti da questo tipo di attività, però, presentando caratteristiche diverse, pone il problema della loro classificazione come rifiuti o sottoprodotti. Se, infatti, la gran parte degli scarti è facilmente configurabile come *rifiuto,* sorgono vari dubbi in merito alla natura di sostanze come la *segatura* ed il *truciolato*, le quali possono essere classificate come *rifiuti* o *sottoprodotti* a seconda delle caratteristiche che presentano. Alla luce di quanto detto, si può procedere, quindi, alla disamina dei suddetti elementi al fine di classificarli e di comprendere a che tipo di gestione sono soggetti.

***

2. Gli scarti esitanti dalle attività di restauro dei mobili come rifiuti

Tutti gli scarti sopra citati, ad eccezione della segatura e del truciolato, sono classificabili come rifiuti. Tali materiali, infatti, seguendo quelle che sono le disposizioni dell'art. 183 (Definizioni), comma 1 lett. *a)*[1], sono scarti dei quali, non essendo più riutilizzabili, il produttore si deve disfare o si vuole disfare, e sono pertanto classificabili come *rifiuti.*

Ai sensi e per gli effetti dell'art 184 del D.Lgs. 152 del 2006 (TUA) i rifiuti vengono classificati:

- secondo l'origine in **urbani e speciali;**
- secondo le caratteristiche di pericolo in **pericolosi** e **non pericolosi.**

A tal proposito si evidenzia che, i rifiuti esitanti dalle attività di restauro conservativo, sono astrattamente riconducibili all'interno della categoria dei rifiuti speciali.

Nello specifico gli stessi possono essere ricondotti all'art. 184 (classificazione), comma 3 lett. d) del TUA, secondo il quale "***sono rifiuti speciali [...] i rifiuti da lavorazioni artigianali***".

Laddove per attività artigiana si intende, ai sensi e per gli effetti della L. n.443/1985, quella svolta dall'imprenditore artigiano "*personalmente e professionalmente [assumendone la piena responsabilità con tutti gli oneri ed i rischi inerenti la sua direzione e gestione e svolgendo in misura prevalente il proprio lavoro, anche manuale, nel processo produttivo [...]" e che "abbia per scopo prevalente lo svolgimento di un'attività di produzione di beni, anche semilavorati, o di prestazioni di servizi, (...), costituita ed esercitata in forma di società, anche cooperativa".*

Con l'ulteriore precisazione che, gli stessi sono poi annoverati tra i **rifiuti *non pericolosi*** (ad es. i trucioli) **ovvero *pericolosi*** (ad es. vernici o colle), a seconda della composizione delle sostanze in essi presenti. Si sottolinea, comunque, che a discrezione del produttore del rifiuto i rifiuti speciali possono essere ricondotti alla categoria dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani ai sensi dell'art. 184 comma 2 lett. *b)* del TUA[2].

Invero, quest'ultima disposizione consente di annoverare nel novero dei *rifiuti urbani*, rifiuti che in base alla loro origine risulterebbero "*speciali*", in quanto provenienti da luoghi diversi da quelli domestici o adibiti ad uso civile, ma che tuttavia, a determinate condizioni, possono essere classificati come *urbani*, poiché *assimilati* agli stessi per *qualità* e *quantità*.

Da come si evince dalla norma, tuttavia, il procedimento di *assimilazione*, non è arbitrario, ma deve avvenire all'interno di regolamenti la cui emanazione è di competenza dell'ente comunale.

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 198 del TUA – richiamato dall'art. 184, comma 2 lett. *b)* - viene previsto che "2. ***I Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti*** *che [...] stabiliscono in particolare: [...] g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e) [...]".*

1 Art. 183 *(Definizioni)*, comma 1 lett.a): "*rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*".

2 Art. 184, comma 3, lett. *d)* del TUA: "*Sono rifiuti urbani [...] b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g)*".

di *Greta Catini* GESTIONE

Con l'ulteriore precisazione che, l'individuazione da parte dei Comuni dei *rifiuti assimilati*, debba avvenire nell'ambito di criteri generali la cui emanazione – mediante decreto ministeriale – è affidata allo Stato – ai sensi dell'art. 195, secondo comma - **che ad oggi tuttavia non è stato ancora emanato.**

Il decreto tanto atteso tuttavia è in fase di elaborazione e il Ministero dell'Ambiente ne ha predisposto una bozza.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione II-*bis*, infatti, con la sentenza n. 4611 del 13 aprile 2017, ha accolto il ricorso per la dichiarazione dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dell'Ambiente rispetto all'obbligo su di esso gravante di concludere il procedimento volto alla definizione dei criteri per l'assimilabilità dei rifiuti speciali a quelli urbani, mediante l'adozione di apposito decreto ex art. 195 comma 2 lett. e) del d.lgs. n. 152/2006 e per la condanna dell'Amministrazione all'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Il Tribunale amministrativo ha dichiarato l'illegittimità del silenzio tenuto dal Ministero dell'Ambiente e l'obbligo del predetto Ministero di concludere il procedimento adottando, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, il decreto che fissi i criteri per l'assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani nel termine di giorni 120 dalla comunicazione, in via amministrativa, o dalla notifica, ad istanza di parte, della sentenza.

Nell'attesa, pertanto, devono ritenersi applicabili le medesime disposizioni precedentemente utilizzate, che sono ad oggi ferme alla **deliberazione del Comitato interministeriale per i rifiuti del 27 luglio 1984.**

Ciò posto, si evidenzia infine che la scelta di ricondurre i rifiuti in questione nell'una o nell'altra fattispecie è di non poco conto, in quanto determina l'applicabilità delle differenti norme previste, da un lato per la *gestione* dei *rifiuti urbani*, nell'altro per la *gestione* dei *rifiuti speciali*.

3. La segatura ed il truciolato derivanti dalla lavorazione del legno: sottoprodotti o rifiuti?

*

3.1. Il Sottoprodotto: Definizione e caratteristiche

Prima di definire elementi come il truciolato o la segatura come sottoprodotti è necessario effettuare un *excursus* sulla definizione di sottoprodotto e sulle sue caratteristiche.

Un concetto di costante attualità e di notevole importanza, nel campo del diritto ambientale, è proprio quello di *sottoprodotto*. Tale concetto, infatti, consente di sottrarre, alla disciplina prevista per la gestione dei *rifiuti* nella parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152, tutte quelle sostanze che presentano le caratteristiche necessarie per essere definite tali, con evidenti vantaggi per quanto riguarda la riduzione di costi ed oneri amministrativi connessi.

Dal punto di vista normativo il *sottoprodotto* è stato ampiamente regolato grazie alla direttiva europea 2008/98/CE che lo ha disciplinato nell'art. 5[3], ed al suo recepimento nell'ordinamento italiano con il D.lgs del 3 dicembre 2010, n. 205, con il quale è stato introdotto nel Testo Unico Ambientale l'art. 184-*bis*, contenente tutte le condizioni necessarie per definire una sostanza od oggetto come *sottoprodotto*.

Il *sottoprodotto,* infatti, è un *"non rifiuto"* ed in quanto tale deroga a tutte quelle che sono le norme previste dal *Testo Unico Ambientale* (di seguito TUA), in tema di gestione dei rifiuti, ma per poter beneficiare di questa qualificazione è necessaria la presenza di determinati requisiti fissati dalla legge.

Si rende noto che è stato emanato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 264 del 13 ottobre 2016[4], intitolato *"Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti"*[5].

3 Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 *Relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive,* art.*5 (sottoprodotti): "1. 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) '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 paragrafo 1, possono essere adottate misure per stabilire i criteri da soddisfare affinché sostanze o oggetti specifici siano considerati sottoprodotti e non rifiuti ai sensi dell'articolo 3, punto 1. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali della presente direttiva, integrandola, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 39, paragrafo 2."

4 In Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 2017 n.38.

5 Sul punto si veda C. Fiore – D. Carissimi, *Sottoprodotto l'evoluzione della specie. Il nuovo decreto sulla dimostra-*

Il suddetto Regolamento definisce, relativamente alla disciplina dei sottoprodotti:

- i criteri per determinare la certezza dell'utilizzo;
- i requisiti di impiego;
- regole per il deposito;
- disciplina dei controlli ed ispezioni.

A seguito dell'emanazione del Decreto è stata pubblicata altresì dal Ministero dell'Ambiente una circolare esplicativa, prot. n. 7619 del 30 maggio 2017, volta a fornire chiarimenti e recante appunto *"Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti"*.

Si sottolinea, comunque, che il DM del 13 ottobre 2016, n. 264 e la relativa circolare ministeriale del 30 maggio 2017, prot. 7619[6], non apportano innovazioni alla disciplina sostanziale, ma si limitano ad apportare ulteriori dettagli in ordine alla dimostrazione dei requisiti richiesti dalla normativa in vigore per la qualifica di un *residuo* come *sottoprodotto*.

Tornando, quindi alla normativa di base, ai sensi dell'art. 183 comma 1 lett. *qq)* del TUA, si intende per "*sottoprodotto*: *qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184-bis, comma 1 o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 184-bis comma 2"*.

L'art. 184-*bis* comma 1, a sua volta stabilisce che:

"è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183 comma 1, lett. a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) La sostanza o l'oggetto 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 non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o salute umana".

Tali condizioni – è opportuno precisare - **sono da considerarsi esaustive e cumulative, tali per cui, solo la compresenza empirica e contestuale delle stesse è idonea a far sorgere la qualifica di *sottoprodotto,*** la quale richiede altresì che **non ricorrano le condizioni previste dalla definizione di *rifiuto* di cui alla lett. a) dell'art. 183 del TUA, a norma del quale è tale "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*[7]".**

Senza addentrarci in approfondimenti dottrinali e giurisprudenziali in merito alle diverse interpretazioni fornite delle citate condizioni, in questa sede è sufficiente ricordare che:

- **relativamente alla condizione di cui alla lettera a)** per valutare se un materiale è un *sottoprodotto* è necessario indagare se il soggetto ha scelto deliberatamente di produrlo o meno. In

zione delle condizioni, in *Ambiente legale Digesta,* gennaio-febbraio 2017.

6 Sul punto si veda G. Todini, *Circolare esplicativa per l'applicazione del D.M. "sottoprodotto": i dubbi rimangono ancora,* in Ambiente legale Digesta, luglio-agosto 2017.

7 Sul punto, per completezza si osserva che un determinato bene diventa un *rifiuto* al ricorrere di tre ipotesi e, in particolare:
- **qualora il detentore se ne disfi**. Tale condizione fa riferimento ad un fatto oggettivo. Tramite una semplice azione – il disfacimento - il detentore/produttore stabilisce di porre fine alla "vita" di un determinato bene e/o materiale.
- **qualora il detentore abbia l'intenzione di disfarsene**. In questo caso, non è dato ravvisare un'azione specifica che certifica il passaggio di un determinato bene al mondo dei rifiuti, ma devono essere ricercati quegli indizi che palesano una prossima volontà del produttore di voler procedere in tal senso.
  La più autorevole dottrina ha ritenuto pertinente richiamare quale strumento di indagine di tale condizione il concetto di *tentativo*, così come delineato dall'art. 56 del Codice Penale; applicando lo stesso, infatti, alla fattispecie in analisi si potrebbe invero argomentare che rientra nel concetto di "*intenzione di disfarsi*" ogni atto diretto in modo non equivoco a disfarsi di una sostanza od oggetto, evidenziando così a livello tanto oggettivo quanto soggettivo la relativa propedeutica decisione.
  Quanto esposto va, inoltre, letto alla luce della consolidata giurisprudenza, secondo la quale la nozione di rifiuto deve essere interpretata in maniera estensiva, dovendosi quindi preferire, in caso di dubbia interpretazione, sempre l'applicazione delle norme sulla gestione dei rifiuti.
- **qualora il detentore abbia l'obbligo di disfarsene**. Tale condizione è la più immediata da individuare. Tale obbligo, infatti, non può che discendere da una norma ovvero da un ordine della pubblica autorità (ordinanza, sentenza, etc.).

caso di risposta negativa si riterrà sussistente tale prima condizione - ai fini, appunto, della qualificazione del *sottoprodotto* come tale e non anche come ulteriore prodotto risultato dalla linea di produzione[8];

- **con riguardo alla condizione di cui alla lettera b**), il riutilizzo del materiale deve essere *certo* ed *obiettivo*. Infatti la prova della destinazione al riuso – nello stesso, o in un successivo processo di produzione/utilizzazione, da parte del *produttore* o di terzi - deve essere ***obiettiva, univoca e completa,*** non potendosi tener conto solo delle affermazioni o delle intenzioni dell'interessato[9];
- **relativamente alla condizione di cui alla lettera c**), vi sono due distinti orientamenti:
  - Secondo il primo, la *normale pratica industriale* è limitata agli interventi manipolativi del residuo ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato, con esclusione degli interventi diversi, anche se consistenti in operazioni quali la cernita, la vagliatura, la frantumazione o la macinazione, comunque rientranti nella nozione di trattamento ricavabile dall'art. 2, comma 1, lettera h) del D.lgs. 36 del 2003[10];
  - secondo l'altro indirizzo, la *normale pratica industriale* ricomprende invece tutti quei trattamenti o interventi (non di trasformazione o di recupero completo, secondo il lessico precedente) i quali non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede - come prodotto industriale o come *sottoprodotto* – ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo;
- **con riguardo, infine, alla condizione di cui alla lettera d**), l'immissione nel mercato e lo scambio dei *sottoprodotti*, non possono essere compiuti *contra jus*, ovvero in spregio alle normative interne, anche tecniche, di natura civile, amministrativa e penale che ne regolano la fabbricazione e circolazione[11].

  La condizione, invece, della mancanza di impatti peggiorativi fa 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 sostituire[12].

Pertanto, **solo nella misura in cui ricorrano *cumulativamente* le citate condizioni – come sopra specificate – una determinata sostanza/oggetto può essere considerata quale *sottoprodotto*** (**e non come *rifiuto***) **e, conseguentemente, solo in tale ipotesi il relativo *produttore* - nonché tutti gli altri soggetti coinvolti nella sua gestione – possono usufruire di tutti i conseguenti benefici.**

Enunciata la definizione di sottoprodotto ed elencate brevemente le condizioni necessarie per la qualificazione di una sostanza o di un oggetto in tal senso, si può passare al tema vero e proprio della seguente trattazione, ovvero la classificazione di elementi come il *truciolato* e la *segatura* come *rifiuti* o *sottoprodotti*.

*

3.2. La Segatura e il truciolato come sottoprodotti

La segatura ed il truciolato sono scarti derivanti dalla lavorazione del legno. Il fatto che tali materiali generino, inevitabilmente, da un processo produttivo finalizzato alla realizzazione di un oggetto del tutto diverso, ha fatto sorgere dei dubbi in merito

8 Sul punto la sentenza Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, del 4 febbraio 2015 n. 394, ha affermato che *"una sostanza si definisce sottoprodotto e non rifiuto quando è originata da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; inoltre, deve essere certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi e può essere utilizzata direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale"*.

9 Cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez III, del 27 settembre 1999, n. 11007; Cfr., inoltre Cass. Pen., Sez. III, del 27 febbraio 2007, n. 8050.

10 Cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, del 20 maggio 2012, n.17453.

11 Il legislatore comunitario impone, pertanto, una condizione di generale legalità al fine di far rispettare tutti i requisiti e le prescrizioni relative ai prodotti e alla protezione della salute e dell'ambiente in relazione all'utilizzo specifico del *sottoprodotto*.
Pertanto, laddove vi sia un obbligo di disfarsi di determinati residui, tanto per imposizioni normative quanto per quelle imposte dalla pubblica autorità, ricorre necessariamente una delle condizioni che qualifica un rifiuto, con conseguente impossibilità di procedere ad utilizzare quel determinato materiale come *sottoprodotto*.

12 P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato sottoprodotto (e non "rifiuto") secondo l'art. 5, della direttiva 2008/98/CE*, in www.ambientediritto.it.

alla loro qualificazione come *sottoprodotti* piuttosto che come *rifiuti*.

Questo aspetto, infatti, sembrerebbe rispettare la prima condizione posta dall'art. 184-*bis* comma 2 del TUA per cui "*La sostanza o l'oggetto deve essere 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*".

Ma come già detto, affinché si possa parlare di *sottoprodotto*, è necessario che siano presenti, cumulativamente, tutte le condizioni previste dall'art. 184-*bis* comma 2 del TUA.

Prima di poter definire la segatura od il truciolato come sottoprodotti, pertanto, è necessario procedere ad analizzare eventuali situazioni in cui possano ricorrere tutti i requisiti previsti dal suddetto articolo.

L'ipotesi più frequente, in cui si pone il dubbio sulla classificazione dei materiali in questione come sottoprodotti, riguarda il caso in cui la segatura od il truciolato possano essere riutilizzati come *biomasse combustibili*.

L'allegato X del D.lgs. del 3 aprile 2006, n.152 sezione 4, nell'elencare le caratteristiche delle biomasse combustili e le condizioni di utilizzo, prevede al paragrafo 1 lett.d), tra gli altri: "*Materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica e dal trattamento con aria, vapore o acqua anche surriscaldata di legno vergine e costituito da cortecce,* ***segatura, trucioli,*** *chips, refili e tondelli* ***di legno vergine****, granulati e cascami di legno vergine, granulati e cascami di sughero vergine, tondelli non contaminati da inquinanti*".

Nel rispetto di questa disposizione, quindi, la segatura e gli altri elementi citati sono considerate biomasse suscettibili di essere combustibili, rafforzando così la possibilità di qualificare tali elementi (nel caso in cui ricorrano anche tutti gli altri requisiti previsti dall'art. 184-*bis* del TUA), come *sottoprodotti*.

In tal caso, infatti, oltre ad avere delle sostanze derivanti da un processo produttivo destinato a tutt'altro, le suddette sostanze vengono riutilizzate in altro tipo di produzione, per un uso legale e senza impatti negativi per l'ambiente e non subiscono ulteriori trattamenti se non quelli dati dalla *normale pratica industriale*.

Tuttavia, l'aspetto dirimente in tal senso, consiste nel fatto che, per poter essere utilizzati come combustibili, la segatura od il truciolato devono provenire da legno c.d *vergine,* ovvero privo di ogni e qualsiasi sostanza inquinante[13].

Conseguentemente, la classificazione di materiali come il truciolato o la segatura in *sottoprodotti* incontra un forte limite.

L'eventuale provenienza, infatti, da legno trattato , contenente colle, agenti chimici o altre sostanze nocive, non consente di riutilizzare tutto ciò che deriva dalla sua lavorazione come materiale combustibile, venendo meno così le condizioni poste dall'art. 184-*bis* sulla classificazione del *sottoprodotto*.

Verrebbe a mancare, infatti, la condizione che prevede la possibilità di riutilizzare il materiale di scarto in esame nello stesso processo produttivo o in altro processo produttivo diverso, per non parlare del riutilizzo legale e senza impatti negativi per l'ambiente, del *sottoprodotto*.

Si può concludere pertanto, sulla natura di sottoprodotti della segatura o dei trucioli provenienti dalla lavorazione del legno, che si manifesta solo nel caso in cui questi residuino, appunto, da legno non trattato, eccetto quelle operazioni che sono già state definite come normale pratica industriale, e qualora il produttore di tali scarti riesca a provare anche la presenza degli altri requisiti richiesti a tal fine dalla relativa norma del Testo Unico Ambientale.

Si tratta, pertanto, di un'ipotesi del tutto residuale rispetto alla loro qualificazione come *rifiuti*.

*

3.3. La segatura ed il truciolato come *rifiuti*

Posto, quindi, che la qualificazione della segatura o dei trucioli derivanti dalla lavorazione del legno come *sottoprodotti*, si verifica solo nel caso in cui questi derivino dal c.d. *legno vergine* e possano essere riutilizzati come *biomasse combustibili*, si può affermare che i suddetti elementi sono classificabili come *rifiuti* ed in quanto tali sono sottoposti alla relativa disciplina prevista dal *Testo Unico Ambientale*.

Questo è anche l'orientamento della giurisprudenza della Corte di Cassazione che con una recente sentenza[14] riprende quanto già espresso in passato[15].

La Suprema Corte ha affermato, infatti, che gli scarti derivanti dalla lavorazione del legno come la segatura e il truciolato sono da considerarsi *rifiuti* e che, pertanto, devono essere sottoposti alla regolamentazione in tema di gestione dei rifiuti prevista dalla parte IV D.lgs. del 3 aprile 2006 n. 152.

La vicenda, in merito alla quale si è pronunciata la Corte di Cassazione, riguarda un tale che per smaltire i residui della lavorazione del legno come truciolato e segatura, li consegnava ad una ditta non autorizzata andando incontro a diversi reati previsti dal TUA[16], successivamente assolto con sentenza del

13 P. Ficco, *Segatura per essere biomassa combustibile e non rifiuto deve provenire da legno vergine e ascritta alla categoria del sottoprodotto*, in *Rifiuti*, anno 2016, n.239.
14 Cass. Pen., Sez III, del 6 febbraio 2017, n. 5442.
15 Cass. Pen., Sez III, del 11 dicembre 2014 n. 51422
16 Quest'ultimo era stato imputato per violazione degli artt del D.lgs. 3 aprile 2006, n.152:

8 febbraio 2016 per non aver commesso il fatto.

Il Procuratore della Repubblica proponeva, poi, ricorso in Cassazione contro la suddetta sentenza, sulla base del fatto che, non essendoci le condizioni necessarie per qualificare tali elementi come *sottoprodotti*, era evidente la loro natura di *rifiuti* e che in virtù di questo, lo smaltimento presso ditte non autorizzate dava luogo alla commissione di diversi illeciti ambientali come quello previsto dall'art. 256 comma 1 del TUA, sulla gestione di rifiuti non autorizzata, e quello all'art. 279 comma 2 sulla violazione delle autorizzazioni previste nei vari allegati della parte V del TUA[17].

Proprio in tale occasione la Corte di Cassazione ha precisato che i trucioli e la segatura sono *rifiuti* ed ha accettato il ricorso promosso dal Procuratore.

Ed invero la Corte ha operato innanzitutto una distinzione di carattere definitorio.

Ai sensi dell' art. 183 comma 1 lettera *a)* del Codice dell'Ambiente per rifiuto si intende *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi"*. Applicando questa definizione al caso concreto è evidente che, nel momento in cui il produttore si disfa degli scarti in oggetto, in quanto non presentanti le caratteristiche necessarie per essere riutilizzati, non si può più parlare di *sottoprodotto* ma necessariamente di *rifiuto*.

Quest'ultimo, infatti, avrà l'obbligo di disfarsi delle suddette materie e dovrà intraprendere, pertanto, tutto il percorso previsto dalla relativa disciplina del Testo unico Ambientale alla parte IV in merito alla gestione dei rifiuti, inerente al *deposito temporaneo*, al t*rasporto*, al *conferimento*, ecc.

A nulla servirà l'accordo, basato sul pagamento di un corrispettivo, fra il produttore dei residui e il ricevente, rispetto alla commissione degli illeciti sopra citati.

La corte ha chiarito, infatti, che bisogna tenere in considerazione il fatto che, **ciò che rileva ai fini della qualificazione dello scarto di lavorazione come *rifiuto*, è il riscontro dei requisiti richiesti dalla legge propri del materiale preso in considerazione e non anche gli eventuali accordi onerosi con i terzi aventi ad oggetto il conferimento degli stessi.**

Quando un materiale ha i presupposti per dirsi *rifiuto* tale sua qualifica non muta nel tempo, assume tale caratteristica fin dalla sua produzione.

Nel caso in questione, pertanto, il produttore dei residui derivanti dalla lavorazione del legno come la segatura e il truciolato, non riscontrando fin dal principio le caratteristiche tipiche del *sottoprodotto*, dovrà classificare tali sostanze come *rifiuti* e provvedere alla loro gestione in conformità con quanto previsto nella normativa del Testo Unico Ambientale.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto esposto si può affermare, pertanto che:

- gli scarti derivanti dalla lavorazione del legno, sono principalmente qualificabili come rifiuti speciali, ma su indicazione del produttore dei rifiuti e nel rispetto delle disposizioni eventualmente previste a riguardo nel regolamento comunale di competenza, possono essere assimilati ai rifiuti urbani ed essere gestiti come tali;
- fra gli scarti derivanti dalla lavorazione del legno vi sono materiali come la *segatura* ed i *trucioli* che possono essere classificati come *sottoprodotti* in presenza di determinate caratteristiche. Qualora, infatti, i suddetti elementi provengano da *legno vergine* (non trattato) potranno essere riutilizzate come biomasse combustibili e quindi classificate come *sottoprodotti;*
- al di fuori della suddetta ipotesi, gli stessi materiali, non potendo essere riutilizzati in altro o stesso processo produttivo, non rispettano le condizioni previste dal TUA sul sottoprodotto e, pertanto, devono essere classificati come *rifiuti* e gestiti come tali.

256 comma 1 l*ett.a) (attività di gestione di rifiuti non autorizzata)* ai sensi del quale:
"1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: (comma così modificato dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 46 del 2014)
a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi."
279 comma 2 *(sanzioni)* in base al quale:
*"2. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione o le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente ai sensi del presente titolo è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro. Se i valori limite o le prescrizioni violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazio*ne."

17 Vedi nota sopra.

La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione: contesto sistematico e possibili effetti di natura penale

di *GIANPAOLO MOCETTI*
Magistrato Ordinario in tirocinio
presso la Procura della Repubblica di Perugia

ABSTRACT

L'istituto della responsabilità extracontrattuale al quale si connette il principio *"chi inquina paga"* fatica ad adattarsi alla relazione intersoggettiva che si determina in caso di inquinamento (il modello della responsabilità aquiliana *"funziona"* solo se i danneggianti ed i danneggiati sono soggetti individuati cosa che accade difficilmente nelle ipotesi di danno ambientale).

Il proprietario incolpevole è tenuto alle misure di prevenzione e l'obbligo dell'attivazione di tali misure ricorre, secondo i più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa, in un'ottica precauzionale, a prescindere dalla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa. Quanto più l'attività del proprietario sul sito si pone in continuità con quella del soggetto che ha prodotto l'inquinamento tanto più arduo sarà, per il proprietario, sottrarsi agli obblighi di adozione delle misure di prevenzione.

Tale evoluzione della giurisprudenza amministrativa sulla doverosità delle misure di prevenzione potrà produrre un effetto ampliativo dell'area delle condotte penalmente rilevanti, in relazione all'omessa bonifica.

IN SINTESI

- **La Corte di Lussemburgo, con la sentenza del 4 marzo 2015 ha risolto la questione interpretativa sollevata dal Consiglio di Stato nel senso che la direttiva 2004/35/CE deve essere interpretata nel senso che non osta ad una normativa nazionale, che nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione;**
- **i più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di misure di prevenzione sono nel senso che l'obbligo dell'attivazione di tali misure ricorre, in un'ottica precauzionale, a prescindere dalla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa;**
- **l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa sulla doverosità delle misure di prevenzione potrà riverberarsi sull'area delle condotte penalmente rilevanti nelle ipotesi di omessa bonifica.**

di *Gianpaolo Mocetti* BONIFICHE

1. Il principio *"chi inquina paga"* e la responsabilità per gli oneri di bonifica.

Spesso accade che i fenomeni di inquinamento non vengano intercettati dalle autorità preposte alla loro repressione, sia in via amministrativa che penale, nel momento in cui si producono; ancora più spesso accade che l'autore non venga individuato.

È, quindi, frequente che i terreni inquinati siano nella titolarità di un proprietario incolpevole che ha subito la dolosa o colposa azione inquinante di terzi, non identificati o non più perseguibili, o che è venuto in possesso dei beni in un momento successivo a quello in cui si è verificato l'evento inquinante).

Il principio euro unitario *"chi inquina paga"* di cui all'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e l'apparato normativo che ne discende consente – o meglio – impone di ascrivere al soggetto autore dell'inquinamento una responsabilità piena ed incondizionata, per le attività ed i costi di ripristino allo status quo ante.

Tale responsabilità è stata, peraltro, in tempi recenti, rafforzata con la previsione di una tutela penale apprestata dall'art. 452-terdecies del c.p., introdotto dalla L. 22 maggio 2015, n. 68, che ora punisce il soggetto che non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi, essendovi tenuto per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica.

La nuova disciplina ha, come noto, corretto la stortura presente all'art. 257 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che faceva scattare la sanzione penale per i soggetti responsabili d'avere determinato una situazione di inquinamento, solo in caso di mancata effettuazione della bonifica *"in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti"* del medesimo decreto, generando notevoli problematiche applicative proprio nei casi più gravi, ovvero quelli in cui mancava il progetto stesso.

La verifica degli obblighi del proprietario incolpevole ha posto, invece, maggiori problemi, connettendosi anche alla riflessione sulla dimensione ontologica del principio *"chi inquina paga"*: regola programmatica di razionalità economica che deve orientare le scelte dei vari ordinamenti nazionali alla internalizzazione dei costi ambientali delle attività economiche e che, come tale, ha bisogno di una mediazione operata da specifiche scelte legislative? O norma precettiva fondante del sistema della responsabilità ambientale?

Non è questa la sede per sviluppare un tema così ampio e complesso, è, però, certo che l'istituto della responsabilità extracontrattuale cui naturalmente si riconduce il principio *"chi inquina paga"*, non riesce a disciplinare in modo compiuto la relazione intersoggettiva che si determina in caso di inquinamento; il modello della responsabilità aquiliana "*funziona*" solo se i danneggianti ed i danneggiati sono soggetti individuati, cosa che, in caso di danno ambientale, spesso non accade.

E ciò, sia perché l'autore dell'illecito sovente non è identificato o non è perseguibile, sia per lo sfasamento temporale che può determinarsi tra azione ed evento dannoso, sia, ancora, perché gli effetti dannosi si propagano e vanno ad incidere su una platea indeterminata di soggetti.

Dottrina e giurisprudenza si sono, per questo, sforzate di pervenire ad un corretto inquadramento sistematico della responsabilità da inquinamento, approdando a soluzioni diverse del rapporto esistente tra il principio del *"chi inquina paga"* e l'istituto della responsabilità extracontrattuale.

E così, c'è chi ha ritenuto che la responsabilità da inquinamento presupponga - oltre al fatto ed al danno - l'elemento soggettivo (il dolo o la colpa) ed il nesso di causalità, al pari della responsabilità aquiliana; chi ha ritenuto sufficiente il solo nesso di causalità, configurando tale responsabilità, in termini oggettivi; chi, da ultimo, l'ha riconnessa al mero rapporto con la res, sostanziandola in una responsabilità da posizione.

È evidente che solo una connotazione in termini oggettivi della responsabilità per gli oneri di bonifica consente di chiamare in causa un soggetto che, essendo proprietario di un terreno inquinato, non ne abbia determinato, con dolo o con colpa, l'inquinamento.

A tal proposito, è opportuno rammentare che la giurisprudenza amministrativa (cfr. la stessa T.A.R. Liguria – Genova – Sez. I, 12 aprile 2007, n. 621) ha, talvolta, disancorato il principio del *"chi inquina paga"* dalla struttura della responsabilità extra contrattuale, facendo riferimento alla teoria dell'analisi costi/benefici.

In quest'ottica, il criterio di imputazione del danno ambientale non si incentra sull'elemento soggettivo del dolo o della colpa: il danno ambientale deve essere imputato a colui che è nelle condizioni di valutare i costi ed i benefici e, quindi, all'operatore che conduce l'attività da cui il rischio promana. Soltanto chi governa il rischio è chiamato a rispondere degli eventi dannosi che si producono nel corso della sua attività, a prescindere da qualsiasi indagine sull'elemento soggettivo del dolo e della colpa.

Questo il contesto sistematico in cui i pratici del diritto sono chiamati ad operare[1].

1 Per un'approfondita disamina, delle tesi che affermano e di quelle che negano la responsabilità per i danni da inquinamento del proprietario incolpevole, cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21.

* * *

2. La perimetrazione degli obblighi del proprietario incolpevole, secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e la Corte di Giustizia

Le regole del D.Lgs. 152/16, sono state efficacemente schematizzate dal Consiglio di Stato, nella citata pronuncia, resa in Adunanza Plenaria 25 settembre 2013, n. 21), come segue : *"1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett.1), ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia"; 2) gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2); 3) se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'Amministrazione competente (art. 244, comma 4); 4) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi tra l'altro l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4); 5) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2)".*

Il Consiglio di Stato, tratte le delineate conclusioni sul piano dell'assetto normativo nazionale, aveva, però, dubitato della compatibilità di un tale assetto con il diritto euro unitario; in particolare, si era posta la questione del se l'assenza di un obbligo di bonifica in capo al proprietario incolpevole – che è pur sempre il soggetto che ha la custodia del sito e ne trae utilità – *potesse ritenersi* compatibile con i vincoli imposti dall'Unione al legislatore nazionale. Per questo, il Consiglio di Stato aveva rimesso alla Corte di Giustizia UE la seguente questione interpretativa: - *"se i princìpi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dalla direttiva 2004/35/U.e. del 21 aprile 2004 (articoli 1 ed 8 n. 3; 13 e 24 considerando) - in particolare, il principio per cui "chi inquina, paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245 e 253 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d'impossibilità d'individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa d'imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".*

La Corte di Lussemburgo, con la sentenza del 4 marzo 2015 (resa nella causa C-534/13), confermando peraltro, il proprio orientamento (già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C- 378/08), ha risolto la questione interpretativa sollevata dal Consiglio di Stato nel senso che *"la direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale (...) la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi".*

È evidente che nel quadro risultante da tali autorevoli pronunce, che, pure, sono ampiamente supportate sul piano normativo e sistematico, emergano, in un'ottica di tutela ambientale, delle criticità.

Criticità evidenti non solo laddove il soggetto che ha determinato l'inquinamento non è stato individuato o non è più perseguibile, *ma anche quando* in cui questi ceda il compendio immobiliare inquinato ad un acquirente "incolpevole", *proprio al fine* di sottrarsi agli oneri di bonifica.

È verosimilmente, anche in ragione di ciò che la giurisprudenza amministrativa più recente ha prestato particolare attenzione alla corretta perimetrazione delle misure di prevenzione esigibili dal proprietario attuale del sito inquinato, a prescindere dal contributo che questi abbia dato alla situazione di contaminazione.

* * *

3. La recente giurisprudenza amministrativa in materia di misure di prevenzione.

Abbiamo visto che, così come chiarito dalla giurisprudenza, il proprietario incolpevole **è tenuto solo alle misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1,** lett. i) del D.Lgs. 03 aprile 2006, n. 152, oltre ad assumere naturalmente una responsabilità patrimoniale nei limiti del valore dell'immobile, sul quale gravano l'onere reale e il privilegio speciale di cui all'art. 253, commi 1 e 2 dello stesso decreto.

È quindi evidente come, anche sulla base delle considerazioni svolte nel paragrafo che precede, la precisa individuazione delle misure di prevenzione assuma un rilievo centrale nel sistema; non è, allora, probabilmente un caso che il Consiglio di Stato, dopo la citata Adunanza Plenaria n. 21/2013, si sia occupato, almeno in tre occasioni, di tale istituto. Sarà utile ripercorrere tali ultimi sviluppi giurisprudenziali.

Nel caso affrontato in prime cure dal T.A.R. Liguria 12 aprile 2007, n. 621, una società aveva ricevuto e stoccato fanghi da utilizzare nella propria attività d'impresa, facendo affidamento su analisi che, con riferimento agli stessi fanghi, asseveravano il rispetto delle concentrazioni di fattori inquinanti a livelli consentiti. L'amministrazione comunale interessata aveva disposto alcune misure di prevenzione e remissione in pristino del sito, consistenti in interventi di messa in sicurezza, presentazione alla regione ed al comune territorialmente competenti del piano di caratterizzazione e dei conseguenti progetti, preliminare e definitivo, per la bonifica dell'area; il tutto in applicazione dell'art. 17 del D.Lgs. 22/97 e del D.M. 471/99, allora vigenti.

L'operatore economico aveva impugnato i provvedimenti amministrativi che prescrivevano tali interventi, sul presupposto che gli stessi potevano essere ordinati solo al responsabile dell'inquinamento, ovvero, nella prospettiva del ricorrente, al produttore dei fanghi. Sia il T.AR. Liguria, che il Consiglio di Stato non hanno accolto le doglianze della società, confermando la legittimità dei provvedimenti assunti dall'amministrazione.

In particolare, il Consiglio di Stato con la sentenza dell'8 marzo 2017, n. 1089, ha richiamato l'orientamento già ampiamente illustrato dell'adunanza plenaria n. 21/2013, per il quale "*ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244 comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006 , una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento e cioè ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; Corte di giustizia, sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13).*"

Nella stessa sentenza, non si è, tuttavia, mancato di rimarcare che "*se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso, la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (cfr., in questi termini, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544).*"

Nel caso in esame, l'accumulo dei fanghi operato dalla società ricorrente si poneva come antecedente causale del fenomeno di inquinamento e, quindi, nessun valore poteva essere assegnato all'insussistenza dell'elemento soggettivo in capo alla società ricorrente; insussistenza, peraltro, non pacifica ad un'attenta lettura[2]. Dalla pronuncia in esame, si può dedurre che, laddove un fenomeno di inquinamento venga a prodursi in conseguenza di un'attività posta in essere ad un soggetto ancorché non in dolo o in colpa, lo stesso sarà tenuto a tutte le attività necessarie alla messa in sicurezza dei luoghi; sembra, quindi, affermarsi l'orientamento che "*predica*" l'autonomia dell'illecito ambientale da quello aquiliano, informato alla necessaria sussistenza dell'elemento soggettivo. Non solo, le citate attività di messa in

2 Per alcune considerazioni in ordine alla possibilità di strutturare, quanto meno in termini colposi, la responsabilità di chi riceve rifiuti non conformi alla caratterizzazione effettuata dal produttore, facendo mero affidamento sulle analisi presentate dallo stesso produttore e senza alcuna efficace attività di riscontro, ci si permette di rinviare a Sara Faina e Gianpaolo Mocetti, *La responsabilità penale del produttore di rifuti*", in *Ambiente Legale Digesta,* n. 2/2017, nonché alla giurisprudenza e dottrina ivi ampiamente richiamata.

sicurezza del sito, vengono ricondotte al genus delle precauzioni e, come tali, non si connotano in termini sanzionatori, ma possono essere prescritte al proprietario del sito, a prescindere da qualsivoglia partecipazione dolosa o colposa dello stesso all'azione inquinante.

Gli stessi principi conducono, poi, il Consiglio di Stato a conclusioni differenti nella sentenza 16 luglio 2015, n. 3544. Sarà, però, utile riassumere, prima, il fatto: una società consortile aveva impugnato la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, 11 gennaio 2010, n. 38 di rigetto del ricorso per l'annullamento di un verbale di conferenza di servizi, tenuta in sede ministeriale, nella parte in cui in cui si prescriveva alla medesima società, in qualità di proprietaria di un compendio immobiliare sito all'interno di un'area di bonifica di interesse nazionale, la presentazione di un piano di caratterizzazione del sito.

Il complesso immobiliare, adibito ad attività di commercio all'ingrosso, era stato, nel recente passato, sede di attività industriali ad alto potenziale inquinante; cosa che aveva indotto la società ricorrente alla presentazione, già in precedenza e di propria iniziativa, di un piano di caratterizzazione.

Ebbene, nel caso in specie, la totale estraneità dell'attività imprenditoriale svolta dal proprietario del sito (ovvero la mera concessione a soggetti terzi di immobili per il commercio all'ingrosso), rispetto a quella che aveva dato vita al rischio di inquinamento, ha portato il giudice amministrativo a ritenere insussistente qualsiasi obbligo di caratterizzazione del sito a carico della società proprietaria ricorrente.

Da qui, l'illegittimità dell'atto amministrativo che pretendeva di imporre tale obbligo e l'annullamento della citata sentenza del Tar Campania. La pronuncia ha fornito al Consiglio di Stato l'occasione di evidenziare che il canone interpretativo, ricavabile dalla citata Sentenza della Corte di Lussemburgo del 4 marzo 2015 (resa nella causa C-534/13) e relativo alle disposizioni del D. Lgs. 152/06 assume specifico rilievo attraverso il principio dell'interpretazione conforme, anche per chiarire i contenuti del previgente art. 17 del citato D.Lgs. n. 22 del 1997, applicabile ratione temporis al caso specifico[3], in quanto "*ispirato allo stesso principio comunitario del "chi inquina paga"*".

Ulteriori spunti di interesse sono forniti dalla Sentenza del Consiglio di Stato 14 aprile 2016, n. 1509, che ha ad oggetto una vicenda, in cui si contrapponevano divergenti interessi di due soggetti imprenditoriali privati.

In particolare, una società (la H.P. S.r.l.), proprietaria di un sito adibito a deposito di combustibile, ne aveva concesso ad un'altra (la K. S.r.l.), nel 2002, il godimento in regime di affitto di ramo di azienda; la gestione industriale dell'immobile da parte della K. S.r.l. si era protratta fino al 2006, data nella quale quest'ultima aveva restituito il compendio alla H.P. S.r.l..

L'amministrazione, sul presupposto che dal sito fossero stati innescati fenomeni di inquinamento di un vicino corso d'acqua, aveva ordinato sia all'impresa che lo aveva gestito, come deposito di combustibile, fino a pochi mesi prima (ovvero la K. S.r.l.), sia alla società proprietaria ad essa subentrata nella disponibilità (ovvero la H.P. S.r.l.)[4] di porre in essere misure di sicurezza e di presentare un piano di caratterizzazione.

Il giudice di prime cure, in accoglimento del ricorso della K. S.r.l., aveva annullato in parte il provvedimento amministrativo impugnato, non ritenendo sussistenti elementi oggettivi tali da suffragare la responsabilità della ricorrente e da ricondurre, quindi, alla medesima K.r.l. il fenomeno inquinante . La società proprietaria del sito (H.P. S.r.l.) ha proposto appello, senza, tuttavia, riuscire a fornire la prova del nesso di causalità, tra la condotta della società resistente e l'inquinamento rilevato dall'amministrazione. In considerazione di ciò, il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso, concludendo, in applicazione dei noti principi, per la legittimità dell'attribuzione al proprietario delle attività di messa in sicurezza e prevenzione.

Se ne ricava, allora, che, per il giudice amministrativo, la proprietà di un bene immobile, in particolare se detenuto da un soggetto che ne effettua lo sfruttamento industriale, determina, in caso di inquinamento, la esigibilità delle misure di prevenzione, di messa in sicurezza e, talvolta, di caratterizzazione del sito, a meno che lo stesso soggetto non sia in grado di fornire la prova della riconducibilità a terzi dell'evento inquinante.

***

4. Conclusione e spunti di riflessione in un'ottica penalistica.

Le decisioni appena commentate consentono di delineare i più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia di misure di prevenzione.

Innanzitutto, l'obbligo dell'attivazione di tali misu-

3 La conferenza di servizi decisoria, il cui verbale era stato impugnato in primo grado risaliva, infatti, al 1 ottobre 2004, ovvero ad un periodo precedente l'attuazione, nel nostro ordinamento, della direttiva 2004/35/CE.

4 Per effetto della riconsegna al termine dell'affitto di ramo di azienda.

re ricorre, in un'ottica precauzionale, a prescindere dalla sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

Quanto più l'attività del proprietario sul sito si pone in continuità con quella del soggetto che ha prodotto l'inquinamento - e, a maggior ragione, nel caso in cui il proprietario stesso concorra al fenomeno inquinante - tanto più arduo sarà, per il proprietario, sottrarsi agli obblighi di adozione delle misure di prevenzione, essendo necessaria, a tale fine, una rigorosa opera di ricostruzione del fenomeno inquinante, nonché di documentazione della riconducibilità dello stesso al precedente gestore. Ne deriva che, in un'ottica cautelare, gli operatori economici dovranno, in fase di acquisto degli immobili destinati ad attività industriali, prestare particolare attenzione alle condizioni del sito ed alla loro mappatura con strumenti idonei e verificabili, anche *"a futura memoria"*.

La lettura in termini preventivi e precauzionali delle attività di messa in sicurezza dei siti inquinati, mette in crisi il rapporto di stretta pertinenza tra le stesse e il soggetto che ha determinato l'inquinamento.

In tale ottica, l'acquisto di un compendio immobiliare inquinato può determinare l'assunzione di responsabilità ulteriori, rispetto a quelle di tipo esclusivamente patrimoniale, di cui all'art. 253, comma 2, del D.Lgs. 152/2006.

I negozi tra privati che determinano la successione nella disponibilità o nella proprietà di immobili non possono, in alcun modo, determinare un effetto di affievolimento della responsabilità, che il soggetto *"causa"* delle situazioni di inquinamento ha e, in un'ottica di tutela ambientale, deve mantenere anche in caso di alienazione del compendio.

Consentire l'estinzione dell'obbligo di bonifica, a seguito della traslazione della proprietà o di un altro diritto reale o personale sull'immobile inquinato, significherebbe permettere ad un soggetto, con un semplice atto negoziale, magari in favore di entità non solvibili, di venir meno ad obblighi imposti dalla legge. E, anche in caso di trasferimento del bene, alla responsabilità del soggetto responsabile dell'inquinamento si affianca, nei limiti sopra indicati, quella del proprietario incolpevole.

La condotta inquinante determina sotto tale profilo un'obbligazione di messa in sicurezza e ripristino che non può essere negozialmente trasferita; né evidentemente possono essere trasferite le responsabilità penali derivanti dall'omessa bonifica; e ciò, come chiarito dalla Corte di Cassazione[5], nemmeno in caso di cessazione dell'attività di impresa o liquidazione della società.

Tale evoluzione della giurisprudenza amministrativa sulla doverosità delle misure di prevenzione potrà produrre un effetto ampliativo dell'area delle condotte penalmente rilevanti, in relazione all'omessa bonifica. Non può sfuggire, infatti, che la previsione dell'art. 452 *terdecies* del codice penale, incrimina la mancata esecuzione delle opere di bonifica, di ripristino o recupero dello stato dei luoghi, da parte, non solo del responsabile dell'inquinamento, ma anche di qualunque soggetto che a tali opere sia tenuto per legge, per ordine del giudice o dell'autorità. E le misure di prevenzione sono parte della procedura e delle attività di bonifica.

È evidente il salto di qualità compiuto, rispetto alla tuttora concorrente disciplina dell'art. 257 del D.Lgs. 152/2006, che identifica il soggetto penalmente responsabile solo nell'autore dell'inquinamento, condizionandone, peraltro, la punibilità alla mancata effettuazione della bonifica in conformità del progetto approvato.

Il reato di omessa bonifica recentemente introdotto nel codice penale ha un più ampio perimetro di applicazione: sia sotto il profilo soggettivo perché può essere commesso da chiunque sia tenuto alle misure misure di contenimento ambientale e non solo dall'autore dell'inquinamento; sia sotto il profilo oggettivo, perché incrimina non solo la mancata bonifica in conformità ad un progetto approvato, ma anche la mancata esecuzione delle opere ripristino o recupero dello stato dei luoghi.

Per valutare gli effetti concreti della riforma sul piano della tutela ambientale, bisognerà attendere la prova applicativa della fattispecie di nuova introduzione e, quindi l'opera della giurisprudenza penale che, a sommesso avviso di chi scrive, non potrà non risentire delle elaborazioni svolte dal giudice amministrativo e di cui si è dato sinteticamente conto.

5 Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 10/03/2015) 14-04-2015, n. 15246

CORSO DI ALTA FORMAZIONE

I rifiuti dalla A alla Z

(10 MODULI IN 5 GIORNATE)

Il settore dei rifiuti è uno dei più esposti alle evoluzioni e modifiche legislative, con la conseguenza, per chi vi opera, di non riuscire a conformare la propria attività ad una normativa che troppo spesso presenta *difficoltà interpretative* e continui cambiamenti.
Il corso intensivo è pensato per **prevenire**, **gestire** e **risolvere** le problematiche ambientali che un'impresa si trova ad affrontare e, pertanto, si rivolge a tutti gli *operatori* del settore indipendentemente dalla carica ricoperta nell'azienda, per i *professionisti* legali e *tecnici* che sempre più frequentemente si trovano a risolvere questioni ambientali, per gli *studenti* o *neolaureati* che intendono lavorare nel mondo dei rifiuti, nonché per tutti i *dipendenti pubblici* che quotidianamente si trovano ad essere il filtro tra le aziende e l'attuazione della normativa di settore.

LE DATE DI SVOLGIMENTO DEL CORSO

	MILANO	BOLOGNA	ROMA
PRIMA GIORNATA	01 febbraio 2018	02 febbraio 2018	09 febbraio 2018
SECONDA GIORNATA	15 febbraio 2018	16 febbraio 2018	23 febbraio 2018
TERZA GIORNATA	01 marzo 2018	02 marzo 2018	09 marzo 2018
QUARTA GIORNATA	08 marzo 2018	09 marzo 2018	16 marzo 2018
QUINTA GIORNATA	22 marzo 2018	23 marzo 2018	23 marzo 2018

SERVIZI COMPRESI

- Materiale didattico
- Attestato di partecipazione
- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta* del valore di 245,00 euro

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avv. Chiara Fiore
Dott. Michele Rotunno

COSTO DEL CORSO

699,00 (IVA esclusa)

SCONTI

- 20% per iscrizioni e contestuale pagamento

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

3.

SOMMARIO

• **3.25. La responsabilità dell'impresa committente per abbandono/deposito incontrollato dei rifiuti**
Nota a Sentenza, Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017, n. 35569
di *Giovanna Galassi* 990

• **3.26. Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina**
di *Greta Catini* 995

• **3.27. Operazioni di recupero rifiuti, il potere di controllo dell'autorità competente**
Nota a Sentenza, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, Sent. 11 luglio 2017, n. 6
di *Claudia Annaloro* 1000

• **3.28. Il peso da verificarsi a destino e il controllo delle giacenze: consigli operativi per una corretta tracciabilità che genera il rifiuto**
di *Chiara Fiore* 1006

• **3.29. L'utilizzo intercomunale di un centro di raccolta. Profili applicativi**
di *Niky Sebastiani* 1013

La responsabilità dell'impresa committente per abbandono/deposito incontrollato dei rifiuti

Nota a sentenza, Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017, n. 35569

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

ABSTRACT

La sola qualifica di committente è idonea ai fini di un'affermazione di responsabilità penale per abbandono/deposito incontrollato di rifiuti o piuttosto è necessario che l'azienda committente prenda parte in qualche misura all'attività di produzione o gestione dei rifiuti?

E se il committente fosse anche proprietario del terreno ove sono stati abbandonati i rifiuti, muterebbero i termini della questione e potrebbe rivendicarsi una responsabilità del committente-proprietario del terreno che non si è curato della condotta illecita posta in essere dall'appaltatore?

La Cassazione ha trovato le risposte nella teoria del reato commissivo mediante omissione, nel concetto di *"coinvolgimento"* nella responsabilità e nella *culpa in vigilando*, definendo i confini entro i quali il titolare dell'impresa/legale rappresentante dell'ente sia garante anche delle condotte di abbandono/deposito incontrollato poste in essere dai dipendenti della ditta alla quale i lavori erano stati commissionati. Sullo sfondo la definizione di *"produttore dei rifiuti"*.

IN SINTESI

- **Il titolare dell'impresa/legale rappresentante dell'ente non è garante delle condotte di abbandono/deposito incontrollato poste in essere dai dipendenti di altre imprese. Non sono possibili applicazioni in *malam partem* dell'art. 40 c.p.;**
- **l'appaltatore, in ragione della natura del rapporto contrattuale, che lo vincola al compimento di un opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il produttore del rifiuto;**
- **il committente assume la qualifica di *"produttore"* non automaticamente, ma solo a fronte di una ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore;**
- **la circostanza che il committente sia proprietario del terreno sul quale sono stati abbandonati i rifiuti non fonda di per sé la responsabilità;**
- **qualora il rifiuto sia abbandonato dall'impresa che lo ha prodotto, perché ne risponda il titolare/legale rappresentante della diversa impresa/ente che ha commissionato i lavori è necessario che questi si sia ingerito a qualsiasi titolo nell'attività di produzione o gestione del rifiuto.**

di *Giovanna Galassi* RESPONSABILITÀ

1. La questione

La materia del contendere si snoda intorno al riconoscimento della responsabilità in capo ad un committente per aver, quale amministratore unico di una società, abbandonato in modo incontrollato ed immesso nelle acque sotterranee, contaminandole, rifiuti. Costui eccepiva l'inosservanza dell'art. 256 del d.lgs. n. 152/06, deducendo di essere solamente "*committente*" dei lavori che hanno prodotto i rifiuti.

Il Tribunale riteneva la responsabilità dell'imputato quale legale rappresentante della società committente dei lavori, divenuta "*proprietaria*" dei rifiuti (aveva incaricato infatti altra ditta specializzata per il loro smaltimento, sostenendo la spesa).

Il Committente ricorreva per l'annullamento della sentenza del Tribunale che lo condannava per il reato di cui all'art. 256, commi 1, lett. a), e 2 del d.lgs. n. 152/06.

***

2. Le fonti

Ai sensi dell'art. 256, comma 1-2 del d.lgs. n. 152/06:" *1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:*

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2".

Ai sensi dell'art. 40 c.p. "*Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione.*

Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo".

Sinteticamente si rammenta che l'art. 256, c. 2 citato punisce il titolare dell'impresa o il responsabile dell'ente che abbandona o deposita in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immette in acque superficiali o sotterranee[1]. La fattispecie descrive, quindi, in termini chiaramente **commissivi** la condotta[2].

Quanto all'art. 40 c.p., il comma 2[3] postula il reato omissivo, che è "*proprio*" quando il colpevole omette di compiere l'azione prescritta dalla norma e alla condotta non consegue un evento naturalistico ed è ***"commissivo mediante omissione"*** quando dalla mancata realizzazione di un'azione legittimamente pretesa scaturisce un evento penalmente rilevante. Una tale condotta - ed è questo l'aspetto che in questa sede interessa – ha rilevanza causale esclusivamente in relazione ai soggetti contraddistinti da una posizione di garanzia, cioè in capo ai quali sussiste l'obbligo di evitare il verificarsi del fatto (alla stregua della peculiare relazione che li lega al bene giuridico in questione). Solamente in tal caso – e cioè quando il soggetto è gravato di un obbligo giuridico di impedire l'evento – si determina una corrispondenza tra il non impedire e il cagionare l'evento.

Pertanto, possiamo dire che una condotta omissiva configura una responsabilità penale ai sensi dell'art. 40, c. 2 c.p. quando il soggetto agente è contraddistinto da una posizione di garanzia poiché titolare di un obbligo giuridico peculiare di impedire il concretarsi o il perseverare di un certo evento.[4] **Il principio di tassatività delle fattispecie penali rende necessario l'esistenza di un obbligo giuridico specifico di compiere l'azione che avrebbe impedito l'evento-reato.**[5]

1 Sui confini tra le sanzioni previste in caso di abbandono, deposito incontrollato ed immissione nelle acque superficiali o sotterranee di cui agli artt. 255, comma 1, e 256, comma 2, del d.lgs. n. 152/06 si veda "*Abbandono di rifiuti-deposito incontrollato: le differenze in base alla qualifica dell'autore*" di Claudia Palmerini in Digesta novembre - dicembre 2016. Sulla contaminazione ambientale e l'indagine del nesso di causalità in ordine all'affermazione di responsabilità si veda "*Contaminazione ambientale: l'accertamento del nesso di causalità tra criterio del "più probabile che non" e della "certezza al di là di ogni ragionevole dubbio"* in Ambiente Legale Digesta marzo - aprile 2017.

2 Sulla natura commissiva del reato Cass. Pen., Sez. III, del 1 luglio 2015 n. 25429; Sez. III, del 20 maggio 2014 n. 38662.

3 In particolare quanto ai reati ambientali si veda "*Diritto Penale dell'Ambiente*" di L .Ramacci.

4 Si veda sul punto "*Abbandono di rifiuti da parte di terzi e responsabilità penale del proprietario*" di S. Rosolen in Ambientesviluppo 2014.

5 Cass. Pen., Sez. III, n. 2206 del 12 ottobre 2005.

***

3. Il ragionamento della Corte di Cassazione

L'argomentazione della Corte di Cassazione si apre con la constatazione che l'art. 256, c. 2 punisce il titolare dell'impresa o il responsabile dell'ente che abbandona o deposita in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immette in acque superficiali o sotterranee, ricordandone i termini **commissivi della condotta**.

Si menziona, tuttavia, **il concetto di "*coinvolgimento*" nella responsabilità**[6]. La responsabilità in tema di gestione di rifiuti, in relazione alle disposizioni nazionali e comunitarie grava su tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni dai quali originano i rifiuti stessi e le stesse si configurano anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione nella realizzazione degli illeciti, ma non si esclude la responsabilità dei detentori e/o produttori di rifiuti quando si siano resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti[7].

Il reato di cui all'art. 256 c. 1 non è un reato proprio[8]: non deve necessariamente essere integrato da soggetti esercenti professionalmente l'attività di gestione rifiuti, dal momento che la norma fa riferimento a "*chiunque*".

In presenza di una attività di gestione posta in essere da un'impresa vigono tali principi. "*La responsabilità per l'attività di gestione non autorizzata non attiene necessariamente al profilo della consapevolezza e volontarietà della condotta, potendo scaturire da comportamenti che violino i doveri di diligenza per la mancata adozione di tutte le misure necessarie per evitare illeciti nella predetta gestione e che legittimamente si richiedono ai soggetti preposti alla direzione dell'azienda*"[9].

E ancora in altri arresti si è riconosciuto che il reato di abbandono incontrollato di rifiuti è ascrivibile ai titolari di enti ed imprese ed ai responsabili di enti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta di abbandono[10].

La Cassazione, sulla scia di tali pacifiche pronunce, esclude che l'art. 256, c. 2 nell'individuare i possibili autori del reato, si riferisca al titolare dell'impresa o al responsabile dell'ente quali persone fisiche. Ci si richiama, piuttosto, ad essi quali legali responsabili dell'impresa/ente cui deve essere ricondotta l'attività di abbandono/deposito incontrollato.

Pertanto, è sufficiente che l'abbandono/deposito venga posto in essere anche tramite persone fisiche diverse dal titolare/legale rappresentante perché questi ne risponda[11].

Ma, attenzione, esorta la Suprema Corte: non deve trarre in inganno il riconoscimento in capo ai titolari e i responsabili di enti ed imprese della responsabilità per il reato di abbandono incontrollato di rifiuti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che abbiano posto in essere la condotta di abbandono. Affinché si configuri una tale affermazione di responsabilità, ciò deve avvenire nell'ambito delle attività riconducibili alle imprese e agli enti da loro rappresentati. **La *culpa in vigilando* si rivela quale necessario titolo di addebito per il fatto altrui e "*baluardo verso forme di responsabilità oggettiva*"**[12].

Il principio di diritto è affermato nel passaggio successivo con estrema sinteticità e chiarezza: **il titolare dell'impresa/legale rappresentante dell'ente non è garante delle condotte di abbandono/deposito incontrollato poste in essere dai dipendenti di altre imprese. Non sono possibili applicazioni *in malam partem* dell'art. 40 c.p**[13].

In ragione di ciò, la giurisprudenza ha distinto (in relazione ad attività di gestione dei rifiuti) la figura dell'appaltatore da quella del committente e del subappaltatore, distinguendone obblighi e responsabilità, osservando che committente e subappaltatore non sono gravati di alcun obbligo di garanzia, in ragione di una fonte legale, né scaturente da norma extrapenale (quale la disciplina generale sui rifiuti)

6 Il concetto di "*coinvolgimento*" trovava specificazione nelle disposizioni poste dal D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 10 ed attualmente D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 188.

7 Si veda Cass. Pen., Sez. III, del 6 ottobre 2000, n. 1767.

8 Cass. Pen., Sez. III, del 25 maggio 2011 n. 23971.

9 Si è ritenuta la responsabilità dei titolari di una impresa edile produttrice di rifiuti per il trasporto e lo smaltimento degli stessi, con automezzo di proprietà della società, in assenza delle prescritte autorizzazioni in Cass. Pen., Sez. III, dell'11 dicembre 2003, n. 47432.

10 Cass. Pen. sez. III, del 18 maggio 2007 n. 24736 (fattispecie riguardante un autocarro adibito al trasporto di rifiuti abbandonati in modo incontrollato e condotto da un dipendente del titolare dell'impresa) e più recentemente Cass. Pen., Sez. III, del 15 giugno 2011 n. 23971; Cass. Pen.,Sez. III, del 1 ottobre 2014 n. 40530.

11 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569, punto 3.2. Si veda sul punto "*Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria*" di L. Ramacci.

12 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569, punto 3.2.

13 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569, punto 3.4.

di *Giovanna Galassi* RESPONSABILITÀ

di impedire che l'appaltatore commetta il reato di abusiva gestione dei rifiuti[14].

Ne consegue che, salvo il caso di un diretto concorso nella commissione del reato, non può ravvisarsi alcuna responsabilità ai sensi dell'articolo 40, c. 2 c. p. per mancato intervento al fine di impedire violazioni della normativa in materia di rifiuti da parte della ditta appaltatrice.

Non solo, il committente non potrebbe teoricamente neanche farlo perché il contratto di appalto normalmente non lo consente: il contratto di appalto, per la sua stessa natura non consente, di regola, alcuna ingerenza da parte dell'appaltante nell'attività dell'appaltatore. Ne discende che il committente ha solo il diritto di controllare lo svolgimento dei lavori nel suo interesse ai sensi dell'articolo 1662 c. c.[15], senza tuttavia poter interferire nello svolgimento dei lavori a tutela degli interessi ambientali, salvo nel caso in cui questi coincidano col suo interesse contrattuale[16].

Si è affermato, pertanto, che l'appaltatore, in ragione della natura del rapporto contrattuale che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il *produttore del rifiuto*[17] e in ragione di ciò è gravato degli oneri relativi. Salvo i casi particolari, ove per la particolarità dell'obbligazione assunta o per la condotta del committente, concretatasi in ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore, tali oneri si estendono anche al committente[18].

La dottrina osserva sul punto che si determina – o meglio potrebbe determinarsi - una doppia responsabilità: la prima dell'appaltatore, che risulta "*di regola*" il produttore dei rifiuti, la seconda del committente, che si somma alla prima[19]. Il committente assumerebbe la qualifica di "*produttore*" non automaticamente, ma solo a fronte di una "*ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore*", e soprattutto nel caso in cui tale ampio coinvolgimento nella gestione dei rifiuti risulti provato[20]. Viene in considerazione a riguardo la nuova definizione di "*produttore*" di cui all'art. 183, c. 1 lett. f), in merito alla quale la dottrina osserva che l'innovazione normativa genera ed individua due diverse fattispecie di responsabilità: la responsabilità di gestione della tracciabilità del rifiuto prodotto fino a trattamento finale, propria del produttore effettivo del rifiuto; la responsabilità in vigilando sulla gestione del produttore effettivo del rifiuto, propria del committente dell'attività che produce il rifiuto. Ciò non si tradurrebbe in una illogica duplicazione degli obblighi, ma la completa e corretta gestione amministrativa della produzione di rifiuti (FIR, registri, MUD e Sistri) finalizzata alla tracciabilità del rifiuto cadrebbe sul produttore "*effettivo*" (fisico, materiale) del rifiuto, mentre la gestione amministrativa per il committente (al quale è giuridicamente riferibile la produzione) si fonderebbe sulla diligenza della condotta in vigilando derivante dalla "*posizione di responsabilità soggettiva*"[21].

Tornando alla pronuncia della Cassazione, si affer-

14 Cass. Pen., Sez. III, del 25 maggio 2011, n. 25041; Sez. III, del 5 aprile 2011, n. 35692; Sez. III, del 22 settembre 2004 n. 40618; Sez. III, del 28 gennaio 2003 n. 15165; Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2015, n. 11029.

15 Ad esempio verificando la conformità dei materiali utilizzati a quelli pattuiti o l'esecuzione delle opere a regola d'arte.

16 Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2015, n. 11029.

17 La definizione di "*produttore di rifiuti*" è oggi contenuta nell'art. 183, c. 1 lett. f) del d.lgs n. 152/06, così come modificata dall'art. 11, comma 8, legge n. 125 del 2013, poi dall'art. 11, comma 16-*bis*, legge n. 125 del 2015: "*il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)*". Si ricorda che originariamente la definizione di produttore comprendeva esclusivamente "*il soggetto la cui attività produce rifiuti*" e secondo l'orientamento prevalente gli oneri della corretta gestione dei rifiuti incombevano esclusivamente su colui il quale svolgeva materialmente una determinata attività (ex multis: Cass, Pen., Sez. III, n. 40618 del 19 ottobre 2004). La giurisprudenza minoritaria sosteneva invece una interpretazione estensiva della nozione di "*produttore*" riferibile non solo al soggetto dalla cui attività materiale fosse derivata la produzione dei rifiuti, ma anche al soggetto al quale fosse giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale fosse quindi configurabile, quale titolare di una posizione definibile come di garanzia, l'obbligo, sancito dall'art. 10, comma 1, d.lg. n. 22 del 1997 cit., di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti (Cass. Pen. Sez. III, del 21 aprile 2000 n. 4957, Cass., Pen., Sez. III, del 9 gennaio 2007 n. 137; Cass., Pen., Sez. III, del 11 febbraio 2008 .n. 6443).

18 Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2015, n. 11029; Sez. III, del 5 febbraio 2015 n. 11029; Sez. III, del 25 maggio 20111 n. 25041.

19 Si veda G. Guagnini in "*Appalto e individuazione del produttore di rifiuti: le ultime indicazioni della giurisprudenza*" in www.tuttoambiente.it.

20 Si veda ancora G. Guagnini in "*Appalto e individuazione del produttore di rifiuti: le ultime indicazioni della giurisprudenza*" in www.tuttoambiente.it.

21 "*Considerazioni sulla nuova definizione di produttore di rifiuti e sulle conseguenze operative*" di G. Tapetto in lex ambiente 6 Novembre 2015.

ma quasi laconicamente che **qualora il rifiuto sia abbandonato dall'impresa che lo ha prodotto, perché ne risponda il titolare/legale rappresentante della diversa impresa/ente che ha commissionato i lavori, è necessario che questi si sia ingerito a qualsiasi titolo nell'attività di produzione o gestione del rifiuto**[22].

Il committente dei lavori edili non può, per ciò solo, essere considerato responsabile della mancata osservanza da parte dell'assuntore di detti lavori, delle norme in materia di smaltimento dei rifiuti, non essendo derivabile da alcuna fonte giuridica l'esistenza, in capo al committente, di un dovere di garanzia della esatta osservanza delle suindicate norme. E, ancora, non può accettarsi, almeno nella sua assolutezza, la tesi secondo cui il titolare di una concessione edilizia committente dei lavori abbia una posizione di garanzia in ordine al corretto svolgimento dei lavori stessi da parte dell'appaltatore anche in ordine alla gestione dei rifiuti[23].

Cosa accade però se il committente dei lavori sia anche proprietario dell'area sulla quale i lavori sono stati eseguiti? Il dato di per sé non è sufficiente ad affermare la responsabilità. La Corte dissolve il dubbio che la responsabilità possa discendere meramente dalla proprietà del sito[24]: "*nemmeno la proprietà del sito sul quale altri abbiano abbandonato i rifiuti costituisce di per sé titolo per affermare la responsabilità del terzo proprietario*"[25].

La Corte di Cassazione sostiene, pertanto, che non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, c. 2, del d.Lgs. n. 152/06, nei confronti del proprietario di un terreno sul quale terzi abbiano abbandonato o depositato rifiuti in modo incontrollato, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, poiché tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti[26]. Segue tale argomentazione un successivo arresto dell'estate appena trascorsa[27].

***

CONCLUSIONI

La Corte respinge il ricorso, ritenendo la responsabilità dell'imputato non esclusivamente in base al fatto di aver commissionato i lavori, né in base alla circostanza che è proprietario, ma considerando nel complesso le circostanze. **L'imputato, committente e proprietario del terreno (la proprietà del terreno diviene una circostanza concorrente che di per sé non sarebbe idonea a fondare la responsabilità) si è fatto carico dei costi di smaltimento senza poi provvedervi e, perciò, si sarebbe ingerito nella condotta di abbandono/deposito, procrastinandone la consumazione.**

22 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569, punto 3.4.

23 Cass. Pen., Sez. III, del 19 ottobre 2004 n. 40618.

24 Si veda sul punto "*Abbandono rifiuti: responsabilità del proprietario del terreno e la valutazione della colpa. Il processo di accertamento ad opera degli addetti al controllo*" di Mario Borghi in Digesta, luglio - agosto 2016.

25 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569, punto 3.6. In tal senso *ex multis*: Sez. III, n. 40618 del 22 settembre 2004; Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2015, n. 11029.

26 Cass. Pen., Sez. III, del 7 ottobre 2015 n. 50997 (ove si ritiene corretta la decisione di merito che aveva condannato il proprietario non per la sua qualità di possessore dell'area di deposito, ma per avere questi consapevolmente partecipato all'attività illecita, mettendo a disposizione il terreno per lo smaltimento abusivo di rifiuti derivanti da lavori edili da egli stesso commissionati); Sez. III, del 9 ottobre 2007 n. 2477 (ove invece si esclude la responsabilità di chi abbia la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti per non essersi questi attivato per la loro rimozione); Sez. III, n. 49327 del 12 novembre 2003; Sez. III, n. 40528 del 10 giugno 2014. In tal senso anche in Cass. Pen., Sez. III, del 26 settembre 2016 n. 39797 (ove si evidenzia che non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256 c.2 nei confronti del proprietario di un terreno sul quale terzi abbiano abbandonato o depositato rifiuti in modo incontrollato, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, affermando che tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedirne la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti). Su tale linea anche la giurisprudenza amministrativa (ex multis Tar Puglia, del 14 giugno 2016 n. 945) che afferma che ai sensi dell'art. 192 del d. Lgs. 152/2006 alla rimozione dei rifiuti è tenuto, oltre al responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti, anche il proprietario che abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile. Di contro, tuttavia, si rinvengono anche pronunce ove il proprietario del terreno è corresponsabile nell'abbandono dei rifiuti, rilevando anche la negligenza del proprietario che si disinteressi del proprio bene per qualsiasi ragione e resti inerte oppure ponga in essere misure palesemente inadeguate (si veda Tar Piemonte, del 15 luglio 2016 n. 994). Si ritiene in alcune pronunce che la condotta illecita del terzo non sia sufficiente ad escludere la responsabilità del proprietario per la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva, né ad interrompere il nesso di causalità tra la sua condotta colposa e l'evento verificatosi, quando quest'ultimo costituisce un fatto prevedibile e prevenibile. In tal senso Cons. Stato, Sez.V, del 10 giugno 2014 n. 2977. Si veda sull'argomento ancora "*Abbandono rifiuti: responsabilità del proprietario del terreno e la valutazione della colpa. Il processo di accertamento ad opera degli addetti al controllo*" di Mario Borghi in Digesta, luglio - agosto 2016.

27 Cass. Pen. Sez. feriale, del 14 settembre 2017 n. 41794.

Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina

di ***GRETA CATINI***
Avvocato-*Salaried Partner*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Con il presente contributo si vuole procedere alla descrizione delle modalità di verifica previste dalle deliberazioni n.6 e 7 del 30 maggio 2017 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali per ottenere l'idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico.

In particolare ci si soffermerà sui quiz oggetto di tale verifica pubblicati nel sito il 5 settembre 2017 i quali sono operativi dall'entrata in vigore delle due delibere avvenuta il 16 ottobre 2017.

Si procederà pertanto ad analizzare le disposizioni delle due Deliberazioni oltre che la struttura e le materie dei quiz previsti dalle stesse

IN SINTESI

- **Gli artt. 12 e 13 del DM del 3 giugno 2014, n.120 descrivono i requisiti necessari per ottenere l'idoneità a svolgere il ruolo di responsabile tecnico e le modalità di verifica di tale idoneità;**
- **l'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha pubblicato due deliberazioni, la n. 6 e 7 del 30 maggio 2017, esplicative delle disposizioni contenute negli artt. 12 e 13 del DM del 3 giugno 2014, n. 120;**
- **i quiz per l'esame da responsabile tecnico sono stati pubblicati sul sito dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali il 5 settembre 2017;**
- **le deliberazioni sono entrate in vigore il 16 ottobre 2017.**

ALBO

di *Greta Catini*

1. I quiz per la verifica attestante l'idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: disposizioni normative e struttura

Il Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 giugno 2014, n. 120, in attuazione dell'art. 212, comma 15[1] del D. Lgs. del 3 aprile 2006 n.152, oltre ad aver ridefinito l'organizzazione in generale dell'Albo Gestori Ambientali ed i requisiti tecnici e finanziari delle Imprese che possono iscriversi, ha anticipato i requisiti e la formazione dei responsabili tecnici delle stesse imprese[2], prevedendone compiti e responsabilità ed introdotto l'obbligo, già previsto dall'abrogato DM n. 406 del 1998, di verifiche sia iniziali che periodiche, per ottenere la qualificazione professionale fondamentale per raggiungere l'idoneità tecnica richiesta alle imprese per iscriversi all'Albo[3].

Il suddetto DM, infatti, all'art. 12 (*Compiti, responsabilità e requisiti del responsabile tecnico)* dispone che:

"1. Compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa.

2. Il responsabile tecnico svolge la sua attività in maniera effettiva e continuativa ed è responsabile dei compiti di cui al comma 1.

3. Il Comitato nazionale può disciplinare più nel dettaglio i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico.

4. I requisiti del responsabile tecnico consistono in:

a) idonei titoli di studio;
b) esperienza maturata in settori di attività per i quali è richiesta l'iscrizione;
c) idoneità di cui all'articolo 13.

5. L'esatta determinazione e il concorso dei requisiti di cui al comma 4 sono regolamentati dal Comitato nazionale, in relazione alle categorie e classi d'iscrizione, secondo criteri atti a garantire elevati livelli di efficienza e tutela ambientale.

6. L'incarico di responsabile tecnico può essere ricoperto da un soggetto esterno all'organizzazione dell'impresa. Il Comitato nazionale stabilisce i criteri e i limiti per l'assunzione degli incarichi.".

L'art. 13 *(Formazione del Responsabile Tecnico),* infine, prosegue affermando che:

1. *L'idoneità di cui all'articolo 12, comma 4, lettera c), è attestata mediante una verifica iniziale della preparazione del soggetto e, con cadenza quinquennale, mediante verifiche volte a garantire il necessario aggiornamento.*
2. *Il Comitato nazionale definisce le materie, i contenuti, i criteri e le modalità di svolgimento delle verifiche di cui al comma 1.*
3. *È dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale.*
4. *Il responsabile tecnico delle imprese e degli enti iscritti alla data di entrata in vigore della disciplina di cui al comma 2, può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio la cui durata, comunque non superiore al quinquennio, è stabilita con deliberazione del Comitato nazionale. Detti soggetti sono obbligati all'aggiornamento quinquennale.".*

Dal combinato disposto degli artt. 12 e 13 del De-

1 Art. 212, comma 15 del D.lgs 3 aprile 2006, n.152" *15.Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il parere del Comitato nazionale, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, sono definite le attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo, i requisiti tecnici e finanziari delle imprese, i requisiti dei responsabili tecnici delle medesime, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione. Fino all'adozione del predetto decreto, continuano ad applicarsi, per quanto compatibili, le disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406, e delle deliberazioni del Comitato nazionale dell'Albo. Il decreto di cui al presente comma si informa ai seguenti principi:*
a) individuazione di requisiti per l'iscrizione, validi per tutte le sezioni, al fine di uniformare le procedure;
b) coordinamento con la vigente normativa sull'autotrasporto, sul trasporto ferroviario, sul trasporto via mare e per via navigabile interna, in coerenza con la finalità di cui alla lettera a);
c) effettiva copertura delle spese attraverso i diritti di segreteria e i diritti annuali di iscrizione;
d) ridefinizione dei diritti annuali d'iscrizione relativi alle imprese di trasporto dei rifiuti iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali;
e) interconnessione e interoperabilità con le pubbliche amministrazioni competenti alla tenuta di pubblici registri;
f) riformulazione del sistema disciplinare-sanzionatorio dell'Albo e delle cause di cancellazione dell'iscrizione;
g) definizione delle competenze e delle responsabilità del responsabile tecnico.".

2 Si veda sul Responsabile tecnico e le delibere n. 6 e 7 del 30 maggio 2017 in modo ampio e dettagliato l'approfondimento di C. Fiore "*Il Responsabile Tecnico: nuove prove per i nuovi requisiti*" in Digesta maggio-giugno 2017.

3 L'art. 11 del DM 120 del 2014 al comma 1, stabilisce, infatti, che "*1. I requisiti di idoneità* tecnica consistono: *a) nella qualificazione professionale dei responsabili tecnici; […]".*

di *Greta Catini* ALBO

creto risulta, quindi, che i requisiti del Responsabile Tecnico consistono in idonei titoli di studio, esperienza maturata in settori di attività per cui è richiesta l'iscrizione e nell'idoneità tecnica, la quale viene attestata, appunto, tramite una *verifica iniziale* della preparazione del soggetto e, mediante *verifiche* con *cadenza quinquennale*, volte a garantire il necessario aggiornamento.

In attuazione del suddetto Decreto l'Albo Nazionale dei Gestori ambientali, ha pubblicato due deliberazioni, la n. 6 e la n. 7 del 30 maggio 2017: l'una relativa ai requisiti del Responsabile tecnico e l'altra relativa ai criteri e le modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici.

In particolare la delibera n. 7 specifica all'art. 4[4] che la verifica di idoneità del Responsabile Tecnico si esplica tramite **quiz**. Il candidato dovrà rispondere, infatti, ad alcune domande di cui al c.d. **Modulo obbligatorio** per tutte le categorie e ad altre domande relative ai **Moduli specialistici** per le singole attività oggetto di iscrizione all'Albo.

Ebbene, i quiz in questione, al fine di consentire la preparazione in merito dei soggetti interessati, in data 5 settembre 2017 sono stati recentemente pubblicati sul sito dell'Albo nazionale dei gestori ambientali[5] e sono così strutturati:

- Il Modulo obbligatorio per tutte le categorie, le cui materie sono:
  - Materia n. 1: Legislazione dei rifiuti, italiana ed europea;
  - Materia n. 2: Quadro delle responsabilità e delle competenze del responsabile Tecnico;
  - Materia n. 3: Compiti ed adempimenti dell'Albo gestori ambientali – D.M. 120/2014;
  - Materia n. 4: Sicurezza del lavoro (elementi pertinenti);
  - Materia n. 5: Certificazioni ambientali (EMAS, Ecolabel..).
- Il Modulo specialistico per le categorie 1-4-5, le cui materie sono:
  - Materia n. 1: Normativa sull'autotrasporto;
  - Materia n. 2: Gestione dei rifiuti urbani;
  - Materia n. 3: Normativa sulla circolazione dei veicoli;
  - Materia n. 4: Normativa trasporto merci pericolose;
  - Materia n. 5: Comportamento in caso di incidente (primo soccorso, comunicazione alle autorità competenti, sicurezza della circolazione, conoscenze di base relative all'utilizzo di equipaggiamento di protezione, ecc.).
- Il Modulo specialistico per la categoria 8, le cui materie sono:
  - Materia n. 1: definizioni e responsabilità;
  - Materia n. 2: Adempimenti amministrativi specifici all'intermediazione e commercio dei rifiuti e registrazioni amministrative in materia ambientale;
  - Materia n. 3: spedizioni transfrontaliere di rifiuti;
  - Materia n. 4: definizione trasporto intermodale;
  - Materia n. 5: cenni di diritto commerciale.
- Il Modulo specialistico per la categoria 9, le cui materie sono:
  - Materia n. 1: Progettazione della bonifica;
  - Materia n. 2: Tecniche di intervento di bonifica;
  - Materia n. 3: Tecniche di stoccaggio rifiuti;
  - Materia n. 4:Tecniche di prevenzione e sicurezza del lavoro con specifico riferimento alle operazioni di bonifica: monitoraggio e controlli ambientali.
- Il Modulo specialistico per la categoria 10, le cui materie sono:
  - Materia n. 1: principale normativa sulla cessazione dell'amianto;
  - Materia n. 2: progettazione di bonifica e redazione del piano di lavoro;
  - Materia n. 3: Tecniche di intervento di bonifica di beni e manufatti contenenti amianto;
  - Materia n. 4: tecniche di stoccaggio dell'amianto;

Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina

4 Art. 4 *(Svolgimento verifiche e attribuzione punteggi)*:
"La verifica si svolge mediante prova scritta con 80 quiz a risposta multipla, di cui 40 relativi al modulo obbligatorio per tutte le categorie e 40 relativi al modulo specialistico.
2. per ogni risposta sono assegnati i seguenti punteggi
- *Risposta esatta: + 1,00*
- *Risposta errata: -0,50*
- *Risposta omessa: 0,00*

3. Per lo svolgimento della verifica i candidati hanno a disposizione centoventi minuti.
4. Le modalità di svolgimento della verifica sono riportate nell'Allegato B.".

5 Reperibili all'indirizzo www.albonazionalegestoriambientali.it

- Materia n. 5: igiene e sicurezza del lavoro con specifico riferimento alla manipolazione dell'amianto e ai cantieri temporanei;
- Materia n. 6: La responsabilità e i compiti della direzione delle attività gestionali.

Le Deliberazioni n. 6 e n. 7 del 30 maggio 2017 sono entrate in vigore lo scorso 16 ottobre 2017.

Da quella data la nuova disciplina sulla formazione del Responsabile Tecnico, pertanto, è divenuta operativa ed il soggetto interessato dovrà svolgere la verifica iniziale prevista dall'art. 13 del DM 120/2014 e disciplinata dalle deliberazioni n. 6 e n.7 dell'Albo dei Gestori ambientali, per vedersi riconosciuta l'idoneità per svolgere tale ruolo.

Si sottolinea però che ai sensi dell'art. 3 *(Disposizioni transitorie)*[6] della delibera n. 6, **il Responsabile Tecnico delle imprese e degli enti iscritti alla data di entrata in vigore della presente deliberazione può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio per cinque anni dalla data di entrata in vigore della suddetta delibera anche per altre imprese iscritte o che si iscrivono nella stessa categoria, stessa classe o classi inferiori e può sostenere la verifica di aggiornamento a partire dal 2 gennaio 2021.**

In merito alle domande presentate alla data di entrata in vigore della delibera in questione specifica, infine, si chiarisce che le stesse saranno istruite e deliberate ai sensi delle previgenti disposizioni.

***

2. Requisiti e Modalità di iscrizione alle verifiche

La disciplina delle verifiche è oggetto della deliberazione n. 7 che, come già detto, individua **le sedi, le date, i criteri** e **le modalità di svolgimento** delle stesse.

Rinviando alla consultazione della delibera stessa per un'analisi più approfondita, in questa sede ci si limita a ricordare che per essere ammesso alle verifiche è necessario dimostrare i seguenti requisiti:

1) essere cittadino italiano o cittadino di Stati membri della UE o cittadino di un altro Stato, a condizione che quest'ultimo riconosca analogo diritto ai cittadini italiani, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera *a),* del DM 120/2014.
2) essere in possesso di diploma di scuola secondaria di secondo grado. Sono dispensati da tale obbligo i responsabili tecnici delle imprese iscritte alla data del 16 ottobre 2017.
3) aver provveduto al versamento del contributo di 90 euro alla Camera di commercio sede della Sezione regionale competente all'organizzazione della verifica.

Per quanto riguarda le modalità di iscrizione alla verifica, invece, la domanda di iscrizione deve essere inviata, **a pena di improcedibilità**, esclusivamente **per via telematica** non prima del termine di sessanta giorni e non oltre il termine di quaranta giorni antecedenti la data di svolgimento della verifica stessa.

Il candidato che vuole iscriversi, quindi, si dovrà collegare al sito dell'Albo nazionale gestori ambientali www.albonazionalegestoriambientali.it e compilare l'apposito modello[7] indicando, tra l'altro:

- la data;
- la sede dell'esame;
- il modulo per il quale intende sostenere la verifica.

Il candidato, successivamente, riceverà via e-mail conferma dell'iscrizione con l'indicazione della data, della sede e del modulo specialistico oggetto della verifica.

In sede di prima applicazione, ci si potrà iscrivere per un solo modulo specialistico da sostenere nella sede di esame prescelta, lasciando quindi spazio a valutare, nel prossimo futuro, la possibilità di sostenere le verifiche per più moduli specialistici nella stessa sede di verifica.

Le commissioni di esame sono composte dalle Sezioni regionali sedi delle verifiche, integrate da un componente designato dal Comitato nazionale. Le

Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina

6 Art. 3: *"1. Il responsabile tecnico delle imprese e degli enti iscritti alla data di entrata in vigore della presente deliberazione può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio per cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente deliberazione anche per altre imprese iscritte o che si iscrivono nella stessa categoria, stessa classe o classi inferiori.*
2. Il responsabile tecnico di cui al comma 1 può sostenere la verifica e l'aggiornamento dal 2 gennaio 2021.
3. Con successive deliberazioni sono stabilite le sedi, le date e le modalità e lo svolgimento delle verifiche.
4. Le domande relative alla nomina dei responsabili tecnici presentate alla data di entrata in vigore della presente deliberazione sono istruite e deliberate ai sensi delle previgenti disposizioni".

7 È fatto obbligo al candidato, in caso di modifiche, di aggiornare i dati comunicati in sede di domanda di iscrizione. L'Albo, infatti, non assume alcuna responsabilità in caso di mancata ricezione delle comunicazioni inerenti le verifiche.

di *Greta Catini* ALBO

funzioni di Presidente, invece, sono svolte dal Presidente della Sezione regionale o, in mancanza, dal Vice Presidente. In caso di assenza di entrambi, le funzioni di Presidente sono assunte dal componente designato dal Comitato nazionale.

***

3. Validità delle verifiche

La verifica iniziale prevista per acquisire la qualifica professionale di Responsabile Tecnico ha validità per cinque anni, a decorrere dalla data del suo superamento.

Ad un anno dalla scadenza dei cinque anni di validità il Responsabile Tecnico potrà sostenere la verifica di aggiornamento.

Si evidenzia comunque che la delibera n.6, all'art. 2 *(Verifiche di idoneità del Responsabile tecnico)*[8] pone un **limite alla possibilità di risostenere la verifica** in caso di mancato superamento. L'articolo prevede, infatti, che il candidato non possa risostenere la verifica, sullo stesso modulo, prima che siano trascorsi sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito negativo.

Si ricorda, inoltre, che tale verifica non è richiesta, come previsto dall'art. 13 del DM del 3 giugno 2014, al legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale.

***

CONCLUSIONI

Con la pubblicazione dei quiz sul sito dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, quindi, gli aspiranti alla qualifica professionale di Responsabile Tecnico hanno la possibilità di prepararsi adeguatamente e di comprendere quali saranno le materie su cui verterà la Verifica iniziale, oltre che quelle di aggiornamento, ed il livello di preparazione richiesto.

Le materie oggetto di verifica sono numerose e senza dubbio complesse, ma bisogna sottolineare che i potenziali candidati hanno ancora tempo per prepararsi adeguatamente.

Le date per sostenere l'esame, infatti, ad eccezione di quella fissata per la Regione Veneto prevista per dicembre 2017, sono tutte fissate al 2018[9] e **la pubblicazione dei Quiz, dai quali verranno estratte le domande oggetto di verifica, consente ai soggetti interessati di avere una maggiore cognizione rispetto alla difficoltà dell'esame.**

Corsi intensivi di preparazione all'esame di Responsabile Tecnico

MODULO OBBLIGATORIO e MODULO SPECIALISTICO cat. 1-4-5
BOLOGNA
20-21-22-23-24 novembre 2017

MODULO OBBLIGATORIO
Responsabile Tecnico
BOLOGNA
20-21-22 novembre 2017

MODULO SPECIALISTICO
***Responsabile Tecnico* cat. 1-4-5**
BOLOGNA
23-24 novembre 2017

www.ambientelegale.it *(area formazione)*
formazione@ambientelegale.it

Pubblicati i quiz di idoneità al ruolo di Responsabile Tecnico: l'esame si avvicina

8 Art. 2: *"Le materie oggetto delle verifiche di idoneità sono riportate nell'allegato "C". I quiz oggetto delle verifiche sono approvati dal Comitato nazionale, sono pubblicati sul sito dell'Albo nazionale gestori ambientali http://www.albonazionalegestoriambientali.it e sono periodicamente aggiornati.*
2. L'idoneità conseguita mediante verifica iniziale ha validità pari a cinque anni a decorrere dalla data del superamento della verifica stessa.
3. In caso di mancato superamento della verifica, la stessa, per il medesimo modulo, può essere sostenuta decorsi almeno sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito negativo.
4. La verifica di aggiornamento dell'idoneità può essere sostenuta a decorrere da un anno prima della scadenza del quinquennio di validità; la validità della verifica di aggiornamento decorre dalla data di scadenza di cui al comma 2.
5. È dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che abbia ricoperto e ricopra contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico e che, al momento della domanda, abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione per almeno venti anni. Sono consentite interruzioni intermedie, non intervenute nell'ultimo anno di attività, uguali o inferiori al venti per cento di detto periodo".

9 Sul punto si veda l'Allegato A, Calendario delle verifiche, della Delibera n. 7 del 30 maggio 2017.

Operazioni di recupero rifiuti, il potere di controllo dell'autorità competente

Nota a sentenza T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, Sent. 11 gennaio 2017, n. 6

di ***CLAUDIA ANNALORO***
Dott.ssa in Giurisprudenza-*Trainee*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

L'art. 216 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che l'attività di recupero rifiuti può essere iniziata decorsi 90 giorni dall'invio della comunicazione di inizio attività alla provincia territorialmente competente. La stessa norma stabilisce altresì che, la Provincia, accertata la regolarità dell'istanza, provvede ad iscrivere l'impresa richiedente in un apposito registro. Da ultimo, è stabilito inoltre che, qualora sia accertato il mancato rispetto dei requisiti normativamente richiesti, la Provincia vieta l'inizio o la *prosecuzione* della suddetta attività, salvo che l'interessato non si conformi alla normativa di settore nel termine fissato. La giurisprudenza amministrativa, sulla base dei consolidati principi di protezione ambientale, si esprime sul potere dell'amministrazione di denegare l'esercizio dell'attività di recupero rifiuti oltre lo spirare del termine di novanta giorni normativamente previsto.

IN SINTESI

- **L'art. 216 del D.Lgs. 152/2006 prevede una procedura semplificata per l'attività di recupero rifiuti. In particolare, ai sensi di tale norma, tale attività può essere intrapresa decorso il termine di 90 giorni dall'avvenuto invio di una comunicazione di inizio attività alla Provincia competente;**
- **nello specifico, il comma 4 di tale disposizione stabilisce che, qualora la Provincia accerti il mancato rispetto dei requisiti richiesti, vieta l'inizio o la prosecuzione dell'attività di recupero;**
- **tale disposizione è stata più volte oggetto di contenzioso giudiziario a seguito dei ricorsi presentati da società operanti nel settore dei rifiuti avverso i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività intervenuti oltre il termine di novanta giorni normativamente previsto;**
- **sulla base di una interpretazione testuale della norma e in ossequio ai principi di protezione ambientale, la giurisprudenza amministrativa è ormai concorde nel ritenere che il potere di contro dell'amministrazione competente perduri oltre lo spirare del termine di novanta giorni.**

di *Claudia Annaloro* AUTORIZZAZIONI

1. Il fatto

La recente vicenda processuale che ha dato al Tribunale Amministrativo del Lazio l'occasione di esprimersi sul tema della perduranza del potere amministrativo di denegare l'esercizio dell'attività in semplificata di cui all'art. 216 del D.Lgs. 152/2006[1] oltre i novanta giorni previsti dalla normativa di settore, prende le mosse dal ricorso presentato da una società operante nel settore della gestione dei rifiuti e, in particolare, nel settore del recupero di rifiuti, avverso il provvedimento di diniego dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) rilasciato dalla Provincia territorialmente competente. In particolare, nell'*iter* amministrativo di rilascio dell'autorizzazione precedente al giudizio, la Provincia territorialmente competente aveva dapprima inviato alla società ricorrente due note amministrative con le quali evidenziava alcune problematiche tecniche nonché l'assenza di talune autorizzazioni necessarie, e, in seguito, sulla base di tali mancanze, disposto il formale diniego alla Autorizzazione Unica Ambientale richiesta. Ebbene, la società istante, naturalmente in disaccordo con la posizione della Provincia, proponeva ricorso giudiziale adducendo, in particolare, quattro motivi di impugnazione.

Nello specifico:

- con il primo motivo di impugnazione la tesi difensiva lamentava la violazione e la falsa applicazione dell'art. 216 del D.Lgs. n. 152/2006 (di seguito anche TUA) nonché della Legge n. 241 del 1990[2]. E specificatamente il ricorrente asseriva che, in primo luogo, l'Amministrazione aveva illegittimamente esercitato la potestà inibitoria per motivi *diversi* rispetto a quelli espressamente previsti dall'art. 216 del TUA e, inoltre, non aveva mai diffidato la società ad adeguarsi alla normativa vigente entro il termine normativamente previsto;
- in secondo luogo, il ricorrente eccepiva la violazione e la falsa applicazione del D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59[3] il quale, nello stabilire la procedura di rilascio della autorizzazione unica ambientale, prevede che il potere di verifica da parte dell'autorità competente deve avvenire entro trenta giorni dal ricevimento della domanda. Trascorso tale termine la domanda si intende correttamente presentata;
- in terzo luogo, la difesa lamentava la violazione degli artt. 1 e *ss* della legge 241 del 1990 in quanto, nonostante il ricorrente avesse prodotto l'integrazione della documentazione richiesta, l'autorità competente chiedeva allo Sportello Unico di archiviare il procedimento per nuove ed ulteriori ragioni senza tenere conto dell'apporto collaborativo dell'impresa;
- da ultimo, il ricorrente lamentava l'ulteriore violazione dell'art. 216 del TUA e del DPR 59 del 2013 in quanto il provvedimento di diniego della domanda inoltrata al ricorrente non conteneva l'indicazione delle norme e delle prescrizioni tecniche che l'autorità assumeva come violate.

***

2. La decisione

Al fine di comprendere la decisione in commento e, in particolare, il principio giuridico in essa espresso, conviene prendere le mosse, seppur brevemente, dalla disciplina recante l'istituto oggetto della vicenda giudiziaria sopra descritta, ovverosia la procedura semplificata per lo svolgimento delle operazioni di recupero di rifiuti di cui all'art. 216 del D.lgs. 152/2016.

Ebbene, la norma in questione, in via generale stabilisce essenzialmente che, a condizione che siano rispettate le garanzie di tutela ambientale di cui all'art. 214 commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. 152/2006, l'attività di recupero rifiuti può essere svolta decorsi novanta giorni dall'invio di una apposita comunicazione di inizio attività alla provincia territorialmente competente. In particolare, i successivi commi 3 e 4 stabiliscono testualmente che "*3. La provincia iscrive*

1 Art. 216 (*operazioni di recupero*), comma 1 del D.Lgs. 152/2006: "*a condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente. Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a), di veicoli fuori uso di cui all'articolo 227, comma 1, lettera c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della predetta comunicazione*".

2 Legge del 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

3 Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 "*Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35*".

in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività e, entro il termine di cui al comma 1, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti. A tal fine, alla comunicazione di inizio di attività, a firma del legale rappresentante dell'impresa, è allegata una relazione dalla quale risulti:

a) il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche di cui al comma 1;
b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti;
c) le attività di recupero che si intendono svolgere;
d) lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, nonché l'utilizzo di eventuali impianti mobili;
e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

4. La provincia, qualora accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione."

Dunque, a norma di tali disposizioni:

- la Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che inviano la comunicazione di cui al comma 1 e ne verifica, d'ufficio, la sussistenza dei presupposti normativamente richiesti;
- qualora l'autorità competente accerti la mancata sussistenza dei requisiti richiesti dispone, con provvedimento motivato, il divieto di inizio attività. Non solo, la stessa norma specifica inoltre che l'autorità è altresì legittimata a disporre il divieto di prosecuzione dell'attività qualora, in epoca successiva all'iscrizione, vengano meno i requisiti per il mantenimento della posizione, salvo che, in ogni caso, l'interessato non provveda, entro il termine stabilito dall'autorità competente, a conformare la propria attività alla normativa vigente.

La giurisprudenza amministrativa[4] si è più volte espressa sul potere dell'amministrazione di denegare l'esercizio dell'attività di recupero rifiuti in semplificata di cui all'art. 216, comma 4 del TUA oltre i novanta giorni sopra menzionati. La questione, invero, è stata più volte oggetto di ricorso giudiziale da parte di imprese operanti nel settore dei rifiuti ed autorizzate con procedura semplificata alle attività di recupero degli stessi, le quali, per l'appunto, a seguito dello spirare del termine di novanta giorni, hanno visto denegarsi tale autorizzazione sulla base di una sopravvenuta mancanza dei requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività di recupero. L'eccezione generalmente sollevata dalle tesi difensive, in sostanza, lamentava la violazione dell'art. 216 del D.Lgs. 152/2006 per *eccesso di potere* sulla base del principio secondo cui il provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività emesso dalle provincie territorialmente competente sarebbe stato, di fatto, *tardivo*, posto che le imprese avrebbero ottenuto l'autorizzazione semplificata alle operazioni di recupero rifiuti in virtù del principio del *silenzio assenso*. Ebbene in un primo momento tale ricostruzione interpretativa sembrava aver incontrato il parere favorevole della giurisprudenza amministrativa. In merito è bene specificare che, la giurisprudenza a cui si fa riferimento è relativa al periodo di vigenza del D.Lgs. 22/1997[5], oggi abrogato dal Testo Unico Ambientale, il quale, precisamente all'art. 33[6] preve-

Operazioni di recupero rifiuti, il potere di controllo dell'autorità competente

4 *Ex multis* Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 2004. n. 2707; TAR Toscana, Sez. II 14 dicembre 2007 n. 4841; TAR Lombardia, Sez. Iv, 28 settembre 2011, n. 2311

5 D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 "*Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*".

6 Art. 33 (*operazioni di recupero*), commi 1, 3 e 4 del D.Lgs. 22/1997: "*1. A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 31, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia territorialmente competente.*
2. […]
3. La Provincia iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività ed entro il termine di cui al comma 1 verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti. A tal fine alla comunicazione di inizio di attività è allegata una relazione dalla quale deve risultare:
a) il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche di cui al comma 1;
b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti;
c) le attività di recupero che si intendono svolgere;
d) stabilimento, capacità di recupero e ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti sessi sono destinati ad essere recuperati;
e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

di *Claudia Annaloro* AUTORIZZAZIONI

deva essenzialmente quanto oggi stabilisce l'art. 216 del D.Lgs. 152/2006, ovverosia che decorsi novanta giorni dall'invio della comunicazione di inizio attività, l'impresa era legittimata allo svolgimento delle operazioni di recupero rifiuti. In tale termine, l'autorità competente aveva l'onere di verificare d'ufficio la sussistenza dei requisiti richiesti normativamente per l'iscrizione e, da ultimo, anche tale norma stabiliva che qualora la Provincia avesse accertato il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni previste, disponeva, con provvedimento motivato, il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non si fosse conformato alla normativa di settore.

In particolare, in occasione di un ricorso presentato da una società operante nel settore del recupero dei rifiuti che lamentava l'illegittimità del provvedimento con il quale la provincia revocava l'iscrizione al registro delle imprese abilitate a svolgere attività di recupero oltre i novanta giorni stabiliti dalla norma, il Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana si pronunciava in tal senso: "*l'effetto giuridico dello spirare del termine di novanta giorni dalla presentazione della comunicazione per l'iscrizione nel registro provinciale delle imprese che esercitano attività di recupero rifiuti sia* (è) *costituito dal consolidarsi della posizione dell'interessato e, nello stesso tempo, dalla consumazione del potere inibitorio da parte dell'Amministrazione procedente. […]* ***quand'anche l'Amministrazione dovesse rilevare una insussistenza dei presupposti che consentono la registrazione dell'impresa nel registro ovvero il mantenimento di quella posizione, essa non potrà mai recta via intervenire in senso pregiudizievole nei confronti dell'iscritto ma dovrà attivare una procedura di secondo grado al fine di adottare in via di autotutela e con il conforto partecipativo dell'interessato gli atti di annullamento o revoca che la situazione consiglia ovvero impone***"[7].

Secondo il giudice amministrativo toscano, dunque, lo spirare del termine di novanta giorni:

- costituisce il consolidarsi della posizione del soggetto istante, il quale, dunque, è legittimato all'esercizio dell'attività di recupero sulla base del principio del *silenzio-assenso*;
- è *inibitorio* del potere amministrativo di denegare l'attività di recupero rifiuti così concessa oltre il termine di novanta giorni.

Il collegio affermava inoltre che, qualora i requisiti per il mantenimento della posizione dell'impresa fossero venuti meno oltre tale termine, l'amministrazione non può mai intervenire direttamente sulla posizione dell'impresa ma dovrà piuttosto instaurare un giudizio di secondo grado al fine di adottare un espresso provvedimento di diniego, permettendo in tal modo la partecipazione del soggetto interessato.

Tale principio, così come sopra esposto, è stato tuttavia definitivamente superato a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico Ambientale. In tempi più recenti, infatti, sono intervenute diverse pronunce giurisprudenziali che hanno deviato l'orientamento verso una posizione di riconoscimento del potere amministrativo di intervenire oltre il termine normativamente stabilito, rendendo quindi maggioritaria quella interpretazione giurisprudenziale che già prima dell'entrata in vigore dello Testo Unico Ambientale si discostava dalle affermazione sopra riportate[8]. La questione, in particolare, è stata affrontata in una interessante sentenza del TAR Lombardia, precisamente la n. 2311 del 28 settembre 2011, nella quale il giudice amministrativo spiega la ragione giuridica per cui l'interpretazione precedentemente proposta dal Tribunale toscano non può essere condivisa.

Per riportare esattamente le parole del giudice lombardo, questo afferma testualmente che "*benché la comunicazione di cui trattasi sortisca effetto già per il decorso del termine di 90 giorni, in assenza di specifici divieti o richieste di integrazioni documentali*

4. Qualora la Provincia accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1 dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente dette attività ed i suoi effetti entro il termine prefissato dall'amministrazione."

7 TAR Toscana, Sez. II 14 dicembre 2007 n. 4841.

8 Consiglio di Stato, Sez. V, 4 maggio 2004. n. 2707: "*L'articolo 33 del D.Lgs. 5 luglio 1997, n. 22, contenente attuazione di direttiva CEE in materia di smaltimento di rifiuti, e integralmente trascritto nella motivazione della sentenza impugnata, prevede una procedura semplificata, mediante denunzia d'inizio d'attività, di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti. Il comma 1 dispone che l'attività possa essere intrapresa decorsi novanta giorni dalla comunicazione d'inizio di attività alla provincia territorialmente competente, il comma 3 prevede che entro quel termine la provincia verifichi d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti per l'esercizio dell'attività, e il comma 4 prevede che, accertato il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, la provincia disponga il divieto d'inizio dell'attività. È chiaro dall'insieme delle tre norme, benché nessuna delle anzidette disposizioni lo dica espressamente, che si tratta di una procedura per silenzio assenso e che il divieto deve intervenire entro il termine di novanta giorni, altrimenti tutta la procedura mancherebbe di senso*".

da parte della Provincia, sulla scorta dei meccanismi tipici del silenzio assenso, ***la comunicazione medesima, pur sortendo l'effetto operativo di legittimare l'attività con il decorso dei termini di legge, soggiace alle disposizioni richiamate dall'art. 31, ultima comma, del D.Lgs. 22/1997 (oggi art. 214 del T.U. Ambiente), ovvero le statuizioni sulla veridicità delle comunicazioni rese e dei relativi atti che la compongono, nonché il divieto di conformazione se si siano rese dichiarazioni false*** *e l'espressa previsione di applicazione della sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato. Inoltre poiché la disposizione del terzo comma dell'art. 216 prevede espressamente che la Provincia verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti, disponendo non solo il divieto di inizio ma anche quello di prosecuzione della medesima, si deve ritenere che tale potere di controllo sia esercitabile anche in caso di accertamento successivo alla decorrenza dei termini di inizio attività, qualora si verifichino irregolarità od il mancato rispetto della norma tecnica a presupposto della quale viene svolta l'attività, senza che sia necessaria la rimozione del provvedimento di assenso tacito. Ne consegue che nessuna consumazione del potere di controllo provinciale si è verificata per il fatto che il diniego di autorizzazione è stato emanato oltre un anno dopo la presentazione della domanda.".* Con tali affermazioni, in sostanza, il giudice amministrativo ammette il meccanismo tipico del *silenzio-assenso* in ragione del quale la comunicazione al decorso del termine dei 90 giorni e in assenza di divieti o richieste di integrazioni da parte dell'amministrazione l'attività è legittimata, tuttavia lo stesso afferma altresì che:

- la concreta esplicazione di tale effetto soggiace a quanto disposto dall'art. 214 del T.U.A. ovverosia alle disposizioni relative alla *veridicità* delle dichiarazioni rese dal soggetto istante con il relativo divieto di conformazione del provvedimento qualora siano state rese false dichiarazioni;
- posto che il terzo comma dell'art. 216 prevede espressamente che la provincia, a seguito della verifica sulla sussistenza dei requisiti normativamente richieste, ha il potere di denegare, non solo l'inizio dell'attività, ma anche la sua prosecuzione, ne deriva il principio secondo cui tale potere è legittimamente esercitabile anche in caso di accertamento successivo allo spirare del termine di novanta giorni dalla ricezione della comunicazione da parte del soggetto istante.

Ma non solo, a sostegno del riconoscimento del potere dell'amministrazione di denegare l'attività oltre il termine di novata giorni, il Collegio nella stessa pronuncia si spinge ancora oltre, statuendo espressamente il principio per cui, posto che "*l'art. 216 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce al primo comma che l'autorizzazione semplificata opera a condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, ne consegue che non si può ritenere che la previsione della comunicazione di inizio di attività costituisce una forma di liberalizzazione dell'attività*" ed invero, lo stesso aggiunge che "*sebbene tra gli scopi del T.U. ambientale i sia anche quello di favorire il recupero di rifiuti rispetto alle tradizionali attività di smaltimento, la legge non ha voluto, con gli artt. 214 e ss. Del D.Lgs. 152/2006, ritenere che il recupero sia attività irrilevante dal punto di vista ambientale, quanto piuttosto sottoporla ad un regime amministrativo ambientale semplificato e di favore, a condizione però che siano rigidamente osservati i limiti stabili dal D.L. 5/05/1998 per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi. Solo il rispetto di fatto di queste condizioni legittima la piena efficacia della d.i.a. e la conseguente iscrizione all'Albo Gestori Ambientali.*"

Con tali affermazioni, dunque, il giudice amministrativo si premura di specificare che l'attività di recupero rifiuti deve essere considerata, in ogni caso, quale attività di gestione degli stessi soggiacendo pertanto a tutti i limiti ed i vincoli di natura ambientale. Ed infatti, se è vero da un lato che, l'art. 216 del TUA rappresenta una espressa accezione alla regola aurea del diritto ambientale secondo cui ogni attività capace di provocare un impatto ambientale deve essere espressamente autorizzata dall'amministrazione competente[9], è d'altro canto vero che, no-

9 Cfr. TAR Lazio Roma, Sez. II quater, 7 ottobre 2014, n. 10225: "*nel settore della normativa ambientale vige la regola "aurea" secondo la quale ogni operazione o attività che possa provocare impatto ambientale sia previamente autorizzata dalla Pubblica amministrazione competente. Nondimeno, come tutte le regole, anche questa presenta eccezioni che, ovviamente, debbono essere previste dallo stesso legislatore. In tale alveo può inserirsi l'eccezione normativa costituita dalle previsioni che consentono di svolgere attività di recupero di rifiuti - e in particolare di quelli non pericolosi - senza obbligo di acquisire previamente la ordinaria autorizzazione.*
L'incipit è dato dalla previsione degli artt. 24 e 25 della direttiva sui rifiuti n. 2008/98/CE secondo i quali:
- art. 24 (Deroghe all'obbligo di autorizzazione): "1. Gli Stati membri possono dispensare dall'obbligo di cui

di *Claudia Annaloro* AUTORIZZAZIONI

nostante il principio di gerarchia dei rifiuti stabilisca, nell'ordine di priorità delle operazioni di gestione, che questa debba essere preferita allo smaltimento, non deve tuttavia ritenersi che la stessa non sia sottoposta ai vincoli ambientali.

Ebbene, tali principi sono stati più volte richiamati dalla giurisprudenza amministrativa[10] a sostegno della tesi secondo cui non occorre l'instaurazione di un secondo procedimento amministrativo di annullamento della autorizzazione, qualora siano scaduti i novanta giorni normativamente previsti.

Ed invero, da ultimo, la recente sentenza riportata in commento ribadisce tale linea di pensiero affermando testualmente che "***posto che le succitate disposizioni (art. 216 del D.lgs. 152/2006) prevedono espressamente che la Provincia verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti, disponendo non solo il divieto di inizio dell'attività ma anche quello di prosecuzione della medesima, si deve ritenere che il potere di controllo sia esercitabile anche in caso di accertamento successivo alla decorrenza dei termini di inizio attività, qualora si verifichino irregolarità od il mancato rispetto delle norme tecniche a presupposto delle quali viene svolta l'attività, senza che sia necessaria la rimozione del provvedimento di assenso tacito (atteso che non è richiesta l'adizione espressa di un siffatto provvedimento ma è sufficiente l'iscrizione nel registro, operazione che sostituisce qualsiasi provvedimento autorizzatorio)*** *(cfr. sul punto T.A.R. Lazio Roma, sez. II. 7/10/2014, n. 10225)*".

In ossequio alla linea giurisprudenziale sopra riportata, dunque, il Collegio in tale sede ribadisce il principio secondo il quale il potere di controllo da parte dell'amministrazione competente deve considerarsi legittimo anche allo spirare del termine di 90 giorni dall'avvenuta iscrizione nel registro, sottolineando l'ulteriore motivo di tale interpretazione secondo cui, posto che alcun provvedimento espresso è richiesto dalla norma nel momento di "*accettazione*" dell'istanza, allo stesso modo, in ipotesi di irregolarità, alcun provvedimento espresso deve essere richiesto per il diniego sopravvenuto dell'autorizzazione. Sulla base di tali motivazioni, dunque, il giudice amministrativo dichiara infondato e respinge il ricorso presentato.

***

CONCLUSIONI

In conclusione sulla disamina giurisprudenziale svolta si può sinteticamente affermare che, la giurisprudenza amministrativa è ormai conforme nel ritenere che il potere di controllo della pubblica amministrazione di vietare la prosecuzione dell'attività di recupero rifiuti *ex* art. 216 del D.Lgs. 152/2006 perduri oltre lo spirare del termine di novanta giorni normativamente previsto. Sulla base di una interpretazione testuale della norma e, altresì, in ossequio ai generali principi di protezione ambientale il giudice amministrativo riconosce alla autorità competente il potere di intervenire sull'autorizzazione senza che vi sia la necessità di instaurare un secondo procedimento amministrativo finalizzato all'emanazione di un provvedimento espresso di diniego.

all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le seguenti operazioni: a) smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; o b) recupero dei rifiuti".

- *art. 25 (Condizioni delle deroghe): "1. Gli Stati membri che intendono autorizzare una deroga a norma dell'articolo 24 adottano, per ciascun tipo di attività, regole generali che stabiliscano i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere oggetto di deroga, nonché il metodo di trattamento da utilizzare".*

10 Una fra tutte T.A.R. Lazio, Sez. II *quater*, 2 ottobre 2014, n. 10225.

CORSO DI ALTA FORMAZIONE

I rifiuti dalla A alla Z

(10 MODULI IN 5 GIORNATE)

	MILANO	BOLOGNA	ROMA
PRIMA GIORNATA	01 febbraio 2018	02 febbraio 2018	09 febbraio 2018
SECONDA GIORNATA	15 febbraio 2018	16 febbraio 2018	23 febbraio 2018
TERZA GIORNATA	01 marzo 2018	02 marzo 2018	09 marzo 2018
QUARTA GIORNATA	08 marzo 2018	09 marzo 2018	16 marzo 2018
QUINTA GIORNATA	22 marzo 2018	23 marzo 2018	23 marzo 2018

Il peso da verificarsi a destino e il controllo delle giacenze: consigli operativi per una corretta tracciabilità

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

ABSTRACT

Una delle domande più frequenti da parte dei produttori di rifiuti è quella di comprendere come *"sistemare"* le giacenze che si generano – in via del tutto involontaria – quando il produttore si avvale – nella compilazione del formulario della dicitura *"peso da verificarsi a destino"*. Ed infatti, a causa del naturale discostamento tra il *peso in partenza* e il *peso a destinazione* si generano delle differenze di peso – anche nel relativo registro di carico e scarico – che potrebbero ingenerare il sospetto che siano rimasti dei rifiuti nel deposito temporaneo. Tuttavia, la preoccupazione di *"far tornare i conti"* non sempre è foriera di buone prassi. Ecco quindi, qualche consiglio pratico per mantenere una corretta e veritiera tracciabilità senza stravolgere la *ratio* della normativa.

IN SINTESI

- **La *tracciabilità* dei rifiuti è un onere previsto in capo a tutti i soggetti coinvolti nella gestione degli stessi – dalla *produzione* a tutta la *gestione* - volto all'immediato controllo, attraverso le informazioni che devono essere ivi indicate, di un corretto svolgimento della filiera;**
- **attraverso la tracciabilità i soggetti coinvolti – per le rispettive sfere di competenza – attestano se stanno gestendo correttamente i rifiuti;**
- **quanto al produttore, il registro di carico e scarico fotografa il deposito temporaneo. È necessario, quindi, comprendere come annotare le operazioni in caso di verifica del peso a destino;**
- **la *verifica del peso a destino* è un'opzione di cui non ci si può sempre avvalere, a prescindere dalla circostanza che un peso pesato in partenza è sempre diverso da un peso pesato a destinazione;**
- **far combaciare i pesi nel registro non rappresenta necessariamente una buona prassi.**

di *Chiara Fiore*

TRACCIABILITÀ

1. Premessa

Una delle problematiche più riscontrate nella tenuta della tracciabilità dei rifiuti riguarda quella della gestione dei pesi, da parte del *produttore dei rifiuti*, quando lo stesso si avvale della dicitura "*peso da verificarsi a destino*".

Preoccupati, infatti di far "*combaciare le giacenze*", a fronte di un naturale discostamento del peso in partenza e quello verificato a destino, gli stessi elaborano spesso originali *escamotage* per "*far tornare i conti*".

Tuttavia– seppur certamente dettati da un'esigenza concreta (quella di attestare che nel deposito temporaneo non ci sono ulteriori giacenze e che quindi tutti i rifiuti sono stati conferiti a recupero o a smaltimento) e dalla totale buona fede – tali soluzioni non sempre portano a una corretta tracciabilità dei rifiuti, in quanto stravolgono la *ratio* sia dell'istituto stesso della *verifica del peso a destino* che della *tracciabilità* dei rifiuti in genere.

Chiariamo, quindi, cosa il Legislatore si aspetta dalla tracciabilità dei rifiuti per comprendere poi come concretamente porla in essere, soffermandoci sulla spinosa questione del peso dei rifiuti.

***

2. Sulla tracciabilità: a cosa serve?

La *tracciabilità* dei rifiuti è un onere previsto in capo a tutti i soggetti coinvolti nella gestione degli stessi – dalla *produzione*[1] a tutta la *gestione*[2] - volto all'immediato controllo, attraverso le informazioni che devono essere ivi indicate, di un corretto svolgimento della filiera.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 188–*bis* del Testo Unico Ambientale (di seguito anche TUA) – il quale ad oggi non è entrato ancora in vigore, ma che certamente può essere preso quale riferimento per meglio illustrare l'istituto da sempre presente nella gestione dei rifiuti[3] – è previsto che: "*1. In attuazione di quanto stabilito all'articolo 177, comma 4*[4]*, la tracciabilità dei rifiuti deve essere garantita dalla loro produzione sino alla loro destinazione finale.*

2. A tale fine, la gestione dei rifiuti deve avvenire:

a) nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009; oppure

b) nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193".

Alla luce di tale articolo, pertanto, si evince che la *tracciabilità* potrà essere garantita (per i fini sopra esposti):

- attraverso il sistema di tracciabilità elettronica (c.d. SISTRI), il quale è obbligatorio ai sensi e per gli effetti dell'art. 188–*ter*, primo comma[5],

1 Cfr. definizione *produttore*, art. 183, comma 1 lett. f) d.lgs. 152 del 2006 *"produttore di rifiuti": "il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)"*.

2 Cfr. definizione *gestione* art. 183, comma 1 lett. n) d.lgs. 152 del 2006 *"gestione": "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati"*.

3 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 del d.lgs. 205 del 2010, modificativo dell'intera parte IV del TUA, viene introdotto – *inter alia* – l'art. 188–*bis* e *ter* con la precisazione, al secondo comma, che*: "Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010, e successive modificazioni"*. Tale termine è quello del c.d. *doppio binario*, previsto dal comma 3–*bis* dell'art. 11 del D.L. 101 del 2013 convertito con L. 125 del 2013, il quale, a seguito delle modifiche apportate dall' art. 12, comma 1, lett. a), D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, prevede che lo stesso si prolunghi "*Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017*".

4 Art. 177, comma 4, d.lgs. 152 del 2006: "*I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:*
a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
b)senza causare inconvenienti da rumori o odori;
c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente".

5 Art. 188-*ter*, comma 1, d.lgs. 152 del 2006 "*Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei*

TRACCIABILITÀ

di *Chiara Fiore*

così come poi specificato dal Decreto Ministeriale del 24 aprile del 2014[6], per:

- i *produttori* di rifiuti *speciali pericolosi* con più di dieci dipendenti;
- i *trasportatori* di rifiuti *speciali pericolosi*;
- i *recuperatori* e gli *smaltitori* di rifiuti *speciali pericolosi*.

con la precisazione che, ai sensi del comma 3-*bis*[7], dell'art. 11 del D.L. 101 del 2013 così come convertito con L. 125 del 2013, e modificato da ultimo con il Milleproroghe D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, tali soggetti dovranno procedere sia agli adempimenti elettronici che a quelli cartacei – c.d. *doppio binario* – ferma restando la sola applicazione delle sanzioni sulla tracciabilità cartacea (limitandosi, invero, l'applicazione delle sanzioni sul SISTRI alle sole sanzioni amministrative per l'omessa iscrizione e l'omesso pagamento dei contributi, di cui all'art. 260-*bis*, primo e secondo comma[8], ridotte nella misura del 50 per cento), fintanto ché non subentrerà il nuovo concessionario e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.

- O attraverso la *tracciabilità cartacea* (Registro di Carico e Scarico, Formulario di Identificazione Rifiuti e MUD) per tutti i soggetti non obbligati ad aderire al SISTRI.

Quanto esposto, presuppone e conferma che la tracciabilità elettronica, nonché quella cartacea, sottostanno alle medesime regole, e - a seconda dell'adempimento richiesto dalla normativa - sono volte all'attestazione e alla verifica, in caso di denegati controlli, dei medesimi adempimenti da parte dei soggetti interessati.

*

Ad ogni buon conto, attraverso la tracciabilità, il Legislatore chiede di attestare come effettivamente vengono gestiti i rifiuti, dal deposito temporaneo all'impianto di conferimento.

Da qui, la sua importanza e rilevanza: attraverso, infatti, tali autodichiarazioni imposte dalla normativa i soggetti coinvolti – per le rispettive sfere di compe-

rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. Sono altresì tenuti ad aderire al SISTRI, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità di applicazione a regime del SISTRI al trasporto intermodale".

6 D.M. 24 aprile 2014 "*Disciplina delle modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, ex articolo 188-ter, comma 1 e 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006*".

7 Art. 11, comma 3-*bis*, del D.L. 101 del 2013 così come convertito con L. 125 del 2013, e modificato da ultimo con il Milleproroghe D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19: *"Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017, al fine di consentire la tenuta in modalità elettronica dei registri di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le opportune modifiche normative continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, nonché le relative sanzioni. Durante detto periodo, le sanzioni relative al SISTRI di cui agli articoli 260-bis, commi da 3 a 9, e 260-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, non si applicano. Le sanzioni relative al SISTRI di cui all'articolo 260-bis, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 1° aprile 2015. Con il decreto di cui al comma 4, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede alla modifica e all'integrazione della disciplina degli adempimenti citati e delle sanzioni relativi al SISTRI, anche al fine di assicurare il coordinamento con l'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal comma 1 del presente articolo. Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017, le sanzioni di cui all'articolo 260-bis, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono ridotte del 50 per cento".*

8 Art. 260–*bis*, primo e secondo comma, D.Lgs. 152 del 2006: *"1. I soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nei termini previsti, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro.*

di *Chiara Fiore*

tenza – attestano se stanno gestendo correttamente i rifiuti. È quindi necessario manovrare con perizia gli adempimenti non solo per non generare irregolarità nella tracciabilità, ma soprattutto per non attestare – seppur in buona fede – delle gestioni di rifiuti irregolari, con aggravio di controlli e sanzioni.

Quanto all'oggetto della presente trattazione, quindi, è bene prima chiarire *quale* attività viene tracciata da parte del *produttore* e poi *come* la stessa debba essere correttamente attestata.

***

3. Il registro di carico e scarico (o registro cronologico) del produttore – ecco come si dichiara il deposito temporaneo

Il *registro di carico e scarico* ovvero il *registro cronologico* del Sistri per il produttore dei rifiuti, sono i documenti che attestano (a chi controlla) il criterio seguito per l'organizzazione del *deposito temporaneo* e soprattutto la regolarità dello stesso.

A tal proposito, si rileva che il *deposito temporaneo* è il raggruppamento dei rifiuti svolto nel luogo di produzione, nel rispetto cumulativo delle seguenti condizioni stabilite dall'art. 183, comma 1, lett. *bb):*

1. *"i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;*
2. ***i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;***
3. *il "deposito temporaneo" deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;*
4. *devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;*
5. *per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo".*

Nello specifico, la connessione tra le operazioni di *carico* e di *scarico* consentono al controllore di verificare il criterio – *temporaneo* ovvero *quantitativo* di cui al punto n. 2) - sulla base del quale viene svolto il *deposito temporaneo.*

Il *produttore*, infatti, potrà avviare i rifiuti a *recupero/smaltimento* o:

- "*con cadenza almeno* ***trimestrale****, indipendentemente dalle quantità in deposito*" (criterio temporale); o
- "*quando il quantitativo di rifiuti in deposito* ***raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi***" (criterio quantitativo).

Il primo criterio, quindi, privilegia i grandi produttori i quali, indipendentemente dalla quantità dei rifiuti prodotti potranno avviare con cadenze trimestrali i rifiuti a recupero/smaltimento.

Il secondo criterio invece privilegia i piccoli produttori che potranno procedere ad avviare a recupero/smaltimento i rifiuti prodotti **solo al raggiungimento di un determinato quantitativo** (al fine di limitare i costi di gestione).

È bene rilevare che oltre al limite complessivo di 30 metri cubi, il produttore dovrà fare attenzione in ogni caso che i rifiuti pericolosi non superino i 10 metri cubi.

In altri termini, laddove il produttore non abbia raggiunto il volume massimo di 30 metri cubi di rifiuti complessivi, ma abbia comunque raggiunto i 10 me-

Il peso da verificarsi a destino e il controllo delle giacenze: consigli operativi per una corretta tracciabilità

2. I soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro. All'accertamento dell'omissione del pagamento consegue obbligatoriamente, la sospensione immediata dal servizio fornito dal predetto sistema di controllo della tracciabilità nei confronti del trasgressore. In sede di rideterminazione del contributo annuale di iscrizione al predetto sistema di tracciabilità occorre tenere conto dei casi di mancato pagamento disciplinati dal presente comma".

tri cubi di quelli pericolosi, dovrà attivarsi per avviare a recupero/smaltimento i predetti rifiuti, pena l'assoggettabilità alle sanzioni sul *deposito irregolare* di cui all'art. 256, comma 2[9] D.Lgs 152/2006.

In ogni caso, la norma è chiara nel precisare che il *deposito temporaneo*, anche laddove non abbia raggiunto i limiti quantitativi prescritti dalla norma, non potrà superare **un anno di durata.**

*

Ebbene, come anticipato, i riferimenti incrociati tra i *carichi* e gli *scarichi* nel registro (sia cartaceo che elettronico) consentono di verificare il criterio scelto dal produttore, e soprattutto, se una volta scelto, lo stesso venga rispettato.

Ed infatti,

- Se il produttore opta per il *criterio temporale*, le annotazioni di scarico – in cui si dovrà inserire il Fir di riferimento (ed infatti lo scarico non è nient'altro che lo scarico fisico dei rifiuti al trasportatore) e l'indicazione del carico/dei carichi/o di parte del carico che, per l'appunto, si sta scaricando - dovranno portare una data che non sia successiva ai tre mesi dalla data del carico di riferimento.
- Se il produttore opta, invece, per il *criterio quantitativo* presumibilmente si avranno una somma di carichi che verranno conferiti al trasportatore un'unica volta e quindi annotati in un unico scarico. Da tale connessione si potrà evincere sia il rispetto del criterio quantitativo, ma soprattutto si potrà e dovrà verificare che la data di scarico non sia successiva l'anno rispetto al carico più risalente che si sta scaricando.

Ciò posto, risulta a questo punto evidente il problema del peso: se a destinazione il peso è maggiore rispetto a quello in partenza, come può dimostrare il produttore che non ha aggiunto più rifiuti rispetto a quelli effettivamente conferiti al trasportatore?

Se il peso a destinazione è inferiore, come potrà il produttore dimostrare che la differenza di peso che risulta non sia ancora nel deposito temporaneo, con esposizione al rischio sanzionatore?

Si procederà quindi di seguito ad illustrare la *ratio* della verifica del peso a destino e a fornire – da ultimo – concrete soluzioni operative.

***

4. Sulla verifica del peso a destino

La dicitura "*verifica del peso a destino*", non attiene al registro bensì si trova nel modello di *formulario* così come approvato dal DM 1 aprile 1998 n. 145, consentendo alle aziende produttrici di rifiuti di trascrivere il peso verificato "*a destino*". Nell'*Allegato B* del predetto decreto, al punto 6) è, infatti, prevista l'indicazione in "*kg o litri*" ed "*il peso da verificarsi a destino*".

Tuttavia, non tutti sanno che la possibilità di avvalersi della citata indicazione, non è consentita in ogni caso in cui il peso in partenza differisca da quello a destinazione, circostanza questa che ricorre per la quasi totalità dei trasporti. Ed invero un peso pesato in partenza quasi sempre differisce da un peso pesato a destinazione, per cause "*fisiologiche*" quali, la taratura della bilancia, il consumo del carburante, etc.

Ai sensi e per gli effetti della circolare 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98[10], esplicativa sulla compilazione dei registri di carico/scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti punto 1), lett. *t)* della Circolare in commento, si legge, infatti, che: "*alla voce "quantità", casella 6, terza sezione, dell'allegato B, al decreto ministeriale n. 145/1998, deve* ***sempre essere indicata*** *la quantità di rifiuti trasportati.* ***Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella relativa alla voce "Peso da verificarsi a destino" nel caso in cui***

- ***per la natura del rifiuto;***
- ***o per l'indisponibilità di un sistema di pesatura***

si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra le quantità di rifiuti in partenza e quelle a destinazione".

Da questa formulazione si comprende in primo luogo come l'indicazione del peso e della dicitura "*peso da verificarsi a desino*" non siano alternative (cfr: "***Inoltre*** *dovrà essere contrassegnata …*"), bensì cumulative[11].

9 Art. 256, secondo comma, d.lgs. 152 del 2006: *"2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2"*. Le pene di cui al comma 1 sono *"a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi*".

10 CIRCOLARE 4 agosto 1998, n. 812 "*Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati individuati, rispettivamente, dal decreto ministeriale 1 aprile 1998, n. 145, e dal decreto ministeriale 1 aprile 1998, n. 148*".

11 Cfr. Cass. Civ, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21781.

In secondo luogo, emerge altresì che la facoltà che il Legislatore attribuisce ai produttori di *spuntare* tale campo, non è consentita in tutte le ipotesi in cui via sia una differenza di peso (che – come detto – può dipendere semplicemente dalla taratura delle bilance) ma solo allorquando **non sono presenti, presso il produttore, sistemi di pesatura presso la sede di partenza del carico**, rendendo quindi impossibile provvedervi**, ovvero quando a causa della natura del rifiuto stesso possono verificarsi delle variazioni durante il trasporto (es: fanghi).**

Al di fuori di tali casi, come affermato da autorevole dottrina *"il rifiuto deve viaggiare accompagnato da un formulario recante il peso effettivo e non quello meramente presunto, poiché non vi sarebbe alcuna ragione giuridica, logica o pratica per un eventuale scollamento tra il peso iniziale e quello finale del rifiuto"*[12].

Non rileva altresì la circostanza che nella maggior parte dei casi il peso "*fatturato*" al produttore sia quello rilevato a destinazione. Ed invero il diritto ambientale si disinteressa delle operazioni economiche sottese alla gestione dei rifiuti. Pertanto, un produttore può lecitamente pagare il peso risultante a destinazione seppur annotando il peso pesato in partenza. Ciò infatti non attesta un'irregolarità.

In ogni caso, al ricorrere di una delle due condizioni richieste dalla norma, verosimilmente il peso di partenza e quello di arrivo saranno differenti (atteso che il primo è solo stimato). **Risulterebbe, a ben vedere, anomalo che in caso di indicazione del peso da verificarsi a destino il peso accettato sia sempre uguale al peso in partenza. La stima, infatti, presuppone uno scostamento di peso in accettazione. Laddove vi sia una costante identità tra i pesi, seppur il primo è sempre indicato come stimato, vi potrebbe essere il sospetto di indicazioni postume ovvero manomesse.**

A tal proposito è bene, tuttavia, rammentare che, la differenza del peso verificato a destino, **non** dovrà essere "***completamente sganciata da quella reale***"[13], pena l'applicazione delle sanzioni relative alle violazioni sulla compilazione della documentazione ambientale di cui all'art. 258[14]. È però tollerata una discordanza contenuta in limiti accettabili, che tuttavia deve essere dimostrata con elementi idonei ad attestare l'attenzione e la perizia dell'operatore.

Alla luce di quanto sin qui esposto, si può affermare, in conclusione, che – all'interno della normativa vigente – non sussiste una norma che definisca con precisione il limite oltre il quale la discrepanza tra il peso verificato e il peso da verificarsi a destino sia causa della applicazione di una sanzione ambientale, tuttavia appare quantomeno improbabile che un peso stimato in modo approssimativo possa effettivamente coincidere con un peso verificato da una apparecchiatura di controllo. **Pertanto, nella misura in cui ci si avvale della verifica del peso a destino, non tutte le operazioni volte a riconciliare i pesi sono corrette atteso che possono dare adito a sospetti circa attività di manomissione dei documenti ambientali.**

*

Considerazioni analoghe possono essere rassegnate in ordine al "*peso da verificarsi a destino*" relativo alla modalità di compilazione dei *registri di carico e scarico*.

Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 190, terzo comma[15] viene previsto che i registri devono essere conservati "*integrati con i formulari*" dovendone prevedere una necessaria corrispondenza tra quanto dichiarato nel registro di carico e scarico e quanto nel formulario.

Alla luce di tale circostanza è, pertanto, doveroso

12 Cfr. M. Santoloci e S. Pallotta, *"Il peso da verificarsi a destino: vecchio problema, nuove implicazioni"*, www.dirittoambiente.net.

13 Tar Lombardia, 2 novembre 2010, n. 4526.

14 Art. 258, commi 4 e 5, del D.Lgs 152/2006 (nella versione concretamente applicabile e precedente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205): "*4. Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 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.*
5. Se le indicazioni di cui ai commi 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 260 euro a 1.550 euro. La stessa pena si applica se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all'articolo 190, comma 1, o del formulario di cui all'articolo 193".

15 Ovvero l'art. 190, secondo comma, nella formulazione attualmente sospesa in attesa dell'entrata in vigore del SISTRI.

comprendere quali siano gli opportuni accorgimenti per accordare i quantitativi relativi alle *operazioni sia di carico che di scarico* rispetto a quelli indicati nei *formulari* con indicazione del *peso da verificarsi a destino*.

***

CONCLUSIONI

CONSIGLI PRATICI DI COMPILAZIONE

Alla luce di quanto esposto si ritiene opportuno indicare sui Registri di carico/scarico e sui relativi Formulari di Identificazione Rifiuti il peso effettivamente stimato degli stessi, annotando successivamente - sulla base delle indicazioni fornite dal destinatario dei rifiuti – il peso effettivo verificato, appunto, a destino.

Una buona prassi (ed invero non esistono indicazioni a livello normativo ovvero giurisprudenziale) risulta essere, in conclusione, la seguente:

- procedere all'operazione di carico indicato il peso presunto, indicando tale circostanza nel campo annotazioni;
- effettuare *l'operazione di scarico* come segue:
  - allorquando il detentore riceve la quarta copia del FIR, nei termini per procedere all'operazione di scarico (dieci giorni dal trasporto), inserire nella terza colonna il peso verificato dal destinatario e aggiungere corrispondentemente nel campo delle annotazioni, "*peso verificato a destino*"; seppur vi è una discordanza, la relativa annotazione, nonché l'annotazione incrociata con il FIR dà evidenza della correttezza e conclusione della filiera;
  - laddove la quarta copia – ovvero la comunicazione del peso effettivo – pervenga dopo i dieci giorni entro cui deve essere annotata la *registrazione di scarico* dovrà essere indicato, nella terza colonna, il peso presunto (a questo punto corrispondente al carico o alla somma dei carichi avviati al trasporto) e, nelle *annotazion*i, la quantità effettiva dei rifiuti che il destinatario ha comunicato a seguito della pesatura degli stessi.

Non si può sottacere in questa sede la prassi impartita per la tracciabilità elettronica, dettata dal Manuale Operativo[16], al punto 5.3.

In questo caso, attesa la rigidità del sistema che – ahi noi –in caso di scollamento del peso fa permanere delle giacenze sul registro senza consentire delle riconciliazioni, si dovranno effettuare delle operazioni o di carico o di scarico (a seconda della correzione da effettuare) fittizie e postume, la cui legittimità è garantita dalla causale "*rettifica giacenza*".

Nello specifico, si legge:

- "*Nel caso di registrazioni di carico inferiori al peso verificato a destino, il produttore effettua una nuova registrazione di carico, selezionando la apposita causale ("Rettifica giacenza"), per il quantitativo corrispondente alla differenza in difetto tra il peso stimato e quello verificato a destino e riportando nel campo Annotazioni il codice della Scheda Movimentazione alla quale si riferisce la rettifica ed eventuali informazioni relative alla differenza di peso riscontrata*".
- "*Nel caso di registrazioni di carico superiori al peso verificato a destino e di conseguente presenza di "giacenze fittizie", il produttore effettua una nuova registrazione di scarico, selezionando la apposita causale ("Rettifica giacenza"), per il quantitativo corrispondente alla differenza in eccesso tra il peso stimato e quello verificato a destino e riportando nel campo Annotazioni il codice della Scheda Movimentazione alla quale si riferisce la rettifica ed eventuali informazioni relative alla differenza di peso riscontrata*".

16 MANUALE OPERATIVO SISTRI (Ver. 1.1 del 4 aprile 2017).

L'utilizzo intercomunale di un centro di raccolta. Profili applicativi

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

ABSTRACT

Compito del presente scritto è quello di approfondire la normativa relativa ai centri di raccolta al fine di dare risposta ad alcuni degli aspetti più critici e di maggiore interesse riguardanti tali aree.

È nota, infatti, l'importanza di tali aree nell'ambito del complessivo sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani.

In particolare, pertanto, verranno approfonditi alcuni specifici aspetti quali, ad esempio:

- **il regime autorizzatorio dei *centri di raccolta*;**
- **l'effettiva possibilità – per il gestore del servizio pubblico – di gestire i medesimi;**
- **la legittimità di un utilizzo intercomunale dei medesimi [ovvero, la possibilità di conferire presso i *centri di raccolta* i rifiuti differenziati (urbani e assimilati) provenienti delle utenze ubicate anche in altri comuni limitrofi];**
- **in caso di legittimità di un utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta*, le forme attraverso cui procedere alla formalizzazione di tale tipo di utilizzo.**

IN SINTESI

- **I *centri di raccolta* sono finalizzati a consentire che i rifiuti *urbani* vengano conferiti e raccolti in modo *differenziato* affinché si possa procedere al successivo trasporto verso il *recupero* degli stessi;**
- **i *centri di raccolta* sono preordinati alla fase della *raccolta* – mediante raggruppamento per frazioni omogenee - dei *rifiuti urbani* e *assimilati* raccolti e conferiti in maniera *differenziata* e *non* già degli *urbani indifferenziati*;**
- **ai sensi dell'art. 212 del TUA, i gestori dei *centri di raccolta* devono essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali;**
- **i *rifiuti urbani* e *assimilati* (entrambi *differenziati*) possono essere conferiti presso i *centri di raccolta* direttamente dalle singole utenze (domestiche o assimilate), da parte del gestore del servizio pubblico o, infine, dai soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.**

RACCOLTA di *Niky Sebastiani*

1. Sui *centri di raccolta* in generale

Ai fine del presente contributo, si ritiene opportuno effettuare un preliminare approfondimento in merito *centri di raccolta*.

Ebbene, ai sensi e per gli effetti dell'art. 183 del D.Lgs 152/2006[1] (nel proseguo TUA), lett. mm), il *centro di raccolta* viene definito come 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*".

Il ***centro di raccolta***, pertanto, è preordinato a consentire che i rifiuti *urbani* vengano conferiti e raccolti in modo *differenziato* affinché si possa procedere al successivo trasporto verso il *recupero* degli stessi.

Come previsto dalla norma citata[2], i *centri di raccolta* sono stati disciplinati, nel dettaglio, da apposito regolamento rappresentato, nello specifico, dal D.M. dell'8 aprile 2008[3] - così come modificato dal DM 13 maggio 2009[4]. Ebbene, all'art. 1 (*Campo di applicazione*) il regolamento in esame prevede che "*I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge* ***unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee e*** *per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento,* ***dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2., 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***".

È quindi evidente che il *centro di raccolta* è preordinato alla fase della *raccolta* – mediante raggruppamento per frazioni omogenee[5] - dei *rifiuti urbani* e *assimilati* raccolti e conferiti in maniera *differenziata* e ***non* già degli *urbani indifferenziati*.**

Tale circostanza è confermata anche dalla giurisprudenza[6] la quale afferma costantemente che "*Il centro di raccolta differenziata, ai sensi dell'art. 183, lettera mm), D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) e del D.M. 8 aprile 2008, costituisce un area presidiata ed allestita in conformità alle specifiche disposizioni tecniche ministeriali, ove,* ***lungi dall'essere effettuato alcun tipo di trattamento dei rifiuti, viene posta in essere mera attività di raccolta dei rifiuti urbani, mediante raggruppamento differenziato per sezioni omogenee*** *ai fini del successivo trasporto presso gli impianti e cioè presso i veri e propri centri di recupero e trattamento*".

Ciò posto, si ritiene opportuno individuare quali siano i soggetti legittimati a conferire presso i *centri di raccolta*.

Ebbene, il D.M. 08.04.2008 cit. prevede:

- **nelle *Premesse***, penultimo capoverso, che "*Ritenuta la necessità di definire la disciplina dei centri di raccolta comunali o intercomunali destinati a ricevere, per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento, i rifiuti urbani e assimilati* ***conferiti in maniera differenziata dalle utenze e dagli altri soggetti tenuti al ritiro dalle utenze domestiche*** *e al conferimento di specifiche tipologie di rifiuti …*";
- **al citato art. 1** che "*I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta […], dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle* ***utenze***

1 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152
Norme in materia ambientale

2 Ed, infatti, l'ultimo periodo dell'art. 183, lett. mm) del TUA prevede che "*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*".

3 Decreto Ministeriale 8 aprile 2008
Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche

4 Decreto Ministeriale 13 maggio 2009
Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche.

5 In particolare, il punto 4.1 dell'Allegato I del D.M. 08.04.2008 prevede espressamente che "*I rifiuti conferiti al centro di raccolta, a seguito dell'esame visivo effettuato dall'addetto,* ***devono essere collocati in aree distinte del centro per flussi omogenei, attraverso l'individuazione delle loro caratteristiche e delle diverse tipologie e frazioni merceologiche, separando i rifiuti potenzialmente pericolosi da quelli non pericolosi e quelli da avviare a recupero da quelli destinati allo smaltimento***".

6 Cfr., *ex multis*, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, del 20 maggio 2016, n. 531.

di *Niky Sebastiani*

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".

Pertanto, l'istituto del *centro di raccolta* è preordinato all'ottimizzazione della *raccolta differenziata* onde consentire l'avvio al "***recupero***" - o allo "***smaltimento***" in caso di parti non recuperabili – di frazioni omogenee di rifiuti derivanti dalla raccolta dei rifiuti *urbani* conferiti:

- **direttamente dalle singole utenze** (domestiche o assimilate);
- **da parte del gestore del servizio pubblico;**
- **dai soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.**

Infine, per completezza espositiva si ritiene utile una puntualizzazione in merito alla conferibilità dei *rifiuti urbani differenziati* da parte del gestore del servizio pubblico.

Invero, deve evidenziarsi che precedentemente al D.M. 13 maggio 2009 – che, come detto, ha modificato il D.M. 8 aprile 2008 – i gestori del servizio pubblico potevano si gestire *centri di raccolta* (a patto che, ovviamente, fossero in possesso della necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali – vedi *infra*), ma non potevano *anche* conferire, essi stessi, presso i medesimi *centri di raccolta,* i rifiuti (differenziati) delle utenze domestiche e non domestiche ubicate nell'ambito territoriale del proprio servizio di raccolta.

In particolare, infatti, l'art. 1 co. 1[7] del D.M. 8 aprile 2008 ha modificato l'art. 1 del D.M. 08.04.2008 inserendo l'espressione "***anche attraverso il gestore del servizio pubblico***".

Invero, precedentemente alle modifiche introdotte dal D.M. 13 maggio 2009 cit., l'art. 1 del D.M. 08.04.2008 recitava "*1. I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche*" – omettendo, quindi, il riferimento al gestore del servizio pubblico.

* * *

2. Sull'autorizzazione/iscrizione dei *centri di raccolta*

Atteso quanto sopra si ritiene opportuno effettuare alcuni chiarimenti in ordine alle autorizzazioni dei *centri di raccolta*.

Innanzitutto si evidenzia che ai sensi e per gli effetti dell'art. 212 del TUA, i gestori dei *centri di raccolta* devono essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Infatti, il comma 5 del predetto articolo stabilisce che "***L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta*** *e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.*"

Ed invero, atteso l'art. 183, lett. mm) il *centro di raccolta*, per l'appunto, rientra in tale preliminare fase della gestione dei rifiuti (come visto, la ***raccolta***).

Tale circostanza è stata, infatti, confermata dal D.M. 8 aprile 2008 - così come modificato dal DM 13 maggio 2009.

L'art. 2 comma 4 del regolamento prevede infatti che "***Il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, nella Categoria 1***[8] *"Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani" di cui*

7 Art. 1 co. 1 D.M. 13 maggio 2009
"*All'articolo 1, comma 1, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 aprile 2008,* ***dopo le parole «utenze domestiche e non domestiche» sono aggiunte le parole «anche attraverso il gestore del servizio pubblico»***".

8 A tal fine, per completezza si precisa che l'art. 9 co. 2 del D.M. 120/2014 (*Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*) chiarisce che "***La categoria 1****, di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a),* ***è suddivisa nelle seguenti classi, a seconda che la popolazione complessivamente servita sia:***
a) superiore o uguale a 500.000 abitanti;
b) inferiore a 500.000 abitanti e superiore o uguale a 100.000 abitanti;
c) inferiore a 100.000 abitanti e superiore o uguale a 50.000 abitanti;
d) inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti;
e) inferiore a 20.000 abitanti e superiore o uguale a 5.000 abitanti;

all'articolo 8 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406 ".

Ciò posto, deve inoltre rilevarsi che il medesimo provvedimento, all'art. 2 comma 1 stabilisce che "***La realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il Comune territorialmente competente ne da comunicazione alla Regione e alla Provincia***".

Pertanto, alla luce delle disposizioni richiamate, si può affermare che:

- il Gestore del *centro di raccolta* **deve essere iscritto** all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, in **categoria 1**. Ed, infatti, nell'ambito della Categoria 1 (*raccolta e trasporto di rifiuti urbani*) è espressamente prevista l'iscrizione dei soggetti che si occupano della "*gestione dei centri di raccolta rifiuti urbani*".

  A tal fine si richiama la Delibera dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali del 20 luglio del 2009, n. 2[9], ai sensi della quale viene prevista l'apposita procedura di iscrizione all'Albo Nazionale dei *centri di raccolta*.

  È quindi, ovvio, che *anche* il gestore del servizio pubblico può legittimamente gestire un *centro di raccolta* - a condizione che, ovviamente, sia in possesso della necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.
- Il *centro di raccolta* **deve essere approvato** (e **non autorizzato**) dal Comune **quanto alla (sola) compatibilità urbanistica ed edilizia.**

  A tal proposito si è anche espressa la Corte Costituzionale[10], la quale ha statuito che "***Nessuna autorizzazione è prevista dalla normativa statale per la gestione dei centri raccolta dei rifiuti urbani:*** *l'art. 2 d.m. 8 aprile 2008, già intitolato «Autorizzazioni e iscrizioni» – e nel quale il termine "autorizzazioni" è stato sostituito con il termine "**approvazioni**" dal decreto ministeriale 13 maggio 2009 … – dispone che «**la realizzazione dei centri di raccolta di cui all'art. 1 è approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente**» (comma 1), e che «**il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche**» (comma 4)*".

  La stessa, inoltre, ha riconosciuto che "***L'approvazione comunale rappresenta un controllo di tipo urbanistico, che riguarda la realizzazione del centro di raccolta, come risulta chiarito dal nuovo testo dell'art. 2, comma 1, del d.m. 8 aprile 2008, come sostituito dal d.m. 13 maggio 2009: «la realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia»***"[11].

  Sempre sul punto è stato affermato che "*In tema di gestione dei rifiuti, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 4 del 2008 e del D.M. "ambiente" in data 8 aprile 2008, come modificato dal D.M. "ambiente" del 13 maggio 2009,* ***le piazzole comunali destinate alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani non necessitano più della autorizzazione regionale o provinciale, non venendo ivi svolta alcuna attività di stoccaggio***"[12].

***

3. Sull'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta*

Posto quanto sinora argomentato, deve ora individuarsi se la normativa consenta un utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta* e, in particolare, se un *centro di raccolta* gestito da un gestore del servizio pubblico possa effettivamente ammettere il conferimento di rifiuti urbani e assimilati provenienti da utenze ubicate anche in altri comuni limitrofi.

Al fine di dare risposta al quesito posto è sufficiente richiamare il già citato art. 1 del D.M. 8 aprile 2008

f) inferiore a 5.000 abitanti".

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

10 Corte Cost., Sent., n. 127 dell'8 aprile 2010.

11 Purtuttavia, per completezza si evidenzia che la giurisprudenza ha anche affermato che "*i centri comunali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, o "ecopiazzole", necessitano, pur dopo l'introduzione della apposita disciplina di cui all'art. 183 lett. mm) del D.Lgs. n. 152 del 2006, del rilascio di previa autorizzazione regionale* (ndr., solo) ***laddove*** *il centro non risponda ai requisiti dei decreti ministeriali di riferimento o le attività in esso svolte esulino dalle funzioni proprie del centro*" (Cass. Pen. Sez. III, n. 1690 dell'11 dicembre 2012).

12 Cfr., Cass. Pen. Sez. III, del 12 gennaio 2011 n. 7950.

il quale – per quanto in questo frangente interessa - prevede espressamente che "***I centri di raccolta** comunali o **intercomunali** disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite […]*".

Pertanto, alla luce della disposizione richiamata emerge inequivocabilmente che **non vi sono ostacoli ad un utilizzo intercomunale di un *centro di raccolta* (*anche* nel caso in cui sia gestito dal gestore del servizio pubblico)**[13].

In altre parole, può in primo luogo concludersi per **la piena legittimità dell'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta* (gestiti dal gestore del servizio pubblico)** i quali, infatti, **possono correttamente ricevere i rifiuti urbani e assimilati provenienti delle utenze ubicate anche in altri comuni limitrofi – previa specifica convenzione tra i Comuni interessati ed il Gestore dei *centri di raccolta* stessi** (vedi meglio *infra*).

***

4. Sulle forme necessarie per procedere all'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta*

A questo punto, assodata la legittimità dell'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta* (gestiti dal gestore del servizio pubblico), è necessario individuare le forme attraverso cui procedere alla formalizzazione di tale tipo di utilizzo (dei *centri di raccolta* stessi).

In altre parole, occorre determinare in che modo possa correttamente formalizzarsi il conferimento dei *rifiuti urbani differenziati* prodotti da (le utenze ubicate in) un determinato Comune presso il *centro di raccolta* di proprietà di un altro Comune (verosimilmente limitrofo al primo).

Ebbene, come sostenuto anche da autorevole dottrina[14], per formalizzare (e legittimare) il conferimento, da parte di un comune terzo, dei propri rifiuti urbani (e assimilati) presso il *centro di raccolta* di un altro Comune (in quanto ne risulti sprovvisto o per far fronte ad esigenze impiantistiche), **si ritiene che sia necessaria e sufficiente una specifica convenzione *ex* art. 30[15] del D.Lgs. 267/2000[16] con il centro comunale autorizzato.**

Quanto sopra sta a significare che per formalizzare l'utilizzo intercomunale di un *centro di raccolta*, **la convenzione in parola dovrà *necessariamente* essere stipulata tra:**

- **il soggetto proprietario del *centro di raccolta*** (Comune);
- **il gestore del *centri di raccolta*;**
- **il Comune terzo che intende usufruire di tale *centro di raccolta*.**

Tra l'altro, si evidenzia che la convenzione *ex* art. 30 del D.Lgs. 267/2000 è una figura negoziale idonea a regolare rapporti anche con soggetti privati (anche nell'ambito dell'esternalizzazione di funzioni e servizi pubblici).

13 Tra l'altro, tale circostanza (ovverosia l'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta*) è abitualmente confermata dai Piani di programmazione territoriale locali - quali i Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti e i Piani d'Ambito dei rifiuti - che, infatti, generalmente prevedono tale utilizzo (o, comunque, non lo vietano).
A titolo esemplificativo si richiama il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Umbria - adottato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 301 del 5 Maggio 2009 ed aggiornato con D.G.R. 360 del 23 Marzo 2015 - il quale al punto 6.6.1.1 (*Funzioni e riferimenti normativi e autorizzativi*) afferma che:
"***Le stazioni ecologiche per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, aventi bacino di riferimento** comunale o **intercomunale**, sono costituite da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta […]*";
"*La presenza di una stazione ecologica sul territorio di un Comune può essere ritenuta non indispensabile, **purché siano presenti e ben accessibili strutture di questo tipo in Comuni vicini**. L'intera popolazione regionale dovrà pertanto risultare adeguatamente servita dalla rete territoriale di queste strutture*".
Emerge, quindi, che il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti dell'Umbria prevede esplicitamente – in modo analogo al D.M. 8 aprile 2008 - la possibilità di un utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta*.

14 P.FICCO, *Rivista Rifiuti*, n. 189 11/11

15 Art. 30 (*Convenzioni*) D.Lgs. 267/2000
"*1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.*
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti".

16 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267
*Testo unico delle leggi sull'ordinamento de*gli enti locali.

Considerato inoltre che il secondo comma dell'art. 30 cit. prevede che siffatta forma negoziale stabilisca i fini, la durata, le forme di partecipazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie, la futura convenzione tra il gestore del *centro di raccolta* (nel caso ipotizzato, il gestore del servizio pubblico), il Comune proprietario (del *centro di raccolta*) e il Comune terzo contraente dovrà contenere:

- delle premesse, ove dovranno essere indicate le ragioni per le quali la stipula della convenzione in esame risulta essere necessaria e, quindi, sostanzialmente, i fini della medesima;
- la puntuale indicazione di tutte le informazioni relative alle concrete modalità di esecuzione del servizio (e, quindi, i rifiuti conferibili, le modalità di conferimento, gli orari di apertura del *centro di raccolta*, gli obblighi di ciascun soggetto contraente ecc.);
- l'indicazione della relativa durata;
- la precisa e puntuale indicazione dei costi e dei proventi spettanti agli enti comunali contraenti.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che:

- Il gestore del *centro di raccolta* deve essere iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, in categoria 1;
- Pertanto, i *centri di raccolta* possono essere legittimamente gestiti *anche* dai gestori del servizio pubblico - a condizione che, ovviamente, siano in possesso della relativa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.
- I *centri di raccolta* devono essere approvati (e non autorizzati) dal Comune quanto alla (sola) compatibilità urbanistica ed edilizia.
- È legittimo l'utilizzo intercomunale dei *centri di raccolta* (gestiti dal gestore del servizio pubblico) i quali, infatti, possono correttamente ricevere i rifiuti urbani e assimilati provenienti delle utenze ubicate anche in altri comuni limitrofi.
- Per formalizzare e legittimare il conferimento - presso i *centri di raccolta* - dei rifiuti urbani (e assimilati) provenienti dalle utenze ubicate in un comune terzo, è necessaria la stipula di una specifica convenzione *ex* art. 30 del D.Lgs. 267/2000 tra il Comune proprietario (del *centro di raccolta*), il gestore del *centro di raccolta* medesimo e il Comune terzo che intende usufruirne.

CORSO DI FORMAZIONE INTENSIVO

La corretta Gestione dei Rifiuti:
tra normativa e prassi

LE NUOVE DATE

- Roma 12 Dicembre 2017
- Milano 31 Gennaio 2018
- Bologna 08 Febbraio 2018
- Ancona 20 Febbraio 2018
- Torino 28 Febbraio 2018

COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

iscriviti

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

- **4.1. Tribunale**
  a cura di *Giovanna Galassi* 1021
  - 4.1.1. Penale 1022
  - 4.1.2. Amministrativo 1026
  - 4.1.3. D. Lgs. 231/01 1029
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1030
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - **4.2.5. L'iscrizione all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani**
    di *Emiliano Bergonzoni* 1033
- **4.3. Quesiti**
  a cura dello Studio Legale
  Carissimi Avv. Daniele & altri STP 1049
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - **4.4.5. Privacy: tra libera circolazione dei dati e presidi di controllo**
    di *Lucia Giulivi* 1071

Sei un PRODUTTORE o un GESTORE DI RIFIUTI

e hai bisogno di un'assistenza a 360° in diritto ambientale?

CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!

GIUDIZIALE

- assistenze per scritti difensivi per contestazioni amministrative in materia ambientale
- diffide stragiudiziali ambientali illimitate
- difese giudiziali in ambito ambientale (onorari di un anno)

D.LGS 231

- assistenza all'ODV negli audit ambientali
- redazione/riedizione MOG 231 parte ambientale
- risk mapping e gap analysis parte speciale ambientale

ASSISTENZA

- assistenza telefonica illimitata generica
- assistenza alle verifiche ispettive delle certificazioni ambientali
- assistenza alle Conferenze dei Servizi per procedimenti ambientali
- assistenza alle visite ispettive ambientali (ARPA)
- assistenza giuridica alle istanze di modifica sostanziale e non sostanziale
- assistenza guridica su relazioni AIA
- pratica per riduzione TARI
- assistenza telefonica compilazione rc/s + fir + mud + sistri
- assistenza e verifica autorizzazioni trasportatori e distributorie distributori

MARKETING

- diffusione servizi del cliente su sito, DEM, newsletter, rivista specializzata, corsi di formazione

FORMAZIONE

- corsi di formazione dedicata ogni anno in azienda in presenza (a scelta su un catalogo di oltre 20 titoli)
- accesso piattaforma e-learing free con corsi preregistrati
- partecipazione ai corsi di *Ambiente Legale* in calendario residenziale
- webinar e-learning dedicati su temi scelti dal cliente

CONSULENZA

- audit e due diligence ambientale (rifiuti/scarichi/emissioni)
- predisposizione/revisione procedura gestione rifiuti
- redazione delega di funzioni interna per responsabile ambientale
- ricerche giurisprudenziali
- rassegna stampa mensile dedicata
- attività
- interventi accessori
- sessioni in problem solving in azienda (verifiche tracciabilità + consulenze orali + verifica contrattualistica-modulistica)

EDITORIA

- abbonamento cartaceo ed on line a *Ambiente Legale Digesta*, rivista bimestrale specializzata
- monografie specializzate (in formato cartaceo e e-book)
- abbonamento database giurisprudenziale ambientale

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI
DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

• **4.1.1. Penale** 1022
- **4.1.1.29.** Cass. Pen., Sez. III, del 25 luglio 2017 n. 36819 1022
- **4.1.1.30.** Cass. Pen., Sez. III, del 14 luglio 2017 n. 34522 1022
- **4.1.1.31.** Cass. Pen., Sez. III, del 7 agosto 2017 n. 38946 1023
- **4.1.1.32.** Cass. Pen., Sez. III, del 2 agosto 2017 n. 38658 1023
- **4.1.1.33.** Cass. Pen., del 20 luglio 2017 ordinanza n. 37460 1024
- **4.1.1.34.** Cass. Pen., Sez. III, del 21 luglio 2017 n. 36024 1024
- **4.1.1.35.** Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35752 1025
- **4.1.1.36.** Cass. Pen., Sez. III, del 18 luglio 2017 n. 35179 1025

• **4.1.2. Amministrativo** 1026
- **4.1.2.27.** Cons. Stato, Sez. V, del 6 settembre 2017 n. 4223 1026
- **4.1.2.28.** Cons. Stato, Sez. V, del 18 luglio 2017 n. 3554 1026
- **4.1.2.29.** Cons. Stato, Sez. V, del 26 luglio 2017 n. 3679 1027
- **4.1.2.30.** Tar Campania (NA), Sez. V, del 17 luglio 2017 n. 3815 1027
- **4.1.2.31.** Cons. Stato, Sez. V, del 6 settembre 2017 n. 4230 1028
- **4.1.2.32.** Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 1 agosto 2017 n. 257..... 1028

• **4.1.3. D. Lgs. 231/01** 1029
- **4.1.3.9.** Cass. Pen., Sez. IV, del 7 settembre 2017 n. 40712 1029
- **4.1.3.10.** Cass. Pen., Sez. VI, del 13 settembre 2017 n. 41768 1029

• **4.1.4. Corte Giustizia Europea** 1030
- **4.1.4.19.** Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 26 luglio 2017 cause riunite C-196/16 e C-197/16 1030
- **4.1.4.20.** Corte di Giustizia Europea, Sez. II, del 13 luglio 2017 causa C-129/16 1030
- **4.1.4.21.** Corte di Giustizia Europea, Sez. VI, del 13 luglio 2017 causa C-651/15 P 1031
- **4.1.4.22.** Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 13 luglio 2017 causa C-60/15 P 1031

4.1.1.29. TRASPORTO

Art. 256, comma 1 del d.lgs. 152/06 - Reato istantaneo - Occasionalità della condotta desunta da dati significativi – Rilievo ai fini della non occasionalità anche di altri elementi univocamente sintomatici.

Cass. Pen., Sez. III, del 25 luglio 2017 n. 36819

L'art. 256, comma 1 del d.lgs. 152/06 è reato istantaneo ed è, pertanto, sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma. Si può, tuttavia, escludere l'occasionalità della condotta da dati significativi, quali l'ingente quantità di rifiuti, denotanti lo svolgimento di un'attività implicante un "*minimum*" di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali.

Vanno considerati, anche alternativamente, altri elementi univocamente sintomatici, quali, ad esempio, la provenienza del rifiuto da una determinata attività imprenditoriale esercitata da colui che effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto quando risultino indicative di precedenti attività preliminari, quali prelievo, raggruppamento, cernita, deposito.

4.1.1.30. SANZIONI

Reato di cui all'art. 256, c. 3 e 4 del d.lgs. n. 152/06 - Inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio da parte del gestore di un impianto – Rilievo dell' inosservanza delle prescrizioni relative alla fase pre-operativa di un impianto di deposito, ovvero messa in sicurezza e trattamento di rifiuti.

Cass. Pen., Sez. III, del 14 luglio 2017 n. 34522

Ai fini dell'integrazione del reato di cui all'art. 256, comma 3 e 4 del d.lgs. n. 152/06 rileva l'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio da parte del gestore di un impianto. Ma rileva anche l'inosservanza delle prescrizioni relative alla fase post-operativa di una discarica autorizzata e quelle relative alla fase pre-operativa di un impianto di deposito, ovvero messa in sicurezza e trattamento di rifiuti. (Nel caso di specie la prescrizione violata era quella che subordinava l'esercizio dell'attività autorizzata all'accettazione della polizza fideiussoria).

SCARICHI 4.1.1.31.

Disciplina delle acque – Disciplina rifiuti – Confine - Nozione di scarico – Irrilevanza in ordine alla nozione di scarico di considerazioni attinenti alla accidentalità dello scarico.

Cass. Pen., Sez. III, del 7 agosto 2017 n. 38946

La disciplina delle acque trova applicazione in tutti quei casi nei quali si è in presenza di uno scarico di acque reflue (liquide o semiliquide) in uno dei corpi recettori individuati dalla legge (acque superficiali, suolo, sottosuolo, rete fognaria) effettuato tramite condotta (ovvero tramite tubazioni, o altro sistema stabile) anche se soltanto periodico, discontinuo o occasionale. In ogni altro caso, nel quale venga a mancare il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore, si applicherà la disciplina in tema di rifiuti, ove configurabile.

Sono irrilevanti in ordine alla nozione di scarico le considerazioni attinenti alla accidentalità dello scarico stesso o alla sua episodicità, pur dandosi atto che, nel caso di uno sversamento, non ragionevolmente prevedibile, provocato da negligenza del soggetto agente, non possa pretendersi la presentazione da parte di quest'ultimo di una regolare richiesta di autorizzazione.

SANZIONI 4.1.1.32.

Attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lettera f) del d.lgs n. 152/06 effettuate con le modalità ed alle condizioni indicate dall'art. 182, comma 6-bis - Combustione di residui vegetali che riguarda rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato - Combustione illecita di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato.

Cass. Pen., Sez. III, del 2 agosto 2017 n. 38658

Si distingue l'attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate con le modalità ed alle condizioni indicate dall'art. 182, comma 6-*bis* dalla combustione di residui vegetali riguardi rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato. Ancora diversa è la combustione illecita di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato.

Le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate con le modalità ed alle condizioni indicate dall'art. 182, comma 6-*bis* non rientrano tra le attività di gestione dei rifiuti, non costituendo smaltimento, e non integrano alcun illecito. Al di fuori di tali modalità e condizioni non opera alcuna deroga e divengono applicabili le sanzioni previste dall'art. 256 del d.lgs. 152/06 per l'illecita gestione di rifiuti.

Qualora la combustione di residui vegetali riguardi rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato si applicano, invece, ai sensi dell'art. 256-*bis*, comma, 6 del d.lgs. 152/06, le sanzioni amministrative di cui all'art. 255 per i rifiuti urbani vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali di cui all'art. 184, comma 2, lett. e) del d.lgs. 152/06.

Sempre in forza dell'art. 256-*bis*, comma, 6, resta esclusa dall'applicazione di tale disposizione la combustione illecita di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato, rispetto alla quale restano applicabili le sanzioni di cui all'art. 256.

4.1.1.33. CLASSIFICAZIONE

Decisione 2014/955/UE - Regolamento UE n. 1357/2014 - Classificazione dei rifiuti con voci speculari – Dubbi – Rinvio alla Corte di Giustizia.

Cass. Pen.,
del 20 luglio 2017
ordinanza n. 37460

Si rinvia pregiudizialmente alla Corte di Giustizia affinché si pronunci sui seguenti quesiti:

a) se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;
b) se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;
c) se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto;
d) se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.

Per approfondimenti si rinvia alla pag. 850 *"La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità. Benvenuta la Corte di Giustizia Europea"* di Giovanna Galassi

4.1.1.34. TERRE E ROCCE DA SCAVO

Terre e rocce da scavo - Regime dei sottoprodotti - Disciplina avente natura eccezionale e derogatoria.

Cass. Pen., Sez. III,
del 21 luglio 2017 n. 36024

In tema di gestione dei rifiuti, l'applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sottoprodotti e non a quello dei rifiuti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull'imputato, della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività consistente nella riutilizzazione dei suddetti materiali secondo un progetto ambientalmente compatibile, in quanto trattasi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria.

Tutti i materiali provenienti da escavazione o demolizione vanno qualificati come rifiuti speciali e non materie prime secondarie o sottoprodotti in assenza della dimostrazione che detti materiali siano destinati, sin dalla loro produzione all'integrale riutilizzo per la riedificazione senza trasformazioni preliminari o compromissione della qualità ambientale.

Gravando, quindi, sull' interessato l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i requisiti previsti dall'art.186 del d.lgs. n. 152/06, non è sufficiente che le terre e rocce non siano inquinate perché si applichi la normativa ad esse inerenti, rientrando comunque nella nozione di rifiuto se non sussistono le condizioni previste in relazione al loro utilizzo.

AUTORIZZAZIONI 4.1.1.35.

Autorizzazione alle emissioni in atmosfera – Richiesta – Gestore.

Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35752

L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera deve essere effettivamente richiesta dal "*gestore che intende installare uno stabilimento nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro*" ai sensi dell'art. 269, comma 2 del d.lgs. n. 152/06. Il reato di cui all'art. 279 è reato proprio del «*gestore*".

"*Gestore*" è, per definizione "*la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate*" (art. 268, comma 1, lett. n del D.Lgs. 152/06) e non esclusivamente colui il quale di fatto esercita i poteri di gestione.

RESPONSABILITÀ 4.1.1.36.

Produttore o detentore dei rifiuti – Esonero da responsabilità solo se conferisce il rifiuto al terzo autorizzato - Onere di accertarsi che il terzo sia effettivamente titolare della relativa autorizzazione.

Cass. Pen., Sez. III, del 18 luglio 2017 n. 35179

Il produttore o il detentore dei rifiuti è esonerato dalle proprie responsabilità solo se conferisce il rifiuto al terzo autorizzato, gravando su di lui l'onere di accertarsi che il terzo sia effettivamente titolare della relativa autorizzazione. Il *produttore/detentore* dei rifiuti conferiti non risponde, pertanto, del modo eventualmente illecito con cui il terzo autorizzato li smaltisce, sempre che abbia ricevuto il formulario di trasporto o il certificato di avvenuto smaltimento del rifiuto. Al di là di questi casi, il *produttore/detentore* del rifiuto non risponde del modo con cui il terzo gestisce il servizio di smaltimento e delle eventuali inosservanze delle prescrizioni contenute o richiamate nell'autorizzazione, non essendo egli costituito garante. È piuttosto vero il contrario: il titolare dell'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni di recupero dei rifiuti prodotti da terzi è responsabile penalmente di inosservanza delle relative prescrizioni (art. 256, comma quarto, D.Lgs. n. 152 del 2006), pur se l'attività di recupero sia gestita direttamente dal terzo.

4.1.2.27. TARIFFA

Tariffa di igiene ambientale – Mera variante della TARSU - Illegittima tassazione diversa tra le utenze abitative dei residenti rispetto a quelle dei non residenti.

Cons. Stato, Sez. V, del 6 settembre 2017 n. 4223

La tariffa di igiene ambientale (TIA 1) è una "*mera variante della Tarsu disciplinata dal D.P.R. n. 507 del 1993 (e successive modificazioni), conservando la qualifica di tributo propria di quest'ultima*". Si tratta di una tassa finalizzata, in ragione di una stima tipologica media, a consentire la copertura dei costi dei servizi, non anche di un'atipica forma di prelievo (come è per un'imposta) sul reddito o sul patrimonio.

La necessità di tale parametrazione e il rigoroso vincolo funzionale, così previsti, escludono che un Comune possa determinare le aliquote in libertà, in ipotesi generando irragionevoli o immotivate disparità tra categorie di superfici tassabili potenzialmente omogenee, giustificandole con argomenti estranei a tale specifico contesto.

Si ritiene, pertanto, illegittimo che un Comune abbia ritenuto di sottoporre a tassazione diversa le utenze abitative dei residenti rispetto a quelle dei non residenti, sottoponendo queste ultime, peraltro, ad un maggior carico tributario.

4.1.2.28. GESTIONE INTEGRATA

Affidamento in house - Natura ordinaria e non eccezionale - Decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo - Requisito del controllo analogo.

Cons. Stato, Sez. V, del 18 luglio 2017 n. 3554

L'affidamento *in house* ha natura ordinaria e non eccezionale e la relativa decisione dell'amministrazione, ove motivata, sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salva l'ipotesi di macroscopico travisamento dei fatti o di illogicità manifesta.

Nel caso di affidamento *in house*, conseguente all' istituzione da parte di più enti locali di una società di capitali da essi interamente partecipata il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente.

ALBO 4.1.2.29.

Iscrizione Albo Gestori Ambientali - Requisito necessario ai fini della partecipazione alla gara e non semplicemente come condizione per l'esecuzione del contratto.

Cons. Stato, Sez. V, del 26 luglio 2017 n. 3679

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è requisito necessario ai fini della partecipazione alla gara e non semplicemente come condizione per l'esecuzione del contratto.

L'iscrizione configura un requisito speciale di idoneità professionale, in ipotesi da vagliare ai sensi dell'art. 39 d.lgs. n. 163/06 e va posseduto già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio.

L'art. 212, comma 5 del d.lgs. n. 152/06 afferma che "*L'iscrizione all'Albo [nazionale gestori ambientali] è requisito per lo svolgimento delle attività, ecc.*". Ma si tratta di previsione di un settore che disciplina la materia sostanziale della protezione ambientale e che, se integrata alle previsioni dello specifico settore dei contratti pubblici, risulta *minus dicere quam volere*: è infatti solo l'ordinamento delle pubbliche commesse a specificare di suo quali debbano essere i requisiti soggettivi pertinenti per la partecipazione a gara.

AUTORIZZAZIONE 4.1.2.30.

Autorizzazione ex art. 269 d.lgs. n. 152/2006 – Fusione societaria - Revoca del titolo abilitativo.

Tar Campania (NA), Sez. V, del 17 luglio 2017 n. 3815

La fusione è una mera modifica che lascia sopravvivere tutte le società partecipanti alla fusione, sia pure con un nuovo assetto organizzativo reciprocamente modificato e senza alcun effetto successorio ed estintivo. Si attua un mutamento formale di un'organizzazione societaria già esistente, ma non la creazione di un nuovo ente, che si distingua dal vecchio, per cui la società incorporata sopravvive in tutti i suoi rapporti alla vicenda modificativa nella società incorporante.

Risulta illegittimo, pertanto, il provvedimento di secondo grado di revoca del titolo abilitativo emesso senza il previo espletamento di una adeguata istruttoria in ordine al possesso, in capo alla società incorporante, dei necessari requisiti per ottenere la variazione formale della titolarità dell'atto concessorio in proprio favore ove riferito alla medesima attività svolta nello stesso stabilimento già autorizzato, traducendosi tale lacuna in un grave difetto di motivazione del primo.

4.1.2.31. ORDINANZE

Sindaco - Competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti – Principio di specialità.

Cons. Stato, Sez. V, del 6 settembre 2017 n. 4230

L'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, è una disposizione speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000 ed attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti.

Per il principio di specialità, che prevale sul principio ordinario di successione cronologica delle norme, le disposizioni posteriori non comportano l'abrogazione delle precedenti, ove queste ultime disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare.

La volontà del legislatore va ricostruita nel senso di affermare la competenza del sindaco ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti, ex art. 14 del d. lgs. del 5 febbraio 1997, n. 22 anche successivamente all'entrata in vigore del d. lgs. del 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e fino all'entrata in vigore del il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che ha ribadito tale competenza.

4.1.2.32. DISCARICA

Discarica autorizzata antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2003 - Garanzie sia per la fase di gestione sia per la fase successiva.

Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 1 agosto 2017 n. 257

È irrilevante che la 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 sia per la fase di gestione sia per la fase successiva.

Anche se l'autorizzazione a suo tempo rilasciata al gestore non prevedeva siffatto obbligo, la circostanza che la discarica fosse ancora attiva al momento dell'introduzione della nuova disciplina normativa determina l'assoggettamento della gestione della discarica al rispetto delle sopravvenute prescrizioni, ivi comprese quelle sulle garanzie da prestare.

RESPONSABILITÀ 4.1.3.9.

Responsabilità da reato degli enti - Incompatibilità della comune difesa Ente e imputato – Nomina di ufficio di un medesimo difensore ad imputati in posizione di conflitto di interessi.

Cass. Pen., Sez. IV, del 7 settembre 2017 n. 40712

In tema di responsabilità da reato degli enti, il rappresentante legale indagato o imputato del reato presupposto non può provvedere alla nomina del difensore dell'ente, per il generale e assoluto divieto di rappresentanza posto dall'art. 39 del d.lgs. n. 231 del 2001.

È presupposto strutturale dell'ascrizione dell'illecito all'ente che il reo abbia commesso il reato nell'interesse o a vantaggio dell'ente (art. 5 del decreto) ed è ragione di esonero da responsabilità dell'ente che, pur integrato quel nesso di carattere oggettivo tra reato ed ente, l'autore del reato abbia eluso fraudolentemente l'idoneo Modello di organizzazione e gestione adottato ed efficacemente attuato dall'ente medesimo. Dal che deriva che, nei casi ordinari, le posizioni processuali di imputato ed ente, tratti simultaneamente a giudizio, sono in conflitto tra loro.

La nomina di ufficio di un medesimo difensore ad imputati in posizione di conflitto di interessi è causa di nullità intermedia, di cui alla lett. c) dell'art. 178, cod. proc. pen.; si precisa, al riguardo, che non essendo tale situazione qualificabile come "assenza" di difensore non consegue una nullità assoluta e insanabile, ai sensi dell'art. 179 cod. proc. pen.

SANZIONI 4.1.3.10.

Modelli aziendali UNI EN ISO 9001 - Modelli richiesti dal d.lgs. n. 231 del 2001 – Mancata equivalenza.

Cass. Pen., Sez. VI, del 13 settembre 2017 n. 41768

I modelli aziendali UNI EN ISO 9001 non possono essere ritenuti equivalenti ai modelli richiesti dal d.lgs. n. 231 del 2001, perché non contengono l'individuazione degli illeciti da prevenire unitamente alla specificazione del sistema sanzionatorio delle violazioni del modello e si riferiscono eminentemente al controllo della qualità del lavoro nell'ottica del rispetto delle normative sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro o degli interessi tutelati dai reati in materia ambientale.

4.1.4.19. AUTORIZZAZIONI

Direttiva 2011/92/UE – Possibilità di procedere, a posteriori, alla valutazione dell'impatto ambientale di un impianto per la produzione di energia da biogas già in funzione al fine di ottenere una nuova autorizzazione.

Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 26 luglio 2017 cause riunite C-196/16 e C-197/16

In caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva 85/337/CEE il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché:

- le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e
- la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

4.1.4.20. RESPONSABILITÀ

Inquinamento dell'aria causato dall'incenerimento illegale di rifiuti – Principio del «chi inquina paga» – Normativa nazionale che stabilisce la responsabilità solidale del proprietario del fondo sul quale l'inquinamento è stato generato e della persona che causa l'inquinamento.

Corte di Giustizia Europea, Sez. II, del 13 luglio 2017 causa C-129/16

Le disposizioni della direttiva 2004/35/CE devono essere interpretate nel senso che non ostano a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell'Unione.

L'articolo 16 della direttiva 2004/35 e l'articolo 193 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, ai sensi della quale non solo i proprietari di fondi sui quali è stato generato un inquinamento illecito rispondono in solido, con gli utilizzatori di tali fondi, di tale danno ambientale, ma nei loro confronti può anche essere inflitta un'ammenda dall'autorità nazionale competente, purché una normativa siffatta sia idonea a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di protezione rafforzata e le modalità di determinazione dell'ammenda non eccedano la misura necessaria per raggiungere tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

AUTORIZZAZIONE 4.1.4.21.

Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) - Sostanze estremamente preoccupanti –Inclusione del triossido di cromo nell'elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione.

Corte di Giustizia Europea, Sez. VI, del 13 luglio 2017 causa C-651/15 P

Ai considerando 69 e 70 il regolamento REACH riserva alle sostanze dette *"estremamente preoccupanti"* un'attenzione particolare. Tali sostanze sono infatti soggette al regime di autorizzazione previsto al titolo VII di tale regolamento. La prima tappa di tale regime di autorizzazione è la procedura di identificazione delle sostanze estremamente preoccupanti, sulla base dei criteri stabiliti all'articolo 57 del regolamento REACH. La seconda tappa è l'iscrizione di tali sostanze nell'elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione, che costituisce l'allegato XIV del medesimo regolamento, e la terza e ultima tappa riguarda la procedura che sfocia, eventualmente, nell'autorizzazione di una sostanza estremamente preoccupante.

Taluni usi o categorie di usi di una sostanza estremamente preoccupante possono essere esentati dall'obbligo di autorizzazione qualora ricorrano due condizioni: presenza di una vigente normativa comunitaria specifica che impone prescrizioni minime per l'uso della sostanza connesse alla protezione della salute umana o alla tutela dell'ambiente e, dall'altro, nel fatto che, tenuto conto di tale normativa, il rischio sia adeguatamente controllato.

Le direttive 98/24 e 2004/37 non contengono alcuna disposizione propria del triossido di cromo che impone prescrizioni minime per l'uso della sostanza connesse alla protezione della salute umana o alla tutela dell'ambiente: tali direttive non contengono una *"normativa specifica"*, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 2, del regolamento REACH.

ALTRO 4.1.4.22.

Diritto di accesso ai documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione europea – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Eccezioni al diritto di accesso – Regolamento n. 1367/2006 – Informazioni ambientali.

Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 13 luglio 2017 causa C-60/15 P

Il diritto d'accesso è assoggettato a determinati limiti basati su motivi di interesse pubblico o privato. In particolare, e in conformità con il suo considerando 11, il regolamento n. 1049/2001 prevede, all'articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a negare l'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione di quest'ultimo pregiudichi uno degli interessi protetti da tale articolo. Tuttavia, dal momento che tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo.

Per quanto concerne le informazioni ambientali detenute dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione, il regolamento n. 1367/2006 persegue l'obiettivo di garantirne la più ampia possibile sistematica disponibilità e diffusione. Se è vero che, in base all'articolo 3 del regolamento n. 1367/2006, il regolamento n. 1049/2001, e segnatamente l'articolo 4 dello stesso, si applica, in linea di principio, a tutte le richieste di accesso a tali informazioni ambientali detenute dalle istituzioni dell'Unione, l'articolo 6 del regolamento n. 1367/2006 aggiunge norme più specifiche relative a tali domande che, in parte, favoriscono e, in parte, limitano l'accesso ai documenti. In particolare, dall'articolo 6, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento n. 1367/2006 risulta che, per quanto concerne in particolare l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, prima frase, del regolamento n. 1049/2001, il motivo del rifiuto di accesso va interpretato restrittivamente, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente.

CARISSIMI

STUDIO LEGALE

www.studiolegalecarissimi.it

Esperienza, competenza, etica

AL SERVIZIO DELL'AMBIENTE

Lo Studio è riconosciuto quale punto di riferimento nella materie ambientali per aver maturato esperienze, consulenziali e contenziose, per apicali pubblici e privati operanti nel settore.

Fondato nel 1998 per iniziativa dell'Avv. ***Daniele Carissimi***, lo studio ha sede a *Bologna*, *Milano*, *Roma* e *Terni* ma opera su tutto il territorio comunitario.
Vanta un gruppo di professionisti specificatamente dedicati allo studio del settore ambientale, avendo acquisito sul campo una consolidata esperienza nell'assistenza e nella consulenza, nonché del patrocinio delle posizioni sia giudiziali che stragiudiziali ambientali sotto il profilo penale, civile ed amministrativo.

LE NOSTRE SEDI IN ITALIA

Bologna
Via Santo Stefano, 20
40125 - Bologna
Tel 051.0353030

Milano
Via San Damiano, 2
20122 - Milano
Tel 02.87366838

Roma
Via Antonio Bertoloni, 44
00197 - Roma
Tel 06.94443170

Terni
L.go E. R. Passavanti, 18
05100 - Terni
Tel 0744.400738

RICHIEDI INFORMAZIONI: *info@studiolegalecarissimi.it*

4.2.

SOMMARIO

• **4.2.5. L'iscrizione all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani**
di *Emiliano Bergonzoni* 1034

L'iscrizione all'Albo per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani

di ***EMILIANO BERGONZONI***
Segretario Sezione Emilia-Romagna
Albo Nazionale Gestori Ambientali

Con l'entrata in vigore il 1° febbraio 2017 della deliberazione n. 5 del 3/11/2016, il Comitato Nazionale ha riscritto i criteri e i requisiti per l'iscrizione nelle categorie 1, 4 e 5 dell'Albo Gestori Ambientali, in particolare ha progettato una nuova organizzazione della categoria 1 relativa alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani.

Successivamente, ha fornito dei chiarimenti per l'applicazione della nuova delibera, emanando la circolare n. 229 del 24/2/2017.

Da ultimo, con la deliberazione n. 8 del 12/9/2017 (diffusa in data 18/9/2017) il Comitato Nazionale è intervenuto modificando la deliberazione n. 5/2016 e di conseguenza anche la circolare n. 229/2017.

Con l'ultimo intervento normativo, sono stati modificati i precedenti che quindi non sono stati abrogati, ecco perché un'impresa che desidera iscriversi nella categoria 1 (o procedere al rinnovo o alla variazione) deve fare riferimento a tutti e tre i testi emanati in materia, stando attenta ad utilizzare le tabelle corrette.

Con il presente articolo ci si soffermerà sugli elementi principali introdotti dalla circolare n. 229 del 24/2/2017 e dalla deliberazione n. 8 del 12/9/2017, mentre per l'analisi della deliberazione n. 5 del 2016 si rinvia alla rubrica *"Il punto sull'albo"* di Ambiente Legale Digesta, nr.1 – Gennaio-Febbraio 2017.

***

Disposizioni transitorie

Le imprese munite di provvedimento di iscrizione nella categoria 1 alla data del 1/2/2017 beneficiano delle disposizioni transitorie contenute nell'art. 3 della deliberazione n. 5/2016.

Tali provvedimenti di iscrizione (emessi prima del 1/2/2017) rimangono validi ed efficaci fino alla loro scadenza.

Con la circolare 229 (punto 2) è stato chiarito che quelle iscrizioni possono essere oggetto di domanda di variazione. Nel caso di richiesta di aumento di classe di un'iscrizione (rilasciata prima del 1/2/2017), l'impresa deve dimostrare i requisiti previsti dalla deliberazione n. 5/2016; lo stesso criterio si applica alle variazioni riguardanti l'inserimento di sottocategorie della categoria 1 non ricomprese nell'iscrizione in essere. Nei due casi individuati quindi l'impresa passerà al nuovo regime dei requisiti della categoria 1, nell'ambito del periodo di validità dell'iscrizione già in essere.

È stato inoltre chiarito che in seguito all'accorpamento di un'unica sottocategoria delle seguenti sottocategorie: raccolta e trasporto di rifiuti ingom-

branti, raccolta differenziata di rifiuti urbani, raccolta multimateriale, le imprese che erano iscritte per una sola di queste sono iscritte d'ufficio nella nuova sottocategoria nata dall'accorpamento (si veda Tab. D1 della deliberazione n. 8 del 2017). Naturalmente per poter svolgere le attività non ricomprese nell'iscrizione in essere, l'interessato può richiedere l'inserimento dei pertinenti codici dell'EER.

***

Le nuove sottocategorie Tab. D6 e Tab. D7

Sono state introdotte due nuove sottocategorie relative ai seguenti servizi:

- raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e sulle autostrade (di cui all'art. 184 c. 2, lett. d) del D.lgs. 152/06) di cui alla tabella D6;
- raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua, di cui alla tabella D7.

Con la circolare n. 229 il Comitato Nazionale ha risposto a diverse tipologie di quesiti che erano stati posti in merito alla corretta lettura delle due tabelle e dei relativi requisiti richiesti.

Innanzitutto, le imprese che in fase di iscrizione o rinnovo in categoria 1 (tab A) non dimostrano la disponibilità delle dotazioni minime di veicoli individuate nelle tabelle D6 (prima e seconda riga) e nella tabella D7 (prima riga), non potranno svolgere le attività di cui alle sottocategorie D6 e D7 e verrà posta un'annotazione nel relativo provvedimento di iscrizione o di rinnovo. In questo modo è stata data applicazione al punto 5 dell'art. 1 della deliberazione n. 5/2016.

Per quanto riguarda i requisiti della tabella D6, il Comitato ha chiarito che le imprese devono dimostrare la dotazione minima di veicoli individuata dalla prima riga (A1) **o in alternativa** dalla seconda riga (A2) della tabella D6. Lo stesso vale anche per le classi A e B (le cui dotazioni non devono essere più sommate in seguito alla deliberazione n. 8/2017).

Il requisito della portata utile complessiva dei veicoli si intende soddisfatto qualora dimostrato con la portata utile ai fini fiscali delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale computati nella riga A1 oppure con la portata utile degli autocarri o motocarri computati nella riga A2. Il requisito può essere soddisfatto anche con la portata utile di una combinazione di veicoli delle tipologie descritte alla riga A1 e alla riga A2 (in disponibilità dell'impresa).

Alla tabella D7 deve essere invece data una lettura differente e cioè il requisito della disponibilità minima di macchine operatrici / veicoli ad uso speciale e il requisito della portata utile complessiva di veicoli per la fase di trasporto si dimostrano con tipologie di veicoli differenti e quindi i veicoli indicati per il requisito di cui alla seconda riga della tabella devono essere necessariamente differenti dai veicoli computati nella prima riga della tabella. Infatti occorre ricordare che le macchine operatrici e i veicoli ad uso speciali non sono veicoli atti al carico e non sono utilizzabili per la fase di trasporto di merci. Quindi le dotazioni di cui alla prima e alla seconda riga vanno sempre dimostrate contestualmente.

***

Le frazioni di raccolta differenziata nella tabella D1

Un ultimo criterio applicativo è stato approvato con la circolare in esame e riguarda la tabella D1 alla quale occorre fare riferimento per svolgere l'attività di raccolta differenziata, raccolta di rifiuti ingombranti e raccolta multimateriale, nell'ambito della categoria 1.

Sono state individuate le seguenti frazioni di rifiuti per l'attività della tab. D1:

- organico;
- carta e cartone;
- plastica;
- vetro;
- multimateriale (vetro/plastica/metalli);
- ingombranti;
- altro.

La portata utile complessiva dei veicoli nella tabella D1 (deliberazione n. 8/2017) deve essere dimostrata da chi intende occuparsi di tutte le frazioni di rifiuti. Se invece un'impresa intende iscriversi per la raccolta di una sola frazione, la portata utile è ridotta alle tonnellate indicate in tabella:

DOTAZIONE MINIMA *(Raccolta differenziata rifiuti urbani, rifiuti ingrombranti, multimateriale)*						
	Classe F	Classe E	Classe D	Classe C	Classe B	Classe A
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate) per una sola frazione	2	3	4	8	22	37
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate) per tutte le frazioni	2	5	15	33	131	219

ALBO

Per la raccolta e il trasporto di più di una frazione deve essere dimostrata la somma delle dotazioni minime riportate, fino (e non oltre) al raggiungimento del valore totale. Per le classi A e B, fino alla concorrenza di tre frazioni, la somma è ridotta del 30%.

Nella presente trattazione, non si è presa in considerazione la riga delle dotazioni minime di personale per una frazione di rifiuti, che compare nella circolare in esame, poiché la deliberazione n. 8/2017 ha cambiato il requisito della dotazione minima di personale rendendo quindi inapplicabile e superata la seconda riga dalla tabella al punto 6 della circolare n. 229. Di questo si parla nel paragrafo successivo.

***

La deliberazione n. 8 del 12/9/2017

Come già anticipato in apertura, l'introduzione dal 18/9/2017 della deliberazione n. 8 ha apportato delle modifiche alla deliberazione n. 5 del 2016 (alcune delle quali necessariamente anticipate nei paragrafi precedenti).

A maggior chiarezza si riporta un *vademecum* con i riferimenti aggiornati alle tabelle contenenti i requisiti per la categoria 1 e alle sue sottocategorie, che si trovano quindi in tre deliberazioni differenti.

TIPOLOGIA DI ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1	CRITERI E REQUISITI	CLASSI
RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI	Allegato A Deliberazione n. 8/2017	Classi da A a F in base alla popolazione complessivamente servita
Sottocategoria: RACCOLTA DIFFERENZIATA, RIFIUTI INGOMBRANTI E RACCOLTA MULTIMATERIALE	Allegato C Deliberazione n. 8/2017 Tabella D1	Classi da A a F in base alla popolazione complessivamente servita
Sottocategoria: ATTIVITÀ ESCLUSIVA DI RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRASPORTO DI UNO O PIÙ DEI CER SEGUENTI: 20.01.10, 20.01.11, 20.01.33*, 20.01.34, 20.01.31*, 20.01.32, 20.03.99, 08.03.18, 16.02.16, 20.01.25	Allegato D Deliberazione n. 5/2016 Tabella D2	Classi da A a F in base alla popolazione complessivamente servita
Sottocategoria: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI NELLE AREE PORTUALI	Allegato D Deliberazione n. 5/2016 Tabella D3	Classi da A a F in base alla quantità annua trasportata. La classe F è suddivisa in tre sottoclassi.
Sottocategoria: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI VEGETALI PROVENIENTI DA AREE VERDI E RIFIUTI PROVENIENTI DA AREE E ATTIVITÀ CIMITERIALI	Allegato D Deliberazione n. 8/2017 Tabella D4	Classi da A a F in base alla quantità annua trasportata. La classe F è suddivisa in tre sottoclassi.
Sottocategoria: ATTIVITÀ ESCLUSIVA DI TRASPORTO RIFIUTI URBANI DA IMPIANTI DI STOCCAGGIO / CENTRI DI RACCOLTA A IMPIANTI DI RECUPERO O SMALTIMENTO	Allegato D Deliberazione n. 5/2016 Tabella D5	Classi da A a F in base alla quantità annua trasportata.
Sottocategoria: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI GIACENTI SULLE AREE E STRADE URBANE, EXTRAURBANE E AUTOSTRADE (di cui all'art. 184 c. 2 lett. d), d.lgs. 152/06)	Allegato D Deliberazione n. 8/2017 Tabella D6	Classi da A a F in base alla quantità annua trasportata. La classe F è suddivisa in tre sottoclassi.
Sottocategoria: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI ABBANDONATI SULLE SPIAGGE MARITTIME E LACUALI E SULLE RIVE DEI CORSI D'ACQUA	Allegato D Deliberazione n. 5/2016 Tabella D7	Classi da A a F in base alla quantità annua trasportata. La classe F è suddivisa in tre sottoclassi.
ISCRIZIONE SEMPLIFICATA per aziende speciali, consorzi di comuni e società di gestione dei pubblici servizi (art. 16 c. 1 lett. a) del DM 120/2014)	Allegato B Deliberazione n. 5/2016	Classi in base alla popolazione complessivamente servita
ATTIVITÀ DI SPAZZAMENTO MECCANIZZATO	Allegato B Deliberazione n. 8/2017	Classi in base alla popolazione complessivamente servita
ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI CENTRI DI RACCOLTA	Deliberazione n. 2 del 20/7/2009	Classi in base alla popolazione complessivamente servita

Nelle premesse a quanto deliberato il 12/9/2017 vengono esposte le motivazioni ai cambiamenti introdotti.

Sono emerse delle criticità nel periodo di prima applicazione della deliberazione n. 5 del 2016 in particolare nelle dotazioni minime di personale individuate in maniera fissa per ciascuna classe. Si apprende che le dotazioni minime erano state individuate sulla base di dati su scala nazionale relativi alla percentuale di raccolta differenziata, dei servizi porta a porta e delle dotazioni tipiche dei veicoli, che però si sono rivelati non correttamente aderenti alle varie realtà operative territoriali.

Fatto salvo l'obbligo per le imprese di disporre della dotazione di veicoli e di personale che in sede operativa risulta effettivamente necessaria per lo svolgimento dei servizi, il Comitato Nazionale ha ritenuto di dover individuare dei requisiti minimi che tengano conto delle diversità riscontrabili sul territorio.

Le modifiche sono le seguenti:

- è stata reintrodotta la formula per il calcolo della dotazione minima di personale già in vigore ante il 1/2/2017 per la categoria 1 (rifiuti urbani) e per la raccolta differenziata, rifiuti ingombranti e multimateriale (tab. D1);
- è stata modificata la dotazione minima di personale addetto per le classi A e B nell'ambito dell'attività di spazzamento meccanizzato dei rifiuti;
- è stata modificata la dotazione minima di personale addetto per le classi A e B nell'ambito dell'attività di raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade (tab. D6).

Inoltre, le associazioni di categoria e gli operatori economici hanno segnalato la necessità di individuare all'interno della categoria 1, ulteriori sottocategorie oltre a quelle esistenti, per consentire l'esercizio di determinate e specifiche attività (senza essere necessariamente iscritti nella categoria 1 "generale"). Il Comitato Nazionale ha quindi aggiunto:

- l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti provenienti da aree e attività cimiteriali (di cui all'art. 184 c. 2 lett. e), f) d.lgs. 152/06) che è stata aggiunta alle attività di cui alla tabella D4 (si veda il vademecum sopra riportato);
- l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane (di cui all'art. 184 c. 2 lett. d) d.lgs. 152/06) che è stata aggiunta alle attività di cui alla tabella D6 (si veda il vademecum sopra riportato).

***

Modifiche riguardanti le categorie 4 e 5

La deliberazione in esame tocca anche le categorie 4 e 5 relative al trasporto dei rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi.

Il Comitato Nazionale ha infatti riconsiderato la dotazione minima di veicoli richiesta per la classe f) delle categorie 4 e 5 al fine di non penalizzare le imprese di piccole dimensioni.

La portata utile complessiva dei veicoli è passata da 1 tonnellata a 0,5 tonnellate per l'iscrizione in classe f) nella cat. 4 o nella cat. 5; mentre è scesa da 1,8 tonnellate a 0,9 tonnellate per chi si iscrive in classe f) in entrambe le categorie.

La tabelle di riferimento dei requisiti delle due categorie sono le tab. E1 ed E2 contenute nell'allegato E della deliberazione n. 8/2017 (che ha sostituito l'allegato E della deliberazione 5/2016).

***

Come si è visto, lo scenario di riferimento delle categorie 1, 4 e 5 si è evoluto nel corso del 2017 e le imprese che intendono iscriversi in queste categorie devono prestare attenzione alla corretta dimostrazione dei requisiti in vigore all'atto di presentazione della domanda, consultando le relative tabelle, che si trovano in delibere differenti (come indicato nel vademecum del presente articolo). La stessa attenzione deve essere prestata anche dalle imprese che si accingono a depositare le istanze di rinnovo (cinque mesi prima della scadenza): esse devono controllare di possedere i nuovi requisiti di idoneità tecnica. Infine, le imprese che intendono variare iscrizioni emanate secondo il vecchio regime di requisiti (quindi prima del 1/2/2017) richiedendo aumenti di classe o inserimenti di nuove sottocategorie devono controllare i nuovi requisiti in vigore all'atto di presentazione della domanda.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

Roma, 24 FEB. 2017

Prot. n. 229/ALBO/PRES

ALLE SEZIONI REGIONALI E PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Applicazione disposizioni delibera n. 5 del 3 novembre 2016, recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5.

Con riferimento alle richieste di chiarimento riguardanti le nuove disposizioni in materia di iscrizione all'Albo nelle categorie 1, 4 e 5, il Comitato nazionale ha ritenuto opportuno diramare i seguenti chiarimenti applicativi.

1. L'articolo 3, comma 2, della delibera n. 5 del 3 novembre 2016 dispone che le iscrizioni nelle categorie 1, 4 e 5 effettuate alla data di entrata in vigore della delibera stessa rimangono valide ed efficaci fino alla loro scadenza.
In merito è stato richiesto di chiarire il termine di scadenza riguardante l'impresa iscritta in più di una delle suddette categorie, ma con differenti termini di durata.
In proposito si ritiene opportuno ribadire che l'iscrizione all'Albo viene effettuata in una o più categorie e relative classi e pertanto, ai fini dell'applicazione della suddetta disposizione transitoria, la scadenza riguarda l'iscrizione nella singola categoria e relativa classe.

2. Si precisa che le iscrizioni in essere alla data di entrata in vigore della delibera n. 5 del 3 novembre 2016 possono essere oggetto di domanda di variazione dell'iscrizione.
Si chiarisce che, nel caso di variazione dell'iscrizione riguardante il passaggio a una classe superiore, devono essere dimostrati i requisiti previsti dalla delibera n. 5 del 3 novembre 2016. Lo stesso criterio si applica alle variazioni relative all'inserimento di sottocategorie della categoria 1 non ricomprese nell'iscrizione in essere.
Le imprese iscritte alla data di entrata in vigore della delibera n. 5 del 3 novembre 2016 nella categoria 1 per l'esclusivo esercizio delle attività individuate all'Allegato "B", Tab. 1B (raccolta e trasporto di rifiuti ingombranti/raccolta differenziata di rifiuti urbani) o alla Tab. 4B (raccolta multimateriale), dell'abrogata delibera n.1 del 30 gennaio 2003, sono iscritte d'ufficio nella sottocategoria "raccolta differenziata, rifiuti ingombranti, raccolta multimateriale" di cui Allegato "D", Tab. D1, alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016.
In tali casi, per poter svolgere le attività non ricomprese nell'iscrizione in essere, l'interessato può richiedere l'inserimento dei pertinenti codici dell'EER.
Si precisa che l'impresa iscritta o che intende iscriversi nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (Allegato "A"), in una determinata classe, qualora intenda accedere alle classi superiori riguardanti le singole sottocategorie, deve dimostrare la disponibilità delle dotazioni

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

Allegato: circolare n. 229 del 24 febbraio 2017

previste per la sola differenza rispetto a quelle già dimostrate ai fini dell'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.

3. L'articolo 1, comma 6, della delibera n. 5 del 3 novembre 2016, dispone che l'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (Allegato "A"), in una determinata classe, ricomprende anche le attività di cui alla stessa classe, o classe inferiore, delle sottocategorie individuate all'Allegato "D", fermo restando l'obbligo, per le imprese che intendono svolgere l'attività di cui alle Tab. D6 e D7 del medesimo allegato, di disporre delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale previsti.
In base a tale disposizione il provvedimento d'iscrizione nella categoria 1 per la raccolta e trasporto dei rifiuti urbani non riporta esplicitamente l'indicazione delle sottocategorie di cui all'Allegato "D".
In ordine alla necessità delle dotazioni individuate al primo e al secondo rigo della Tab. D6 (A1 e A2) e al primo rigo della Tab. D7, si precisa che, qualora l'impresa non ne dimostri la disponibilità come specificato al successivo punto 4, nel provvedimento d'iscrizione nella categoria 1 per la raccolta e trasporto dei rifiuti urbani è riportato: "L'impresa non può esercitare le attività di cui alle sottocategorie "raccolta e trasporto di rifiuti urbani giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade" e/o "raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua", relativamente alla sottocategoria interessata.

4. Sono stati richiesti chiarimenti in ordine alla corretta lettura delle Tab. D6 e D7 dell'Allegato "D", relative alle dotazioni minime per l'iscrizione nelle sottocategorie "raccolta e trasporto di rifiuti urbani giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade" e "raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua".
Si fa presente che dette sottocategorie sono basate sul parametro della portata utile complessiva dei veicoli, integrato con la previsione di un numero di veicoli come di seguito identificati:

TAB D6:

- Primo rigo: A1: numero macchine operatrici/veicoli ad uso speciale.
- Secondo rigo: A2: numero di autocarri o motocarri.

Dette dotazioni possono essere dimostrate in alternativa; nel caso d'iscrizione nelle classi A e B debbono essere sommate.

- Terzo rigo: Portata utile complessiva.

TAB D7:

- Primo rigo: numero macchine operatrici/veicoli ad uso speciale.
- Secondo rigo: Portata utile complessiva per la fase di trasporto.

Per le attività descritte nella Tab. D6, il requisito della portata utile complessiva dei veicoli indicato nel terzo rigo si intende soddisfatto qualora dimostrato con il numero delle macchine operatrici e dei veicoli ad uso speciale individuato al primo rigo della tabella (A1), considerando, in tal caso, la portata utile ai fini fiscali riportata nelle relative carte di circolazione, o con il numero di autocarri e motocarri individuato al secondo rigo della tabella (A2).
Detto requisito è altresì soddisfatto qualora la portata utile richiesta è dimostrata attraverso la disponibilità di una combinazione delle diverse tipologie dei veicoli riportati in A1 e A2, purché il loro numero complessivo sia quello previsto negli stessi righi.

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Allegato: circolare n. 229 del 24 febbraio 2017

Per le attività descritte nella Tab. D7 le dotazioni di cui al primo e al secondo rigo vanno sempre dimostrati contestualmente.

5. Le iscrizioni nella sottocategoria "raccolta differenziata, rifiuti ingombranti, raccolta multimateriale" (Allegato "D", Tab. D1), ricomprendono anche le attività identificate nella sottocategoria relativa all'attività esclusiva di raccolta differenziata e trasporto di una o più tipologie di rifiuti urbani individuati nell'Allegato "D", Tab. D2.

6. Sono state manifestate incertezze interpretative in ordine alle dotazioni riguardanti l'iscrizione nella sottocategoria "raccolta differenziata, rifiuti ingombranti, raccolta multimateriale" (Allegato "D", Tab. D1).
In proposito si chiarisce che le dotazioni riportate all'Allegato "D", Tab. D1, riguardano le dotazioni ritenute idonee per la raccolta differenziata di diverse frazioni (frazione organica, carta e cartone, plastica, vetro, multimateriale [vetro/plastica/metalli], ingombranti, altro).
Pertanto, si ritiene possibile, ai fini dell'iscrizione in detta sottocategoria per una sola delle frazioni di rifiuti come sopra citate, prevedere una riduzione delle dotazioni previste, come di seguito riportato:

RACCOLTA DIFFERENZIATA R.U., RIFIUTI INGOMBRANTI, MULTIMATERIALE
DOTAZIONI MINIME PER UNA SOLA FRAZIONE

Popolazione servita	Classe F < a 5.000 abitanti	Classe E < a 20.000 e >o= a 5 000 ab.	Classe D < a 50.000 e >o= a 20.000 ab.	Classe C < a 100.000 e >o= a 50.000 ab.	Classe B < a 500.000 e >o= a 100. 000 ab.	Classe A > o = a 500.000 abitanti
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	**2**	**3**	**4**	**8**	**22**	**37**
Personale addetto	**2**	**2**	**2**	**4**	**10**	**18**

Per la raccolta e il trasporto di più di una frazione dovrà essere dimostrata la somma delle dotazioni minime previste per ciascuna di esse fino e non oltre il raggiungimento del valore riportato nella Tab. D1 dell'Allegato "D" alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016. Per le classi A e B, fino alla concorrenza di tre frazioni, detta somma è ridotta del 30 per cento.

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

3

Allegato: circolare n. 229 del 24 febbraio 2017

Prot. n. 08/ALBO/CN **12 SETTEMBRE 2017**

Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione 12 settembre 2017.
Modifiche e integrazione alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016, recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5.

IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212;
Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali;
Visto, in particolare, l'articolo 11, comma 4, del predetto decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale affida al Comitato nazionale il compito di stabilire i criteri specifici, le modalità e i termini per la dimostrazione dell'idoneità tecnica e della capacità finanziaria delle imprese che fanno domanda d'iscrizione all'Albo;
Visto, altresì, l'articolo 9, comma 6, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale prevede che, ai fini dell'iscrizione nella categoria 1, il Comitato nazionale possa individuare sottocategorie le cui classi d'iscrizione sono basate sulla quantità annua di rifiuti complessivamente gestita;
Vista la propria deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016, recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5, e, in particolare gli allegati "A", "B", "C", "D" e "E";
Considerato che in sede di prima applicazione della deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 sono emerse criticità in relazione ai nuovi requisiti individuati nell'allegato "A" alla deliberazione stessa, principalmente legate all'individuazione in misura fissa per ciascuna classe di iscrizione della dotazione minima di personale;
Ritenuto che dette dotazioni di personale, seppur correttamente individuate sulla base del costante incremento della percentuale di raccolta differenziata, dei servizi porta a porta e delle dotazioni tipiche dei veicoli, fanno riferimento a dati risultanti da medie su scala nazionale e, pertanto, possono non garantire la corretta aderenza alle varie realtà operative;
Ritenuto, pertanto, di dover individuare nell'immediato requisiti minimi per l'iscrizione all'Albo che, oltre ad assicurare un essenziale livello di qualificazione delle imprese, tengano conto delle inevitabili diversità riscontrabili sul territorio, salvo in ogni caso l'obbligo per le imprese stesse di disporre della

1

Allegato: Delibera n. 8 del 12 settembre 2017

dotazione di veicoli e di personale che in sede operativa risulti effettivamente necessaria per lo svolgimento dei servizi;
Considerata la necessità, al fine di non penalizzare le imprese di piccole dimensioni, di riconsiderare la dotazione minima di veicoli richiesta per l'iscrizione nelle classi f) delle categorie 4 e 5, di cui all'allegato "E", Tab. E1 e E2, alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016;
Considerata, altresì, l'opportunità, segnalata dalle associazioni di categoria e dagli operatori economici, di individuare, all'interno della categoria 1, ulteriori sottocategorie riguardanti, rispettivamente, l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane di cui all'articolo 184, comma 2, lettera d), del D.Lgs 152/06 e l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti provenienti da aree e attività cimiteriali di cui al medesimo articolo 184, comma 2, lettere e) e f), del D.Lgs 152/06.

DELIBERA

Articolo 1

1. L'allegato "A alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 è sostituito dall'allegato "A" alla presente deliberazione.
2. L'allegato "C" alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 è sostituito dall'allegato "B" alla presente deliberazione.
3. La tabella D1 dell'allegato "D" alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 è sostituita con la tabella contenuta nell'allegato "C" alla presente deliberazione. Restano salvi i criteri riguardanti la dotazione dei veicoli stabiliti al punto 6 della circolare n.229 del 24 febbraio 2017.
4. Le tabelle D4 e D6 dell'allegato "D" alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 sono sostituite dalle tabelle riportate nell'allegato "D" alla presente deliberazione
5. L'allegato "E" alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016, è sostituito dall'allegato "E" alla presente deliberazione

Il Segretario
Ing. Pierluigi Altomare

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE ★ ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI ★

Il Presidente
dott. Eugenio Onori

2

Allegato: Delibera n. 8
del 12 settembre 2017

ALLEGATO "A"

(Articolo 1, comma 1)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI

RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI

	DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI					
Popolazione Servita	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B* < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A* > o = a 500.000 abitanti
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	4	10	30	65	262	437

* Per l'iscrizione nelle classi A e B, la metà della portata utile complessiva minima deve essere soddisfatta con veicoli aventi ciascuno una portata utile non inferiore a 6 tonnellate.

DOTAZIONE MINIMA DI PERSONALE

La dotazione minima di personale è individuata, con riferimento ai veicoli che concorrono a formare la portata utile complessiva, sulla base della seguente formula, arrotondata all'unità superiore:

$$K \times (a + 2b + 3c)$$

Dove:
K = 1,13 = fattore moltiplicativo che tiene conto del personale di scorta per ferie e malattia.
a = numero dei veicoli che necessitano di un solo operatore.
b = numero dei veicoli che necessitano di due operatori ciascuno.
c = numero dei veicoli che necessitano di tre operatori ciascuno.

ALLEGATO "B"
(Articolo 1, comma 2)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: ATTIVITA' DI SPAZZAMENTO MECCANIZZATO DEI RIFIUTI DI CUI ALL'ART.184, COMMA 2, LETTERA C), D.LGS 152/06

DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI

Popolazione Servita	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A > o = a 500.000 abitanti
A1 – Numero Autospazzatrici*	1	1	1	3	6	10
A2 – Numero Altri Veicoli a motore*	2	5	7	14	18	30
Personale addetto A1	2	2	4	7	14	20
Personale addetto A2	2	6	8	16	20	35

* Le dotazioni minime previste in A1 e A2 possono essere dimostrate in alternativa.

ALLEGATO C
(Articolo 1, comma 3)

TAB. D1: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA DIFFERENZIATA, RIFIUTI INGOMBRANTI E RACCOLTA MULTIMATERIALE

	DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI E DI PERSONALE					
Popolazione Servita	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A > o = a 500.000 abitanti
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	2	5	15	33	131	219

DOTAZIONE MINIMA DI PERSONALE

La dotazione minima di personale è individuata, con riferimento ai veicoli che concorrono a formare la portata utile complessiva, sulla base della seguente formula, arrotondata all'unità superiore:

$$K \times (a + 2b + 3c)$$

Dove:
K = 1,13 = fattore moltiplicativo che tiene conto del personale di scorta per ferie e malattia.
a = numero dei veicoli che necessitano di un solo operatore.
b = numero dei veicoli che necessitano di due operatori ciascuno.
c = numero dei veicoli che necessitano di tre operatori ciascuno.

Allegato: Delibera n. 8
del 12 settembre 2017

ALLEGATO D
(Articolo 1, comma 4)

TAB. D4: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI VEGETALI PROVENIENTI DA AREE VERDI E RIFIUTI PROVENIENTI DA AREE E ATTIVITA' CIMITERIALI

Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 0,75 Fino a 2.000 t/a 1,5 Fino a 3.000 t/a 2,5	5	17	60	208	320
Personale addetto	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 2	2	8	24	84	128

TAB. D6: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI GIACENTI SULLE AREE E STRADE URBANE, EXTRAURBANE E AUTOSTRADE DI CUI ALL'ART.184, COMMA 2, LETTERA D), D.LGS 152/06

Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
A1 – Numero Macchine operatrici/veicoli uso speciale *	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	6	20	80	120
A2 – Numero Autocarri e motocarri	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	6	20	80	120
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 1,5 Fino a 2.000 t/a 3 Fino a 3.000 t/a 4	7	17	60	208	321
Personale addetto A1	Fino a 1.000 t/a 2 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 3	4	8	24	48	72
Personale addetto A2	Fino a 1.000 t/a 2 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 3	4	8	24	48	72

* Le dotazioni minime previste in A1 e A2 possono essere dimostrate in alternativa.

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI ★ MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Allegato: Delibera n. 8
del 12 settembre 2017

ALLEGATO E
(Articolo 1, comma 5)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLE CATEGORIE 4 E 5

TAB. E1: DOTAZIONI MINIME DI VEICOLI E DI PERSONALE PER L'ISCRIZIONE IN UNA DELLE CATEGORIE 4 E 5

Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	0,5	2	8	30	100	160
Personale addetto	1	1	1	3	9	16

TAB. E2: DOTAZIONI MINIME DI VEICOLI E DI PERSONALE PER L'ISCRIZIONE IN ENTRAMBE LE CATEGORIE 4 E 5, STESSA CLASSE

Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	0,9	3,5	12	45	150	240
Personale addetto	1	1	2	5	14	24

NOTA: Nel caso di iscrizione nelle due categorie ognuna delle quali con differenti classi devono essere dimostrate le dotazioni minime previste per ciascuna categoria e relativa classe.

4.3.

SOMMARIO

- **4.3.1.** - *Definizioni* 1051
- **4.3.2.** - *Classificazione* 1052
- **4.3.3.** - *Non rifiuti* 1053
- **4.3.4.** - *Deposito temporaneo* 1054
- **4.3.5.** - *Manutenzioni* 1055
- **4.3.6.** - *Responsabilità* 1056
- **4.3.7.** - *Tracciabilità* 1057
- **4.3.8.** - *Trasporto* 1058
- **4.3.9.** - *Autorizzazioni* 1059
- **4.3.10.** - *Albo* 1060
- **4.3.11.** - *Sanzioni* 1061
- **4.3.12.** - *Bonifiche* 1062
- **4.3.13.** - *Rifiuti urbani* 1063
- **4.3.14.** - *Scarichi* 1064
- **4.3.15.** - *Terre e rocce da scavo* 1065
- **4.3.16.** - *Discariche* 1066
- **4.3.17.** - *Fertirrigazione* 1067
- **4.3.18.** - *Competenze* 1068
- **4.3.19.** - *Gestione integrata* 1069
- **4.3.20.** - *Altro* 1070

Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a *3 **quesiti*** generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

redazione@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.
** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse privi di tali condizioni
*** La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti

Come si definisce il principio "*chi inquina paga*"?

Il principio in esame è esplicitato nell'art. 178 (*Principi*) del TUA, a mente del quale "***1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente*** *[…]del* ***principio chi inquina paga*** *[…]*".

Tale principio – seppur formalmente richiamato nell'ambito della Parte IV del TUA – specificatamente dedicata alla gestione dei rifiuti – in realtà **trova applicazione con riferimento a tutta normativa ambientale.**

Ciò posto, si osserva che il principio "*chi inquina paga*" – introdotto in ambito comunitario dalla Direttiva 35/2004 - **impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento all'ambiente di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.**

In altri termini, **il soggetto che provoca un danno ambientale ne è responsabile e deve farsi carico di intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e di sostenere tutti i costi relativi.**

In particolare, infatti, il principio in parola si esplicita nel senso che:

- Se c'è un'imminente minaccia che si verifichi un danno, il privato deve adottare, senza indugio, le misure di prevenzione necessarie (*azioni di prevenzione*);
- Se il danno si è già verificato, il privato deve informare il più presto possibile le autorità e adottare azioni per gestire la situazione, allo scopo di prevenire ulteriori danni ambientali e minacce per la salute umana, e intraprendere le adeguate azioni di riparazione (*azioni di riparazione*);
- In ogni caso, il privato deve pagare per le *azioni di prevenzione* e di *riparazione*, ad eccezione di alcune situazioni, ad esempio se il danno è stato causato da un terzo, nonostante le opportune misure di sicurezza, o è derivato dell'osservanza di un'istruzione obbligatoria.

Tra l'altro, il principio in esame – e i relativi corollari – sono stati puntualmente recepiti nella Parte VI del TUA - rubricata *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente* – la quale, infatti, in attuazione della citata Direttiva 35/2004, tra le altre cose disciplina espressamente sia l'*azione di prevenzione* (art. 304[1]) che le misure di *ripristino ambientale* (art. 305[2])

In conclusione, il principio "*chi inquina paga*" impone al soggetto che provoca un danno ambientale di farsi carico di intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di riparazione e di sostenere tutti i costi relativi.

---

1 Art. 304 (*Azione di prevenzione*) del 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.*
[…]

2 Art. 305 (*Ripristino ambientale*) del TUA;
"*1. Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore deve comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità di cui all'articolo 304, con gli effetti ivi previsti, e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate. L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente:*
a) tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare;
b) le necessarie misure di ripristino di cui all'articolo 306.
2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualsiasi momento, ha facoltà di:
a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente ai sensi del comma 1;
b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie;
d) adottare egli stesso le suddette misure.
[…]".

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.5.

Nell'ambito di una spedizione transfrontaliera, in caso di disaccordo tra l'autorità di spedizione e quella di destinazione in ordine alla classificazione del materiale, come deve essere classificato detto materiale?

Al fine di dare risposta al quesito posto è necessario e sufficiente richiamare l'art. 28 (*Disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti*) co. 1 del regolamento Ue 1013/2006, il quale prevede che "***Se le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no, detti materiali sono trattati come rifiuti.*** *Ciò avviene fatto salvo il diritto del paese di destinazione di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale, allorché tale legislazione è conforme alla normativa comunitaria o al diritto internazionale*".

Tale disposizione, in sostanza, nel rispetto dei principi comunitari di *prevenzione* e *precauzione*[1] afferma che:

- **qualora le autorità di spedizione e di destinazione siano in disaccordo sulla qualificazione (quale *rifiuto* o meno) di un determinato materiale, quest'ultimo** – in ossequio, appunto, ai citati *principi di prevenzione e precauzione* – **deve essere gestito come *rifiuto***;
- in ogni caso, vi è la possibilità, per il paese di destinazione, di considerare il materiale spedito, dopo il suo arrivo, in maniera conforme alla propria normativa (e, quindi, anche come *non rifiuto*) – a condizione che tale normativa sia rispondente a quella comunitaria o al diritto internazionale.

Nello specifico, quindi, **in caso di disaccordo sulla qualificazione del materiale da spedire, il Regolamento**, piuttosto che optare per altre soluzioni (ad esempio, subordinare la spedizione ad una accordo fra le parti; dare la prevalenza all'una o all'altra; individuare una autorità di conciliazione o di indicazione/imposizione del regime applicabile, ecc.), **impone ad entrambe le Autorità Competenti di qualificare il materiale oggetto di spedizione, sin dall'origine, sempre e comunque come *rifiuto*** al fine di assicurare, rispetto dei principi comunitari di *prevenzione* e *precauzione*, la qualità dell'ambiente e della salute umana (oltre a favorire una più uniforme applicazione del regolamento stesso)[2].

Tale disposizione, pertanto, è **un chiaro esempio della *prevalenza* del diritto comunitario su quello interno degli stati membri.**

Ed infatti, i principi che governano il rapporto tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario assegnano la "*primazia*" del secondo sul primo *anche* (ovviamente) in tale ambito (gestione dei rifiuti), secondo le norme del Trattato dell'Ue, a cui l'Italia assicura "*limitazioni della propria sovranità*" ex art. 11 Cost.

In conclusione, nell'ambito di una spedizione transfrontaliera, qualora le autorità di spedizione e di destinazione siano in disaccordo sulla qualificazione (quale *rifiuto* o meno) di un determinato materiale, quest'ultimo deve essere gestito come *rifiuto*. In ogni caso, vi è la possibilità, per il paese di destinazione, di considerare il materiale spedito, dopo il suo arrivo, in maniera conforme alla propria normativa (e, quindi, anche come *non rifiuto*) – a condizione che tale normativa sia rispondente a quella comunitaria o al diritto internazionale.

1 La *ratio* dei *principi comunitari di prevenzione e precauzione* è quella di svolgere l'ambizioso ruolo di indirizzare non solo gli operatori del diritto, ma tutti coloro che esercitano attività aventi una qualche rilevanza ambientale a preferire le opzioni interpretative maggiormente rispettose degli interessi ambientali.
Tra l'altro, tali principi sono espressamente richiamati all'art. 178 (*Principi*) del TUA, a mente del quale "*1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente **ai principi di precauzione, di prevenzione**, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. 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*".

2 Sul punto, vedi P.GIAMPIETRO, *IL REGOLAMENTO RELATIVO ALLA SPEDIZIONE DEI RIFIUTI (L'art. 28, Reg. (CE) n. 1013/2006, come modificato dal nuovo Reg. n. 1379/2007).*

Quando un rifiuto cessa di essere qualificato come tale alla luce dell'art. 184-*ter* del TUA?

Ai sensi dell'art. 184-*ter* co. 1 del TUA è sancito che "*Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:*

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

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

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, ***caso per caso*** *per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare […].*

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 […]".

Sulla base del dettato normativo citato, pertanto, se ne evince che onde poter consentire la cessazione della qualifica di rifiuto, il Legislatore richiede il rispetto di due presupposti, e segnatamente:

1. che il rifiuto venga sottoposto ad una operazione di *recupero*;
2. che il medesimo soddisfi cumulativamente determinate condizioni specificate dalla predetta norma di cui alle lettere da *a)* a *d)*.

Ciò posto, si evidenzia che alla luce di tale disposizione l'*End of Waste* deve (dovrà) essere di volta in volta disciplinato da appositi interventi legislativi, che per singole tipologie di rifiuto (cfr. "*caso per caso*"), disporranno di tutte le condizioni sulla base delle quali determinate tipologie di rifiuti, a seguito di determinate operazioni, potranno dirsi totalmente recuperabili, e quindi in grado di garantire il rispetto delle quattro condizioni di cui all'art. 184–*ter*.

Ad oggi, tali tipi di interventi sono sostanzialmente di origine comunitaria[1] e riguardano esclusivamente i *rottami metallici*, i *rottami di vetro* e i *rottami di rame* (rispettivamente, Regolamento 333/2011; Regolamento 1179/2012; Regolamento (UE) n. 715/2013).

Pertanto, nelle more dell'adozione di tali ulteriori decreti (ovvero Regolamenti), si deve applicare:

- **Per le *procedure semplificate* di recupero, i criteri previsti da:**
  - il D.M. 5 febbraio 1998;
  - il D.M. 161 del 2002;
  - il D.M. 269 del 2005,

  i quali stabiliscono altrettanti criteri – **tuttavia precipuamente previsti per le *procedure semplificate*** – per il recupero di determinate tipologie di rifiuti.

  Ed invero, le procedure semplificate non prevedono istruttoria tecnica né atto autorizzativo, non potendo prevedere tutti i possibili processi di recupero e tutti i possibili rifiuti utilizzabili, dovendo esclusivamente verificare la riconduzione di quanto dichiarato dal proponente alle prescrizioni tecniche indicate nei predetti decreti ministeriali.
- **Per le *procedure ordinarie* di recupero**, invece, si dovrà fare riferimento – atteso il richiamo all'art. 9-*bis*, lett. a) del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 – **direttamente ai criteri indicati al provvedimento di autorizzazione.**

In conclusione, un rifiuto cessa di essere qualificato come tale qualora il recuperatore lo sottopone, nel caso di *procedure semplificate* di recupero, ad operazioni conformi – a seconda della tipologia del rifiuto - ai criteri previsti dal D.M. 5 febbraio 1998 o dal D.M. 161 del 2002 o dal D.M. 269 del 2005, mentre nel caso di *procedure ordinarie* di recupero, ad operazioni rispondenti ai criteri indicati nel relativo provvedimento autorizzativo.

1 Per completezza, si evidenzia che il legislatore ha adottato, relativamente al CSS, il D.M. 14 Febbraio 2013, n. 22.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.5.

La normativa distingue il *deposito temporaneo* dei rifiuti urbani da quello dei rifiuti speciali?

Ai sensi dell'art. 183 co. 1, lett. bb) del TUA, è definito *deposito temporaneo* il *"raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni:*

1) *i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;*
2) *i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;*
3) *il "deposito temporaneo" deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;*
4) *devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;*
5) *per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo".*

A ben vedere, quindi, il Legislatore detta specificatamente le condizioni – tecniche, logistiche, organizzative -per realizzare legittimamente il *deposito temporaneo*, **ma non opera alcuna distinzione tra rifiuti urbani e speciali.**

Ed, invero, **la disposizione si riferisce genericamente al "*raggruppamento dei rifiuti*"** senza porre alcuna differenziazione tra i rifiuti urbani e quelli speciali in ordine alle modalità di costituzione del *deposito temporaneo*.

In conclusione, la normativa ambientale non distingue il *deposito temporaneo* dei rifiuti urbani da quello dei rifiuti speciali prevedendo, infatti, una regolamentazione unitaria per entrambi.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

"Le sanzioni nella gestione dei rifiuti"

Milano

30 novembre 2017

COSTO DEL CORSO:
199,00 (IVA ESCLUSA)

www.ambientelegale.it *(area formazione)*
formazione@ambientelegale.it

L'art. 266 co. 4 del TUA è applicabile all'attività di *pulizia domestica* svolta da ditte di pulizia presso le abitazioni dei propri clienti?

Ad avviso dello scrivente, seppur ad una prima disamina sembrerebbe di doversi escludere l'applicabilità di tale (favorevole) regime ai servizi di *pulizia domestica* eseguiti da ditte di pulizia presso le abitazioni dei propri clienti (in quanto attività ontologicamente distinte rispetto all'attività manutentiva) a ben vedere **molteplici ragioni** – oltre che, soprattutto, la *ratio* alla base della disposizione in esame - **inducono a ritenere l'art. 266 co. 4 del TUA *concretamente* applicabile all'attività di *pulizia domestica* in parola.**

In primo luogo, infatti, è la stessa *ratio* dell'art. 266 co. 4 del TUA a determinarne l'applicabilità all'attività di *pulizia domestica*.

Invero, se si ritiene che la disciplina di favore dettata dall'art. 266 co. 4 del TUA – che, appunto, deroga alle rigida *disciplina ordinaria* relativa agli adempimenti formali sulla gestione dei rifiuti – è stata prevista per quelle attività manutentive svolte prevalentemente da piccoli artigiani che producono ***modeste quantità di rifiuti*, non vi è alcuna ragione per non ritenerla applicabile *in via analogica* anche ad altre attività – quale quella di *pulizia domestica* – che producono, analogamente, esigui quantitativi di rifiuti.**

In altri termini, se il legislatore ha sancito una *tolleranza giuridica* per quelle attività che producono quantitativi minimi di rifiuti, non vi è ragione per distinguere le ipotesi in cui tali rifiuti derivino da attività di manutenzione rispetto a quelle in cui i rifiuti derivino da attività di *pulizia domestica*.

Diversamene ragionando, infatti, vi sarebbe un evidente contrasto con la *ratio* di tale disposizione.

In secondo luogo, ad avviso dello scrivente **l'attività di *pulizia domestica* può essere considerata quale attività di manutenzione in senso lato.**

In altre parole, l'attività in esame – in quanto *pulizia manutentiva* – può essere intesa come una *species* del *genus* delle attività di manutenzione.

In particolare, infatti, la *pulizia manutentiva* è in ogni caso sostanzialmente preordinata a mantenere in buono stato (o, comunque, in uno stato accettabile e dignitoso) un determinato bene – in tal modo identificandosi quale attività manutentiva in senso lato. Pertanto, l'attività di *pulizia domestica* può essere considerata quale attività di manutenzione attraverso un semplice sforzo ermeneutico.

Per tali ragioni, quindi, si ritiene che l'attività di *pulizia domestica* **deve essere assimilata all'*attività di manutenzione*.**

Ovviamente, si precisa che **le attività di *pulizia domestica* possono godere del regime previsto dall'art. 266 co. 4 del TUA a condizione che da tali attività esiti un quantitativo di rifiuti tale da poter essere esaurito con un carico ed una "movimentazione" unica, attraverso automezzi proporzionati a tali trascurabili produzioni** (circostanza praticamente scontata per tale attività)[1].

In conclusione, l'art. 266 co. 4 del TUA è legittimamente applicabile all'attività di *pulizia domestica* svolta da ditte di pulizia presso le abitazioni dei propri clienti.

COLLANA: *"I Quaderni sui rifiuti"*

"I rifiuti da manutenzione"

Autore: Avv. D. Carissimi

ISBN: 978-88-942121-2-9

PAGINE: 88

LIBRO 20,00 € · E-BOOK* 18,00 €

*formato digitale per computer e tablet

1 Sull'argomento, vedi D.CARISSIMI, "*La pulizia manutentiva può essere ricompresa tra le attività di cui all'art. 266 co. 4 del TUA? Profili applicativi e punti critici*" in Ambiente Legale Digesta, Anno 2, n. 4.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.5.

Nel caso in cui il cui il produttore/detentore del rifiuto non riceva dal destinatario il formulario entro tre mesi dal conferimento e non comunichi tale omissione alla Provincia (*rectius*, all'autorità *ratione temporis* competente), può incorrere in responsabilità?

Ai sensi dell'art. 188 co. 3[1] del TUA, il detentore/produttore può essere esentato da responsabilità solo se consegna il rifiuto al servizio pubblico di raccolta o a soggetti autorizzati all'attività di recupero o smaltimento.

In particolare, in quest'ultimo caso la responsabilità del produttore/detentore è esclusa a condizione che:

- il soggetto privato al quale è consegnato il rifiuto sia autorizzato al recupero ed allo smaltimento di quella specifica tipologia di rifiuto;
- il detentore medesimo riceva il formulario controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza di tale termine abbia comunicato alla Provincia (*rectius*, all'autorità *ratione temporis* competente) la mancata ricezione della quarta copia del formulario.

Ebbene, la mancanza di una sola delle citate condizioni rende il produttore/detentore del rifiuto *corresponsabile* dell'*attività di gestione di rifiuti non autorizzata* (sanzionata dall'art. 256 co. 1[2] del TUA) in forza del noto *principio di corresponsabilità* che impone a *tutti* gli operatori coinvolti nella filiera la puntuale verifica del corretto assolvimento degli obblighi ambientali, pena il coinvolgimento nell'irrogazione della sanzione ambientale.

In altri termini, in forza dei *cc.dd. principi della responsabilità condivisa e della cooperazione*, **ciascun soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto (ivi compreso, quindi, anche il produttore/detentore) al quale sia attribuito un ruolo in una o più fasi in cui viene articolata la gestione dei rifiuti risponde non solo del suo operato ma anche di eventuali comportamenti illeciti del soggetto cui conferisce o trasferisce immediatamente il rifiuto allorché non adempia a determinati obblighi di controllo**[3].

In conclusione, qualora il produttore/detentore non riceva dal destinatario il formulario entro tre mesi dal conferimento e non comunichi tale omissione alla Provincia (*rectius*, all'autorità *ratione temporis* competente), in forza del citato *principio di corresponsabilità* può essere ritenuto *corresponsabile* dell'*attività di gestione di rifiuti non autorizzata*.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

"Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali"

- **MILANO, 30 novembre 2017**

QUOTA DI PARTECIPAZIONE AL CORSO:

199,00 euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

1 Art. 188 co. 3 del TUA
"*La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:*
a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario".

2 Art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) co. 1 del TUA
"*Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: (1147)*
a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi".

3 GIAMPIETRO, *Trasporto dei rifiuti: sequestro del mezzo e responsabilità del trasportato*

Si può definire con precisione il limite oltre il quale la discrepanza tra il peso verificato e il *peso da verificarsi a destino* sia causa della applicazione di una sanzione ambientale?

Preliminarmente deve evidenziarsi che la dicitura "*peso da verificarsi a destino*" si trova nel modello di formulario di cui al DM 1 aprile 1998 n. 145 e consente alle aziende produttrici di rifiuti di trascrivere il peso verificato "*a destino*". Nell'*Allegato B* del predetto decreto, al punto 6) è, infatti, prevista l'indicazione in "*kg o litri*" ed "*il peso da verificarsi a destino*".

Tali indicazioni - che apparentemente potrebbero sembrare alternative - ai sensi e per gli effetti della Circolare 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98 devono essere in realtà riportate congiuntamente.

Ed invero il punto 1), lett. *t)* della Circolare in commento, stabilisce che: "*alla voce "quantità", casella 6, terza sezione, dell'allegato B, al decreto ministeriale n. 145/1998, deve* ***sempre essere indicata*** *la quantità di rifiuti trasportati.* ***Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella relativa alla voce "Peso da verificarsi a destino" nel caso in cui***

- ***per la natura del rifiuto***
- ***o per l'indisponibilità di un sistema di pesatura***

si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra le quantità di rifiuti in partenza e quelle a destinazione".

Da questa formulazione si comprende come queste indicazioni non siano alternative (cfr: "***Inoltre*** *dovrà essere contrassegnata …*"), bensì cumulative[1].

Occorre, infatti, indicare **sempre** il peso (**inevitabilmente approssimativo**), valutato con competenza e prossimità in kg o litri, ed eventualmente, prescegliere anche l'opzione di verifica a destinazione, qualora ricorrano le condizioni prescritte dalla norma.

Si ribadisce, infatti, che la possibilità di ricorrere al "*peso da verificarsi a destino*" non ricorre sempre ma solo allorquando **non sono presenti, presso il produttore, sistemi di pesatura presso la sede di partenza del carico**, rendendo quindi impossibile provvedervi, **ovvero quando a causa della natura del rifiuto stesso possono verificarsi delle variazioni durante il trasporto.** Dunque, si tratta di due ipotesi specifiche e circoscritte: sostanze soggette ad alterazioni di peso durante il viaggio (ad esempio, fanghi) oppure assenza di uno strumento idoneo a pesare i rifiuti.

Al di fuori di tali casi, il rifiuto deve viaggiare accompagnato da un formulario recante il peso effettivo e non quello meramente presunto, poiché non vi sarebbe alcuna ragione giuridica, logica o pratica per un eventuale scollamento tra il peso iniziale e quello finale del rifiuto (anche laddove, per questioni prettamente pratiche, quali la taratura delle bilance – il peso a destino risulti difforme rispetto a quello pesato in partenza).

In ogni caso, al ricorrere di una delle due condizioni richieste dalla norma, verosimilmente il peso di partenza e quello di arrivo saranno differenti (atteso che il primo è solo stimato). Risulterebbe, invero anomalo che in caso di indicazione del peso da verificarsi a destino il peso accettato sia sempre uguale al peso in partenza. La stima, infatti, presuppone uno scostamento di peso in accettazione. Laddove vi sia una costante identità tra i pesi, seppur il primo è sempre indicato come stimato, vi potrebbe essere il sospetto di indicazioni postume ovvero manomesse.

A tal proposito è bene tuttavia rammentare che, la differenza del peso verificato a destino, **non** dovrà essere "***completamente sganciata da quella reale***"[2], pena l'applicazione delle sanzioni relative alle violazioni sulla compilazione della documentazione ambientale di cui all'art. 258 del TUA. È però tollerata una discordanza contenuta in limiti accettabili, che tuttavia deve essere dimostrata con elementi idonei ad attestare l'attenzione e la perizia dell'operatore.

In conclusione, si può affermare che – all'interno della normativa vigente – non sussiste una norma che definisca con precisione il limite oltre il quale la discrepanza tra il peso verificato e il *peso da verificarsi a destino* sia causa della applicazione di una sanzione ambientale, tuttavia appare quantomeno improbabile che un peso stimato in modo approssimativo possa effettivamente coincidere con un peso verificato da una apparecchiatura di controllo. Pertanto, al fine di evitare il sorgere del sospetto di attività di manomissione dei documenti ambientali, è opportuno indicare sui Registri di carico/scarico - e sui relativi Fir il peso effettivamente stimato degli stessi, annotando successivamente - sulla base delle indicazioni fornite dal destinatario dei rifiuti – il peso effettivo verificato, appunto, a destino.

1 Cfr. Cass. Civ, Sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21781.

2 Tar Lombardia, 2 novembre 2010, n. 4526.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.5.

L'art. 28[1] del Regolamento Ue 1013/2006 – che disciplina il disaccordo tra autorità di spedizione e di destinazione in ordine alla classificazione del materiale – è applicabile anche al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde*?

Al fine di dare risposta al quesito posto deve preliminarmente evidenziarsi che il trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde* è soggetto alla peculiare *procedura di informazione* (cd. *procedura semplificata*)[2] di cui all'art. 18 del Regolamento – evidentemente meno gravosa della *procedura di notifica* ed *autorizzazione preventive scritte* ex artt. 4 e ss.

Ciò posto, per determinare se la disposizione in esame sia concretamente applicabile alle spedizioni transfrontaliere in *procedura semplificata*, si deve individuare quali siano i soggetti che "*non si accordano in merito alla classificazione dei materiali*".

Ed, invero, il co. 1 dell'art. 28 cit. richiama espressamente le "*competenti autorità di spedizione e destinazione*" le quali, nei procedimenti caratterizzati dalla *notifica* ed *autorizzazione preventiva scritta*, ai sensi dell'art. 3 co. 1 svolgono le importanti attività regolate dal Titolo II, Capo I del Regolamento cit.

Tali autorità, tuttavia, non compaiono nella *procedura semplificata* (che, come visto, si applica al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde*), la quale interessa le sole parti contraenti sottoposte, tra le altre cose, agli *obblighi di informazione* e di stipula del contratto, di cui all'art. 3 co. 2 del Regolamento.

Sembrerebbe, dunque, che tale disposizione non sia applicabile al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde*.

Tuttavia, a ben vedere, tale omessa ed esplicita previsione **non significa né comporta** - come sostenuto da autorevole dottrina[3] - **che l'art. 28 co. 1 non sia applicabile anche alla cd. *procedura semplificata*.**

Ed, invero, a sostegno della concreta applicabilità della disposizione citata alla *procedura semplificata* soccorrono:

a) la collocazione e il contenuto della disposizione, collocata all'interno del Titolo II, in un apposito Capo 5, che attiene alle "*Disposizioni amministrative generali*" (sulla forma delle comunicazioni, sulla lingua da usare, sulle spese amministrative, ecc.) dirette e comprensive della spedizione di **tutte** le tipologie di rifiuti, compresi quelli della *lista verde* destinati al *recupero*;
b) la *ratio* della disposizione (suggerita dalla necessità di monitorare e controllare le fasi di spedizione sino all'arrivo) che è quella di "*[…]trattare detti materiali come rifiuti, salvo il diritto del paese di destinazione di trattarli, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale*";
c) il fatto che il "*disaccordo delle autorità competenti*" scaturisce e si risolve nel contrasto (o diversità) della normativa (primaria e/o attuativa) da applicare in merito alla classificazione/qualificazione dei rifiuti, all'interno degli ordinamenti dello Stato di spedizione e di quello di destinazione.

È evidente, infatti, che **non vi sono ragionevoli motivi per non applicare la disposizione in commento *anche* al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde* soggetti alla cd. *procedura semplificata*.**

In conclusione, l'art. 28 del Regolamento Ue 1013/2006 deve essere ritenuto applicabile *anche* al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde*.

1 Art. 28 (*Disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti*) co. 1 Regolamento Ue 1013/2006, "*Se le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no, detti materiali sono trattati come rifiuti. Ciò avviene fatto salvo il diritto del paese di destinazione di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale, allorché tale legislazione è conforme alla normativa comunitaria o al diritto internazionale*".

2 In particolare, tale procedura si applica alle spedizioni - in quantità superiore ai venti chili - dei seguenti rifiuti, destinati al recupero:
- i rifiuti contenuti negli allegati III o III B;
- le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58 del regolamento in commento.

3 P. GIAMPIETRO, *IL REGOLAMENTO RELATIVO ALLA SPEDIZIONE DEI RIFIUTI (L'art. 28, Reg. (CE) n. 1013/2006, come modificato dal nuovo Reg. n. 1379/2007)*.

Quali imprese sono effettivamente soggette all'applicazione del DPR 59/2013 – e, quindi, all'applicazione dell'AUA?

Al fine di dare risposta al primo quesito è necessario far riferimento all'art. 1 (*ambito di applicazione*)[1] del DPR 59/2013[2] il quale prevede **l'obbligo di dotarsi dell'AUA - in relazione ad impianti non soggetti ad AIA – *esclusivamente* per:**

- **le micro-imprese.** A tal si fine si evidenzia che ai sensi dell'art. 2, comma 3, del DM 18 aprile 2005 "*si definisce microimpresa l'impresa che: a) ha meno di 10 occupati; b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro";*
- **le piccole-imprese.** Ebbene, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del DM 18 aprile 2005 "*si definisce piccola impresa l'impresa che: a) ha meno di 50 occupati; b) ha un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro*";
- **le medie imprese.** Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 1, del DM 18 aprile 2005, la categoria della *media impresa*: "è *costituita da imprese che: a) hanno meno di 250 occupati; b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro*".

A ben vedere, tuttavia, **tale dovere viene esteso** - dagli stessi organi amministrativi[3], nonché dalla dottrina dominante[4] - **altresì alle grandi imprese**, sul presupposto che "*il legislatore utilizza la congiunzione aggiuntiva ("nonché") per connettere gli «impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale» alle «piccole e medie imprese» (Pmi), […] allorquando definisce la platea dei destinatari del nuovo procedimento autorizzatorio. **Ciò in quanto, il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'AIA) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle Pmi)**" con la conseguenza che "**un impianto produttivo non soggetto all'AIA è soggetto all'AUA anche quando il gestore sia una grande impresa***".

Pertanto, il regolamento in esame risulta applicabile – oltre che alle micro, piccole e medie imprese – *anche* alle grandi imprese

In conclusione, l'obbligo di dotarsi dell'AUA - in relazione ad impianti non soggetti ad AIA – ricade sulle micro, piccole e medie imprese, nonché – sulla base di un'attenta interpretazione letterale della norma - *anche* sulle grandi imprese.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

"Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti"

- MILANO, 16 novembre 2017

QUOTA DI PARTECIPAZIONE AL CORSO:

199,00 euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

1 Art. 1 (*ambito di applicazione*) del DPR 13 marzo 2013 n. 59: "*1. Il presente regolamento, in attuazione della previsione di cui all'articolo 23, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2005, nonché **agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale**.*

2. Le disposizioni del presente regolamento non si applicano ai progetti sottoposti alla valutazione di impatto ambientale (VIA) laddove la normativa statale e regionale disponga che il provvedimento finale di VIA comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati, in materia ambientale, ai sensi dell'articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

2 D.P.R. 13 marzo 2013 n. 59 (*Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35*).

3 Cfr. "*Circolare recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013 n. 59*", Prot. N. 0049801/GAB del 07 novembre 2013.

4 Cfr. *inter alia*, E. Schneider, "*AUA: linee guida operative*", in Giornale di diritto amministrativo, 5/2014.

4.3.10. ALBO

4.3.10.5.

L'affitto di azienda rientra tra i casi di variazione dell'iscrizione all'Albo nazionale Gestori Ambientali?

Ai sensi dell'art. 18 (*Variazioni*) co. 1 del D.M. del 3 giugno 2014 n. 120[1] **è previsto che** "*Le imprese e gli enti sono tenuti a comunicare alla sezione regionale o provinciale competente ogni atto o fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo entro trenta giorni dal suo verificarsi. La sezione regionale o provinciale delibera sulla comunicazione di variazione*".

Il Comitato nazionale dell'Albo Gestori Ambientali - con la deliberazione 25 novembre 2014 prot. n. 7 (*Variazioni dell'iscrizione all'Albo*) ha stabilito che le variazioni effettuate al registro delle imprese o al repertorio economico amministrativo - relative alle variazioni della ragione sociale, della sede legale, degli organi sociali, delle trasformazioni societarie e delle cancellazioni - si intendono effettuate anche alla Sezione regionale competente e sono trasmesse d'ufficio per via telematica dal registro delle imprese o dal repertorio economico amministrativo alla Sezione regionale stessa nei casi di variazioni dell'iscrizione all'Albo che prevedono il trasferimento dell'iscrizione stessa ad altro soggetto giuridico.

In proposito si elencavano - a titolo esemplificativo e non esaustivo - fusioni, incorporazioni, scissioni, donazioni, cessioni d'azienda o di ramo d'azienda.

Ai sensi della deliberazione citata, l'impresa, cui viene trasferita l'iscrizione, entro trenta giorni dalla data di efficacia della variazione, deve darne, perciò, comunicazione tramite PEC alla Sezione regionale competente, presentando la dichiarazione secondo l'allegato A della medesima delibera, corredata, ove necessario, dall'appendice alla polizza fideiussoria già prestata, riportante gli estremi della variazione intervenuta.

La Sezione regionale rilascia la ricevuta di cui all'allegato "B", che deve accompagnare il provvedimento d'iscrizione in corso di validità. In difetto, l'attività non può essere proseguita.

Entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione, la Sezione regionale conclude l'istruttoria e delibera sull'accoglimento o sul rigetto della stessa, dandone comunicazione all'impresa. Il termine può essere interrotto per non più di una volta, se risulti necessario acquisire ulteriori elementi oppure se la documentazione presentata a corredo della comunicazione non sia completa e ricomincia a decorrere dal momento in cui pervengono alla Sezione regionale gli elementi e la documentazione richiesti.

Successivamente, con la circolare del 27 maggio 2016 prot. n. 536 il Comitato nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha specificato il contenuto della precedente circolare del 2014 chiarendo, in particolare, se tra i suddetti casi (fusioni, incorporazioni, scissioni, donazioni, cessioni d'azienda o di ramo d'azienda) possa essere annoverato anche l'affitto di azienda o di ramo di azienda.

Ebbene, nella circolare si espone che "*Il Comitato nazionale ritiene che possa essere considerata come variazione dell'iscrizione il trasferimento dell'iscrizione stessa ad altro soggetto giuridico mediante affitto di azienda o di ramo di azienda a condizione che tali titoli abbiano una durata non inferiore ad anni cinque a decorrere dalla data di efficacia dell'iscrizione all'Albo dell'impresa locataria, oppure, in caso di impresa già iscritta, avere una durata almeno pari al residuo periodo di validità dell'iscrizione*".

In conclusione, alla luce del chiarimento fornito dal Comitato nazionale dell'Albo, il trasferimento dell'iscrizione ad altro soggetto giuridico mediante affitto di azienda o di ramo di azienda rientra tra i casi di variazione dell'iscrizione, a condizione che tali titoli abbiano una durata non inferiore a cinque anni, decorrenti dalla data di efficacia dell'iscrizione all'Albo dell'impresa locataria, oppure, in caso di impresa già iscritta, una durata almeno pari al residuo periodo di validità dell'iscrizione.

1 Decreto 3 giugno 2014, n. 120, "*Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*".

La diversità tra il produttore e il soggetto acquirente del FIR è sanzionabile?

Il Formulario di identificazione dei Rifiuti è un documento di tipo formale che garantisce la tracciabilità del flusso dei rifiuti nelle varie fasi del trasporto, dal produttore/detentore al sito di destinazione. Il medesimo è disciplinato dall'articolo 193 del D.Lgs.152/06 ed è obbligatorio (salvo le eccezioni prescritte dal medesimo articolo) per tutti i trasporti di rifiuti effettuati da enti o imprese.

Ai sensi del comma 2, viene stabilito che *"Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore"*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, si evince che il formulario deve essere redatto dal produttore o detentore del rifiuto da trasportare.

Va, peraltro, osservato che, per effetto delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 205/2010, alla definitiva entrata in vigore del SISTRI, l'articolo 193 comma 2 sarà così modificato: "*Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmate dal trasportatore […]*".

Scomparirà, pertanto, il riferimento al detentore dei rifiuti, attribuendo la possibilità di firmare il medesimo documento al solo produttore dei rifiuti e non anche al detentore.

L'art. 193 stabilisce, poi, al comma 6[1] lett. b) che *"Relativamente alla numerazione e vidimazione, i formulari di identificazione devono essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e devono essere annotati sul registro IVA acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria"*.

È dunque evidente che la norma citata esplicita, tra le altre cose, gli obblighi connessi alla redazione, alla emissione del formulario e alla modalità di numerazione e vidimazione, ma nulla dispone in ordine:

- al soggetto che deve procedere all'acquisto degli stessi;
- alla circostanza che debba esserci – o meno - identità tra il soggetto acquirente del FIR e il soggetto che lo redige.

Quanto sopra comporta - a parere di chi scrive - che laddove siano rispettate le regole contenutistiche in ordine alla tracciabilità, previste dall'art. 193 del TUA, **la discrasia ipotizzata (e cioè la diversità tra il soggetto acquirente del Fir e il produttore/firmatario del Fir) non sia tale da poter rappresentare un'illegittimità sanzionabile ai sensi della normativa ambientale.**

In conclusione, si ritiene che la diversità soggettiva tra il produttore e l'acquirente del FIR, laddove siano osservate le regole contenutistiche previste dall'art. 193 del TUA non sia sanzionabile.

TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

"Le sanzioni nella gestione dei rifiuti"

Milano

30 novembre 2017

COSTO DEL CORSO:

199,00 (IVA ESCLUSA)

www.ambientelegale.it *(area formazione)*
formazione@ambientelegale.it

1 Nella versione che entrerà in vigore il 1° gennaio 2018. La versione attuale prevede, tuttavia, la medesima disposizione, disponendo al comma 5 lett. a) che "*relativamente alla definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione, si applica il decreto del Ministro dell'Ambiente 1° aprile 1998, n. 145*".

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.5.

Quale *iter* amministrativo è previsto per la bonifica dei siti inquinati?

Al verificarsi dell'evento contaminazione o al momento della scoperta di una contaminazione nel sito, entro ventiquattro ore, il responsabile deve adottare le misure necessarie di prevenzione e messa in sicurezza, dandone avviso al Comune, alla Provincia, alla Regione, al Prefetto. La richiesta verrà, quindi, inoltrata al Ministero dell'Ambiente. L'omessa comunicazione è punita con sanzione amministrativa pecuniaria (da 1.000 a 3.000 euro, per ogni giorno di ritardo).

Il responsabile procede all'indagine preliminare e, nel caso in cui il livello delle concentrazioni della soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, si ripristina il sito, dandone notizia con autocertificazione al Comune e alla Provincia competente per territorio (entro quarantotto ore dalla comunicazione).

L'autocertificazione conclude, pertanto, l'iter di ripristino ambientale, senza accedere all'operazione di bonifica vera e propria. Nei quindici giorni seguenti l'autocertificazione, l'autorità competente dovrà procedere ad opportuna verifica e controllo.

Nell'ipotesi in cui l'indagine preliminare conduca, diversamente, all'accertamento del superamento delle CSC, il responsabile deve dare comunicazione al Comune e Provincia competente per territorio, specificando le misure di sicurezza e prevenzione di emergenza adottate ed, entro i successivi trenta giorni, presentare il piano di caratterizzazione all'amministrazione. Il piano verrà approvato nei successivi trenta giorni dalla Regione in istruttoria, con convocazione della Conferenza di Servizi. La Regione potrebbe anche integrare il piano. L'autorizzazione regionale è titolo per la realizzazione delle opere. Si apre, poi, la procedura di analisi del rischio ecologico (calcolo delle probabilità della frequenza di un evento) per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio. Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il responsabile presenterà i risultati alla Regione.

Nel caso in cui risulti che la concentrazione dei contaminanti nel sito sia inferiore alla concentrazione soglia di rischio, la Conferenza di servizi dichiara la conclusione del procedimento. Se, invece, si accerta il superamento della soglia, il responsabile, entro i sei mesi successivi, dovrà presentare alla Regione il documento di analisi di rischio, il programma degli interventi di bonifica o messa in sicurezza ed eventualmente le ulteriori misure di ripristino ambientale. Obiettivo è ridurre entro la soglia di rischio la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito.

NOVITÀ EDITORIALE

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

I rifiuti nei quesiti

Raccolta di risposte operative divise per argomenti

Autori:
Avv. D. Carissimi
Avv. N. Sebastiani

ISBN: 978-88-942121-0-5

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria

Come devono essere classificati i *materassi* e gli *stracci industriali sporchi*?

Al fine di dare risposta al quesito posto, deve preliminarmente evidenziarsi che i ***materassi*** e gli ***stracci industriali sporchi*** [dei quali il *produttore* si sia disfatto, o abbia l'intenzione di disfarsi (o abbia l'obbligo di disfarsi)], pur apparendo – a prima vista – ai *rifiuti tessili*, in realtà:

- i primi, appartengono ad altre tipologie di rifiuti;
- i secondi – a determinate condizioni – non rappresentano neanche rifiuti.

Per quanto concerne i materassi, si osserva che i medesimi non rientrano tra i *rifiuti tessili* in quanto non sono interamente costituiti di fibre tessili, anzi molto spesso la componente tessile è limitata alla sola copertura (mentre sono presenti le molle metalliche e le imbottiture).

Di conseguenza il codice CER da attribuire ai materassi varia in relazione alla circostanza che essi provengano o meno dall'ambito urbano. Pertanto:

- qualora i materassi provengano da *utenze domestiche,* ai medesimi si attribuisce il codice CER 20.03.07 (*rifiuti urbani ingombranti*) specificando che si tratta di *materassi*; infatti anche i tappeti, ad esempio, rientrano in tale categoria e non in quella dei *rifiuti tessili*;
- qualora i *materassi* siano stati introdotti nel circuito della *raccolta differenziata*, agli stessi si attribuisce il codice CER 20.01.99 (*altre frazioni non specificate altrimenti*) specificando che si tratta di materassi;
- qualora i *materassi* siano stati sottoposti ad un trattamento meccanico, ai rifiuti esitanti dal medesimo si attribuisce il codice CER 19.12.12 (*altri rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 191211*) e non già il codice CER 19.12.08, proprio dei *rifiuti tessili* prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti.

Invero, a tal fine si evidenzia che la Corte di Cassazione Penale, Sezione III, nella sentenza n. 47870 del 22 dicembre 2011, ha affermato che l'attribuzione del codice CER va effettuata secondo la logica della corrispondenza fra codice e prodotti, e non secondo le caratteristiche dell'impianto di destinazione finale dei rifiuti[1].

Riguardo, invece, ai panni tecnici industriali sporchi a noleggio è da tempo controverso se essi rientrino tra i rifiuti (*tessili* appunto), oppure siano *"beni d'uso"*.

Tale *querelle* origina dall'*Accordo di programma* - operativo dal 20 gennaio 2004 con durata quadriennale e rinnovabile tacitamente – stipulato tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive (ora Sviluppo Economico) e alcune Società maggiormente rappresentative del settore della gestione dei panni tecnici riutilizzabili per le pulizie industriali.

Tale Accordo, a cui può aderire qualsiasi altra associazione/impresa del settore, regolamenta lo svolgimento delle attività di noleggio, ritiro presso il cliente, trasporto e lavaggio dei panni tecnici di pulizia allo scopo di un loro successivo riutilizzo e mira a promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti attraverso l'effettuazione di operazioni di lavaggio dei panni per rendere possibile il loro utilizzo ripetuto nonché permettere il recupero dei rifiuti prodotti dalle operazioni di lavaggio, laddove possibile.

Pur non rientrando gli *Accordi di programma* tra le fonti del diritto, tuttavia la D.G. Ambiente della Commissione europea, con le note del 15 gennaio 1999 e 1° ottobre 2002, confermando alcune sentenze della Corte di Giustizia (sentenze *Arco* e *Palin*), ha confermato che i panni tecnici, fino a che sono riutilizzabili, rimanendo nella formula "*usa e restituisci*", non vengono dispersi dalla società, che al contrario ha interesse al loro reimpiego.

Si è di conseguenza in presenza di un r*iutilizzo* ai sensi dell'art. 183, co. 1 lett. *r*), del TUA.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, i panni tecnici industriali sporchi non rientrano tra i rifiuti (in particolare, tra i *rifiuti tessili*) ma vanno qualificati quali beni - purché l'azienda che li noleggia e li lava aderisca all'Accordo di programma e lo rispetti nella sua interezza[2].

In conclusione, i *materassi* devono essere classificati – a seconda dei casi – o con il CER 20.03.07, o con il CER 20.01.99 o, infine, con il CER 19.12.12, mentre gli *stracci industriali sporchi* non rientrano tra i rifiuti ma vanno qualificati quali beni - purché l'azienda che li noleggia e li lava aderisca all'Accordo di programma del 2004 e lo rispetti nella sua interezza[3].

1 Tratto da *Rifiuti – Bollettino di informazione normativa* n. 208, 07/13.

2 Tratto da FICCO P., *Rifiuti. Quesiti e risposte,* Edizioni Ambiente, 2015.

3 Vedi, sull'argomento, D.CARISSIMI, "*La gestione dei rifiuti tessili*", 2016, I° edizione.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.5.

L'attività di campionamento e analisi ha sempre natura amministrativa o può competere anche alla polizia giudiziaria?

L'attività di campionamento e di analisi ha - di regola - natura amministrativa, ma sempre che sia svolta nell'ambito della normale attività di controllo dell'autorità competente, ossia quando sia diretta soltanto ad accertare la regolarità dell'attività e non sia ancora emersa nessuna notizia di reato.

Da tale procedura vanno tenute ben distinte e separate, come concetto e regola procedurale, le analisi ed i prelievi inerenti non ad una attività amministrativa, bensì ad un'attività di polizia giudiziaria nell'ambito di una indagine preliminare, in ordine alle quali emerge, invece, la regola **dell'art. 220. Disp. Att. del codice di procedura penale**, il quale sancisce che, ove nel corso di tali attività ispettive emergano indizi di reato, gli atti compiuti per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale, devono essere effettuati nel rispetto della disposizione del codice di procedura penale.

Si rammenta all'uopo la giurisprudenza sulla base della quale "*in tema di prelievi di campioni finalizzati all'espletamento di analisi, è necessario distinguere i prelievi e le analisi inerenti alle attività amministrative, ovvero alla normale attività di vigilanza e di ispezione, disciplinati dall'art. 223 disp. Att. c.p.p., dalle analisi e prelievi inerenti invece ad un'attività di polizia giudiziaria nell'ambito di un'indagine preliminare per i quali devono operare le norme di garanzia della difesa in applicazione dell'art. 220 disp. Att. c.p.p.*[1]".

Ciò determina che se nel corso dei controlli – anche di natura amministrativa – emergano notizie di reato, occorre distinguere a seconda che l'organo amministrativo operante rivesta – o meno - *anche* la qualifica di polizia giudiziaria. Solo nel primo caso, infatti, opereranno gli obblighi e i poteri di proseguire attraverso le formalità del codice di rito.

Viceversa, nel caso in cui gli organi procedenti non abbiano tale qualifica - svolgendo gli stessi una mera attività amministrativa di ispezione o di vigilanza - dovranno sospendere l'accertamento dell'illecito penale e dovranno trasmettere, nella loro qualità di incaricati di pubblico servizio, denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p, dovendo tuttavia astenersi da ulteriori attività che in tale caso esorbiterebbero dalle proprie competenze.

A tal proposito si rammenta, infatti, che ai sensi dell'art. 135, co. 2 del TUA viene previsto che "*Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato. Il Corpo delle capitanerie di porto, Guardia costiera, provvede alla sorveglianza e all'accertamento delle violazioni di cui alla parte terza del presente decreto quando dalle stesse possano derivare danni o situazioni di pericolo per l'ambiente marino e costiero*".

È evidente**, pertanto, che la repressione degli illeciti penali è riservata agli organi di polizia giudiziaria a prescindere di quale sia l'autorità competente ai controlli amministrativi stabiliti nella convenzione di gestione.**

Ogni attività svolta per accertamenti penali, infatti, dovrà considerarsi come atto di indagine, necessitante di peculiari formalità proprie del diritto processuale penale che non possono essere anticipate o sostituite da tali controlli amministrativi.

In conclusione, l'attività di campionamento e di analisi ha, almeno normalmente, natura amministrativa, ma sempre che sia diretta esclusivamente ad accertare la regolarità della attività e non sia ancora emersa nessuna notizia di reato. La repressione degli illeciti penali, infatti, è riservata agli organi di polizia giudiziaria a prescindere di quale sia l'autorità competente ai controlli amministrativi stabiliti nella convenzione di gestione.

1 Cass. Pen., Sez. III, 10 febbraio, 2010, n. 15372.

Ai sensi del nuovo DPR 120/2017, sussiste un obbligo di analisi - volto ad attestare il profilo di *qualità ambientale* delle terre e rocce – per i *cantieri di piccole dimensioni*?

Dall'esame della *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 – che, in riferimento ai *cantieri di piccole dimensioni,* deve essere inviata dal produttore – emerge che non vi è una specifica sezione dedicata all'indicazione delle risultanze della *caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo*. Sembrerebbe, dunque, che la procedura prevista per tali cantieri non richieda l'effettuazione di specifiche indagine analitiche sui campioni del materiale da escavare.

Purtuttavia, pur se non espressamente prevista nel modello relativo alla *dichiarazione di utilizzo,* ad avviso dello scrivente **la *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo* deve *necessariamente* essere eseguita *anche* in tale ipotesi.**

Ed, invero:

- l'art. 4 co. 2 del D.P.R. 120/2017 – inserito nel Capo I, contenente disposizioni comuni ***a tutti*** i cantieri - prevede che "*[…] **le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:***
  […]
  *d) **soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b).***
  [....]";
- l'art. 20 co. 1 del D.P.R. 120/2017 – disposizione riferita alle *terre e rocce da scavo* prodotte in *cantieri di piccole dimensioni* – prevede espressamente che "***Le disposizioni del presente Capo*** (*ndr*: che, appunto, disciplinano la gestione delle TRS come sottoprodotti) ***si applicano alle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni*** *[…]* ***se,*** *con riferimento ai requisiti ambientali di cui all'articolo 4,* ***il produttore dimostra,*** *qualora siano destinate a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo,* ***che non siano superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione, e che le terre e rocce da scavo non costituiscono fonte diretta o indiretta di contaminazione per le acque sotterranee, fatti salvi i valori di fondo naturale***".

Ebbene, è evidente che **il mancato superamento dei valori delle CSC di cui alle colonne A e B, Tabella 1, dell'Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del TUA può essere dimostrato *esclusivamente* attraverso l'effettuazione di specifici campionamenti ed analisi preventive del materiale da escavare.**

Pertanto, è evidente che ***anche* nel caso di *cantieri di piccole dimensioni*, l'effettuazione di specifiche indagini analitiche** (attraverso cui dimostrare il mancato superamento delle CSC) è necessaria e, soprattutto, preventiva rispetto all'effettuazione dello scavo (va eseguita in fase progettuale e "***prima dell'inizio dello scavo***") **per poter qualificare e gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*.**

Ciò posto, deve evidenziarsi che, in assenza di specifiche indicazioni in tal senso, **si ritiene che le risultanze della *caratterizzazione ambientale* di cui sopra devono *necessariamente* essere precostituite rispetto alla *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 cit.**

Invero, solo in questo modo per il produttore sarà possibile attestare la ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 4 ed avere gli elementi a supporto per sostenere i controlli degli enti competenti (*Comune del luogo di produzione* e ARPA).

In conclusione, ai sensi del nuovo DPR 120/2017 sussiste, di fatto, un obbligo di analisi - volto ad attestare il profilo di *qualità ambientale* delle terre e rocce – *anche* per i *cantieri di piccole dimensioni*, le quali devono *necessariamente* essere precostituite rispetto alla *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 cit.

TI INTERESSA APPROFONDIRE

QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

NOVITÀ NORMATIVA

"Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo"

- MILANO 13 dicembre 2017
- MILANO 1 febbraio 2018
- BOLOGNA 2 febbraio 2018
- ROMA 9 febbraio 2018

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.5.

Cosa si intende per caratterizzazione di base ai fini del conferimento in discarica?

La *Caratterizzazione di base* è prevista dall'art. 2 *(Caratterizzazione di base)* del DM 27 settembre 2010 (*Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica*), ai sensi del quale:

"*1. Al fine di determinare l'ammissibilità dei rifiuti in ciascuna categoria di discarica, così come definite dall'art. 4 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 361, il produttore dei rifiuti è tenuto ad effettuare la caratterizzazione di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica. Detta caratterizzazione deve essere effettuata prima del conferimento in discarica ovvero dopo l'ultimo trattamento effettuato.*

2. La caratterizzazione di base determina le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza. La caratterizzazione di base è obbligatoria per qualsiasi tipo di rifiuto ed è effettuata nel rispetto delle prescrizioni stabilite nell'allegato 1 al presente decreto. […]"

Come emerge da una attenta lettura del suddetto articolo, la *Caratterizzazione di base* consiste in **un'analisi volta a determinare le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza.**

Si sottolinea che non esistono analisi generiche o standard per definire tali caratteristiche ma sicuramente le informazioni che vengono raccolte al fine dello svolgimento di questa analisi si possono riassumere, a titolo esemplificativo, in informazioni di tipo merceologico (origine del rifiuto, odore, colore, morfologia, composizione, consistenza) e di tipo analitico. Questo tipo di analisi, pertanto, serve a predisporre una sorta di **carta d'identità del rifiuto** in cui descrivere il processo da cui trae origine, le materie prime utilizzate o le sostanze con cui può essere entrato in contatto.

Le analisi vengono effettuate dai laboratori accreditati. L'Allegato 3 (*Campionamento e analisi dei rifiuti*) del DM 27 settembre 2010[2], sancisce infatti, che *"**Il campionamento, le determinazioni analitiche per la caratterizzazione di base e la verifica di conformità*** sono effettuati con oneri a carico del detentore dei rifiuti o del gestore della discarica, da persone ed istituzioni indipendenti e qualificate. *I laboratori devono possedere una comprovata esperienza nel campionamento ed analisi dei rifiuti e un efficace sistema di controllo della qualità.*

Il campionamento e le determinazioni analitiche possono essere effettuate dai produttori di rifiuti o dai gestori qualora essi abbiano costituito un appropriato sistema di garanzia della qualità, compreso un controllo periodico indipendente".

Nella prassi, quindi, il produttore del rifiuto dovrà portare, prima del conferimento in discarica, un campione rappresentativo dello stesso presso il laboratorio di analisi avendo cura di effettuare il prelievo secondo le modalità previste dalla norma stessa oppure affidandosi ai tecnici specializzati dei laboratori[3].

La caratterizzazione di base dev'essere svolta, ai sensi del comma 3 dell'art 2 del DM 27 settembre 2010 *"in corrispondenza del primo conferimento e ripetuta ad ogni variazione significativa del processo che origina i rifiuti e, comunque, almeno una volta l'anno"*.

Una volta svolta la Caratterizzazione di base, se dalle risultanze delle analisi emerge che i rifiuti in questione presentano i criteri di ammissibilità per una determinata categoria di discarica sono considerati ammissibili, al contrario, qualora manifestino la mancata conformità ai suddetti criteri, saranno dichiarati inammissibili.

Vi sono comunque delle eccezioni in merito al dovere di compiere la *caratterizzazione di base* relativamente a determinate categorie di discariche.

In conclusione la caratterizzazione è una analisi di laboratorio: una carta di identità del rifiuto.

1 L'ISPRA, in attuazione dell'art. 48 della legge n. 221 del 2015 (c.d. Green Economy) ha pubblicato il 7 dicembre 2016 *"Criteri tecnici per stabilire quando il trattamento non è necessario ai fini dello smaltimento dei rifiuti in discarica ai sensi dell'art. 48 della L.28 Dicembre 2015 n.221"*. Tuttavia, come chiarito dal Ministero dell'Ambiente con la Circolare del 21 aprile 2017, n. 5672, le medesime non sono "*direttamente ed immediatamente vincolanti nei confronti degli operatori del settore, ma soltanto con riguardo al dm previsto dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 36/2003"*, cioè per essere efficaci dovranno essere recepiti mediante un Decreto Ministeriale (che, pertanto, andrà ad integrare/sostituire il D.M. 27 settembre 2010). Sul punto si veda "*Smaltimento in discarica dei rifiuti. Quando è necessario il trattamento*?" di Niky Sebastiani in Digesta maggio-giugno 2017.

2 Aggiornato con il Decreto del Ministero dell'ambiente del 24 giugno 2015 che modifica il decreto del 27 settembre 2010, relativo alla definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica.

3 La normativa in materia di test di cessione per il conferimento in discarica riferimento al produttore del rifiuto, al detentore del rifiuto, Laddove tali due soggetti non provvedano, al gestore del rifiuto. Sul punto si veda Quesito "*Nel caso in cui un produttore inziale conferisca i rifiuti ad un impianto di stoccaggio, il quale – una volta trattati i rifiuti - li conferisce discarica, chi è obbligato al rilascio del test cessione, il produttore o l'impianto di stoccaggio*?" in Digesta settembre-ottobre 2016.

I comuni hanno potestà regolamentare in materia di fanghi di depurazione (cd. *fanghi biologici*)?

Al fine di dare risposta al quesito posto devono richiamarsi gli artt. 5, 6 e 7 del D.Lgs. 99/1992 che disciplinano, rispettivamente, le competenze dello Stato, delle Regione e delle Province in materia di utilizzazione dei fanghi di depurazione (cd. *fanghi biologici*) in agricoltura.

In particolare, l'art. 6 prevede espressamente che "*1. Le regioni:*

1) rilasciano le autorizzazioni per le attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento, come definito dall'art. 12, ed utilizzazione dei fanghi in agricoltura, conformemente alla normativa vigente e al presente decreto;
*2) **stabiliscono** ulteriori **limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento;***
*3) **stabiliscono le distanze di rispetto per l'applicazione dei fanghi dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi, dalle strade, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dai corsi d'acqua superficiali, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni (permeabilità, pendenza) delle condizioni meteoclimatiche della zona, delle caratteristiche fisiche dei fanghi;***
4) predispongono piani di utilizzazione agricola dei fanghi tenendo conto delle caratteristiche quali-quantitative degli stessi, della loro utilizzazione in atto o potenziale, della ricettività dei terreni, degli apporti ai suoli in nutrienti, in sostanza organica, in microelementi, derivanti da altre fonti, dei criteri di ottimizzazione dei trasporti, delle tipologie di trattamento,
5) redigono ogni anno e trasmettono al Ministero dell'ambiente una relazione riassuntiva sui quantitativi di fanghi prodotti in relazione alle diverse tipologie, sulla composizione e le caratteristiche degli stessi, sulla quota fornita per usi agricoli sulle caratteristiche dei terreni a tal fine destinati;
6) stabiliscono le norme sanitarie per il personale che viene a contatto con i fanghi".

Pertanto, dalla lettura delle citate disposizioni – che attribuiscono specifiche competenze *esclusivamente* allo Stato, alle Regione e alle Province – emerge che **nella materia in esame i comuni non hanno potestà regolamentare.**

Tale conclusione è confermata anche dalla giurisprudenza[1] la quale ha affermato che, posto che:

- "*L'art 6 del D.Lgs. n.99/92 demanda alla Regione la potestà di stabilire "limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento", nonché di stabilire "le distanze di rispetto per l'applicazione dei fanghi dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi, dai pozzi di captazione delle acque potabili, dei corsi d'acqua superficiali, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni (permeabilità, pendenza), delle condizioni meteo climatiche della zona, delle caratteristiche fisiche dei fanghi*"";
- "*l'art. 196 del D.Lgs. n. 152/06 stabilisce, inoltre, che spetta alla Regione la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti*",

deve "***considerarsi sottratta ai comuni ogni potestà regolamentare in materia di fanghi biologici,*** *restando riservata agli stessi solo la potestà di sanzionare la violazione delle disposizioni regolamentari preventivamente stabilite dalla Regione, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa regolamentare in materia di igiene*".

Pertanto, sulla base di tali considerazioni il giudice amministrativo ha statuito che "***deve ritenersi illegittimo che il comune, nell'ambito dei propri poteri, detti norme derogatorie sia della disciplina sopra richiamata*** (*ndr*. il D.Lgs. 99/92) *che delle specifiche norme della Regione Lombardia, di regolamentazione della materia e di delega alle province delle funzioni autorizzative in materia di spandimento di fanghi biologici*".

In conclusione, i comuni non hanno alcuna potestà regolamentare in materia di fanghi di depurazione (cd. *fanghi biologici*).

1 Cons. Stato, Sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7528.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.5.

Nell'ambito di una spedizione transfrontaliera con tragitto "frazionato" [da Roma ad Atene, con il carico (di rifiuti) che viene scaricato a Bari per essere caricato su una nave destinata ad Atene], quale è l'*autorità di spedizione*?

Al fine di dare risposta al quesito e, quindi, comprendere quale sia, nel caso prospettato, l'Autorità di spedizione è preliminarmente opportuno richiamare l'art. 2 (*Definizioni*), par. 19 del Reg. 1013/2016[1], ai sensi del quale, per "*autorità competente di spedizione*" si intende "*l'autorità competente per la zona dalla quale si prevede che la spedizione avrà inizio o nella quale essa* ***ha inizio***".

Emerge quindi che, dirimente ai fini della corretta individuazione dell'Autorità di spedizione, è la determinazione del territorio in cui la spedizione transfrontaliera ha effettivamente inizio.

Ebbene, seppur ad un primo esame della fattispecie descritta possa sembrare che **la spedizione transfrontaliera** (cioè tra diversi stati membri) inizi dal momento della partenza dei rifiuti dal porto di Bari, a ben vedere la medesima **ha in realtà inizio dal momento del *primo instradamento* dei medesimi e, quindi, da Roma – luogo di relativa produzione.**

Tale conclusione è, infatti, rafforzata:

- dall'art. 2 (*Ambito di applicazione*), par. 2, del Regolamento cit., secondo cui "*Il presente regolamento si applica alle spedizioni di rifiuti:*
  a) ***fra Stati membri, all'interno della Comunità*** *o con transito attraverso paesi terzi;*
  […]".

  Tale disposizione, quindi, ad avviso dello scrivente – per quel che in questa sede interessa – lascia intendere che una spedizione transfrontaliera all'interno degli Stati membri ha inizio nel momento in cui ***effettivamente*** **inizia** il trasporto di determinati rifiuti all'interno del territorio comunitario.
- dal punto 6, parte II dell'Allegato IC[2] del Regolamento cit., secondo cui "*il documento di movimento deve accompagnare in ogni momento una spedizione di rifiuti* ***dal momento in cui essa lascia il luogo di produzione fino al suo arrivo nell'impianto di recupero o smaltimento in un altro paese****. Tutte le persone che prendono in consegna una spedizione di rifiuti – vettori- o eventualmente destinatari- sono tenute a firmare il documento di movimento alla consegna o al ricevimento dei rifiuti in questione*".

  Tale disposizione, quindi, prevedendo che il documento di movimento debba accompagnare i rifiuti ***sin*** dal momento i cui i medesimi lasciano il *luogo di produzione*, ***implicitamente*** **afferma che un trasporto transfrontaliero formalmente inizia *sin* dal momento in cui i medesimi rifiuti lasciano il predetto luogo di produzione.**

Pertanto, posto che:

- il trasporto transfrontaliero in esame ha inizio dal momento in cui i rifiuti effettivamente lasciano il loro luogo di produzione – ovverosia Roma;
- per autorità di spedizione si intende "*l'autorità competente per la zona dalla quale si prevede che la spedizione avrà inizio o nella quale essa ha inizio*"
- ai sensi dell'art. 194 (*Spedizioni transfrontaliere*) co. 6 del TUA "*Ai sensi e per gli effetti del regolamento (CE) n. 1013/2006: a) le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono le regioni e le province autonome*"

si ritiene che nel caso prospettato l'*Autorità di spedizione* debba essere identificata nella Regione Lazio (e non già nella Regione Puglia, ultimo punto di partenza dei rifiuti su suolo nazionale verso l'estero).

In conclusione, nell'ambito di una spedizione transfrontaliera con tragitto "frazionato" – cioè con partenza da Roma ed arrivo ad Atene, con il carico (di rifiuti) che viene scaricato a Bari per essere caricato su una nave destinata ad Atene - l'*autorità di spedizione* deve essere identificata nella Regione Lazio e non già – come potrebbe apparire – nella Regione Puglia.

1 Regolamento della Comunità Europea 14 giugno 2006, n. 1013/2006
Regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti

2 Allegato IC Regolamento 1013/2006
Istruzioni specifiche per la compilazione dei documenti di notifica e di movimento

L'esenzione della compilazione del Formulario di Identificazione Rifiuti per i soggetti gestori del servizio pubblico di raccolta rifiuti è estensibile anche alla tenuta dei registri di carico e scarico?

Come noto, in ragione della particolare qualificazione professionale nonché della tipologia dei rifiuti trasportati (*urbani*), il **gestore del servizio pubblico** di raccolta dei rifiuti è esonerato, durante l'attività di **trasporto** degli stessi, dall'obbligo di compilazione e tenuta del Formulario di Identificazione Rifiuti (FIR).

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 193, comma **4** del D.Lgs. 152/2006, invero, "***le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico*** né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri". Ove il comma 1 dispone che, durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti devono essere accompagnati da un *formulario di identificazione* che contenga le informazioni normativamente stabilite[1].

Ebbene, della stessa esenzione, tuttavia, non si ravvisa nella normativa di settore alcuna espressa previsione in relazione alla tenuta dei **registri di carico e scarico** di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*) del D.Lgs. 152/2006 da parte dei soggetti gestori del servizio pubblico di raccolta.

Il testo dell'articolo 190 attualmente vigente, – e, dunque, nella versione precedente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 – stabilisce al primo comma che "*i soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto*. […]", ove l'art. 189 (catasto dei rifiuti) comma 3 citato stabilisce che, nella versione attualmente vigente, i soggetti obbligati alla tenuta dei *registri di carico e scarico* sono:

- **chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti;**
- commercianti e intermediari di rifiuti senza detenzione;
- imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento rifiuti;
- consorzi istituiti per il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti;
- imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e non pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g).

La stessa norma, dispone altresì che, sono **esonerati** da tale obbligo:

- gli *imprenditori agricoli* di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore ad euro ottomila;
- le imprese che raccolgano e trasportano i *propri rifiuti non pericolosi* di cui all'art. 212, comma 8;
- e, da ultimo, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori che non hanno più di dieci dipendenti.

Come è evidente, dunque, l'elenco dei soggetti esonerati al generico obbligo di tenuta dei registri di carico non include il soggetto gestore del servizio pubblico di raccolta rifiuti il quale, pertanto, in qualità di soggetto che effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto rifiuti, è tenuto alla compilazione a la relativa tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'art. 190 del TUA.

La circostanza per cui l'esenzione alla compilazione del FIR per il soggetto del gestore del servizio pubblico di raccolta non è tacitamente ed automaticamente estensibile alla compilazione dei registri di carico e scarico, peraltro, risulta pienamente conforme alla *ratio* sottesa agli obblighi di tracciabilità. Questa "*rappresenta un obbligo strumentale ai controlli gravante sulla singola impresa, in connessione al regime di soggezione amministrativa e di ossequio al principio di continuità documentale nella gestione dei rifiuti. Integrato dai FIR,* ***il Registro rappresenta la "fotografia" aggiornata e costante del flusso dei rifiuti gestiti da un singolo soggetto in uno specifico impianto, costituendo lo "specchio diretto" di quanto ivi accade e permettendo, nella lettura coordinata con gli ulteriori documenti propri delle eventuali fasi successive di gestione, di ricostruire per ogni rifiuto*** *(o partita di rifiuti)* ***l'intera filiera di gestione***"[2].

In conclusione quindi può affermarsi che, posta l'assenza di una specifica deroga alla compilazione dei registri di carico e scarico da parte del soggetto gestore del servizio pubblico di trasporto rifiuti, quest'ultimo è tenuto, in qualità di soggetto che effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, alla redazione nonché alla tenuta dei registri di carico e scarico così di cui all'art. 190 del TUA.

1 Sul punto si veda "*Esenzione dall'utilizzo del formulario per i rifiuti urbani*" di L. Giulivi in Digesta settembre-ottobre 2016.

2 Benozzo M., *La tenuta dei registri di carico e scarico tra copie e originali*, in Ambiente & Sviluppo n. 3/2015

4.3.20. ALTRO

4.3.20.5.

Se un'impresa varia il parco mezzi aziendale, incrementando i veicoli, può utilizzare immediatamente i mezzi in incremento?

Nell'ipotesi in cui un'impresa vari il parco mezzi aziendale, incrementando i veicoli, al fine di utilizzare immediatamente questi ultimi, **è necessario che alla comunicazione di variazione ex art. 18 co. 1 del D.M. 120/2014 sia allegata *anche* una *dichiarazione sostitutiva* dell'atto di notorietà**, resa ai sensi del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il modello approvato con deliberazione n. 4 del 13 luglio 2016 del Comitato nazionale dell'Albo Gestori Ambientali.

Ed, invero, per procedere alla immediata utilizzazione dei nuovi mezzi ***non è sufficiente*** la semplice comunicazione della variazione alla Sezione dell'Albo (come previsto dal citato art. 18 co. 1, secondo cui "*Le imprese e gli enti sono tenuti a comunicare alla sezione regionale o provinciale competente ogni atto o fatto che comporti **modifica dell'iscrizione all'Albo entro trenta giorni** dal suo verificarsi. La sezione regionale o provinciale delibera sulla comunicazione di variazione*").

La dichiarazione sostitutiva, infatti, assolve alla funzione di vincolare i legali rappresentanti delle imprese e degli enti a dichiarare, sotto la propria responsabilità - anche penale - e con decadenza dai benefici eventualmente ottenuti, che il veicolo è in regola con la vigente normativa in materia di autotrasporto di cose ed è *tecnicamente idoneo* al trasporto dei rifiuti già autorizzati nella categoria e che, inoltre, rispetta le prescrizioni contenute nel provvedimento di iscrizione.

In particolare, infatti, l'art. 18 co. 2 del D.M. 120/2014 prevede che "***Nel caso di variazione per incremento della dotazione dei veicoli, le imprese, ai fini dell'immediata utilizzazione dei veicoli stessi, allegano alla comunicazione di variazione una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il modello approvato con deliberazione del Comitato nazionale***".

Quanto previsto dalla normativa è stato confermato *anche* dalla Corte di Cassazione, la quale in una recente pronuncia[1] ha affermato che nel caso di variazione per incremento di veicoli non è sufficiente, ai fini dell'utilizzazione immediata del veicolo, la sola comunicazione (entro trenta giorni dal suo verificarsi) alla sezione regionale o provinciale competente del fatto che ha comportato una modifica dell'iscrizione all'Albo, ma è **necessario** che alla predetta comunicazione di variazione sia allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il modello approvato con deliberazione n. 4 del 13 luglio 2016 del Comitato nazionale.

Pertanto, la previsione di cui all'art. 18 co. 2 costituisce un'eccezione in quanto, di regola, gli effetti di una comunicazione di variazione si producono solo a seguito della delibera di variazione emessa dalla sezione regionale. Infatti, generalmente tutti gli atti o i fatti che comportano una modificazione dell'iscrizione devono – in ogni caso - essere comunicati entro trenta giorni e, nel frattempo, le imprese che effettuano le variazioni contemplate nell'art. 18 D.M. 120 del 2014 "*continuano ad operare sulla base del provvedimento d'iscrizione in loro possesso fino alla delibera di variazione della sezione regionale*" (art. 18, comma 5).

In conclusione, se un'impresa varia il parco mezzi aziendale - incrementando i veicoli - questa può utilizzare immediatamente i mezzi in incremento a condizione che alla comunicazione di variazione ex art. 18 co. 1 del DM 120/2014 - effettuata entro trenta giorni dal verificarsi dell'evento - sia allegata una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi del DPR 445/2000.

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

1 Cass. Pen. Sez. III, 18 gennaio 2016, n. 1635.

4.4.

SOMMARIO

• **4.4.5. Privacy: tra libera circolazione dei dati e presidi di controllo**
di *Lucia Giulivi* 1072

SANZIONI di *Lucia Giulivi*

Privacy: tra libera circolazione dei dati e presidi di controllo

di ***LUCIA GIULIVI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La smaterializzazione dei dati ha comportato un notevole cambio di prospettiva rispetto all'apprezzamento di ciò che è ricchezza e ciò che non lo è.

Si pensi infatti che tra i soggetti più ricchi del pianeta vi sono coloro i quali gestiscono servizi totalmente gratuiti.

Questi soggetti, creando piattaforme atte a facilitare le comunicazioni tra le persone hanno trovato la ricchezza nella conservazione dei dati che gli utilizzatori dei c.d. *social* divulgavano.

Dalla mera conservazione, all'analisi dei dati conservati, il passo è stato davvero breve.

Così tali soggetti hanno creato, in breve tempo e senza alcuno sforzo, un archivio di informazioni su migliaia di utenti i quali sono ad oggi destinatari di pubblicità profilate sui loro interessi ovvero iscritti a loro insaputa a newsletter non richieste.

Ma è sempre lecito questo veicolare di informazioni? sul punto è intervenuta la disciplina europea sempre più diretta a capire le reali esigenze dei *"proprietari"* dei dati e sempre meno avvezza a creare documenti che restano mera cartastraccia.

IN SINTESI

- **Il trattamento dati deve essere ispirato al principio di lealtà, diretto a finalità determinate ed eseguito in base al consenso della persona interessata;**
- **il Regolamento 2016/679/UE prevede che per rispettare tali principi le aziende si avvalgano degli strumenti più idonei senza esplicitarne la tipologia;**
- **tale normativa europea quindi predilige un approccio basato sull'analisi del rischio analogamente a quanto avviene nella normativa 231;**
- **al fine di mitigare il rischio di violazione dei dati personali, la società dovrà compiere una progettazione degli strumenti da adottare;**
- **detti strumenti potranno essere recepiti all'interno del Modello 231 onde garantirne la compliance;**
- **tra gli strumenti da adottare di particolare evidenza risultano: la procedura in caso di data breach ed i casi di accesso, cancellazione e rettifica.**

di *Lucia Giulivi*

SANZIONI

1. Normativa 196 del 30 Giugno 2003 e ODV

Il D.Lgs. 196 del 2003 è meglio conosciuto come *codice in materia di protezione dei dati personali*, laddove per protezione dei dati non deve intendersi la mera riservatezza in senso stretto, bensì la facoltà di disporre della propria intimità in modo pieno ed esclusivo.

La *privacy*, nel corso del tempo, ha subito determinanti modifiche connesse prevalentemente all'avvento della tecnologia che ha spostato l'attenzione del legislatore, del Garante privacy[1] oltre che dei giuristi[2], dall'analisi del mero diritto alla riservatezza inteso come volontà di rimanere indisturbati, all'esigenza di protezione dei dati[3] e conseguentemente alla necessità di rendere sicuri i sistemi che li conservano.

Il Codice della *privacy,* quindi, si pone l'obiettivo di tutelare il diritto alla riservatezza, non più inteso come "*diritto ad essere lasciati in pace*" bensì quale **diritto ad un trattamento dei propri dati ed alla circolazione degli stessi che sia conforme alla volontà del suo interessato e comunque che non esca mai dalla piena disponibilità di questo ultimo**.

Per raggiungere questi obiettivi, il D.Lgs. 196 del 2003, detta una serie di regole atte a disciplinare il trattamento dei dati personali, lasciando ai soggetti che effettuano tale trattamento, un margine di discrezionalità sulle operazioni consentite pressoché nullo.

Ciò è garantito in prima battuta dal diritto di controllare l'uso e la circolazione dei propri dati personali da parte dello stesso interessato che passa attraverso la possibilità riconosciuta a ciascun individuo, dall'art. 8[4] della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (c.d. Carta di Nizza), di far valere il proprio diritto alla *protezione dei dati di carattere personale*.

Il trattamento dei dati personali, quindi, per essere lecito deve essere svolto secondo i criteri di cui alla Carta di Nizza che, al comma 2 del succitato art. 8, individua i seguenti punti cardine del trattamento lecito dei dati:

- il trattamento deve essere ispirato al *principio di lealtà;*
- il trattamento deve essere svolto *per finalità determinate;*
- il trattamento deve essere eseguito *in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge*[5].

Tali principi, quindi, sono volti a limitare l'uso di dati personali onde circoscrivere le diversificate attività poste in essere dall'azienda, in cui la stessa può incorrere in un trattamento illecito delle informazioni personali.

In altre parole, dunque**, il principio sotteso alla norma in commento è quello di limitare la raccolta dei dati sensibili in base all'uso per cui gli stessi sono richiesti, al fine di consentirne l'accesso solo da parte dei soggetti espressamente autorizzati.**

Nello stesso senso, da un punto di vista però meramente risarcitorio, giova richiamare una delle tutele offerte dal nostro ordinamento per il tramite dell'art. 15[6] del D.lgs. 196/2003.

L'articolo in parola, infatti, facendo espresso rimando all'art. 2050 del codice civile, prevede in favore dell'interessato, il diritto al risarcimento per i danni morali e patrimoniali connesso proprio al trattamento illecito dei dati. L'ipotesi risarcitoria connessa alla protezione dei dati, non risulta affatto rara, basti pensare, ad esempio, ad un licenziamento basato su delle immagini acquisite per il tramite di telecamere di videosorveglianza, posizionate in azienda senza

1 Relazione 2013 "*Discorso del Presidente Antonello Soro*" Roma, 10 giugno 2014.
2 S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, 215, 2015, Economica Laterza, pp. 320 ss..
3 Cfr. M. Soffientini *privacy protezione e trattamento dei dati*, Milanofiori Assago, 2015, Wolters Kluwer Italia S.r.l., p. 5.
4 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea articolo 8 (*Protezione dei dati di carattere personale*):
"1. Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente".
5 Un esempio della facoltà di assumere informazioni sui propri dipendenti da parte del datore di lavoro risiede nell'art. 25-*bis* (*Certificato penale del casellario giudiziale richiesto dal datore di lavoro*) del D.P.R. 313 del 2002 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*) il quale dispone che: *"Il certificato penale del casellario giudiziale di cui all'articolo 25 deve essere richiesto dal soggetto che intenda impiegare al lavoro una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori, al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies e 609-undecies del codice penale, ovvero l'irrogazione di sanzioni interdittive all'esercizio di attività che comportino contatti diretti e regolari con minori".*
6 D.Lgs. 196 del 30 giugno 2003, art. 15 (*Danni cagionati per effetto del trattamento*) "*1. Chiunque cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile.*
2. Il danno non patrimoniale è risarcibile anche in caso di violazione dell'articolo 11".

che il datore di lavoro abbia previamente stretto un accordo con i sindacati e senza aver fornito apposita informativa ai propri lavoratori.

In tale ipotesi, il licenziamento del lavoratore impropriamente videosorvegliato, potrà validamente essere impugnato dal dipendente in quanto disposto sulla base di un elemento di prova raccolto in violazione del diritti di *privacy*.

Risulta quindi di fondamentale importanza disciplinare l'accesso ai dati personali nonché fare in modo che il trattamento sia consentito esclusivamente a soggetti espressamente individuati e formalmente delegati.

Tra i soggetti che devono essere autorizzati alla raccolta ed al trattamento dei dati personali, per quel che interessa in questa sede, non può mancare l'Organismo di Vigilanza (di seguito anche OdV).

Ed invero lo stesso OdV qualora non fosse espressamente autorizzato a trattare dati sensibili, nel ricevere i flussi informativi posti alla base della sua attività, porrebbe in essere una violazione del codice della *privacy* minacciando la tenuta dell'intero sistema 231 adottato dall'azienda per la quale svolge la funzione.

L'OdV quindi dovrà orientare la propria attività anche in base alla materia di cui al presente scritto, in particolare laddove questi richieda di visionare documenti protetti dal codice *privacy* ed il cui accesso sia consentito solo per il tramite di apposita delega di cui l'Organismo sia sfornito[7].

Oltre all'autorizzazione di accesso ai dati personali limitatamente agli elementi strettamente necessari per adempiere la finalità di controllo, la società dovrà inoltre rendere edotti i soggetti interessati, della comunicazione dei dati personali effettuata all'Organismo di Vigilanza.

Laddove infatti non vi fosse espressa comunicazione, al soggetto interessato, della trasmissione dei dati personali che lo riguardano, il rischio in cui si può incappare è quello disciplinato dall'art. 11[8] comma 2 del D.Lgs. 196/2003 e cioè l'impossibilità di utilizzare le informazioni assunte.

Nell'ambito della *privacy* nel diritto del lavoro, se da un lato risulta chiara l'importanza di garantire il diritto alla *privacy* del lavoratore segnalato, dall'altro appare ancor più plausibile proteggere i dati del segnalante.

A tal proposito risulta di sempre maggiore rilevanza garantire che la segnalazione del verificarsi di un reato presupposto realizzato da un lavoratore siano svolte nel rispetto del codice *privacy*.

Da ciò si è proceduto nella direzione di **prediligere le c.d. segnalazioni anonime (*whistleblowing*) che garantiscono l'ottenimento del risultato di vigilanza senza acquisizione dei dati personali del segnalante**.

Le segnalazioni anonime relative ad irregolarità riscontrate in azienda, vengono spesso usate per fenomeni di corruzione finanziaria in quanto consentono di evitare d'incorrere nel logico contrasto esistente tra la trasparenza ed il diritto alla *privacy*.

Tale strumento risulta infatti pienamente conforme a quanto indicato dal suindicato articolo 11 comma 1 del D.Lgs. 196/2003 che alla sua lettera *d)* prevede che **il trattamento dei dati sia limitato ai dati "*pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati*"**.

Posto quanto sopra relativamente all'Organismo di Vigilanza, non possono tacersi analoghe considerazioni con riguardo a rischi *privacy* connessi ai protocolli di cui al Modello 231.

In particolare laddove il Modello contenga presidi di controllo che possano confliggere con quanto indicato nella normativa *privacy*, lo stesso dovrà considerarsi, limitatamente alla parte in cui prevede protocolli preventivi contrari alla normativa in tema di protezione dei dati personali, nullo in quanto contrario ad una disposizione di legge.

Posto quanto sopra risulta di fondamentale importanza impedire il trattamento illecito di dati anche connesso alla normativa 231 mettendo in pratica le misure minime di sicurezza previste nel codice *privacy* e volte a proteggere il dato personale.

In particolare le cautele previste nel codice *privacy* rimaste sostanzialmente immutate nel Regolamento dell'UE 2016/679, di prossima attuazione, riguardano:

7 Cfr. P. Ghini "*OdV: obbligo di riservatezza e di tutela dei dati personali, segreto aziendale/professionale*" in "*La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*" Torino, 1-2011, pp. 249 ss..

8 D.Lgs. 196 del 30 giugno 2003 art. 11 *(Modalità del trattamento e requisiti dei dati)*: "*1. I dati personali oggetto di trattamento sono:*
a) trattati in modo lecito e secondo correttezza;
b) raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi;
c) esatti e, se necessario, aggiornati;
d) pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati;
e) conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.
*2. **I dati personali trattati in violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali non possono essere utilizzati**".*

di *Lucia Giulivi* SANZIONI

- appositi *regolamenti di condotta*;
- procedure che impongono di non lasciare incustoditi i dati;
- protocolli che limitino la raccolta dei dati e che prediligano la raccolta anonima fin dove possibile.

***

2. Regolamento 679 che entrerà in vigore il 25 maggio 2018

Il D.Lgs. 196 del 2003 sopra descritto ha gettato le basi per la disciplina del trattamento dei dati personali, tuttavia lo stesso risulta prossimo all'abrogazione in ragione della pubblicazione del 4 maggio 2016 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, del Regolamento 2016/679 nonché della Direttiva 2016/680.

L'Unione Europea, in materia di trattamento dati, ha infatti emanato due normative:

- una direttiva - la numero 2016/680 del Parlamento Europeo e del Consiglio anch'essa del 27 aprile 2016 - avente ad oggetto il trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati;
- un regolamento generale concernente la tutela delle persone fisiche avuto riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 che abroga la direttiva 95/46/CE).

Non ravvisandosi profili di contatto tra la normativa 231 e la Direttiva 680 poiché distinti già dall'ambito di applicazione (in quanto il D.Lgs. 231/01 è rivolto a soggetti (*latu sensu*) privati mentre la Direttiva 2016/680 riguarda i soggetti di diritto pubblico), ci si soffermerà sulle novità introdotte dal Regolamento 2016/679/UE.

Tra le novità di spicco introdotte dal citato Regolamento risulta di fondamentale importanza la volontà del legislatore di porre l'accento sulla *valutazione del rischio privacy*.

Detto *screaning* preliminare risulta confacente alla *ratio* sottesa alla normativa 231 la quale, per sua natura, è volta ad individuare le attività sensibili ovverosia maggiormente predisposte ad incorrere in reati presupposto di quelli contenuti nel decalogo 231, onde prevedere dei protocolli preventivi atti a scongiurare (o quanto meno a mitigare) il rischio-reato in tali attività.

Allo stesso modo la normativa europea in tema di *privacy* si pone lo scopo di valutare l'effettivo rischio *privacy* al fine di individuare quali sono gli strumenti idonei a schermare la società dalla propensione a tale trattamento illecito approntando cautele che siano in linea con la disponibilità economica dell'azienda.

Come per la disciplina 231, alla valutazione in commento dovrà poi seguire un procedimento di *accountability* ovverosia un'attività di documentazione e *reporting* sui trattamenti svolti sui dati personali da parte dei vari soggetti operanti nell'azienda.

Detto strumento consentirà di dare traccia di ogni attività compiuta da parte di ciascun operatore aziendale sui dati sensibili, al fine di consentire una pronta individuazione di eventuali violazioni sul trattamento dei dati stessi.

A ben vedere risulta percepibile, già ad un primo sguardo, il cambio di direzione che il legislatore europeo ha imposto con il Regolamento 679 rispetto alla normativa nazionale sul trattamento dei dati.

Ed infatti mentre con il codice *privacy* del 2003 gli "*strumenti base*" di tutela erano imposti dal legislatore, con il Regolamento 679 spariscono le misure minime di sicurezza per lasciare spazio a metodi di tutela calibrati sulle effettive capacità economiche dell'azienda.

Ed invero la previsione di misure minime di sicurezza prevista nel D.Lgs. 196/2003 poteva risultare eccessivamente onerosa per alcune società le quali, quindi, si trovavano a dover scegliere tra l'accettazione del rischio di incorrere in sanzioni per non aver adottato le misure minime di sicurezza e la disponibilità - economica - di dotarsi degli strumenti atti a fornire un'adeguata tutela della società nell'attività di trattamento dei dati sensibili.

Per converso invece il Regolamento dell'UE, fa propria tale problematica aziendale, prevedendo al suo articolo 32[9] (*Sicurezza del trattamento*), una **libertà di individuazione delle misure di sicurezza da adottare tenendo comunque in debito conto le aree sensibili coinvolte ed i rischi potenziali individuati per il tramite della valutazione d'impatto svolta *ex ante*.**

Posto quanto sopra è tuttavia possibile estrapolare una lista di presidi di controllo indicati dal Regolamento dell'Unione europea in commento che dovranno in ogni caso essere adottati:

9 Articolo 32 (*Sicurezza del trattamento*) del Regolamento 2016/679/UE: "*1. **Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di***

- redigere un consenso informato e calibrato a seconda del soggetto cui lo stesso è rivolto (art. 4 e 7 del Regolamento 679/2016/UE);
- **fornire informazioni, comunicazioni e modalità di esercizio** dei diritti dell'interessato che siano calibrate in base al soggetto cui sono dirette (art. 12 del Regolamento 679/2016/UE);
- disciplinare con accuratezza **l'accesso** (art. 15 del Regolamento 679/2016/UE), la **rettifica** (art. 16 del Regolamento 679/2016/UE) e la **cancellazione** dei dati dell'interessato dai server dell'ente (art. 17 del Regolamento 679/2016/UE);
- compiere una preliminare **valutazione d'impatto** (Art. 35 del Regolamento 679/2016/UE);
- approntare apposite misure tecniche ed organizzative volte ad impedire il trattamento ovvero la mera diffusione illecita dei dati forniti dall'interessato (Art. 25 del Regolamento 679/2016/UE) contenute in un ***compliance program privacy*** che potrà essere inserito all'interno del Modello 231 (vedi *infra*);
- nomina del ***Responsabile del trattamento*** (Art. 28 del Regolamento 679/2016/UE);
- nominare un DPO (***Data Protection Officer***) laddove necessario;
- tenere **appositi registri delle attività di trattamento** per le imprese con più di 250 dipendenti (Art. 30 del Regolamento 679/2016/UE);
- redigere una **procedura di notifica** dell'eventuale illecito trattamento dei dati personali da parte di terzi indirizzata all'autorità competente (art. 33 del Regolamento 679/2016/UE);
- redigere un **codice di condotta** che – a detta di chi scrive- potrà essere integrato con il codice etico previsto dal Modello 231 (art. 40 del Regolamento 679/2016/UE).

Il nuovo regolamento dell'Unione, dunque, introduce una prospettiva innovativa in merito alla gestione dei dati personali, modificando l'approccio con cui le imprese dovranno garantire gli adempimenti relativi al trattamento ed alla circolazione dei dati personali.

Tale sostanziale differenza, sebbene in linea con i principi del D.Lgs.196/2003, comporta una modifica operativa nella gestione del trattamento dei dati personali da parte delle imprese.

Alla luce di quanto considerato emerge che la *ratio* sottesa al nuovo Regolamento europeo si attaglia perfettamente all'obiettivo perseguito dal D.Lgs. 231/01 in termini di tracciabilità della tipologia di trattamento dei dati da parte della società operante sugli stessi nonché in merito alla preferenza per modelli organizzativi di *compliance* (c.d. *privacy compliance program*) analoghi a quelli utilizzati nell'applicazione del D.Lgs. 231/01 (vedi *infra*).

***

3. Profili di contatto con la normativa 231

La normativa dell'Unione europea in tema di trattamento dei dati personali risulta, come detto, orientata ad un approccio simile alla normativa 231 in quanto basata sul *risk approach*.

Un primo profilo di affinità infatti tra la disciplina 231 e la nuova normativa *privacy* consiste, come detto, nella mappatura dei rischi.

Ed invero, nell'ottica dell'effettiva prevenzione del rischio, il Regolamento 2016/679, come anche il Decreto 231, prevede espressamente, al suo articolo 35, la *valutazione d'impatto sulla protezione dei dati.*

Tale valutazione, a norma del comma 7 del citato articolo 35, deve contenere almeno i seguenti elementi:

- una descrizione sistematica dei trattamenti previsti e delle finalità del trattamento, compreso ove applicabile, l'interesse legittimo perseguito dal titolare del trattamento;

***sicurezza adeguato al rischio**, che comprendono, tra le altre, se del caso:*

a) la pseudonimizzazione e la cifratura dei dati personali;

b) la capacità di assicurare su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento;

c) la capacità di ripristinare tempestivamente la disponibilità e l'accesso dei dati personali in caso di incidente fisico o tecnico;

d) una procedura per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure tecniche e organizzative al fine di garantire la sicurezza del trattamento.

2. Nel valutare l'adeguato livello di sicurezza, si tiene conto in special modo dei rischi presentati dal trattamento che derivano in particolare dalla distruzione, dalla perdita, dalla modifica, dalla divulgazione non autorizzata o dall'accesso, in modo accidentale o illegale, a dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati.

3. L'adesione a un codice di condotta approvato di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione approvato di cui all'articolo 42 può essere utilizzata come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo.

4. Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento fanno sì che chiunque agisca sotto la loro autorità e abbia accesso a dati personali non tratti tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri".

- una valutazione della necessità e proporzionalità dei trattamenti in relazione alla finalità;
- una valutazione dei rischi per i diritti e le libertà degli interessati;
- le misure previste per affrontare i rischi, includendo le garanzie, le misure di sicurezza ed i mezzi atti a garantire la protezione dei dati personali ed a dimostrare la conformità al Regolamento europeo, tenuto conto dei diritti e degli interessi legittimi degli interessati e delle altre persone in questione.

Dalla lettura dei suddetti elementi appare chiaro il profilo di contatto con la valutazione del rischio prodromica alla redazione di un Modello 231 che è volta proprio a scomporre i singoli processi aziendali, verificandone la prassi operativa e le procedure in essere al fine di quantificare il rischio residuo di commissione dei reati presupposto per la responsabilità dell'ente.

*

Come già anticipato nel paragrafo precedente, la norma europea sul trattamento dei dati personali non individua appositi presidi di controllo volti a schermare la società dall'illecito trattamento dei dati.

Nello stesso senso, il D.Lgs. 231 del 2001 non contiene al suo interno espressi strumenti di controllo - sebbene gli stessi siano poi stati indicati per sommi capi e senza alcun obbligo di attuazione da parte delle associazioni di categoria[10]- ma si limita ad un generico rimando a modelli di organizzazione della società[11].

L'assenza di una puntuale individuazione di strumenti preventivi consente un margine discrezionale all'azienda nella scelta degli accorgimenti atti a garantire una massimizzazione della tutela.

A tal proposito l'art. 25 del Regolamento dell'UE prevede la facoltà per le imprese di individuare gli strumenti più idonei a garantire una gestione lecita dei dati personali in considerazione del tipo di trattamento che si deve porre in essere e delle risorse economiche di cui gode la società.

L'azienda infatti, successivamente alla valutazione dell'impatto, compirà una pianificazione preventiva delle tutele da adottare scegliendo tra due macro categorie organizzative descritte, come segue, proprio dall'art. 25 del Regolamento 2016/679/UE:

- **la c.d. *privacy by design*;**
- **la *privacy by default*.**

La *privacy by design* è l'individuazione degli strumenti preventivi dell'azienda svolta tenendo conto dello stato dell'arte, dei costi di attuazione, della natura e dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento.

Nella *privacy by default* invece il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per **garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento**. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, per la portata del trattamento, per il periodo di conservazione e l'accessibilità ai dati stessi.

La programmazione di presidi di controllo e la valutazione del rischio, non sono gli unici punti di contatto tra le due normative in commento ciò in quanto anche dal lato della *"vigilanza"* risultano elementi di sovrapposizione.

Ed infatti mentre l'art. 6 del D.Lgs. 231 comporta l'adozione di un soggetto autonomo e professionalmente idoneo, nel Regolamento 2016/679/UE si fa riferimento al DPO (*Data Protection Officer*) che, laddove obbligatorio, è incaricato di svolgere un'attività di sorveglianza, consulenza e relazione con le autorità di controllo ai sensi dell'art 39 (*compiti del responsabile della protezione dei dati*) comma 1[12].

Detto soggetto per autorevole dottrina[13] è qualifica-

10 Si pensi alle "*Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo*" aggiornate al 2014 oppure alle Linee Guida di Fise-Assoambiente *"modelli organizzativi e sistemi di gestione ambientale" del febbraio 2016.*

11 D.Lgs. 231 dell'8 giugno 2001, art. 6. (*Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*): "*1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'*articolo 5*, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:*
*a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, **modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;***
b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b)".

12 Regolamento 679/2016/UE articolo 39 (*Compiti del responsabile della protezione dei dati*) comma 1: "*1. Il responsabile della protezione dei dati è incaricato almeno dei seguenti compiti:*
a) informare e fornire consulenza al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento nonché ai dipendenti che eseguono il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal presente regolamento nonché da altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati;
b) sorvegliare l'osservanza del presente regolamento, di altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative

bile come il referente dell'Organismo di Vigilanza per i reati di cui all'art. 24-*bis (delitti informatici e trattamento illecito di dati*) del D.Lgs. 231/01 idoneo a garantire un periodico scambio di informazioni volto all'integrazione delle singole attività di sorveglianza.

***

4. Compliance ed integrazione del modello 231

A fronte di quanto espresso si vuole in ultimo procedere ad un concreto esame del modello 231 onde comprendere gli strumenti idonei a creare una efficace correlazione tra le due normative in commento.

Come visto, non è peregrino, infatti, il rischio che il modello 231, se redatto nella completa ignoranza della normativa sul trattamento illecito di dati, possa prevedere degli strumenti che in realtà ne inficiano la validità proprio sotto tale aspetto.

Pertanto, al fine di scongiurare il rischio di cannibalismo tra presidi di controllo previsti dalle diverse normative, l'OdV e l'organo amministrativo della società dovranno operare un doppio *screening* volto proprio a:

1. **verificare se i protocolli presenti nel Modello di organizzazione gestione e controllo e le attività dell'Organismo di Vigilanza, prevedono una raccolta di dati lecita;**
2. **valutare le attività sensibili ed il rischio effettivamente connesso all'attività dell'azienda al fine di decretare l'opportunità dell'inserimento all'interno del Modello organizzativo di un apposito protocollo relativo al rischio *privacy* che, sebbene non obbligatorio ai sensi del D.Lgs. 231/01, risulta con questo strettamente connesso.**

Appare quindi necessario integrare gli strumenti c.d. *privacy* con quelli contenuti nel Modello 231 onde impedire la moltiplicazione e la frammentazione dei protocolli aziendali che porterebbe soltanto ad una proliferazione di documenti slegati tra loro e, in qualche caso, anche confligenti se non opportunamente coordinati.

Ecco quindi che il Modello di Organizzazione Gestione e Controllo diviene uno strumento atto ad accogliere altresì gli elementi adottati dall'azienda in materia di protezione e circolazione dei dati personali.

Posta la rilevanza della materia privacy in tutte le varie macro famiglie di reati previsti dal D.Lgs. 231, appare chiaro che detta correlazione risulta ancor più evidente con riguardo alle fattispecie presupposto della responsabilità dell'ente indicate all'art. 24*bis*[14] (*Delitti informatici e trattamento illecito di dati*) del D.Lgs. 231 del 2001.

Tale articolo, come suggerisce la rubrica, riguarda i delitti informatici ed il trattamento illecito di dati, attività che, ad un primo sguardo, potrebbero sembrare di difficile configurazione pratica ma che in realtà risultano nella prassi aziendale di frequente commissione.

Si pensi ad esempio alla commissione di reati preordinati alla realizzazione di altre fattispecie criminose come la sostituzione di persona che può avvenire

alla protezione dei dati nonché delle politiche del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in materia di protezione dei dati personali, compresi l'attribuzione delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo;

c) fornire, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e sorvegliarne lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35;

d) cooperare con l'autorità di controllo; e

e) fungere da punto di contatto per l'autorità di controllo per questioni connesse al trattamento, tra cui la consultazione preventiva di cui all'articolo 36, ed effettuare, se del caso, consultazioni relativamente a qualunque altra questione […]".

13 Sul punto C. Pambianco "*il nuovo regolamento privacy e punti di integrazione con il modello 231*" in Rivista 231: "*Data la rilevanza assunta dalle misure di controllo e protezione della Privacy in termini di presidio al rischio di incorrere nei delitti informatici e di trattamento illecito dei dati anch'essi reati presupposto al decreto (art. 24 ter del D.Lgs. 231/01) il DPO diverrà uno degli interlocutori dell'OdV medesimo, anche mediante attivazione di un periodico scambio di informazioni così da coordinare le rispettive attività di vigilanza e rendere più efficiente il sistema di controllo interno dell'azienda di riferimento, creando gli opportuni punti di integrazione e sinergie*".

14 Art. 24*bis* (*Delitti informatici e trattamento illecito di dati*) D.Lgs. 231 dell'8 giugno 2001: "*1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 615-ter, 617-quater, 617-quinquies, 635-bis, 635-ter, 635-quater e 635-quinquies del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da cento a cinquecento quote.*

2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 615-quater e 615-quinquies del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria sino a trecento quote.

3. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 491-bis e 640-quinquies del codice penale, salvo quanto previsto dall'articolo 24 del presente decreto per i casi di frode informatica in danno dello Stato o di altro ente pubblico, si applica all'ente la sanzione pecuniaria sino a quattrocento quote.

4. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1 si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, lettere a), b) ed e). Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 2 si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, lettere b) ed e). Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 3 si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, lettere c), d) ed e)".

di *Lucia Giulivi* SANZIONI

anche con il semplice utilizzo non autorizzato della PEC di un dato soggetto[15].

Alla luce della varietà e vastità delle condotte tipiche incluse nell'ambito di applicazione dell'art. 24*bis* del D.Lgs. 231 del 2001, si può suggerire ad una società di adottare apposite procedure volte a disciplinare i processi di gestione dei sistemi informatici con espressa indicazione dei soggetti in essi coinvolti e delle qualifiche ad essi affidate[16] anche sulla base della stessa normativa *privacy*.

Tali strumenti organizzativi dovranno comprendere presidi atti a tutelare i diritti degli interessati in particolare nei casi di *data breach* ovverosia di violazione dei sistemi informatici cui consegue l'impossessamento fraudolento dei dati in essi contenuti, da parte di soggetti non autorizzati.

In detta ipotesi l'ente dovrà dimostrare di aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire l'abusiva divulgazione di dati sensibili mediante tutele organizzative e sistemiche volte proprio ad evitare tali eventi.

Come detto in precedenza, l'art. 24*bis* però non è il solo ad essere interessato dalla protezione dei dati personali, si pensi infatti ai reati contro la personalità individuale di cui all'art. 24*quinquies* del D.Lgs. 231/01, che attengono alle aree di rischio relative al reclutamento del personale.

In tali processi aziendali è inevitabile acquisire informazioni personali dai candidati (si pensi ad esempio ai *curricula*, ai permessi di soggiorno o anche alla richiesta del casellario giudiziale limitatamente ai soggetti impiegati in attività afferenti i minori).

Tutte casistiche che consentono all'azienda di entrare in possesso di informazioni personali dei soggetti interessati e che dovranno essere trattate dai soli dipendenti e responsabili espressamente individuati.

***

CONCLUSIONI

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti hanno consentito di tracciare alcuni punti di contatto tra la normativa in materia di *privacy* e la disciplina relativa alla responsabilità dell'ente per fatto reato che ci spinge a considerare quali possano essere i migliori accorgimenti da assumere al fine di migliorare la cogenza e l'efficacia dei Modelli 231.

Ed invero, sebbene la disciplina sul trattamento dei dati personali, risulti maggiormente connessa alle fattispecie criminose contenute nell'art. 24*bis* del D.Lgs. 231 del 2001, la *compliance* sul tema pare preferibile indirizzarla aggiungendo una apposita parte speciale al Modello contenente i soli protocolli preventivi in materia di protezione e gestione dei dati personali di cui al D.Lgs. 196/2003 prima e del Regolamento 2016/679/UE poi.

Ciò in quanto sembra troppo riduttivo limitarne l'inserimento alla sola area dei reati informatici.

Nei suddetti protocolli potranno essere inseriti alcuni presidi attraverso:

- una valutazione dei rischi che rispetti i contenuti minimi di cui al citato art. 35 comma 7 del Regolamento UE 679;
- un documento simile al *Documento programmatico sulla sicurezza* -richiesto dal D.Lgs. 196/2003 fino allo scorso 2012 quale misura minima di sicurezza- definito, ai sensi del nuovo Regolamento, come *compliance program privacy*;
- una individuazione chiara dei soggetti incaricati del trattamento dei dati personali con espresso riferimento al ruolo ed alle mansioni affidate ai singoli dipendenti indicati;
- una procedura di segnalazione e di *reporting* nel caso di violazione del sistema informatico (*data breach*);
- l'espressa previsione di un obbligo di cancellazione dei dati personali forniti alla società al termine del trattamento per cui gli stessi sono stati concessi dall'interessato;
- l'individuazione del *Responsabile del Trattamento* con relativa elencazione dei compiti espressamente affidati allo stesso;
- una procedura volta a disciplinare i tempi e le modalità con cui rispondere alle eventuali richieste di informazioni avanzate dagli interessati dei dati personali nel rispetto dell'art. 15 del Regolamento 2016/679/UE;
- una procedura atta a scandire tempi e modi per la rettifica eventualmente richiesta dall'interessato dei dati.

In ultimo, per le società con più di 250 dipendenti, potrà essere inserito altresì l'obbligo di tenuta del Registro delle attività di trattamento che potrà essere anche in formato elettronico.

Unitamente a tali presidi inseriti nel protocollo apposito, potrà poi procedersi all'integrazione del *codice etico* con il *codice di condotta* di cui all'art. 40 (*codice di condotta*) del Regolamento 2016/679/UE.

15 Sul punto Cfr. G. Dezzani e L. Dell'Agnola "*La prevenzione dei reati informatici nel rispetto dei diritti del lavoratore*" in "*La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*" n. 1-2009 pp. 133 ss..

16 Nello stesso senso cfr. G. Lasco, V. Loria, M. Morgante "*Enti e responsabilità da reato*", Torino, 2017, G. Giappichelli Editore, p. 265.

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

I NOSTRI CORSI DI FORMAZIONE

IN EVIDENZA

Dal **1° gennaio 2017** ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del Dpr 917/1986 (T.U. imposte sui redditi) le spese per l'**iscrizione a master, corsi di formazione o di aggiornamento professionale**, convegni e congressi, **comprese quelle di viaggio e soggiorno, sono** integralmente deducibili dal reddito di lavoro autonomo entro il limite annuo di 10mila euro.

Corso di alta formazione

I rifiuti dalla A alla Z (10 MODULI IN 5 GIORNATE)

	MILANO	BOLOGNA	ROMA
PRIMA GIORNATA	01 febbraio 2018	02 febbraio 2018	09 febbraio 2018
SECONDA GIORNATA	15 febbraio 2018	16 febbraio 2018	23 febbraio 2018
TERZA GIORNATA	01 marzo 2018	02 marzo 2018	09 marzo 2018
QUARTA GIORNATA	08 marzo 2018	09 marzo 2018	16 marzo 2018
QUINTA GIORNATA	22 marzo 2018	23 marzo 2018	23 marzo 2018

Corsi di aggiornamento e introduzione

l PRODUTTORE di RIFIUTI *tra regole, responsabilità e sanzioni* (MEZZA GIORNATA)	12 dicembre 2017 31 gennaio 2018 08 febbraio 2018 20 febbraio 2018 28 febbraio 2018	ROMA MILANO BOLOGNA ANCONA TORINO
La CORRETTA GESTIONE *dei rifiuti: tra normativa e prassi* (INTERA GIORNATA)	12 dicembre 2017 31 gennaio 2018 08 febbraio 2018 20 febbraio 2018 28 febbraio 2018	ROMA MILANO BOLOGNA ANCONA TORINO

Corsi intensivi di preparazione all'esame di Responsabile Tecnico

MODULO OBBLIGATORIO e MODULO SPECIALISTICO cat. 1-4-5	20-21-22-23-24 novembre 2017	BOLOGNA
MODULO OBBLIGATORIO *Responsabile Tecnico*	20-21-22 novembre 2017	BOLOGNA
MODULO SPECIALISTICO *Responsabile Tecnico* **cat. 1-4-5**	23-24 novembre 2017	BOLOGNA

Corsi di approfondimento specializzanti

Trasporto, tracciabilità cartacea Sistri e MUD	16 novembre 2017	MILANO
Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti	16 novembre 2017	MILANO
Albo Nazionale Gestori Ambientali	17 novembre 2017	BOLOGNA
ADR e Transfrontaliero	17 novembre 2017	BOLOGNA
Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali	30 novembre 2017	MILANO
Le sanzioni nella gestione dei rifiuti	30 novembre 2017	MILANO
Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo	13 dicembre 2017 1 febbraio 2018 2 febbraio 2018 9 febbraio 2018	MILANO MILANO BOLOGNA ROMA

corpo docente

Avv. **Daniele Carissimi**

(Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale)

Avv. **Chiara Fiore**

(Avvocato partner Studio Legale Carissimi)

Dott. **Michele Rotunno**

(Consulente ADR e Transfrontaliero)

i tuoi sconti

- 20%

per iscrizione e contestuale pagamento entro 30 giorni dalla data del corso

- 10%

ex corsisti *Ambiente Legale* e iscrizioni di gruppo

www.ambientelegale.it

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

ORARI STUDIO: dal lunedì al venerdì
9.00-13.00 - 15.00-18.00

Milano 02.87366838 Roma 06.94443170
Bologna 051.0353030 Terni 0744.400738

I NOSTRI CORSI DI AGGIORNAMENTO

- *Il Produttore di Rifiuti: tra regole*, responsabilità e sanzioni
- *La corretta Gestione dei Rifiuti:* tra normativa e prassi

AUTUNNO 2017

IN EVIDENZA

Dal **1° gennaio 2017** ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del Dpr 917/1986 (T.U. imposte sui redditi) le spese per l'iscrizione a ***master***, ***corsi di formazione*** o di ***aggiornamento professionale***, convegni e congressi, ***comprese quelle di viaggio e soggiorno***, sono ***integralmente deducibili dal reddito di lavoro autonomo entro il limite annuo di 10mila euro.***

SCONTI

- 20% per iscrizioni e contestuale pagamento

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

IL PRODUTTORE DI RIFIUTI

149,00 (IVA esclusa)

LA CORRETTA GESTIONE

199,00 (IVA esclusa)

Roma	12 Dicembre 2017
Milano	31 Gennaio 2018
Bologna	08 Febbraio 2018
Ancona	20 Febbraio 2018
Torino	28 Febbraio 2018

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore
Avvocato partner Studio Legale Carissimi

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

www.ambientelegale.it

Ambiente Legale - EDITORIA

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

COLLANA: *"I quaderni sui rifiuti"*

Dall'esperienza decennale e dalla passione ai temi trattati nascono le nostre guide

PRATICHE, CHIARE, SPECIFICHE

pensate per tutti coloro che operano nel settore ambientale

RIVISTA: *"Ambiente legale-digesta"*

OGNI ANNO SONO PUBBLICATI:

· 6 numeri · 24 nuovi articoli di AGGIORNAMENTO · 42 nuovi FOCUS · 42 nuovi articoli sulla GESTIONE · 120 nuove SENTENZE · 120 nuovi QUESITI · 6 rubriche sull'Albo · 6 nuovi approfondimenti sul D.LGS 231/2001 e ANTICORRUZIONE · oltre 1200 PAGINE DI CULTURA NEL SETTORE AMBIENTALE

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

ambiente legale DIGESTA

Direttore responsabile: Avv. **Daniele CARISSIMI**
Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016
Poste Italiane Spa - Spedizione in Abbonamento Postale
D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB - Terni

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito *"www.ambientelegaledigesta.it"*
Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.
Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

ambiente legale DIGESTA

Ambiente Legale Srl
Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma
Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni
www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a AMBIENTE LEGALE *rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti*

da spedire via e-mail a: **abbonamenti@ambientelegale.it** oppure collegarsi al sito **www.ambientelegaledigesta.it**

❑ **SÌ**, desidero abbonarmi a "*AMBIENTE LEGALE-digesta*", nella formula:

- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

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

❑ carta di credito: ❑ carta sì ❑ visa ❑ master card

Numero carta | *CV2* | *Scadenza* | *Intestata a*

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ **Città** _____ **Prov.** _____

Telefono _____ **Fax** _____

Sito internet _____ **e-mail** _____

P.IVA _____ **C.F.** _____

Data Firma

_____

Condizioni di contratto. L'Utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intere integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.
Informativa ex D.Lgs. 196/2003. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.
I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra:

❑ Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
❑ Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Seguici per restare aggiornato
in TEMPO REALE
sulle ultime novità in materia ambientale

Ambiente legale è social

www.ambientelegale.it
info@ambientelegale.it

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738
www.ambientelegale.it
info@ambientelegale.it