

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 1089

- 1.26. Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Tra Seveso e Accordo ADR/RID
- 1.27. Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari
- 1.28. Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti: la recente pronuncia della Cassazione n. 22890 del 2017
- 1.29. Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104
- 1.30. Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI, tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI

2

FOCUS

→ 1135

- 2.33. Il rapporto tra Autorizzazione Unica Ambientale e garanzie finanziarie
- 2.34. L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti
- 2.35. Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione
- 2.36. Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni
- 2.37. Trasporto transfrontaliero. In caso di contrasto con l'Autorità di transito?

4

RUBRICHE

→ 1209

3

GESTIONE

→ 1173

- 3.30. La TARSU e il disservizio *"imprevedibile"* nella raccolta dei rifiuti
- 3.31. Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive
- 3.32. I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti?
- 3.33. I criteri di stampa dei registri di carico e scarico
- 3.34. I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
La fruibilità della banca dati dell'Albo Gestori Ambientali
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
L'interdittiva antimafia ed il modello 231: prevenire è meglio che curare

1.

AGGIORNAMENTO

➔ 1089

- 1.26. Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto.
Sulla linea di confine tra disciplina Seveso
e Accordo ADR/RID 1090
- 1.27. Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei
recenti interventi comunitari 1097
- 1.28. Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti: la recente pronuncia
della Cassazione n. 22890 del 2017 dà lo spunto per una
ricostruzione del coordinamento tra le due discipline 1105
- 1.29. Le novità in materia di VIA introdotte con il
D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104. Procedimenti amministrativi,
monitoraggi e interventi correttivi 1115
- 1.30. Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI,
tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI.
Prime impressioni di una riforma non attesa 1125

2.

FOCUS

➔ 1135

- 2.33. Il rapporto tra Autorizzazione Unica Ambientale
e garanzie finanziarie: l'obbligo di controllo
dell'intermediario senza detenzione 1136
- 2.34. L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti:
è una strada percorribile o solamente auspicabile? 1140
- 2.35. Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali:
profili pratici di iscrizione 1146
- 2.36. Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni
e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro 1152
- 2.37. Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con l'Autorità di transito? 1159

3.

GESTIONE

➔ 1173

- 3.30. La TARSU e il disservizio “*imprevedibile*”
nella raccolta dei rifiuti 1174
RIFLESSIONI SULLA ORDINANZA DELLA CASS. CIV.,
SEZ. V DEL 27 SETTEMBRE 2017 N. 22531
- 3.31. Discariche: sempre applicabili
le garanzie finanziarie per quelle attive 1182
NOTA A SENTENZA TAR F.V.G., SEZ. I DEL 1 AGOSTO 2017 N. 257
- 3.32. I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti?
La questione del “*mistone*” 1189
NOTA A SENTENZA, DELLA CASSAZIONE PENALE,
SEZ. III DEL 12 SETTEMBRE 2017 N. 41533
- 3.33. I criteri di stampa dei registri di carico
e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche 1193
- 3.34. I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle
acque sono sottoprodotti?
Una particolare ipotesi applicativa 1200

4.

RUBRICHE

➔ 1209

- 4.1. Tribunale 1211
 - 4.1.1. Penale 1212
 - 4.1.2. Amministrativo 1215
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 1218
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1219
- 4.2. Il punto sull’Albo
 - 4.2.6. La fruibilità della banca dati dell’Albo Gestori Ambientali
da parte degli organi di controllo e delle imprese 1224
- 4.3. Quesiti 1229
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.6. L’interdittiva antimafia ed il modello 231:
prevenire è meglio che curare 1252

Tutte le nostre offerte

1. OFFERTA “All in one 2018”

499 euro
(IVA esclusa)

- tutte le pubblicazioni “*I quaderni sui rifiuti*” attuali e future;
- un abbonamento annuale 2018 alla rivista “*Ambiente Legale Digesta*”;
- la risposta a ben 3 quesiti*;
- partecipare **GRATUITAMENTE** a tutti i corsi di formazione organizzati in calendario**;
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili;
- audit gestione dei rifiuti **GRATUITO** in azienda***

* Hai diritto di richiedere ed ottenere risposta, in 4800 battute, a 3 quesiti generici sull'interpretazione della normativa.

** L'offerta sarà limitata ad un solo corsista per azienda per ogni corso. L'offerta è limitata ai corsi confermati, ai posti disponibili e previa prenotazione. L'offerta è valida per tutta la durata dell'abbonamento.

*** 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)

2. OFFERTA ABBONAMENTO “Ambiente legale Digesta”

ABBONAMENTI TRIENNALI

588 euro (WEB)

828 euro (CARTACEO)

948 euro (CARTACEO + WEB)

Vuoi partecipare **GRATUITAMENTE** ai nostri corsi di formazione*?
SOTTOSCRIVI un abbonamento triennale alla rivista “*Ambiente Legale Digesta*”
e potrai godere di tutti i corsi di formazione per tutta la durata del tuo abbonamento

* La partecipazione è condizionata alla sottoscrizione di un abbonamento triennale e sarà limitata ad un solo corsista per azienda per ogni corso. L'offerta è limitata ai corsi confermati, ai posti disponibili e previa prenotazione.

3. OFFERTA “Ambiente Legale-Hyper”

499 euro
(IVA esclusa)

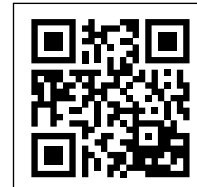
Acquista un abbonamento annuale alla rivista “*Ambiente Legale Digesta*”
di **Ambiente Legale** e un “*Testo unico*” di **Hyper**
e partecipa ad un corso di formazione a tua scelta

4. OFFERTA “I quaderni sui rifiuti”

149 euro
(invece di 182 euro)

Acquista tutti i volumi della collana “*I quaderni sui rifiuti*” ad un prezzo scontato:

1. La gestione dei rifiuti sanitari
2. Produttori di rifiuti e sottoprodotti
3. I rifiuti da manutenzione
4. La gestione dei rifiuti della manutenzione dei verde
5. La gestione dei rifiuti tessili
6. I rifiuti nei quesiti (*novità editoriale*)
7. Responsabilità e deleghe interne (*novità editoriale*)



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
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

© 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)

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

ABBONAMENTI

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

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

DISTRIBUZIONE

In vendita per abbonamento.

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

Condizioni di abbonamento 2018

(prezzo bloccato fino al 31 gennaio 2018)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

Conto corrente

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

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Ambiente legale Srl., con sede legale in Roma, via Bertoloni 44, 00197 Roma, titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati.
Ambiente legale Srl, utilizzerà i dati che La riguardano per amministrative e contabili. I suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 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.

SOMMARIO

- **1.26. Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto.
Sulla linea di confine tra disciplina Seveso e
Accordo ADR/RID**
di *Giovanna Galassi* 1090
- **1.27. Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei
recenti interventi comunitari**
di *Giulia Ursino* 1097
- **1.28. Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti: la recente pronuncia
della Cassazione n. 22890 del 2017 dà lo spunto per una
ricostruzione del coordinamento tra le due discipline**
di *Roberta Tomassetti* 1105
- **1.29. Le novità in materia di VIA introdotte con il
D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104. Procedimenti
amministrativi, monitoraggi e interventi correttivi**
di *Paolo Grigioni* 1115
- **1.30. Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI,
tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI.
Prime impressioni di una riforma non attesa**
di *Chiara Fiore* 1125

“ Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra disciplina Seveso e Accordo ADR/RID ”

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

ABSTRACT

La direttiva Seveso esclude dal suo ambito il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio direttamente connesso al trasporto e al di fuori degli stabilimenti, che è soggetto alla disciplina ADR/RID. Ma cosa accade nel caso di magazzinaggio connesso al trasporto qualora il deposito avvenga in strutture predisposte stabilmente all'accumulo di materiale e si verifichi una compresenza di sosta tecnica e magazzinaggio sotto un unico gestore? Il dilemma Seveso o ADR/RID è risolto in una (ipotesi) di risposta ad opera del Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale della normativa Seveso, sulla scia di una interpretazione fornita dal Seveso Expert Group presso la Commissione europea. La lettura del testo originale della direttiva Seveso nonché del quesito del Gruppo di lavoro in Commissione Ue, fornisce spunti di riflessione per un ragionamento che solo l'autorità della Corte di Giustizia - se vorrà - potrà ribaltare.

IN SINTESI

- Le attività di trasporto delle sostanze pericolose risultano essere fuori dal campo di applicazione della disciplina Seveso e ricadono nella normativa ADR/RID;
- altrettanto non ricadono nella disciplina Seveso gli stabilimenti utilizzati per le attività di deposito temporaneo intermedio direttamente connesso al trasporto, vale a dire nei quali si realizza la presenza temporanea di sostanze pericolose, non finalizzata al trattamento o allo stoccaggio, dovuta a sosta temporanea richiesta dalle condizioni di trasporto, di traffico o dovuta al passaggio da un mezzo, o modalità, di trasporto ad un altro;
- qualora deposito temporaneo intermedio ai fini del trasporto (sosta tecnica) e magazzinaggio indipendente dal trasporto convivano nella medesima area e tutta l'area risulti sottoposta al controllo di un gestore, ovvero le due condizioni coesistano all'interno di uno stabilimento eventualmente insieme ad altri impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse, tutte le merci pericolose presenti nel deposito (stabilimento) vanno sottoposte alla disciplina Seveso.

di Giovanna Galassi

DEPOSITO TEMPORANEO

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

1. La direttiva Seveso III e il decreto attuativo: l'ambito di applicazione

All'indomani dell'incidente di Seveso¹, gli Stati dell'Unione europea hanno adottato una politica comune in materia di prevenzione dei grandi rischi industriali. A tal fine, è stata emanata la c.d. “direttiva Seveso” (direttiva europea 82/501/CEE poi recepita in Italia con il DPR del 17 maggio 1988, n. 175). Il processo di armonizzazione degli Stati membri sulla prevenzione dei grandi rischi industriali proseguiva con la direttiva 96/82/CE del 9 dicembre 1996 sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (c.d. “Seveso II”), recepita in Italia con il d.lgs del 17 agosto 1999, n. 334 e con la direttiva 2003/105/CE del 16 dicembre 2003, che modifica la direttiva 96/82/CE, recepita poi con il d.lgs del 21 settembre 2005, n. 238.

In seguito, si rendevano necessarie ancora modifiche, onde rafforzare ulteriormente il livello di protezione, nonché adeguare il sistema alle novità del sistema europeo di classificazione delle sostanze e delle miscele². Si giunge, quindi, alla direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012 cd. “Seveso III”³ sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, che reca modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE⁴. All'art. 2⁵, specificando l'ambito di applicazione, si stabilisce che la direttiva

“si applica agli impianti quali definiti all'articolo 3, paragrafo 1. 2. La presente direttiva non si applica ai seguenti soggetti:

- a) agli stabilimenti, agli impianti o ai depositi militari;
- b) ai pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti derivanti dalle sostanze;
- c) al trasporto di sostanze pericolose e al deposito temporaneo intermedio direttamente connesso su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico e al trasferimento da e verso un altro modo di trasporto alle banchine, ai moli o agli scali ferroviari di smistamento, al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva;
- d) al trasporto di sostanze pericolose in condotte, comprese le stazioni di pompaggio al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva;
- e) allo sfruttamento, vale a dire l'esplorazione, l'estrazione e la preparazione di minerali in miniere e cave, anche mediante trivellazione;
- f) all'esplorazione e allo sfruttamento offshore di minerali, compresi gli idrocarburi;
- g) allo stoccaggio di gas in siti sotterranei offshore, compresi i siti di stoccaggio dedicati e i siti

- 1 Con tale denominazione ci si riferisce all'incidente occorso il 10 luglio 1976 in una azienda della Bassa Brianza, che causò la dispersione di una nube di diossina TCDD, che malauguratamente invase terreni e comuni limitrofi (in particolare Seveso).
- 2 Il Regolamento (CE) 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio (CLP) dal 1 giugno 2015 è la normativa vigente per la classificazione e l'etichettatura delle sostanze chimiche e delle miscele. La fase transitoria aveva consentito dal 20 Gennaio 2009 alle imprese di avvalersi delle disposizioni della precedente legislazione, in particolare della direttiva 67/548/CEE sulle sostanze pericolose e della direttiva 1999/45/CE sui preparati pericolosi. Tale cambiamento è avvenuto al fine di armonizzare il sistema di individuazione e catalogazione dei prodotti chimici all'interno dell'Unione europea con quello adottato a livello internazionale in ambito ONU (GHS - Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals).
- 3 Oltre all'adeguamento alla normativa sulla classificazione, etichettatura e imballaggio di miscele e sostanze pericolose, tra le altre novità fondamentali della Seveso III, così come evidenziate anche dal Ministero dell'Ambiente: migliorare e aggiornare la direttiva in base alle esperienze acquisite con la Seveso II, in particolare per quanto riguarda le misure di controllo degli stabilimenti interessati, semplificarne l'attuazione nonché ridurre gli oneri amministrativi; garantire ai cittadini coinvolti un migliore accesso all'informazione sui rischi dovuti alle attività dei vicini impianti industriali “Seveso” e su come comportarsi in caso di incidente; garantire la possibilità di partecipare alle decisioni relative agli insediamenti nelle aree a rischio di incidente rilevante e la possibilità di avviare azioni legali, per i cittadini ai quali non siano state fornite adeguate informazioni o possibilità di partecipazione, in applicazione della Convenzione di Aarhus del 1998.
- 4 La nuova direttiva sostituisce integralmente, a partire dal 1 giugno 2015, le direttive 96/82/CE (cd. “Seveso II”), recepita in Italia con il d.lgs n. 334/99 e la direttiva 2003/105/CE, recepita con il d.lgs. 238/05. Ai fini dell'assoggettamento alla disciplina Seveso di un impianto industriale è necessario che i quantitativi di sostanze pericolose detenuti (presenti anche potenzialmente) siano maggiori delle relative soglie definite dall'allegato 1 al d. Lgs. 105/2015, per determinate sostanze pericolose (o categorie di sostanze pericolose), ritenute in grado di determinare pericoli di incidente rilevante. Sul punto si veda “Disciplina Seveso e impianti di trattamento rifiuti: applicabilità, adempimento, rischi” di P. Zoppellari in Digesta gennaio-febbraio 2017.
- 5 L'articolo 2 della direttiva 96/82/CE era, invece, così formulato: “1. La presente direttiva si applica agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, parti 1 e 2, colonna 2, ad eccezione degli articoli 9, 11 e 13, che si applicano a tutti gli stabilimenti in cui sono presenti sostanze

DEPOSITO TEMPORANEO

di Giovanna Galassi

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

in cui si effettuano anche l'esplorazione e lo sfruttamento di minerali, tra cui idrocarburi;
h) alle discariche di rifiuti, compresi i siti di stoccaggio sotterraneo...".

In Italia si perviene all'attuazione della direttiva Seveso III con il d.lgs del 26 giugno 2015, n. 105, il cui art. 2 riproduce fedelmente la stesura della direttiva, profilando l'ambito di esclusione: "1. Il presente decreto si applica agli stabilimenti, come definiti all'articolo 3. 2. Il presente decreto non si applica:

- a) agli stabilimenti, agli impianti o ai depositi militari;
- b) ai pericoli connessi alle radiazioni ionizzanti derivanti dalle sostanze;
- c) salvo quanto previsto al comma 4, al trasporto di sostanze pericolose e al deposito temporaneo intermedio direttamente connesso, su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico e il trasferimento intermodale presso le banchine, i moli o gli scali ferroviari di smistamento e terminali, al di fuori degli stabilimenti soggetti al presente decreto;
- d) al trasporto di sostanze pericolose in condotte, comprese le stazioni di pompaggio al di fuori degli stabilimenti soggetti al presente decreto;
- e) allo sfruttamento, ovvero l'esplorazione, l'estrazione e il trattamento di minerali in miniere e cave, anche mediante trivellazione;
- f) all'esplorazione e allo sfruttamento offshore di minerali, compresi gli idrocarburi;
- g) allo stoccaggio di gas in siti sotterranei offshore, compresi i siti di stoccaggio dedicati e i siti in cui si effettuano anche l'esplorazione e lo sfruttamento di minerali, tra cui idrocarburi;
- h) alle discariche di rifiuti, compresi i siti di stoccaggio sotterraneo".

Tanto per chiarire, la normativa Seveso coinvolge anche le aziende del settore della gestione dei rifiuti. L'applicabilità si rintraccia, pur tra problemi interpretativi, nella nota 5 dell'allegato 1 al d.lgs. 105/2015, ove si legge che "le sostanze pericolose

che non sono comprese nel regolamento (CE) n. 1272/2008, compresi i rifiuti, ma che si trovano o possono trovarsi in uno stabilimento e che presentano o possono presentare, nelle condizioni esistenti in detto stabilimento, proprietà analoghe per quanto riguarda la possibilità di incidenti rilevanti, sono provvisoriamente assimilate alla categoria o alla sostanza pericolosa specificata più simile che ricade nell'ambito di applicazione del presente decreto"⁶. Può dirsi che la normativa Seveso III si applica anche agli impianti in cui sono detenute sostanze non classificate secondo il Regolamento CLP e, quindi, anche i rifiuti. Onde verificare l'applicabilità della disciplina Seveso ad un impianto di gestione rifiuti è necessario che i quantitativi di rifiuti in grado di determinare pericoli di incidente rilevante detenuti siano maggiori delle relative soglie definite dall'allegato 1 al D. Lgs. 105/2015. È fondamentale l'assimilazione dei rifiuti con sostanze specifiche o categorie di sostanze pericolose indicate nell'allegato 1 del D. Lgs. 105/2015⁷.

2. Il quesito sulle attività di magazzinaggio connesse al trasporto

Il D.Lgs. n. 105/2015 ha previsto all'art. 11 l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale della normativa Seveso, composto da rappresentanti del MATTM, del Dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'interno, delle infrastrutture e trasporti, dello sviluppo economico, della salute, delle regioni e province autonome, dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI). Inoltre, vi partecipano rappresentanti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dell'INAIL, dell'Istituto superiore di sanità (ISS) nonché, in rappresentanza del Sistema nazionale per la protezione ambientale, esperti dell'ISPRA e, su indicazione della regione o provincia autonoma di appartenenza, delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente. Il Coordinamento assicura, anche mediante gruppi di lavoro, l'elaborazione di indirizzi e di linee guida in

pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, parti 1 e 2, colonna 3. Ai fini della presente direttiva, si intende per «presenza di sostanze pericolose» la presenza di queste, reale o prevista nello stabilimento, ovvero quelle che si reputa possano essere generate, in caso di perdita del controllo di un processo chimico industriale, in quantità pari o superiori ai limiti previsti nelle parti 1 e 2 dell'allegato I. 2. Le disposizioni della presente direttiva si applicano senza pregiudizio per le disposizioni comunitarie relative all'ambiente di lavoro, in particolare la direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro".

- 6 Sul punto si veda ancora "Disciplina Seveso e impianti di trattamento rifiuti: applicabilità, adempimento, rischi" di P. Zoppellari in Digesta gennaio-febbraio 2017 cit.
- 7 In modo ampio e dettagliato in "Disciplina Seveso e impianti di trattamento rifiuti: applicabilità, adempimento, rischi" di P. Zoppellari in Digesta gennaio-febbraio 2017 cit.

di Giovanna Galassi

DEPOSITO TEMPORANEO

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

relazione ad aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi e quesiti connessi all'applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105, anche al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea delle nuove norme e di prevenire situazioni di inadempimento. Il ruolo di segreteria tecnica del Coordinamento è svolto dall'ISPRA.

Nel sito internet del Ministero Ambiente è riservata una sezione alla pubblicazione di quesiti relativi all'applicazione del D.lgs. 105 del 2015, corredati dalle relative risposte, condivise tra le autorità competenti e gli altri soggetti partecipanti al Coordinamento. Da ultimo, è stato formulato un articolato quesito⁸ **sulle attività di magazzinaggio connesse al trasporto**, composto di due domande concatenate, che in sostanza così si presentano:

- si possono ritenere non sottoposte al D.Lgs. 105/2015 le aziende di trasporto che realizzano **una attività di magazzinaggio intesa come sosta tecnica**, per tempi più o meno brevi, ove le merci pericolose (in magazzino o su veicolo), sono in attesa di essere ricaricate su un nuovo mezzo di trasporto?
- Considerando che sono sottoposti al regime Seveso gli stabilimenti nei quali si realizza una **attività di magazzinaggio in via indipendente dall'esecuzione del trasporto**, laddove le due condizioni (cioè magazzinaggio connesso al trasporto e magazzinaggio indipendente dal trasporto) dovessero convivere nella medesima area, è corretto considerare che solo le merci presenti in relazione al magazzinaggio indipendente dal trasporto dovrebbero essere valutate ai fini dell'applicazione della disciplina Seveso?

La questione si snoda in due parti:

- la riconduzione dell'attività di magazzinaggio

di merci pericolose, intesa come sosta tecnica in attesa del ricarico sul mezzo di trasporto, nell'ambito del D.Lgs. n.105/2015: l'interrogativo è se la normativa Seveso si applichi al magazzinaggio connesso al trasporto;

- la compresenza di attività di magazzinaggio e trasporto nella medesima area.

*

2.1. La sosta tecnica

La Direttiva 2012/18/UE esclude dal suo ambito di applicazione il trasporto di sostanze pericolose e il deposito temporaneo intermedio direttamente connesso al trasporto su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico e al trasferimento da e verso un altro modo di trasporto alle banchine, ai moli o agli scali ferroviari di smistamento, al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva⁹.

Ricalandone il testo, il decreto di attuazione in Italia all'art. 2 c. 2, lettera c) ripete che **la disciplina Seveso non si applica "... al trasporto di sostanze pericolose e al deposito temporaneo intermedio direttamente connesso, su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico e il trasferimento intermodale presso le banchine, i moli o gli scali ferroviari di smistamento e terminali, al di fuori degli stabilimenti soggetti al presente decreto"**.

Quindi, le attività di trasporto delle sostanze pericolose risultano essere fuori dal campo di applicazione della disciplina Seveso e ricadono nella normativa ADR¹⁰/RID¹¹.

In virtù del combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 3 del D.Lgs. 105/2015 (definizione di "*deposito temporaneo intermedio*"¹² e di "*stabilimento*"¹³), risultano essere **fuori dal campo di applicazione di tale decreto le attività di trasporto di sostanze pericolose**

8 Quesito del 26 giugno 2017, pubblicato il 12 ottobre 2017.

9 Art. 2, c.2 lett. c).

10 Il trasporto su strada di merci pericolose è regolamentato dall'accordo internazionale ADR, il cui testo è aggiornato ogni due anni. L'accordo originale è stato siglato a Ginevra il 30 settembre 1957 come "*Accord europeen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route*". Il 1 gennaio 2017 è entrato in vigore l'ADR 2017. Le norme ADR (le cui edizioni ufficiali sono pubblicate dall'ONU in inglese, francese, russo e rese disponibili sul sito dell'United Nations Economic Commission for Europe) riguardano: classificazione delle sostanze pericolose in relazione al trasporto su strada; classificazione delle sostanze come pericolose; condizioni dell'imballaggio, caratteristiche dell'imballaggio e dei contenitori; modalità di costruzione dei veicoli e delle cisterne; requisiti per il trasporto ed i mezzi di trasporto.

11 RID acronimo di "*Règlement concernant le transport International ferroviaire des marchandises Dangereuses*", in vigore dal 1 gennaio 2013 ed obbligatorio dal 1 luglio 2013. La traduzione ufficiale in lingua italiana è stata eseguita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali ed il Personale con il sostegno finanziario della Direzione Generale per la Mobilità e i Trasporti della Commissione Europea.

12 "*Deposito temporaneo intermedio*": "*deposito dovuto a sosta temporanea richiesta dalle condizioni di trasporto, di traffico o ai fini del cambio del modo o del mezzo di trasporto, non finalizzato al trattamento e allo stoccaggio*".

13 "*Stabilimento*": "*tutta l'area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose*".

DEPOSITO TEMPORANEO

di Giovanna Galassi

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

(ricadenti nella normativa ADR/RID), come pure gli stabilimenti utilizzati per le attività di deposito temporaneo intermedio direttamente connesso al trasporto, vale a dire nei quali si realizza la presenza temporanea di sostanze pericolose, non finalizzata al trattamento o allo stoccaggio, dovuta a sosta temporanea richiesta dalle condizioni di trasporto, di traffico o dovuta al passaggio da un mezzo, o modalità, di trasporto ad un altro.

Pertanto, le aziende di trasporto che realizzano una attività di magazzinaggio intesa come sosta tecnica, per tempi più o meno brevi, per le quali le merci pericolose eventualmente presenti (siano esse in magazzino o su veicolo), sono in attesa di essere ricaricate su un nuovo mezzo di trasporto, si possono ritenere non sottoposte alla normativa Seveso.

*

2.2. La contrapposizione tra “warehouse” e “intermediate temporary storage”

Ai sensi dell'art. 2, c. 2 lett c) della direttiva 2012/18/UE, la disciplina Seveso non si applica al trasporto e al deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto “*al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva*”.

Ma cosa significhi esattamente la locuzione “*al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva*” che segna la linea di confine tra ADR e Seveso non è poi così chiaro, tanto che la spiegazione è oggetto di una delle *Questions and Answers - Directive 2012/18/EC*¹⁴ del Seveso Expert Group presso la Commissione europea, quando si prospetta una compresenza di magazzinaggio e deposito connesso al trasporto. Di seguito si riporta il testo originale:

“In Article 2, c, what does “outside the establishments covered by this Directive” mean?”

Example: *Can the operator of a warehouse that stores 20 tonnes of very toxic substances, claim that 15 tonnes are storage in the transport chain (often called “transit storage”) and hence exclude this quantity in “transit storage” when calculating the threshold?*

Answer: *The warehouse is to be considered as an establishment in the sense of article 3. Its purpose is to store dangerous substances. 20 tonnes of very toxic substances are present on a continuous basis. Exclusion 2(2)(c) refers to the necessary intermedia-*

te storage in the transport chain outside establishments, not to the storage in warehouses specifically designed and used for the storage of dangerous substances on a regular basis.

La traduzione italiana ufficiale è stata pubblicata dall'Ispra¹⁵: “*Nell'articolo 2, comma 2, lettera c, cosa significa “al di fuori degli stabilimenti soggetti alla presente direttiva?”*”

Esempio: *Il gestore di uno stabilimento dove sono immagazzinate 20 tonnellate di sostanze tossiche che dichiara che 15 tonnellate sono in deposito connesso alle fasi di trasporto (spesso definito “deposito temporaneo”), può escludere questa quantità in “deposito temporaneo” nel calcolo effettuato per verificare il superamento delle soglie?*

Risposta: *Il deposito va considerato come uno stabilimento ai sensi dell'articolo 3, comma 1. Il suo utilizzo è quello di immagazzinare sostanze pericolose. Le 20 tonnellate di sostanze molto tossiche sono presenti in modo continuo. L'esclusione prevista all'articolo 2, comma 2, lettera c, riguarda il deposito temporaneo necessario durante il trasporto al di fuori dagli stabilimenti, non presso un deposito progettato e utilizzato in maniera specifica per immagazzinare in modo continuativo sostanze pericolose”.*

A mio parere è assai eloquente la terminologia impiegata nei testi originali della direttiva Seveso e del quesito, che purtroppo, al di là dell'autorevolezza della traduzione, si perde nella lettura della sola traduzione.

Si legga il testo inglese della direttiva 2012/18/UE, che all'art. 2, c. 2 lett. c) esclude dal suo ambito “*the transport of dangerous substances and directly related intermediate temporary storage by road, rail, internal waterways, sea or air, outside the establishments covered by this Directive, including loading and unloading and transport to and from another means of transport at docks, wharves or marshalling yards...*”. “*Intermediate temporary storage*” (“deposito temporaneo intermedio”) è il deposito connesso al trasporto escluso dalla disciplina Seveso.

Di contro, si definisce “*storage*” quale “*...presence of a quantity of dangerous substances for the purposes of warehousing, depositing in safe custody or keeping in stock*”¹⁶, impiegando non a caso il termine “*warehousing*”.

all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse; gli stabilimenti sono stabilimenti di soglia inferiore o di soglia superiore”.

14 La risposta n. 35.

15 Servizio per i rischi e la sostenibilità ambientale delle tecnologie, delle sostanze chimiche, dei cicli produttivi e dei servizi idrici e per le attività ispettive dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale). Si tratta della traduzione italiana delle Questions & Answers - Directive 2012/18/EC – Seveso III edite nel mese di marzo 2016.

16 Art. 3, 16: “*Deposito*” è “*la presenza di una certa quantità di sostanze pericolose a scopo di immagazzinamento,*

di Giovanna Galassi

DEPOSITO TEMPORANEO

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

Si osservi ora il testo originale del quesito redatto dal Gruppo di lavoro in Commissione Ue, ove si distingue “*warehouse*” da “*storage in the transport*” (“*Can the operator of a warehouse that stores 20 tonnes of very toxic substances, claim that 15 tonnes are storage in the transport...*”).

Altrettanto, nella risposta si noti l'impiego del termine “*warehouse*”, che si potrebbe tradurre con “*magazzino*” o anche con “*deposito*” (volendo seguire la traduzione ufficiale dell'ISPRA), a patto che lo si riconduca ad un concetto non astratto, ma concreto: il deposito nel senso di **luogo adibito all'accumulo del materiale** o meglio la parte di “*stabilimento*” progettata e utilizzata in maniera specifica per immagazzinare in modo continuativo sostanze pericolose.

Infatti, poi ci si preoccupa di aggiungere che “*exclusion 2(2)(c) refers to the necessary intermediate storage in the transport chain outside establishments, not to the storage in warehouses specifically designed and used for the storage of dangerous substances on a regular basis*”, utilizzando – non a caso - il termine “*intermediate storage*”, onde indicare il deposito, (questa volta in senso astratto) escluso dalla direttiva. Ci si si riferisce, ora, non al luogo adibito al deposito, ma **più in astratto** all'operazione di stoccaggio del materiale in contrapposizione a “*storage in warehouse specifically designed and used for the storage of dangerous substances on a regular basis*”, cioè al **deposito in magazzini progettati e utilizzati in maniera specifica per immagazzinare in modo continuativo sostanze pericolose**.

Pertanto, secondo l'interpretazione fornita dal Seveso Expert Group, “*the warehouse*” (che forse sarebbe meno equivoco tradurre con “*magazzino*”) va considerato come uno stabilimento ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della direttiva.

Si perviene, quindi, ad ampliare la sfera di azione della disciplina di prevenzione degli incidenti industriali, accogliendo i casi di magazzinaggio connesso al trasporto – esclusi in via generale dalla disciplina Seveso e rimessi alla normativa ADR/RID – qualora il deposito avvenga in strutture predisposte in modo stabile per l'immagazzinamento.

*

2.3. La compresenza di sosta tecnica e magazzinaggio indipendente dal trasporto

Tornando alla dimensione nazionale, il Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio

nazionale della normativa Seveso, muovendo dalla considerazione che siano sottoposti al regime di cui al D.Lgs. 105/2015 gli stabilimenti nei quali si realizza una attività di magazzinaggio in via indipendente dalla esecuzione del trasporto, specifica che, laddove deposito temporaneo intermedio ai fini del trasporto (sosta tecnica) e magazzinaggio indipendente dal trasporto dovessero convivere nella medesima area e tutta l'area risulti sottoposta al controllo di un gestore¹⁷, ovvero le due condizioni coesistano all'interno di uno stabilimento eventualmente insieme ad altri impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse, **tutte le merci pericolose presenti nel deposito (stabilimento) vanno sottoposte alla disciplina Seveso**.

L'esclusione, infatti, riguarda il deposito temporaneo necessario durante il trasporto al di fuori dagli stabilimenti, non presso un deposito progettato e utilizzato in maniera specifica per immagazzinare in modo continuativo sostanze pericolose.

CONCLUSIONI

Le aziende di trasporto (anche le aziende coinvolte nel settore dei rifiuti) che realizzano un “*intermediate temporary storage*” direttamente connesso al trasporto su strada, per ferrovia, per idrovia interna e marittima o per via aerea, comprese le attività di carico e scarico e al trasferimento da e verso un altro modo di trasporto alle banchine, ai moli o agli scali ferroviari di smistamento, al di fuori degli stabilimenti sono escluse in via generale dalla disciplina e ricadono nella normativa ADR /RID.

Secondo l'interpretazione fornita dal Seveso Expert Group, “*the warehouse*” cioè il magazzino progettato e utilizzato in maniera specifica per immagazzinare in modo continuativo sostanze pericolose è parte dello stabilimento ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della direttiva.

Qualora magazzinaggio indipendente dalla esecuzione del trasporto e magazzinaggio connesso al trasporto dovessero convivere nella medesima area di un unico gestore, tutte le merci pericolose presenti nel deposito (stabilimento) andranno considerate sottoposte alla disciplina Seveso.

Emblematica è la contrapposizione terminologica tra “*warehouse*” (concetto concreto di magazzino) e “*intermediate storage*” (concetto astratto di stoccag-

deposito per custodia in condizioni di sicurezza o stoccaggio”.

¹⁷ Ai sensi dell'art.3 della direttiva 2012/18/UE “gestore” è “*qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce uno stabilimento o un impianto oppure, ove la normativa nazionale lo preveda, a cui è stato delegato il potere economico o decisionale determinante per l'esercizio tecnico dello stabilimento o dell'impianto stesso*”.

DEPOSITO TEMPORANEO

di Giovanna Galassi

Il deposito temporaneo intermedio connesso al trasporto. Sulla linea di confine tra Seveso e Accordo ADR/RID

gio) della direttiva.

Del resto, il ragionamento sembra coerente anche sotto un profilo logico, che impone di discernere ADR e Seveso in ragione del trasporto i cui caratteri si perdono qualora le merci siano in sosta in magazzini stabili e, oltretutto, sarebbe oltremodo complesso gestire una situazione di compresenza alla stregua di diverse normative applicabili.

Occorre, tuttavia, considerare che le *Questions and Answers*, non sono altro che risposte ad alcuni quesiti specifici posti alla Commissione Europea dalle autorità nazionali degli Stati Membri circa questioni tecniche emerse nell'attuazione della direttiva Seveso e non rappresentano una posizione ufficiale della Commissione. L'unica autorità deputata a fornire

una interpretazione ufficiale della Direttiva resta, ovviamente, la Corte di Giustizia Europea.

Altrettanto, le Faq predisposte ad opera del Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale della normativa Seveso, il cui unico scopo è facilitare l'attuazione armonizzata della direttiva Seveso III nel territorio nazionale.

Si tratta, quindi, di orientamenti interpretativi che potrebbero essere contraddetti e modificati in futuro in sede ufficiale.

Sarebbe molto interessante leggere una pronuncia della Corte di Giustizia, onde comprendere l'interpretazione ufficiale della normativa europea e constatare un riscontro o una negazione di quanto argomentato.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

Deposito temporaneo e attività da manutenzione

- | | | |
|-----------|------------------|-----------------|
| • MILANO | 01 Febbraio 2018 | ore 09.30-13.30 |
| • BOLOGNA | 02 Febbraio 2018 | ore 09.30-13.30 |
| • ROMA | 09 Febbraio 2018 | ore 09.30-13.30 |

SCONTI

- 20% per iscrizioni entro 30 giorni dalla data di inizio del corso e contestuale pagamento

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

COSTO DEL CORSO

199,00 (+IVA)

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

di Giulia Ursino

VERDE

“Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari”

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

di GIULIA URSINO

Avvocato-Junior Associate

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La normativa italiana, che vede la possibilità di escludere gli sfalci e le potature – al ricorrere di ben determinate condizioni (sussumibili in due parole: *provenienza e destinazione*) – dalla stringente normativa prevista per la *gestione dei rifiuti*, sembrerebbe subire una (apparente) battuta di arresto a seguito del suo (potenziale) conflitto con l'ordinamento sovranazionale comunitario.

Ed invero, la ricomprensione degli *sfalci e delle potature* nella c.d. “*direttiva rifiuti*” (quali *rifiuti organici*), parrebbe vanificare quelle istanze sostanzialistiche, di cui si è fatto portavoce il nostro Legislatore, che prediligono soluzioni volte a dare priorità a ciò che costituisce la *migliore opzione ambientale*.

Tale latente conflittualità, si palesa tuttavia incoerente, nonché più apparente che reale. Si dimostrerà, infatti, che la stessa non solo confligge con una *interpretazione sistematica* della *direttiva*, ma potrà bensì essere agevolmente superata attraverso il ricorso al principio generale di *gerarchia delle fonti*.

IN SINTESI

- In base al novellato art. 185, comma 1, lett. f) del TUA, si amplia in maniera esponenziale l'ambito di applicazione dell'esclusione normativamente prevista, potendovi ricomprendere la quasi totalità dei rifiuti prodotti dalle attività di *manutenzione del verde*;
- per poter rientrare in tale regime di favore, non è solo necessario verificare l'*origine* (la *provenienza*) di tali scarti, bensì va dimostrata anche la *destinazione*;
- sebbene il novellato art. 185, nei termini sopra esposti, determini una potenziale contraddizione con la *direttiva* comunitaria sui rifiuti, la stessa è non solo incoerente con la *ratio* propria della *direttiva*, ma si presenta altresì più apparente che reale, potendo essere agevolmente superata mediante il ricorso al principio generale di *gerarchia delle fonti*;
- la mancata realizzazione cumulativa delle condizioni di legge, determina invece che gli stessi dovranno essere considerati come *rifiuti*.

VERDE

di Giulia Ursino

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

1. Sull'art. 185, comma 1, lett. f) d.lgs 152/2006

L'art. 41¹, comma 1, della L. 28 luglio 2016 n. 154, è andato ad incidere sulla formulazione dell'art. 185, comma 1, lett. f) del TUA, sostituendone il dettato normativo che attualmente si presenta con il seguente testo: “1. *Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: [...] f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e)², e comma 3, lettera a)³, nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana*”.

Ebbene, dall'analisi della sopra citata disposizione emerge che la norma può essere scomposta in due momenti:

- una regolamentazione che riguarda l'analisi dello *spazio* indicando a quale *tipologia di materiali* la norma si applica;
- una regolamentazione che riguarda il *tempo* potendo dividere il momento:
 - *antecedente* (la *provenienza* del residuo) e quello
 - *successivo* (la *destinazione* del residuo).

Ciò posto, quanto alla tipologia di materiali alla quale la norma si applica [Punto i)], si evidenzia che la stessa – mediante le addende legislative (evidenziate in neretto) – sembrerebbe estendersi da un punto di vista orizzontale ad “ogni altro materiale agricolo forestale”, di cui la materia fecale, gli sfalci e le potature non costituiscono altro che un sottoinsieme

avente carattere *indicativo* ma non *esaustivo*.

Tale previsione, pertanto non aiuta se letta autonomamente dal resto del contesto della norma.

Ed invero ciò che risulta degno di nota sono i passaggi che specificano la *provenienza*⁴ [Punto ii, lett. a.)], in quanto, a seguito dell'innovazione legislativa, tali materiali possono altresì provenire:

1. Dalle attività di cui all'art. 184, comma 2, lett. e) [aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali].

Con la precisazione che, tale opzione si riferisce ai rifiuti “verdi” derivanti dalla *manutenzione del verde* – generati dalle attività attraverso le quali si producono rifiuti – classificabili come *urbani*. L'art. 184, comma 2, lett. e) – a cui fa riferimento la novella – infatti, espressamente classifica come “urbani” i rifiuti vegetali “*provenienti da aree verdi quali giardini, parchi ed aree cimiteriali*”.

Volendosi interrogare sull'estensione da attribuire al suddetto articolo, onde circoscriverne la reale portata applicativa si ritiene che i rifiuti di cui all'art. 184, comma 1, lett. e) a cui fa riferimento la norma siano quelli prodotti da un “*servizio pubblico*”, atteso che “*i parchi*” e le “*aree cimiteriali*” riflettono indiscutibilmente una *destinazione* pubblicistica, rientrando nel patrimonio indisponibile dei comuni, in quanto appunto vincolati ad un *pubblico servizio* ed in quanto incapaci di essere distratti dal loro vincolo di destinazione, se non nei modi espressamente previsti dalle leggi che li riguardano.

Ciò posto, per completezza espositiva è lecito domandarsi quale sia il confine e la portata applicativa dell'art. 184, co.1, lett. e), nel senso di comprendere se tale indicazione specifica che l'art. 185 riformulato indica alla sola lett. e) escluda (ad esempio) la lett. a)⁵ e la lettera

1 Art. 41 (Modifica all'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di esclusione dalla gestione dei rifiuti), comma 1, della L. 154/2016: “1. La lettera f) del comma 1 dell'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituita dalla seguente: f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

2 Art. 184, comma 2, lett. e) del TUA: “e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali”.

3 Art. 184, comma 3, lett. a) del TUA: a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.”.

4 A tal proposito per una analisi completa ed esaustiva della norma si veda anche D. Carissimi, “Manutenzione del verde: il nuovo articolo 185, comma 1, lett. f) del D.Lgs 152/2006, alla luce della recente novella legislativa”, in Ambiente Legale Digesta n. 2/2016.

5 Art. 184 (classificazione), comma 2, lett. a): “sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione”.

di Giulia Ursino

VERDE

b)⁶, del medesimo articolo 184, comma 2, che pure fanno riferimento ai *rifiuti urbani*.

In altre parole, occorre chiedersi se la produzione di residui verdi esclusi dall'art. 185 sia costituita solo da *giardini pubblici e parchi pubblici (lett. e)*, o possa estendersi comunque anche agli altri rifiuti verdi prodotti fuori da tali ambiti (ad esempio nella lettera a) e b) del 184 comma 2.

A parere di chi scrive non vi è ragione di ritenere da un punto astratto che l'art. 185 escluda anche questi materiali che provengano da classificazioni diverse (che di fatto rimangono identici merceologicamente a quelli della lett. e)), con ciò a dire che l'indicazione della lett. e) nel nuovo testo dell'art. 185 non può ritenersi tassativa e preclusiva. Sembra preferibile ritenere che l'omissione delle altre lettere dell'art. 184 a) e b) sia dovuta al fatto che i rifiuti verdi riconducibili a tali origini vengano normalmente gestiti dal singolo cittadino naturalmente predisposto a conferirli nei circuiti della destinazione del *gestore del servizio dell'urbano* (es. centri di raccolta/cassonetti). Con ciò evidenziando che fondamentalmente godono dell'esclusione dell'art. 185, più che altro, i soggetti privati professionali (quelli che operano professionalmente su tali materiali vegetali) i quali ora possono gestire tali materiali non pericolosi fuori dalle regole della normativa dei rifiuti evitando, quindi, di dover compilare FIR, MUD ed osservare le iscrizioni all'Albo.

Per differenza, quindi alla luce di tale interpretazione, devono ritenersi esclusi dal campo di applicazione dell'esenzione in commento, solo i rifiuti esitanti dall'attività di *manutenzione del verde privato*, classificati *speciali*, solo allorquando fossero non assimilati.

2. Dalle attività di cui all'art. 184, comma 3, lett. a) [attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.].

A tal proposito si evidenzia che, l'espressa previsione della lett. a) del comma 3 dell'art. 184 determina che la riforma abbraccia non solo i *rifiuti urbani* di cui al precedente punto, ma anche i *rifiuti speciali*, purché derivanti dalle

attività *agricole e agro-industriali*. È evidente come l'estensione applicativa della previsione in commento estende la deroga anche ai *rifiuti speciali* esitanti da *attività private*, sebbene nei limiti sopra descritti (originate da attività *agricole* ovvero *agro-industriali*).

Ciò posto, è evidente come, sulla base della novella legislativa, si amplia in maniera esponenziale l'ambito di applicazione dell'esclusione normativamente prevista, soprattutto relativamente alla *provenienza* del materiale.

In altre parole, mentre ai sensi della disciplina previgente solamente i *materiali fecali*, la *paglia* e le *potature* esitanti dall'attività *agricola* e *forestale* potevano essere esclusi dall'applicazione della *Parte IV* del TUA, ad oggi tale possibilità si estende – per quel che in questa sede rileva e tralasciando l'ipotesi di cui al sopra citato punto 2) in quanto esula dal caso oggetto della presente trattazione – altresì ai materiali esitanti dall'attività di *manutenzione* in senso ampio potendovi ricomprendere la pressoché totalità dei rifiuti prodotti dalle attività di *manutenzione del verde*.

Vero è, tuttavia che per poter rientrare in tale regime di favore non è solo necessario verificare l'*origine* (*rectius* la *provenienza*) di tali scarti, bensì va dimostrata anche la *destinazione* (Punto ii, lett. b.) atteso che tale deroga si applica unicamente ai materiali che vengono alternativamente:

- “*destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche*”.

Laddove per “*normali pratiche agricole*” deve intendersi l'insieme delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente, quali la diversificazione delle culture, il mantenimento del manto erboso e la creazione di una area di interesse ecologico sulla superficie agricola⁷. Mentre la “*le normali pratiche zootecniche*” si identificano come *species* del *genus* della *pratica agricola* e attengono, invece, all'allevamento ed allo sfruttamento degli animali domestici⁸;

- “*utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura*”.

Laddove per *agricoltura* e *selvicoltura* si intendono tutte quelle attività “*dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso [...]*”⁹;

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

6 Art. 184 (*classificazione*), comma 2, lett. b): “sono rifiuti urbani: [...] b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lett. a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g)”.

7 Cfr. da ultimo art. 43, comma 2, Regolamento 1307/2013 (*regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune*).

8 Cfr. art. 2135 (*imprenditore agricolo*) c.c.

9 Cfr. art. 2135 (*imprenditore agricolo*), comma 2, c.c..

- utilizzati “per la produzione di energia da tale biomassa”.

Laddove per *biomassa* si intende “la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall’agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l’acquacoltura, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani”¹⁰.

Con l’ulteriore precisazione che, ai sensi e per gli effetti dell’art. 293¹¹, comma 1 del TUA un materiale può essere utilizzato come *combustibile* per la *produzione di energia* solo laddove rientri nell’Allegato X alla Parte V [al Punto 1, della Parte II, Sezione 4 i materiali vegetali sono ricompresi nell’elenco delle sostanze utilizzabili quali *combustibili*] del TUA e solo nel caso in cui non sia classificato come *rifiuto*, ai sensi della Parte IV del TUA.

Pertanto, dall’analisi del dato letterale emerge che, il novellato art. 185– dopo aver indicato i materiali oggetto dell’esclusione – utilizza il termine “*destinati*” (alle normali pratiche agricole e zootecniche, ecc.) per creare il vincolo con le successive tassative destinazioni del materiale. Da ciò discende che tutti i materiali presi in considerazione dalla norma debbono necessariamente essere reimpiegati esclusivamente per una delle finalità in essa previste al fine di poterli considerare esclusi dalle rigide norme sulla gestione dei rifiuti.

Da quanto sopra esposto emerge quindi che, la *ratio* dell’intervento legislativo sta nel sottrarre tali materiali alla stringente normativa sui *rifiuti*, solo ed in quanto destinati ad una delle finalità espressamente previste dalla norma.

Con l’ulteriore conseguenza che – la mancata realizzazione cumulativa delle predette condizioni (*origine e finalità*) – determina che gli stessi dovranno essere considerati come *rifiuti*.

Da ultimo si sottolinea che, altra fondamentale novità è data dall’inciso “*anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi*”, posto a chiusura dell’art. 185 in commento.

Tale precisazione consente, infatti, di dimostrare il reimpiego del materiale anche laddove lo stesso sia utilizzato in un luogo *diverso* da quello in cui viene prodotto anche se *ceduto* a terzi. Laddove per *cessione*, si intende il trasferimento a terzi di un *bene* o di un *diritto* (attuato per le finalità più disparate come ad esempio per una *funzione solutoria*, di *garanzia* ovvero semplicemente per *ricavarne un utile*), che permette una riutilizzazione proficua di quanto ceduto.

Con ciò allargando notevolmente il novero dei soggetti coinvolti – anche i terzi aventi un titolo contrattuale – e di conseguenza l’ambito applicativo dell’esclusione rimesso come oggetto all’autonomia contrattuale civile.

A tal proposito si sottolinea che tale inciso – posto in chiusura del novellato articolo 185 – a parere di chi scrive, sembrerebbe far riferimento a tutte e tre le ipotesi ivi contemplate (e non solo all’ultima) e segnatamente:

- alle “*normali pratiche agricole*”;
- all’utilizzo in “*agricoltura/silvicoltura*”;
- alla “*produzione di energia da tale biomassa*”.

*

Alla luce delle considerazioni sopra svolte si può quindi *medio tempore* concludere che:

- in base della novella legislativa, si amplia in maniera esponenziale l’ambito di applicazione dell’esclusione normativamente prevista, potendosi ricomprendere la pressoché totalità dei rifiuti prodotti dalle attività di *manutenzione del verde*;
- tuttavia per poter rientrare in tale regime di favore non è solo necessario verificare l’*origine* (*rectius* la provenienza) di tali scarti, bensì va dimostrata anche la *destinazione* atteso che tale deroga si applica unicamente ai materiali che vengono alternativamente:
 - destinati alle normali *pratiche agricole e zootecniche*;
 - utilizzati in *agricoltura*, nella *silvicoltura*;
 - utilizzati per la *produzione di energia*.

10 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. e) del D.Lgs. 28/2011: “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili”.

11 Art. 293 (*combustibili consentiti*), comma 1, D.Lgs. 152/2006: “Negli impianti disciplinati dal titolo I e dal titolo II della parte quinta, inclusi gli impianti termici civili di potenza termica inferiore al valore di soglia, possono essere utilizzati esclusivamente i combustibili previsti per tali categorie di impianti dall’Allegato X alla parte quinta, alle condizioni ivi previste. I materiali e le sostanze elencati nell’allegato X alla parte quinta del presente decreto non possono essere utilizzati come combustibili ai sensi del presente titolo se costituiscono rifiuti ai sensi della parte quarta del presente decreto”.

di Giulia Ursino

VERDE

Con la precisazione che, il reimpiego del materiale sarà possibile anche laddove lo stesso sia utilizzato in un luogo diverso da quello in cui viene prodotto ovvero anche se ceduto a terzi;

- la mancata realizzazione cumulativa delle predette condizioni (*origine e finalità*) - determina invece che gli stessi dovranno essere considerati come *rifiuti*.

2. Sulla compatibilità della norma nazionale con il diritto comunitario

Il nostro ordinamento giuridico, quindi, come sopra ampiamente dimostrato, consente – a determinate condizioni – di sottrarre gli *sfalci e le potature* alla stringente normativa prevista dalla legislazione ambientale attualmente vigente in tema di *gestione* di rifiuti.

Tale possibilità, tuttavia, sembrerebbe astrattamente confliggere con quanto previsto a livello di legislazione comunitaria e segnatamente con quanto sancito dalla c.d. *direttiva rifiuti*¹². Quest'ultima invero – all'art. 3¹³, Paragrafo 4 – ricomprende all'interno della nozione di *rifiuto organico* altresì i *rifiuti biodegradabili di giardini e parchi* (quali gli *sfalci* e le *potature*).

Contraddittorietà, questa, che approdava addirittura in una *interrogazione parlamentare*¹⁴ (E-008519/2016) con richiesta di risposta scritta alla Commissione Europea, nei termini di seguito esposti:

- la Direttiva 2008/98/CE include gli *sfalci* e le *potature* nella definizione di *rifiuto organico* di

cui all'art. 3;

- la medesima Direttiva, all'art. 7, prescrive che l'inclusione in tale definizione determina che gli stessi non possono essere esclusi da tale ambito (assunto questo opinabile, come si vedrà in seguito);
- il D.Lgs 03 dicembre 2010 n. 205, di attuazione della sopra citata Direttiva, coerentemente con quest'ultima include gli *sfalci* e le *potature* nella definizione di *rifiuto organico* di cui all'art. 183, comma 1, lett. d) del TUA;
- la L. 28 luglio 2016 n. 154, di modifica del Testo Unico Ambientale, all'art. 41 modifica tale *status quo* permettendo, a determinate condizioni, agli *sfalci* ed alle *potature*, di rientrare nell'esclusione di cui all'art. 185 del TUA, evitando l'applicazione della stringente normativa prevista in tema di *gestione* dei rifiuti;
- con la conseguenza che, a partire dal 25 agosto 2016 in Italia gli *sfalci* e *potature* “*potranno non essere più considerati rifiuti organici e quindi potranno essere destinati ad usi che la direttiva 2008/98 proibirebbe*”.

Si domandavano, quindi, delucidazioni alla Commissione sul punto, atte a far luce su tale potenziale antinomia.

La Commissione Europea, con risposta del 21 dicembre 2016¹⁵, riteneva di dover considerare gli *sfalci* e le *potature* quali *rifiuti organici*, i quali – come tali – dovevano essere trattati. Invero, l'assenza “*di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di*

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

12 Direttiva CEE 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (*Direttiva Del Parlamento Europeo E Del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*).

13 Art. 3 (*definizioni*), Paragrafo 4, direttiva 2008/98/CE: “4) «*rifiuto organico*» rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”.

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

15 Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 21 dicembre 2016: “Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti(1) (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva. La Commissione solleverà la questione con le autorità italiane competenti”.

VERDE

di Giulia Ursino

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva". Si riservava, quindi, di sollevare la questione dinnanzi alle Autorità Italiane Competenti.

Risoluzione, questa, sollecitata con una ulteriore *interrogazione parlamentare* dell'11 aprile 2017¹⁶, con la quale – richiamate le conclusioni rassegnate dalla Commissione nella risposta all'interrogazione E-008519/2016 – si chiedevano chiarimenti in ordine ai progressi effettuati nel dialogo con le Autorità Italiane Competenti.

La Commissione, quindi, con risposta del 15 giugno 2017¹⁷, nel ribadire le proprie conclusioni del 21 dicembre 2016, segnalava che la questione era stata correttamente incardinata dinnanzi alle Autorità Italiane competenti e che *"sono in corso contatti al fine di trovare una soluzione al problema"*.

Ciò posto, si segnala inoltre che, della perduranza di tale situazione di conflitto, si facevano portavoce anche alcune *associazioni di categoria*, le quali invitavano i rappresentanti della *res publica* a *"cogliere l'occasione della Legge Europea 2017¹⁸ per rispettare il monito della Commissione europea ed evitare il rischio concreto di una ennesima procedura di infrazione"*¹⁹.

A tal proposito, veniva presentato un emendamento²⁰, ad opera di alcuni parlamentari, durante la

discussione per l'approvazione alla Camera del Disegno di Legge Europea 2017, con il quale veniva previsto l'inserimento di un ulteriore art. 11-bis (*disposizioni per la corretta attuazione dell'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti in tema di sfalci e potature provenienti da verde urbano – Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI*) al disegno di legge in commento, nei termini di seguito esposti: *"all'articolo 185, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, lettera f) è sostituita dalla seguente: f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"*.

Ai sensi del sopra citato emendamento, veniva quindi risolta l'antinomia tra la legislazione italiana e comunitaria, mediante una modifica dell'art. 185 del Testo Unico Ambientale, atta ad escludere gli sfalci e le potature dal campo di applicazione di quest'ultima norma. Tale emendamento, tuttavia, non veniva approvato dal Senato²¹ della Repubblica, sicché si risolveva in un nulla di fatto.

16 Interrogazione Parlamentare 11 aprile 2017 a firma di Dario Tamburrano (EFDD): *"il decreto del 13 ottobre 2016, n. 264, in vigore in Italia dal marzo 2017, inserisce sfalci e potature provenienti dal verde pubblico e privato fra i sottoprodotti.*

In risposta all'interrogazione E-008519/2016, relativa alla legge n. 154 del 2016 che escludeva sfalci e potature dalla definizione di rifiuto, la Commissione ha tuttavia già indicato che sfalci e potature sono rifiuti a tutti gli effetti e devono dunque avere modalità di gestione e trattamenti in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva 2008/98/CE; ha inoltre affermato la volontà di sollevare la questione con le autorità italiane competenti.

Alla luce di quanto precede, può la Commissione rispondere ai seguenti quesiti:

- *ha sollevato la questione con le autorità italiane (o quando intende farlo) e, in caso di risposta affermativa, quali risposte ha ricevuto dalle medesime?*
- *Come intende ulteriormente procedere, alla luce del decreto n. 264 che nel frattempo è entrato in vigore, per garantire che sfalci e potature siano considerati rifiuti a tutti gli effetti e come tali vengano gestiti e trattati?*
- *Ha aperto in proposito una procedura EU-Pilot o, in caso di risposta negativa, quando intende farlo?"*.

17 Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 15 giugno 2017: *"Come osservato dalla Commissione nella sua risposta all'interrogazione scritta E-008519/2016, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva.*

La questione della classificazione degli sfalci e delle potature come rifiuti, alla luce del decreto 264 del 13 ottobre 2016 che li classifica come sottoprodotto, e dell'articolo 41 della legge n. 154/2016, che ha modificato l'articolo 185 del decreto legislativo 152/2006 nel senso di escludere sfalci e potature dalle disposizioni in materia di rifiuti, è stata sollevata presso le autorità italiane competenti e sono in corso contatti al fine di trovare una soluzione al problema".

18 La Legge Europea è quel provvedimento che contiene *"norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo"* (Cfr. R. Garofoli, *diritto amministrativo*, Nel Diritto Editore 2013).

19 CIC- Consorzio Italiano Compostato, *"sfalci verdi e potature: comunicato stampa congiunto CIC, UTILITALIA e FISE Assoambiente"*, 16 giugno 2017.

20 Articolo aggiuntivo n. 11.02 al DDL C.4505, in riferimento all'articolo 11, presentato il 15 giugno 2017 in VIII Ambiente della Camera da Alberto ZOLEZZI (M5S) e altri 6 cofirmatari.

21 Cfr. Fascicolo Iter DDL S. 2886 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017):

di Giulia Ursino

VERDE

Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari

Con la conseguenza che – la mancata approvazione dell'emendamento di cui sopra ed il mancato accordo tra le Autorità Italiana e Comunitarie – determina, ad oggi, il permanere della conflittualità normativa, nei termini sopra esposti.

Tuttavia, a parere di chi scrive, tale contraddizione si palesa incoerente – da un punto di vista *sistemico* – nonché più apparente che reale, dal punto di vista della *gerarchia delle fonti*.

Quanto all'*incoerenza*, si segnala infatti che – il binomio *rifiuti organici=sfalci e potature* non è così automatico come sembra – venendo sovente disatteso anche dalla stessa *direttiva* in commento.

Ed infatti:

- sebbene,
 - l'art. 2 (*esclusioni dall'ambito di applicazione*), non ricomprenda “*gli sfalci e le potature del verde*”, tra le *esclusioni* relative all'applicabilità della normativa sui *rifiuti*;
 - e l'art. 3 della Direttiva 2008/98/CE, astrattamente ricomprende gli *sfalci e le potature* tra i *rifiuti organici*;
- purtuttavia, ai sensi e per gli effetti di altre disposizioni della medesima, non è infrequente che gli stessi possano essere estromessi “*a monte*” dalla stringente normativa sui *rifiuti*, e segnatamente:
 - ai sensi del successivo art. 7 (*elenco dei rifiuti*) “*l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco [dei rifiuti] non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi. Una sostanza o un oggetto è considerato un rifiuto solo se rientra nella definizione di cui all'articolo 3, punto 1²²*”;
 - ed ancora, ai sensi dell'art. 5 (*sottoprodotto*), al ricorrere delle condizioni espressamente previste dalla norma, determinati materiali possono non essere considerati rifiuti, con tutte le conseguenze di ordine pratico che da tale scelta discendono.

Ebbene, è evidente come – alla luce del sopra esposto dettato normativo – l'argomentazione propu-

gnata dalle Istituzioni Comunitarie non possa essere ritenuta convincente, ma al contrario del tutto incoerente con la *ratio* stessa posta a fondamento della c.d. *direttiva rifiuti*.

Invero, l'automatica inclusione degli *sfalci e delle potature* tra i *rifiuti* (in quanto rientranti nella nozione di *rifiuto organico*) – e per tale ragione l'illegittimità della normativa italiana che, al ricorrere di determinate condizioni, spezza tale sinallagma – cozza con i principi cardine della normativa ambientale, la quale – nell'ottica di preferire sempre la migliore *opzione ambientale* – incentiva soluzioni volte a ridurre considerevolmente la quantità e quindi la *produzione* del rifiuto. È la stessa direttiva comunitaria infatti a prevedere che “*l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco [dei rifiuti] non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi*”.

In altre parole – dal momento che la scelta operata dal Legislatore Italiano di non ricomprendere, al ricorrere di determinate condizioni, gli *sfalci e le potature* tra i *rifiuti* è una decisione che viene presa a monte (della *produzione* del rifiuto) – non può per tale ragione essere ritenuta illegittima, in quanto rientra nella stessa finalità della *direttiva* preferire soluzioni volte ad escludere, laddove possibile, che una determinata sostanza/oggetto sia considerata *rifiuto*. L'affermazione della Commissione Europea, quindi – ai sensi della quale gli *sfalci e le potature* sono da considerare rifiuti, poichè ricompresi tra i “*rifiuti organici*” – non può ritenersi convincente, in quanto tale qualifica si pone in un momento successivo a quello della *produzione* del rifiuto e come tale non può essere ritenuto un valido strumento argomentativo. A maggior ragione per il fatto che, da tale scelta (affermazione o meno dell'automatica inclusione degli *sfalci e delle potature* tra i *rifiuti*), discendono relevantissime conseguenze di ordine pratico per gli operatori del settore.

In tale ottica, pertanto, si auspica un intervento delle Istituzioni Comunitarie, volto a far luce sulla vicenda in maniera esaustiva e dettagliata. Compito che non si ritiene essere stato correttamente adempiuto con la laconica risposta del 15 giugno 2017 (v.*infra*).

“17.0.1

Cioffi, Montevecchi, Bottici

Respinto

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 17-bis. (Disposizioni per la corretta attuazione dell'articolo 3, paragrafo 4 della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti in tema di *sfalci e potature* provenienti da verde urbano - Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI): 1. All'articolo 185, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la lettera f) è sostituita dalla seguente: “f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, *sfalci e potature*, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”».

22 Art. 3, Punto 1, Direttiva 2008/98/CE: “1) «*rifiuto*» qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”.

VERDE

di Giulia Ursino

Sfalci e potature: ipotesi
ragionate alla luce dei
recenti interventi comunitari

Ad ogni modo, come sostenuto anche da attenta dottrina, tale contraddizione si palesa più apparente che reale²³: “[...] oggi, secondo la legge nazionale, in dispregio del dato comunitario, sono esclusi dal campo di applicazione delle previsioni della Parte IV, D.Lgs. 152/2006: i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi ed aree cimiteriali [...] l'esclusione opera a condizione che tali rifiuti siano destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o siano utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana. Anche il destino è ben diverso da quello previsto dalla direttiva comunitaria, come più sopra riportata. La direttiva sui rifiuti non è una direttiva auto applicativa. Quindi, in caso di contenzioso, il giudice nazionale dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna confliggente con quella comunitaria. Per il momento l'esclusione è chiara, a condizione – ovviamente – che sia rispettata la destinazione e che ne venga fornita apposita prova da parte del soggetto che si vuole avvalere di questo regime di favore”.

Pertanto, come esplicitato nel sopra riportato contributo dottrinale - dal momento che la direttiva sui rifiuti non è auto-applicativa (c.d. direttive *self-executing*²⁴) e necessita quindi di un atto di recepimento interno da parte dell'ordinamento nazionale - nel caso in cui l'atto di recepimento fosse stato successivamente modificato in senso contrario alla direttiva da un successivo atto normativo interno di pari rango (e quindi legittimo), la direttiva rimarrà non applicabile, residuando unicamente il potere in capo al Giudice di sollevare in un futuro ed eventuale giudizio una questione di legittimità costituzionale della norma interna (così come modificata) contrastante con quella comunitaria.

Ciò determina, quale logico corollario, che per il momento l'esclusione degli sfalci e delle potature, al ricorrere delle condizioni previste dalla legge (*provenienza e destinazione*), è possibile, salvo la prova del ricorrere delle stesse in capo al soggetto che intende avvalersene²⁵.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si può sinteticamente affermare che:

- in base al novellato art. 185, comma 1, lett. f) del TUA, si amplia in maniera esponenziale l'ambito di applicazione dell'esclusione normativamente prevista, potendovi ricomprendere la pressoché totalità dei rifiuti prodotti dalle attività di *manutenzione del verde*;
- tuttavia, per poter rientrare in tale regime di favore, non è solo necessario verificare l'*origine* (*rectius* la *provenienza*) di tali scarti, bensì va dimostrata anche la *destinazione* atteso che tale deroga si applica unicamente ai materiali che vengono alternativamente:
 - destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche;
 - utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura;
 - utilizzati per la produzione di energia.
 Con la precisazione che, il reimpiego del materiale sarà possibile anche laddove lo stesso sia utilizzato in *un luogo diverso* da quello in cui viene prodotto ovvero anche se *ceduto a terzi*;
- sebbene il novellato art. 185, nei termini sopra esposti, determini una (apparente) contraddizione con la *direttiva* comunitaria sui rifiuti, una interpretazione sistematica della stessa, nonché la mancata auto-applicabilità di quest'ultima, comporta che per il momento l'esclusione degli sfalci e delle potature (al ricorrere delle condizioni previste dalla legge: *provenienza e destinazione*), è possibile, salvo il ricorrere dell'onere della prova in capo a colui che intende avvalersene;
- la mancata realizzazione cumulativa delle predette condizioni (origine e finalità) - determina invece che gli stessi dovranno essere considerati come *rifiuti*.

23 P. Ficco, “esclusioni: le potature da verde pubblico sono fuori dal campo di applicazione del Codice Ambientale ma occorre dimostrare che la provenienza e destino siano quelli previsti dalla nuova norma”, in *Rifiuti* 244-245 novembre/dicembre 2016.

24 Le direttive *self-executing* sono quelle “dotate di effetto diretto in quanto sufficientemente chiare e precise tanto da non richiedere ulteriori atti (comunitari o nazionali) per la loro esecuzione. Pertanto, tali norme sarebbero idonee a creare immediatamente e senza successivi provvedimenti legislativi dello Stato membro, delle posizioni soggettive in capo a persone fisiche o giuridiche che, come tali, potrebbero essere fatte valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale [con la precisazione che] l'effetto diretto della direttiva non può essere fatto valere nei confronti del singolo, ma solo nei confronti dello Stato o degli enti territoriali [le stesse inoltre determinano] l'obbligo degli Stati membri di risarcire i danni provocati dalla mancata o dalla scorretta attuazione delle direttive” (G. Luvrano, “nozioni di diritto comunitario: la direttiva in particolare”, in *www.diritto.it*).

25 Cfr. *ex multis*, quanto alla sua *ratio applicativa*, Cass. pen. Sez. III, 17 gennaio 2012, n. 5039.

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

“Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti: la recente pronuncia della Cassazione n. 22890 del 2017 dà lo spunto per una ricostruzione del coordinamento tra le due discipline”

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

di ROBERTA TOMASSETTI

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Con l'ordinanza del 29 settembre 2017, n. 22890 la Cassazione (in armonia con quanto già precedentemente disposto da ultimo nell'ordinanza 18 aprile 2016, n. 7691) ha sancito che: per potersi avere esenzione da TARSU con riferimento agli imballaggi terziari, è rimesso in capo al contribuente l'onere di informare l'Amministrazione al fine di ottenere l'esclusione dalla superficie tassabile delle aree dell'immobile idonee a produrre solo rifiuti di imballaggi terziari.

Nella pronuncia la Cassazione si è espressa tenendo come quadro normativo di riferimento la disciplina in materia di TARSU - L. 507 del 1993 - e quella del Decreto Ronchi - D.Lgs. 22 del 1997 - poiché tali normative trovavano applicazione al caso di specie *ratione temporis*.

L'ordinanza sarà l'occasione per valutare più in generale quale sia il rapporto tra la normativa in materia di imballaggi terziari e quella in materia di tassazione sui rifiuti con particolare riferimento al Codice ambiente, D.Lgs. 152 del 2006 ed all'odierna TARI, istituita con L. 147 del 2013.

IN SINTESI

- Il *Codice Ambiente* in materia di imballaggi terziari, sancisce quale regola il divieto di conferimento al servizio pubblico; quale eccezione la possibilità di conferimento per gli utilizzatori nei limiti dell'assimilazione ai rifiuti urbani sancita con decreto ex art.195, comma 2;
- l'eccezione è di difficile attuazione poiché:
 - la giurisprudenza tradizionale nega legittimità ai regolamenti comunali che assimilino i rifiuti di imballaggi terziari agli urbani;
 - la bozza di D.M. in discussione prevede la non assimilabilità dei rifiuti di imballaggi terziari agli urbani;
- i rifiuti di imballaggi terziari vanno quindi considerati rifiuti speciali e di questi mutuano il regime tributario;
- la normativa della TARI esclude l'area ove si formino rifiuti speciali dalla determinazione della superficie assoggettabile a tributo. Il contribuente ai fini dell'esenzione dei rifiuti di imballaggi avrà l'onere di:
 - dimostrare la produzione continuativa e prevalente di rifiuti speciali;
 - identificare le aree;
 - attestare la corretta gestione dei rifiuti.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

1. Premessa: l'ordinanza della cassazione 29 settembre 2017, n. 22890

Con l'ordinanza 29 settembre 2017, n. 22890 la quinta sezione della Cassazione ha sancito che, per potersi avere **esenzione da TARSU** con riferimento agli **imballaggi terziari**, spetta al contribuente l'**onere** di informare l'Amministrazione al fine di ottenere l'esclusione dalla superficie tassabile delle aree dell'immobile detenuto idonee a produrre solo rifiuti di imballaggi terziari.

Più nello specifico l'impresa dovrà fornire i **dati relativi all'esistenza ed alla delimitazione delle aree** che non concorrano alla quantificazione della complessiva superficie imponibile.

La Corte ha colto l'occasione per ribadire che la statuizione in esame non deve essere considerata un'eccezione al principio secondo cui l'onere della prova dei fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria spetta all'amministrazione, il quale è da ritenere pienamente operante anche nella materia in esame.

Piuttosto la ratio dell'ordinanza va ricercata nel fatto che l'esclusione di alcune aree dell'immobile detenuto dalla superficie tassabile ha natura *eccezionale* rispetto alla *regola generale* secondo cui **al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale** e per tale ragione comporta un **onere** di informazione in capo al privato.

La pronuncia in esame si pone in armonia con un *corposo filone giurisprudenziale* che più volte ha ricostruito in tal senso i rapporti tra *obblighi di gestione degli imballaggi*, riconosciuti dall'ordinamento in capo ai produttori ed utilizzatori degli stessi, e *tassa sui rifiuti* (da ultimo Cassazione, ordinanza 18 aprile 2016, n. 7691).

Tuttavia la giurisprudenza in commento si è di norma espressa tenendo come quadro normativo di riferimento la disciplina in materia di TARSU, contenuta alla L. 507 del 15 novembre 1993, e quella del Decreto Ronchi, racchiusa nel D.Lgs. 22 del 1997, essendo queste le normative che trovavano applica-

zione *ratione temporis* ai casi di volta in volta sottoposti all'attenzione della Cassazione.

Il presente lavoro intende quindi cogliere l'ordinanza del 2017 quale occasione per valutare più in generale quale sia il **rapporto** tra la **normativa in materia di imballaggi terziari** e quella in materia di **tassazione sui rifiuti**, con particolare riferimento alla disciplina sugli imballaggi oggi confluita nel Codice Ambiente ed all'odierno tributo sui rifiuti, la TARI¹.

Più nello specifico si cercherà di capire **se e a che condizioni gli imballaggi terziari possano andare esenti da tassazione sui rifiuti per ciò che riguarda la posizione dell'utilizzatore**.

2. La normativa in materia di imballaggi terziari

Il Codice Ambiente, nell'ambito della disciplina in materia di rifiuti, dedica un intero titolo agli imballaggi negli artt. che vanno dal 217 al 226-ter².

L'art. 218 del T.U.A. definisce l'imballaggio 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 consumatore³;
- **imballaggio secondario** ovvero quello che raggruppa un certo numero di unità di vendita⁴;
- **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)⁵.

- 1 La ricostruzione proposta trova peraltro riscontro nelle posizioni sostenute in: *“Imballaggi terziari, fuori dalla Tarsu solo se dichiarati”* in reteambiente.it.
- 2 Per una ricostruzione più completa della normativa in commento si consenta di rimandare a R. TOMASSETTI, *“La legge 124 del 2017 e l'evoluzione in chiave concorrenziale del sistema di gestione degli imballaggi”* in Digesta, n. 5 settembre-ottobre 2017.
- 3 Art. 218 comma 1, lett. b) T.U.A.; *“Imballaggio per la vendita o imballaggio primario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;”*
- 4 Art. 218 comma 1, lett. c) T.U.A. *“Imballaggio multiplo o imballaggio secondario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente 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;”*
- 5 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,*

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

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)⁶". Sarà quindi tale l'imballaggio di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi.

All'art. 221⁷, comma 1, 2 e 3 T.U.A. vengono stabiliti quelli che sono gli **obblighi connessi alla gestione ed al recupero degli imballaggi** rimessi in capo a **produttore**⁸ e **utilizzatore**⁹ che possono essere sintetizzati come di seguito:

- **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.

Con particolare riferimento agli **obblighi degli utilizzatori circa gli imballaggi secondari e terziari** il medesimo art. 221 al comma 4 T.U.A. prevede poi che questi siano tenuti in via alternativa a:

- **consegnare** gli imballaggi usati secondari e terziari e i rifiuti di imballaggio secondari e terziari in un **luogo di raccolta organizzato dai produttori** e con gli stessi concordato;
- **conferire al servizio pubblico** i suddetti imballaggi e rifiuti di imballaggio, nei limiti derivanti dai criteri determinati ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera e), vale a dire dei **criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani**, ai fini della raccolta e dello smaltimento (di cui si dirà meglio oltre).

Circa la possibilità di conferire imballaggi e rifiuti da imballaggio al servizio pubblico (ipotesi sub b) occorre però precisare che l'art. 226, comma 2¹⁰ T.U.A. afferma, quale **principio generale**, il **divieto di conferire al normale circuito di raccolta** dei rifiuti urbani gli **imballaggi terziari** (salvo il richiamo all'art. 221, comma 4).

Il quadro normativo appena descritto pone quindi:

- quale **regola** il **divieto di conferimento** degli imballaggi terziari al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti;
- quale **eccezione** la **possibilità per gli utilizzatori di conferirli nei limiti dell'assimilazione** degli stessi ai rifiuti urbani.

esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei".

6 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".

7 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. 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".

8 Per **produttore** si intende ex art 218, comma 1 lett. r) T.U.A.: "i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio".

9 Per **utilizzatore** si intende ex art. 218, comma 1, lett. s) T.U.A.: "i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni".

10 Art. 226, comma 2 T.U.A.: "**Divieti:** 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 221, comma 4, è vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura. Eventuali imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall'articolo 221, comma 4".

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

*

Alla luce di tale ricostruzione, per comprendere quale sia il rapporto tra la normativa in materia di imballaggi e quella in materia di tassazione dei rifiuti è necessario tenere presente alcune questioni. Occorre infatti rilevare che la previsione normativa testé analizzata circa la possibile *assimilazione degli imballaggi terziari ai rifiuti urbani* ha un'attuazione molto discussa.

Ciò comporta che, di norma, i rifiuti di imballaggi terziari siano ricondotti nell'alveo dei **rifiuti speciali** - e non dei rifiuti assimilati agli urbani -, con tutto ciò che, come vedremo, ne consegue in termini di oneri tributari.

La trattazione si occuperà quindi da prima dell'*inquadratura degli imballaggi terziari* nell'ambito della dicotomia tra **rifiuti urbani** e **rifiuti speciali**.

Successivamente si soffermerà sulla *quantificazione del tributo in materia di rifiuti* per comprendere se gli *assunti della giurisprudenza* - che, come abbiamo visto, in materia di TARSU rimette in capo al privato l'onere di informare l'amministrazione al fine di ottenere l'esenzione dal pagamento della tassa sui rifiuti per i rifiuti da imballaggi terziari - possano essere estesi anche alla TARI.

3. I rifiuti da imballaggio come rifiuti urbani ovvero come rifiuti speciali

L'art 184,¹¹ comma 1 del Codice Ambiente classifica i rifiuti in base all'*origine* distinguendo tra **rifiuti urbani** e **rifiuti speciali**.

Rientrano nella categoria di **rifiuti urbani** ex art. 184, comma 2, tra gli altri:

- a) i rifiuti **domestici**, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), **assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità**, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g).

Al contrario vanno sotto la dicitura di **rifiuti speciali** ex art. 184, comma 3, tra gli altri:

- i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- i rifiuti da attività commerciali;
- i rifiuti da attività di servizio.

In base al quadro normativo descritto pare evidente come i *rifiuti di imballaggi terziari* possano essere qualificati come rifiuti urbani solo laddove siano riconducibili alla categoria dei **rifiuti speciali assimilati agli urbani**, dovendo altrimenti essere classificati nell'ambito dei **rifiuti speciali**.

Il T.U.A., agli artt. 195 e 198 rimette:

- allo *Stato* il compito di determinare con *decreto* i **criteri qualitativi e quali-quantitativi** per l'*assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani*¹²;
- ai *Comuni* con *regolamento* l'*assimilazione* per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri dettati dallo Stato¹³.

11 Art. 184, commi 1, 2, 3 e 4 T.U.A. "*Classificazione*. 1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'*origine*, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le *caratteristiche di pericolosità*, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

2. Sono **rifiuti urbani**: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché' gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).

3. Sono **rifiuti speciali**: 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;

4. Sono **rifiuti pericolosi** quelli che recano le caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto".

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

13 Art. 198, comma 2, lett. g): "l'*assimilazione*, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urba-

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

In tale quadro di competenze va sottolineato che ad oggi **non è ancora stato emanato il su menzionato decreto statale**, volto a fissare i criteri in base ai quali i Comuni sono chiamati ad individuare i rifiuti speciali assimilati agli urbani. Inoltre, *l'assimilabilità degli imballaggi terziari ai rifiuti urbani* si presenta di **difficile attuazione**, sia in ragione della posizione assunta dalla *giurisprudenza* sul punto, sia per le previsioni normative che al momento risultano inserite nella *bozza di decreto* ex art 195 T.U.A. attualmente in discussione.

Ed infatti per ciò che riguarda il primo profilo, la prevalente *giurisprudenza*¹⁴ ha **tradizionalmente negato la legittimità di regolamenti comunali che assimilino i rifiuti da imballaggio terziario ai rifiuti urbani**.

Si richiama in proposito a titolo esemplificativo la pronuncia Corte di Cassazione, sez. Trib., 11 marzo 2016, n. 4792 ove i giudici hanno avuto modo di affermare che: "...dall'esame del Titolo 2^a del decreto Ronchi si ricava che i rifiuti di imballaggio costituiscono oggetto di un regime speciale rispetto a quello dei rifiuti in genere, regime caratterizzato essenzialmente dalla attribuzione ai produttori ed agli utilizzatori della loro "gestione" (termine che comprende tutte le fasi, dalla raccolta allo smaltimento) (art. 38 cit.); ciò vale in assoluto **per gli imballaggi terziari, per i quali è stabilito il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani, cioè, in sostanza, il divieto di assoggettamento al regime di privativa comunale, mentre per gli imballaggi secondari è ammessa solo la raccolta differenziata da parte dei commercianti al dettaglio che non li abbiano restituiti agli utilizzatori (art. 43).**

Ne deriva che i rifiuti degli imballaggi terziari, nonché quelli degli imballaggi secondari ove non sia attivata la raccolta differenziata, non possono essere assimilati dai comuni ai rifiuti urbani, nell'esercizio del potere ad essi restituito dall'art. 21 del decreto Ronchi e dalla successiva abrogazione della L. n. 146 del 1994, art. 39, ed i regolamenti che una tale assimilazione abbiano previsto vanno perciò disapplicati in parte qua dal giudice tributario."

Sul punto va sottolineato il fatto che tali sentenze si

sono espresse con riferimento ad un *contesto normativo antecedente rispetto al Codice Ambiente*, il quale invece, come si è avuto modo di sottolineare nel primo paragrafo, afferma all'art. 224 la possibilità in via di eccezioni di un'assimilazione dei rifiuti da imballaggio ai rifiuti urbani, laddove operata dai regolamenti comunali.

Ciò potrebbe, *prima facie*, portare l'interprete a ritenere ad oggi sussistenti degli **spazi per l'assimilazione**.

Purtuttavia in proposito è di primario rilievo richiamare il contenuto dello schema di decreto ministeriale che l'esecutivo ha predisposto in forza dell'art 195 T.U.A.. Ed infatti la *bozza*¹⁵ di D.M. in materia di criteri di assimilazione ad oggi in discussione prevede espressamente all'art. 3, comma 3 che: "**Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti di imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario come definiti dall'articolo 218, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**".

Pertanto, tanto la giurisprudenza prevalente quanto l'esecutivo sembrano orientati nel senso di escludere la possibilità di un'assimilazione dei rifiuti di imballaggi terziari ai rifiuti urbani, così che gli stessi ai *fini della tassazione in materia di rifiuti*, dovranno essere trattati quali **rifiuti speciali**.

Tale ricostruzione pare doverosa anche alla luce del fatto che la normativa del Decreto Ronchi, ed in particolare il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani degli imballaggi terziari è stato introdotto nell'ordinamento **in attuazione di direttive comunitarie** ed in particolare della 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

4. La disciplina in materia di tassazione sui rifiuti: la tarsu

Alla luce di quanto sopra esposto, per individuare il regime tributario cui sottoporre gli imballaggi terziari occorre quindi ricostruire il *regime dei rifiuti speciali*.

A tal fine, in via preliminare, bisogna dare conto della *consistente evoluzione normativa* subita negli anni dalla *disciplina tributaria* in materia di *rifiuti*, che ha

ni, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d)."

14 Si veda in proposito: Corte di Cass., sez. Trib., 09 giugno 2017, n. 14414; Corte di Cass., sez. Trib., 30 novembre 2011, n. 5377.

15 Sul punto pare opportuno ricordare che la sentenza del Tar Lazio, sezione II-bis, n. 4611 del 13 aprile 2017 ha dichiarato l'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). Contestualmente il Tribunale ha condannato l'Amministrazione all'adozione del decreto, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, nel termine di giorni 120 dalla comunicazione, in via amministrativa, o dalla notifica, ad istanza di parte, della sentenza. Tale termine risulta scaduto in data 11 agosto 2017.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

visto il susseguirsi di molteplici forme di tassazione. Per quanto di nostro interesse si analizzerà dapprima la normativa di legge istitutiva della TARSU poi la disciplina in materia di TARI, soffermandoci in maniera particolare sul **presupposto di debenza del tributo**, sul **criterio di quantificazione dello stesso** e sui requisiti di **esenzione da tassazione dei rifiuti speciali**¹⁶.

*

La c.d. TARSU, Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è stata introdotta nell'ordinamento ad opera del D. Lgs. 507/1993¹⁷.

In materia di TARSU il legislatore prevede:

- quale *presupposto per la debenza del tributo*, l'*occupazione* ovvero la *detenzione* di locali

ed aree scoperte. Ed infatti l'art. 62, comma 1 dispone che la tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti¹⁸.

- Quale *parametro di quantificazione del tributo* un criterio basato sull'*estensione dell'immobile* e sull'*attitudine a produrre rifiuti*. Più nello specifico secondo l'art. 65¹⁹ la tassa deve essere commisurata in base alla quantità e qualità medie ordinarie dei rifiuti solidi urbani **per unità di superficie imponibile** ed al costo dello smaltimento.

Quanto al *regime dei rifiuti speciali* è previsto ex art. 62, comma 3²⁰ che nella *determinazione della superficie tassabile* non si tiene conto di quella parte

16 Per un approfondimento in materia di tassazione sui rifiuti si rimanda a G. URSINO, "Riduzioni ed agevolazioni nella nuova Ta.Ri.", in Digesta, n.2 marzo-aprile, 2017; G. GALASSI "La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA" in Digesta, n.3 maggio-giugno, 2017; G. GALASSI "Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: "chi inquina paga" tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva" in Digesta, n.4 luglio-agosto 2017V. BRACCHI, R. TOMASSETTI, "TARIP: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa", in Digesta, n. 5 settembre-ottobre, 2017.

17 Art 58, D. Lgs. 507 del 1993: **Istituzione della tassa**. 1. Per il servizio relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, svolto in regime di privativa nell'ambito del centro abitato, delle frazioni, dei nuclei abitati ed eventualmente esteso alle zone del territorio comunale con insediamenti sparsi, i comuni debbono istituire una tassa annuale, da disciplinare con apposito regolamento ed applicare in base a tariffa con l'osservanza delle prescrizioni e dei criteri di cui alle norme seguenti.

18 Art. 62: "**Presupposto della tassa ed esclusioni**: 1. La tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, ad esclusione delle aree scoperte pertinenti o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa nei modi previsti dagli articoli 58 e 59, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, comma 4. Per l'abitazione colonica e gli altri fabbricati con area scoperta di pertinenza la tassa è dovuta anche quando nella zona in cui è attivata la raccolta dei rifiuti è situata soltanto la strada di accesso all'abitazione ed al fabbricato.

2. Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione.

3. Nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti. Ai fini della determinazione della predetta superficie non tassabile il comune può individuare nel regolamento categorie di attività produttive di rifiuti speciali tossici o nocivi alle quali applicare una percentuale di riduzione rispetto alla intera superficie su cui l'attività viene svolta.

4. Nelle unità immobiliari adibite a civile abitazione, in cui sia svolta un'attività economica e professionale, può essere stabilito dal regolamento che la tassa è dovuta in base alla tariffa prevista per la specifica attività ed è commisurata alla superficie a tal fine utilizzata.

5. Sono esclusi dalla tassa i locali e le aree scoperte per i quali non sussiste l'obbligo dell'ordinario conferimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati in regime di privativa comunale per effetto di norme legislative o regolamentari, di ordinanze in materia sanitaria, ambientale o di protezione civile ovvero di accordi internazionali riguardanti organi di Stati esteri".

19 Art. 65, D.Lgs. 507 del 1993: "**Commisurazione della tariffa** 1. la tassa può essere commisurata o in base alla quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, e al costo dello smaltimento oppure, per i comuni aventi popolazione inferiore a 35.000 abitanti, in base alla qualità, alla quantità effettivamente prodotta, dei rifiuti solidi urbani e al costo dello smaltimento.

2. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti".

20 Vedi nota 18.

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

di superficie ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione, si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi.

Tuttavia, affinché l'esclusione dell'area sia applicata, spetterà al contribuente darne notizia alla p.a. e dimostrarne l'esistenza. Ed infatti, se di norma in materia di diritto tributario l'onere della prova circa l'insorgenza dell'obbligazione tributaria spetta alla p.a., la Cassazione ha più volte sottolineato come, posto che l'obbligazione tributaria sui rifiuti sorge in ragione della mera detenzione dell'immobile, ai fini dell'esenzione, sarà il contribuente a doversi attivare per provare che l'immobile detenuto produca rifiuti speciali, pertanto non soggetti a tassazione.

Sul punto si ricorda tra le altre la pronuncia della Corte di Cassazione, sez. trib., del 14 gennaio 2011, n.775 ove i Supremi Giudici hanno ritenuto che *“l'esenzione dalla TARSU per alcune aree occupate o detenute può essere riconosciuta solo alla duplice condizione che in tali aree si formino rifiuti speciali e che allo smaltimento di tali rifiuti provveda il produttore dei medesimi a proprie spese.*

L'onere della prova della sussistenza di entrambi i suddetti presupposti grava sul contribuente che intende ottenere l'esenzione, in quanto, se è vero che l'onere della prova dei fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria grava sull'amministrazione, il diritto all'esenzione va provato dal contribuente, costituendo le esenzioni, anche parziali, eccezione alla regola generale di pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale.”

Tale ricostruzione è stata ribadita anche dall'ordinanza 22890 del 2017 in commento. Ed infatti la Cassazione ha sottolineato come: *“spetterà all'impresa contribuente l'onere di fornire all'amministrazione comunale i dati relativi all'esistenza ed alla delimitazione delle aree che [...] non concorrano alla quantificazione della complessiva superficie imponibile; infatti [...] per quanto attiene alla quantificazione della tassa è posto a carico dell'interessato (oltre*

all'obbligo della denuncia, D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 70) un onere di informazione, al fine di ottenere l'esclusione di alcune aree dalla superficie tassabile, ponendosi tale esclusione come eccezione alla regola generale secondo cui al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale”.

*

In sintesi, alla luce della disciplina normativa analizzata, posto che per la quantificazione della TARSU viene usato un criterio che si basa sulla *estensione dell'immobile detenuto*, si dispone l'esclusione dalla tassa della parte della superficie in cui, per *struttura e destinazione*, si formano di regola rifiuti speciali. Tuttavia spetta all'impresa l'onere di fornire all'amministrazione comunale i dati relativi all'*esistenza* ed alla *delimitazione di dette aree*.

Pertanto laddove un'area dell'immobile detenuto produca di regola rifiuti di *imballaggio terziari*, posto che questi vanno considerati quali rifiuti speciali, per avere l'esenzione il contribuente avrà l'*onere di informare la p.a.*, restando altrimenti soggetto alla *regola generale* secondo cui *al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale.*

5. segue: LA TARI

Con la l. 147 del 2013, la c.d. legge di stabilità 2014, il legislatore supera le precedenti forme impositive²¹ ed introduce la c.d. TARI (tassa sui rifiuti) che si presenta come un'articolazione dell'IUC (imposta unica comunale).

Il presupposto per l'applicazione della tari è il *possessione* o la *detenzione* a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani²².

La legge del 2013 prevede la facoltà per i Comuni di scegliere tra due criteri alternativi²³ quanto al *metodo di quantificazione* della tariffa:

- il ricorso alla commisurazione della tariffa in base al c.d. *metodo normalizzato* di cui al

21 Per una maggiore completezza espositiva si rammenta che con il D. Lgs. 22 del 1997 la TARSU viene soppressa e sostituita dalla TIA 1 (Tariffa igiene ambientale), poi seguita dalla TIA 2 (Art. 238, D. Lgs. 152 del 2006) e dalla TARES (art 14, comma 12 D. l. 201 del 2011 convertito con l. 214 del 2011).

22 Art 1, comma 641 L. 147 del 2013: *“Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva”.*

23 È appena il caso di precisare che, ai sensi del combinato disposto del comma 651 e 652 (ultimo periodo) è applicabile anche il c.d. *metodo normalizzato in deroga*. Per un approfondimento sul punto si rimanda a G. GALASSI *“Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: “chi inquina paga” tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva”* in Digesta, n.4 luglio-agosto 2017.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

D.P.R. 158 del 1999²⁴ (in tal senso depone l'art. 1, comma 651²⁵);

- il ricorso al criterio alternativo della commisurazione della tariffa 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. 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 (in tal senso depone l'art. 1 comma 652²⁶).

Ulteriormente la normativa prevede una serie di *criteri* volti a calcolare la c.d. **superficie assoggettabile a tributo**²⁷, che trovano positivizzazione nei commi dal 645 al 646.²⁸ Tale disciplina può essere così sintetizzata:

- in via provvisoria la superficie assoggettabile a tributo corrisponderà alla **superficie calpestable**;

24 Il **metodo normalizzato** è stato introdotto nell'ordinamento per la TIA1 e trasfuso e applicato anche in seguito a TIA2, TARES e TARI.

Il D.P.R. 158 del 1999, denominato Regolamento recante “*norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*”, prevede all'art. 5, comma 2 che la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti si articola in una **parte fissa**, parametrata sui costi di servizio, ed una **parte variabile**, rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza.

Tuttavia, la possibilità di operare una quantificazione puntuale della componente variabile della tariffa è evidentemente subordinata alla predisposizione da parte dei Comuni di idonei strumenti di quantificazione ed attribuzione al singolo dei rifiuti prodotti. Laddove gli Enti Locali non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti, il metodo normalizzato prevede l'applicazione di un **sistema presuntivo**, che prende 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**.

Con tali disposizioni il Legislatore intendeva aprire la strada ad una forma di tariffazione puntuale, tuttavia, nella pratica, si è assistito al perdurante impiego da parte dei Comuni di metodi presuntivi di calcolo dell'imposta.

25 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.*”

26 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”.*

27 Per una più puntuale ricostruzione in materia di **riduzioni ed agevolazioni sulla TARI** si rimanda a G.URSINO, “*Riduzioni ed agevolazioni nella nuova Ta.Ri.*”, in *Digesta*, n.2 marzo-aprile, 2017, p. 354.

28 Art. 1, comma 645-646, L. 147 del 2013: “**645.** *Fino all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 647, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestable dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.* **646.** *Per l'applicazione della TARI si considerano le superfici dichiarate o accertate ai fini dei precedenti prelievi sui rifiuti. Relativamente all'attività di accertamento, il comune, per le unità immobiliari iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come superficie assoggettabile alla TARI quella pari all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138.*

647. *Le procedure di interscambio tra i comuni e l'Agenzia delle entrate dei dati relativi alla superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, iscritte in catasto e corredate di planimetria, sono quelle stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 9, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni. Si applicano le Regole tecniche contenenti le modalità di interscambio tra l'Agenzia delle entrate e i comuni dei dati inerenti la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte nel catasto edilizio urbano, pubblicate nel sito internet dell'Agenzia delle entrate. Nell'ambito della cooperazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate per la revisione del catasto, vengono attivate le procedure per l'allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria e i dati riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun comune, al fine di addivenire alla determinazione della superficie assoggettabile alla TARI pari all'80 per cento di quella catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 138 del 1998. I comuni comunicano ai contribuenti le nuove superfici imponibili adottando le più idonee forme di comunicazione e nel rispetto dell'articolo 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212.*

648. *Per le unità immobiliari diverse da quelle a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano la superficie assoggettabile alla TARI rimane quella calpestable.*

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

- una volta perfezionate le procedure di interscambio di dati tra i Comuni e le Agenzie delle entrate la superficie assoggettabile a tributo sarà 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.

Per ciò che concerne le *esenzioni connesse ai rifiuti speciali* la normativa prevede all'art. 1, comma 649 che: *“Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.”*

*

In sostanza, alla luce delle disposizioni citate, anche in materia di Tari è prevista un'*esenzione dalla superficie assoggettabile a tributo delle porzioni di immobile su cui si formano rifiuti speciali* similmente a quanto visto in materia di Tarsu.

Più nello specifico, dal tenore letterale della norma e tenendo in considerazione quanto affermato dalla giurisprudenza in materia di TARSU, è ragionevole affermare, *anche per l'esenzione da TARI* delle aree di immobile produttive di rifiuti di imballaggi terziari, la sussistenza di un *onere* in capo al contribuente di:

- dimostrare la produzione *continuativa e prevalente* di rifiuti speciali;
- *identificare le relative aree* di produzione;
- *attestare la corretta gestione* dei rifiuti prodotti.

Solo adempiendo correttamente a detto onere l'impresa potrà beneficiare della detassazione prevista dalla legge.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto si può conclusivamente affermare che:

- con l'ordinanza del 29 settembre 2017, n. 22890 la quinta sezione della Cassazione (in armonia con quanto già precedentemente

disposto da ultimo nell'ordinanza 18 aprile 2016, n. 7691) ha sancito che: per potersi avere *esenzione da TARSU* con riferimento ai *rifiuti di imballaggi terziari*, è rimesso in capo al contribuente l'onere di informare l'Amministrazione al fine di ottenere l'esclusione delle aree della superficie tassabile dell'immobile detenuto, idonee a produrre di regola rifiuti speciali (di imballaggi terziari).

- Nella pronuncia in commento la Cassazione si è espressa tenendo come quadro normativo di riferimento la disciplina in materia di TARSU - L. 507 del 15 novembre 1993 - e quella del Decreto Ronchi - D.Lgs. 22 del 1997 - posto che tali normative trovavano applicazione al caso di specie *ratione temporis*. Tuttavia ad *analoghe conclusioni* si può giungere anche con riferimento alla normativa del Codice Ambiente D. Lgs. 152 del 2006 ed in materia di TARI, L. 147 del 2013.
- Sul punto occorre precisare che nel *Codice Ambiente*, in materia di *imballaggi terziari*, dal combinato disposto degli artt. 221, comma 4 e 226 comma 2 emerge un quadro normativo così strutturato:
 - di *regola è vietato il conferimento* degli imballaggi terziari al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti;
 - in via di *eccezione* è prevista la *possibilità per gli utilizzatori di conferire gli imballaggi terziari* (e secondari) nei limiti dell'*assimilazione* degli stessi ai rifiuti urbani sancita con decreto ministeriale in forza dell'art. 195, comma 2 T.U.A.
- Tuttavia l'*applicazione di tale eccezione* pare di difficile attuazione posto che:
 - l'*esecutivo* non ha mai emanato un decreto attuativo dell'art. 195, comma 2;
 - la prevalente *giurisprudenza* ha tradizionalmente negato la legittimità di regolamenti comunali che assimilino i rifiuti di imballaggi terziari ai rifiuti urbani;
 - la *bozza di decreto ministeriale* in materia di criteri di assimilazione ad oggi in discussione prevede espressamente all'art. 3, comma 3 che: *“Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti di imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario come definiti dall'articolo 218, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.
- Pertanto, tanto la *giurisprudenza* prevalente quanto l'*esecutivo* sembrano orientati nel senso di *escludere la possibilità di un'assimila-*

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Imballaggi terziari e tassa sui rifiuti:
la recente pronuncia della
Cassazione n. 22890 del 2017

zione dei rifiuti di imballaggi terziari ai rifiuti urbani, così che gli stessi ai *fini della tassazione in materia di rifiuti* dovranno essere trattati quali **rifiuti speciali**.

Tale ricostruzione pare maggiormente rispettosa anche delle **direttive comunitarie** ed in particolare della 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

- Per individuare il regime tributario cui sottoporre gli imballaggi terziari occorre quindi ricostruire il **regime dei rifiuti speciali**.
 - In materia di TARSU la legge prevede, per la quantificazione del tributo, un criterio basato sulla estensione dell'immobile detenuto e dispone l'esclusione dalla tassa della parte della superficie in cui, per struttura e destinazione, si formano di regola rifiuti speciali.
- Tuttavia, come più volte ribadito dalla giurisprudenza, affinché l'esclusione dell'area sia applicata, spetterà al **contribuente l'onere di fornire all'amministrazione comunale i dati relativi all'esistenza ed alla delimitazione delle aree**.
- In materia di TARI la legge prevede che, per la determinazione della superficie assoggettabile a tributo non si tenga conto di quella parte di essa ove si formano, in via **continuativa e prevalente, rifiuti speciali**, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne **dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente**.
- Dal *tenore letterale della norma* e tenendo in considerazione quanto affermato dalla *giurisprudenza in materia di TARSU*, è ragionevole affermare, *anche per l'esenzione da TARI* delle aree di immobile produttive di rifiuti di imballaggi terziari, la sussistenza di un **onere** in capo al contribuente di:
 - i. dimostrare la produzione **continuativa e prevalente** di rifiuti speciali;
 - ii. **identificare le relative aree di produzione**;
 - iii. **attestare la corretta gestione dei rifiuti prodotti**.

Solo adempiendo correttamente a detto onere l'impresa potrà beneficiare della detassazione prevista dalla legge.

CORSO DI FORMAZIONE
INTENSIVO

La corretta Gestione dei Rifiuti: tra normativa e prassi

Il corso raccoglie tutte le novità normative nel campo dei rifiuti che hanno caratterizzato l'intero 2017.

Cosa cambia e cosa tra l'altro resta del Testo Unico Ambientale - D.lgs. 152/2006 - alla luce degli aggiornamenti normativi che hanno interessato la classificazione, il responsabile tecnico, la gestione dei rifiuti, le terre e rocce da scavo.

LE NUOVE DATE

- Milano 31 Gennaio 2018
- Bologna 08 Febbraio 2018
- Ancona 20 Febbraio 2018
- Torino 28 Febbraio 2018

COSTO DEL CORSO

199,00

 (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

di Paolo Grigioni

AUTORIZZAZIONI

“Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104. Procedimenti amministrativi, monitoraggi e interventi correttivi”

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

di PAOLO GRIGIONI

Servizio Autorizzazioni Ambientali - Regione Umbria

ABSTRACT

Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 è in vigore dal 21 luglio 2017 e recepisce la direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014. Con il decreto vengono introdotte rilevanti modifiche alle procedure amministrative per la valutazione dell'impatto ambientale derivante dalla realizzazione di determinati progetti; in linea con i principi sanciti dalla direttiva comunitaria, l'autorità competente è ora tenuta da un lato a razionalizzare le procedure, semplificandone l'espletamento e coordinandole con le procedure autorizzative, dall'altro ad estendere i criteri della valutazione ambientale, che dovranno ora contemplare gli effetti sulla popolazione, sulla salute umana, sulla biodiversità, sul consumo delle risorse naturali e le incidenze con il rischio di incidenti, anche a seguito ad eventi calamitosi naturali conseguenti ai cambiamenti climatici.

Nell'articolo vengono poi approfonditi gli aspetti correlati al monitoraggio successivo alla realizzazione dell'opera o dell'impianto, nelle fasi di esercizio, e le modalità per esercitare azioni correttive nel caso di insorgenza di eventi imprevisti, non valutati in sede di verifica di assoggettabilità o in sede di VIA.

IN SINTESI

- Con il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 cambia in modo sostanziale la definizione di impatto ambientale;
- la valutazione di impatto ambientale deve ora tenere conto degli aspetti sanitari, della popolazione, della biodiversità, del consumo delle risorse e degli eventuali incidenti dovuti anche alle calamità;
- le procedure amministrative vengono riformate introducendo analisi per *step* successivi: valutazione preliminare, verifica di assoggettabilità, *scoping* e VIA;
- il proponente può richiedere che la pubblica amministrazione, in fase istruttoria, fornisca indicazioni su soluzioni progettuali alternative, attraverso processi amministrativi *smart*;
- viene introdotto, sia a livello statale che regionale, un procedimento unico finalizzato alla adozione di un unico provvedimento nel quale confluiscono tutti i titoli autorizzativi ambientali;
- Vengono definite precise metodologie di monitoraggio, anche a livello prescrittivo nelle autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio. Per eliminare eventuali impatti negativi e imprevisti, non valutati nella fase di VIA, l'autorità competente può sempre ordinare misure correttive.

AUTORIZZAZIONI

di Paolo Grigioni

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

Con il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104¹, sono state introdotte rilevanti modifiche alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 e in modo particolare ai procedimenti per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) di determinati progetti pubblici e privati; il Dossier n. 472 del Senato della Repubblica, pubblicato il 25 aprile 2017, fornisce una prima puntuale analisi del provvedimento, e ne evidenzia i molteplici elementi di novità², destinati certamente a modificare la ormai consolidata prassi amministrativa sui procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VIA coordinata con AIA, nonché le strategie di monitoraggio e controllo successive al rilascio dei provvedimenti di VIA e degli stessi titoli autorizzativi per la costruzione e l'esercizio, con ripercussioni certe sugli interventi correttivi che si renderanno necessari sugli impianti di maggiore impatto ambientale a fronte di modifiche strutturali (impiantistiche) o anche gestionali (di processo).

In questa trattazione verranno approfondite le novità riguardanti i criteri per l'espletamento del *monitoraggio*³ successivo al rilascio dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e dei provvedimenti di VIA da parte delle autorità competenti, non solo per l'adozione dei conseguenti provvedimenti sanzionatori, ma anche per la definizione di interventi correttivi, anche successivi alla stessa autorizzazione ambientale.

Prima di procedere con la trattazione è tuttavia necessario esaminare alcuni elementi rilevanti di novità, di carattere preliminare e propedeutico, che partono dalla riformulazione di alcune definizioni ad opera del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, prima fra tutte la definizione di *"impatto ambientale"*⁴.

1. La nuova definizione di impatto ambientale

Nella formulazione antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, l'impatto ambientale era definito come ogni *"alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'am-*

biente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti".

Già nella precedente formulazione, oltre agli elementi di contesto necessari per la corretta valutazione dell'impatto ambientale (fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici ecc., che evidentemente variano in relazione al particolare inserimento del progetto) veniva introdotto un elemento di difficile prevedibilità, quale l'eventuale *"malfunzionamento"*, che spesso imponeva all'autorità competente la definizione di specifiche prescrizioni, di tipo gestionale, atte a prevenire eventi imprevisi e a predisporre specifiche procedure per la conseguente gestione dell'emergenza. Con il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 viene estesa in modo significativo la valenza degli impatti ambientali, ora definiti come gli *"effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo"*.

Tra i fattori sui quali possono esplicarsi gli *effetti significativi* dell'impatto ambientale, e sui quali conseguentemente è necessario estendere l'indagine per l'individuazione della tipologia di impatto determinato dal progetto al fine di poterne stabilire la sostenibilità, anche a fronte di specifiche varianti progettuali o prescrizioni, particolare rilievo assumono la *popolazione* e la *salute umana*. L'introduzione di questi nuovi fattori ha determinato la definizione di uno specifico *step* valutativo, definito, al comma 1, let. b-bis del novellato art. 5 del Codice dell'Ambiente, come *Valutazione di Impatto Sanitario*⁵ (VIS), consistente nell'*elaborato predisposto dal proponen-*

1 Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n.104, in vigore dal 21 luglio 2017, recepisce la direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114.

2 Sul punto si confronti anche: A.Muratori in: *Ambiente e sviluppo*, 2017, 7, 487: *"Al traguardo la riforma sulla disciplina della VIA: l'arte del taglio/compila/incolla"*.

3 Art. 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, così come modificato dall'art.17 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104.

4 L'*"impatto ambientale"* è definito all'art.1, comma 1, let.c del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.

5 Invero, in tema di *Valutazione di Impatto Sanitario* il legislatore era già intervenuto con la L. 28/12/2015, n. 221

di Paolo Grigioni

AUTORIZZAZIONI

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

te sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione.

Anche la tutela della biodiversità quale ulteriore fattore oggetto di VIA ha comportato la definizione di uno specifico strumento di valutazione, introdotto con la let. b-ter del comma 1, art. 5, del Codice dell'Ambiente, che definisce la *Valutazione di Incidenza* come il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o su un'area geografica proposta come sito della rete Natura 2000⁶, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso.

Per quanto riguarda i fattori oggetto di VIA e relativi alle fasi successive di realizzazione dell'opera e/o all'esercizio dell'impianto, dal *malfunzionamento* previsto nella precedente definizione si giunge agli effetti derivanti dalla *vulnerabilità del progetto* rispetto al rischio di *gravi incidenti* o di *calamità* pertinenti rispetto al progetto stesso, e quindi correlati alla particolare ubicazione dell'opera da realizzare.

Viene così introdotto nella valutazione ambientale un elemento di alta imprevedibilità, quale l'evento di *calamità*⁷ e cioè un evento esterno (tipicamente di tipo ambientale: evento sismico, evento alluvionale, incendio ecc..) che comporta metodologie particolari per l'analisi del rischio, imprescindibilmente correlate al sito specifico, anche attraverso l'esame delle serie storiche relative all'accadimento dell'evento, opportunamente ricondotte a criteri di tipo statistico (ad esempio, nel caso dell'esame del rischio alluvionale, si fa riferimento al franco idraulico dell'evento di piena riconducibile ad eventi con tempi di ritorno di 50 anni, 200 anni ecc., e quindi riconducendo il rischio di alluvione ad elementi di valutazione di tipo temporale-probabilistico).

Lo scopo di tali valutazioni è sempre quello di definire la compatibilità del progetto rispetto al sito specifico. In conclusione si può affermare che l'impatto ambientale costituisce un'analisi di tipo multidisciplinare e altamente specialistica⁸; il processo di valutazione deve permettere al soggetto proponente la individuazione degli eventuali adeguamenti necessari per l'attenuazione delle conseguenze relative ad un determinato evento, ivi compreso l'evento calamitoso (consolidamenti strutturali, opere di difesa, delocalizzazione ecc.), attraverso un processo di analisi

recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" che ha modificato l'art.26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, inserendo, dopo il comma 5 il seguente comma 5-bis: "Nei provvedimenti concernenti i progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla presente parte e i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II, è prevista la predisposizione da parte del proponente di una valutazione di impatto sanitario (VIS), in conformità alle linee guida predisposte dall'Istituto superiore di sanità, da svolgere nell'ambito del procedimento di VIA. Per le attività di controllo e di monitoraggio relative alla valutazione di cui al presente comma l'autorità competente si avvale dell'Istituto superiore di sanità, che opera con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Pertanto la VIS è necessaria limitatamente a taluni progetti, relativi alla realizzazione di impianti ad elevato impatto ambientale, di competenza statale. Sul punto confronta anche: *Linee guida per la Valutazione di Impatto Sanitario (VIS)*, Musmeci – Soggiu - Rapporti Istisan 17/4, Istituto Superiore di Sanità, ISSN 1123-3117.

6 La rete ecologica Natura 2000 è stata istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. E' costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva "Habitat", che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS), istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE "Uccelli", concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

7 L'analisi degli impatti ambientali correlati agli eventi di calamità risulta più chiara dalla lettura del "considerando n.15" della Dir. 16/04/2014, n. 2014/52/UE: "Per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, è necessario adottare misure precauzionali in relazione a determinati progetti che, data la loro vulnerabilità a gravi incidenti e/o calamità naturali (quali inondazioni, innalzamento del livello del mare o terremoti), potrebbero verosimilmente avere effetti negativi significativi sull'ambiente. Per tali progetti, è importante prendere in considerazione la loro vulnerabilità (esposizione e resilienza) di tali progetti a gravi incidenti e/o calamità, il rischio che tali incidenti e/o calamità si verifichino e le implicazioni in termini di probabili effetti negativi significativi sull'ambiente. Per evitare duplicazioni, si dovrebbero potere utilizzare le informazioni pertinenti disponibili, ottenute sulla base di valutazioni del rischio effettuate conformemente alla legislazione dell'Unione, come la direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio o sulla base di valutazioni pertinenti effettuate in conformità della normativa nazionale, a condizione che siano soddisfatte le prescrizioni della presente direttiva."

8 La necessità di ricorrere a figure professionali di elevata preparazione ed esperienza è stabilita in modo esplicito dalla Dir. 16/04/2014, n. 2014/52/UE che, al considerando n.33, precisa: "Gli esperti coinvolti nella redazione dei rappor-

AUTORIZZAZIONI

di Paolo Grigioni

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

in contraddittorio delle soluzioni progettuali, fino al raggiungimento di un livello di rischio accettabile⁹.

2. Il processo di valutazione dell'impatto ambientale

La *valutazione ambientale* ha quindi la finalità¹⁰ di analizzare i diversi fattori di impatto che un progetto è in grado di determinare nelle diverse fasi dell'opera, costruzione, esercizio, dismissione, fornendo indicazioni sugli elementi correttivi per la mitigazione degli effetti eventualmente negativi, fino al raggiungimento di un progetto *sostenibile* in relazione alle specifiche condizioni del sito.

Nel recepimento della direttiva comunitaria, il legislatore ha definito tre diversi procedimenti amministrativi, graduando la valutazione in relazione alla complessità del progetto e alla conseguente potenzialità di impatto: la *valutazione preliminare*, la *verifica di assoggettabilità a VIA* e la *VIA*.

La *valutazione preliminare*¹¹ può essere richiesta dal

proponente nel caso (limitato) di interventi riguardanti modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici di progetti già realizzati (e ricompresi tra quelli elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152) e finalizzati al miglioramento del rendimento e delle prestazioni ambientali dell'impianto o dell'opera. Il presupposto essenziale per l'attivazione della valutazione preliminare è la verifica, da parte del proponente, che l'intervento comporti l'assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi; questo deve avvenire attraverso la compilazione di liste di controllo che analizzino i diversi impatti sui fattori ambientali. L'istanza di valutazione preliminare è corredata dalle informazioni tecniche e dalla documentazione necessaria per le conseguenti valutazioni dell'autorità competente, che si esprime entro 30 giorni in ordine alla necessità della eventuale procedura da attivare (verifica di assoggettabilità a VIA o VIA), ovvero conclude l'istruttoria dichiarando l'intervento realizzabile senza ulteriori valutazioni ambientali (fatte salve le necessarie autorizzazioni, anche ambientali,

ti di valutazione dell'impatto ambientale dovrebbero essere qualificati e competenti. Ai fini dell'esame da parte delle autorità competenti e per garantire che le informazioni fornite dal committente siano complete e di elevata qualità, è richiesta una competenza adeguata nel settore attinente al progetto in questione." Il principio è stato recepito nell'art. 8 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152, così come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n.104. Nel caso di progetti di competenza statale, la *Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS* è composta da quaranta commissari nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e scelti tra professori o ricercatori universitari, tra il personale di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, ivi compreso quello appartenente ad enti di ricerca, al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, all'Istituto superiore di sanità ovvero tra soggetti anche estranei alla pubblica amministrazione, provvisti del diploma di laurea di vecchio ordinamento, di laurea specialistica o magistrale, con adeguata esperienza professionale di almeno cinque anni, all'atto della nomina. Nel caso di progetti per di competenza regionale, l'autorità competente deve disporre di adeguate competenze tecnico-scientifiche o, se necessario, si avvale di adeguate figure di comprovata professionalità, competenza ed esperienza.

9 È rilevante, sotto questo profilo, il Considerando n.17 della Dir. 16/04/2014, n. 2014/52/UE: "*L'applicazione della direttiva 2011/92/UE dovrebbe garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in linea con gli obiettivi definiti nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»*". In questo contesto, l'impatto ambientale (anche sotto il profilo del rischio dell'evento calamitoso) deve essere valutato contemperando gli interessi di crescita con il principio di sostenibilità.

10 Art. 4, comma 4, let.b) del novellato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: "*la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita. A questo scopo essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti ambientali di un progetto come definiti all'articolo 5, comma 1, lettera c)*"

11 Il procedimento di *valutazione preliminare* è definito all'art.6. comma 9 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152; si tratta di un nuovo procedimento, attivabile su istanza di parte, volto a verificare, attraverso una consultazione preliminare con la pubblica amministrazione, se determinate scelte progettuali (adeguamenti, modifiche migliorative delle prestazioni ambientali, ammodernamenti ecc..., anche obbligatori per legge, come ad esempio nel caso degli adeguamenti alle BAT per gli impianti in regime di IPPC) possano essere realizzati senza attivare le successive valutazioni di *screening* e di VIA, e quindi senza aggravare l'iter amministrativo. Si tratta evidentemente di un esempio di recepimento del Considerando n.3 della Dir. 16/04/2014, n. 2014/52/UE: "*È necessario modificare la direttiva 2011/92/UE per rafforzare la qualità della procedura di valutazione d'impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e rafforzare la coerenza e le sinergie con altre normative e politiche dell'Unione, come anche con le strategie e le politiche definite dagli Stati membri in settori di competenza nazionale*".

Rilevante, in questo contesto, risulta anche il Considerando n.27 della medesima Direttiva: "*La procedura di screening dovrebbe garantire che una valutazione dell'impatto ambientale sia richiesta solo per i progetti suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente.*"

di Paolo Grigioni

AUTORIZZAZIONI

per la realizzazione e per l'esercizio, in funzione della tipologia dell'intervento o dell'impianto).

Il procedimento di *verifica di assoggettabilità a VIA* ha lo scopo di valutare se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e quindi se deve essere sottoposto al procedimento di VIA. Si applica ai progetti elencati agli allegati II-bis (progetti di competenza statale) e IV (progetti di competenza regionale) alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, nonché alle modifiche o le estensioni dei progetti elencati nell'allegato II, II-bis, III e IV, e viene svolto secondo le modalità sancite dall'art. 19 del medesimo decreto.

Il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, noto anche come *screening*, è stato considerato sin dalla sua prima introduzione nel testo unico ambientale quale parte di un più articolato processo di valutazione; esso si inserisce all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento¹², mantenendo pur tuttavia una sua autonomia di atto amministrativo, in quanto destinato a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali. Lo *screening*, dunque, non individua una fase meramente interna (rectius infraprocedimentale) alla procedura di VIA, ma costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo, e in quanto tale è in grado di originare atti (o meglio provvedimenti amministrativi) autonomamente impugnabili. In questo contesto è stato altresì precisato¹³ che la verifica di assoggettabilità a VIA si configura come un vero e proprio subprocedimento autonomo che si conclude, nel rispetto delle garanzie partecipative, con un atto avente natura provvedimentoale, soggetto a pubblicazione. La necessità di pervenire, all'esito del procedimento di verifica, ad un atto conclusivo, espresso e motivato, viene ora stabilito dalla definizione riportata all'art. 5, comma let. n), che individua precipuamente il *provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA* quale atto amministrativo conclusivo dell'iter procedimentale di *screening*.

Al fine di sottoporre un determinato progetto alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, il proponente predispone uno *studio preliminare ambientale*¹⁴, redatto secondo i criteri riportati nell'allegato IV-bis alla parte seconda del Codice dell'Ambiente, comprendente la descrizione delle componenti dell'ambiente sulle quali il progetto potrebbe avere un impatto rilevante, i probabili effetti sull'ambiente con particolare riferimento alle emissioni che possono derivarne, ai rifiuti prodotti e all'uso delle risorse naturali. Lo studio preliminare viene reso disponibile al pubblico per le eventuali osservazioni da parte dei soggetti portatori di interesse attraverso la pubblicazione sul sito web dell'autorità procedente.

L'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, tenuto conto delle osservazioni eventualmente pervenute da parte dei soggetti portatori di interesse e dei risultati di eventuali ulteriori valutazioni degli effetti sull'ambiente, ove ritenute necessarie, verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi e adotta, entro novanta giorni dalla pubblicazione dello studio preliminare, il provvedimento motivato di conclusione della verifica di assoggettabilità a VIA.

Qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, nel provvedimento conclusivo di verifica di assoggettabilità vengono specificati i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione e, ove richiesto dal proponente, vengono specificate le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi; viceversa, qualora l'autorità competente stabilisca che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di VIA, ne specifica i motivi principali nel provvedimento conclusivo di verifica di assoggettabilità, in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V¹⁵. Il provvedimento motivato di verifica di assoggettabilità a VIA è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente.

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

12 Cons. Stato Sez. IV Sent., 03-03-2009, n. 1213. Sul punto confronta anche: A.Scialò, "PROCEDURA DI VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ A VIA: LE PRIME RIFLESSIONI DEL CONSIGLIO DI STATO", *Ambiente e sviluppo*, 2009, 10, 929.

13 Cons. Stato Sez. IV, 13-09-2017, n. 4327

14 La Commissione europea ha recentemente pubblicato le nuove linee guida per la procedura di screening (verifica di assoggettabilità a VIA, art. 19 D.Lgs.152/2006): *Guidance on Screening (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU)* - European Union, 2017 - ISBN 978-92-79-74371-9.

15 La Direttiva 2014/52/UE ha modificato l'allegato III della Direttiva 2011/92/CE ridefinendo i criteri intesi a stabilire se i progetti elencati nell'allegato II (progetti sottoposti alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA) debbano essere sottoposti a una valutazione di impatto ambientale. Le modifiche introdotte tengono conto della nuova definizione degli impatti ambientali che, come visto, ha introdotto nuovi fattori da includere nella valutazione ambientale: la salute umana, la popolazione, la biodiversità, il consumo delle risorse naturali, gli incidenti e le calamità; in questo contesto, viene ora introdotta l'analisi della *concezione di insieme del progetto*.

AUTORIZZAZIONI

di Paolo Grigioni

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

Il procedimento di *Valutazione di Impatto Ambientale*¹⁶ (o semplicemente: procedimento di VIA) viene attivato successivamente alla presentazione, da parte del proponente, di un'istanza in formato elettronico, corredata con gli elaborati progettuali, lo *studio di impatto ambientale*¹⁷, la sintesi non tecnica e le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto; unitamente all'istanza viene predisposto, a cura del proponente, l'avviso per il pubblico, che deve contenere le informazioni elencate all'art. 24, comma 2, del Codice dell'Ambiente¹⁸.

Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente è tenuta a verificare la completezza della documentazione; qualora la stessa risulti incompleta, l'autorità competente richiede al proponente la documentazione integrativa, assegnando un termine perentorio per la presentazione non superiore a trenta giorni, trascorso inutilmente il quale l'istanza si intende ritirata e viene archiviata. La documentazione presentata dal proponente ai fini dell'avvio del procedimento di VIA è resa immediatamente disponibile al pubblico, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'autorità competente; vengono escluse dalla pubblicazione le informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente. L'autorità competente comunica contestualmente per via telematica a tutte le amministrazioni competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui al comma 2, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente. Entro il medesimo termine sono acquisiti per via telematica i pareri delle amministrazioni che hanno ricevuto la comunicazione di pubblicazione della documentazione; entro i successivi 30 giorni, il proponente ha la facoltà di presentare le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti.

L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente e nel rispetto del termine massimo di 90 giorni; l'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti e con un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente.

Nell'ambito del processo di valutazione, disciplinato dal novellato art. 25 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, l'autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dei risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti da parte delle amministrazioni precedentemente chiamate ad esprimersi; la mancata espressione di tali pareri non determina in ogni caso la sospensione del procedimento amministrativo, sul quale l'autorità competente è comunque chiamata a pronunciarsi entro i termini procedurali stabiliti, che si considerano perentori ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.

A conclusione della fase istruttoria, l'autorità competente perviene quindi al provvedimento di VIA, che deve contenere le motivazioni e le considerazioni alla base della decisione assunta e deve includere le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico. Il provvedimento di VIA contiene altresì le eventuali e motivate condizioni ambientali che definiscono:

- le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti;
- le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi;
- le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi

16 Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è regolamentato dagli articoli 23, 24, 24-bis, 25, 26, 27 e -27-bis del novellato decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.

17 La Commissione europea ha recentemente pubblicato le nuove linee guida per la procedura di scoping (definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, art. 21 D.Lgs. 152/2006; *Guidance on Scoping, Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU*, ISBN 978-79-74375-7) e per la predisposizione dello Studio di Impatto Ambientale (art. 22 D.Lgs. 152/2006; *Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report, Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU*, ISBN 978-92-7974373-3).

18 Ai sensi dell'art.24, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, l'avviso al pubblico deve indicare almeno:

- a) il proponente, la denominazione del progetto e la tipologia di procedura autorizzativa necessaria ai fini della realizzazione del progetto;
- b) l'avvenuta presentazione dell'istanza di VIA e l'eventuale applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 32;
- c) la localizzazione e una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali;
- d) l'indirizzo web e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente nella loro interezza;
- e) i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico;
- f) l'eventuale necessità della valutazione di incidenza a norma dell'articolo 10, comma 3.

di Paolo Grigioni

AUTORIZZAZIONI

Analogamente al provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, anche il provvedimento di VIA è pubblicato sul sito web dell'autorità competente.

3. Il provvedimento unico in materia ambientale

Per i progetti di competenza statale, il proponente ha la facoltà di richiedere all'autorità competente che nel provvedimento di VIA confluiscono, anche a livello procedimentale, tutte le autorizzazioni ambientali per la costruzione e l'esercizio del progetto. In tal caso, nel procedimento unico confluiscono i seguenti titoli autorizzativi, ove previsti in relazione all'intervento:

- a) l'autorizzazione integrata ambientale;
- b) l'autorizzazione riguardante agli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee;
- c) l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e;
- d) l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- e) l'autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- f) l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;
- g) il nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105;
- h) l'autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Al fine di acquisire i necessari atti di assenso, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente. La conferenza di servizi si svolge secondo le modalità di cui all'art. 14-ter, della legge

7 agosto 1990, n. 241. I Termini e le modalità per lo svolgimento della conferenza di servizi, nonché per l'acquisizione delle eventuali integrazioni, sono regolamentati dall'art. 27 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.

Anche per i progetti di competenza regionale è previsto l'espletamento di un procedimento finalizzato al rilascio di un *provvedimento autorizzatorio unico regionale*; esso è regolamentato dall'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.; analogamente, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.

4. Il monitoraggio successivo alla realizzazione dell'intervento

A conclusione dei procedimenti amministrativi sopra descritti, rispettivamente di *verifica di assoggettabilità a VIA* e di *VIA*, la pubblica amministrazione adotta quindi un provvedimento motivato (*provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA* ovvero *provvedimento di VIA*), obbligatorio e vincolante; le condizioni e le prescrizioni in esso contenuto devono essere osservate nelle varie fasi di realizzazione del progetto. Nel caso di un provvedimento di VIA, ad esso può essere associata la *condizione ambientale*, ovvero la prescrizione vincolante che definisce i requisiti per la realizzazione del progetto o l'esercizio delle relative attività, nonché le misure previste per evitare, prevenire, ridurre o compensare gli impatti ambientali significativi e negativi. Nel provvedimento finale vengono definite, ove ritenuto opportuno dall'autorità competente, le misure di *monitoraggio*¹⁹.

Il proponente è quindi tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA; la verifica dell'ottemperanza delle prescrizioni e delle condizioni ambientali spetta all'autorità competente, che per le attività di monitoraggio può avvalersi del supporto Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, dell'Istituto superiore di sanità, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

19 Le fasi di monitoraggio successive al provvedimento di valutazione ambientale, ovvero successive all'a realizzazione dell'opera e all'autorizzazione dell'esercizio delle attività ad essa connesse, vengono definite e regolamentate dall'art. 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, interamente modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104.

AUTORIZZAZIONI

di Paolo Grigioni

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

tempestivamente la stessa autorità competente degli esiti della verifica.

La fase di verifica dell'ottemperanza prevede una specifica modalità di svolgimento, che coinvolge il proponente e i soggetti individuati dall'autorità competente ai fini della verifica; nel dettaglio, il proponente, nel rispetto dei tempi e delle specifiche modalità di attuazione stabilite nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA, trasmette in formato elettronico all'autorità competente (o al soggetto da essa eventualmente individuato ai fini della verifica) la documentazione contenente gli elementi necessari alla verifica dell'ottemperanza. L'attività di verifica si conclude entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente. Nel caso in cui la verifica di ottemperanza dia esito negativo, l'autorità competente diffida il proponente ad adempiere entro un congruo termine. Viceversa, all'esito positivo della verifica l'autorità competente attesta l'avvenuta ottemperanza, pubblicando sul proprio sito web la relativa documentazione, entro quindici giorni dal ricevimento dell'esito della verifica.

5. Le sanzioni previste nel caso di mancata ottemperanza delle condizioni ambientali

Come si è precedentemente precisato, nel caso in cui la verifica di ottemperanza abbia dato esito negativo, e quindi siano accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:

- alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
- alla diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;
- alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, ovvero del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali. Le sanzioni sono irrogate dall'autorità competente.

6. Le misure correttive all'esito delle attività di verifica

Il comma 6 dell'art. 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, così come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, conferisce all'autorità competente il potere di intervenire anche successivamente al rilascio del provvedimento di VIA o dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto; e infatti, ove si accerti la sussistenza di impatti ambientali negativi, imprevisi, ulteriori o diversi, ovvero di entità significativamente superiore a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA, l'autorità competente può ordinare la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate e disporre l'adozione di opportune misure correttive.

Occorre rilevare che le attività di monitoraggio e le conseguenti azioni correttive di cui all'art. 28, comma 6, si applicano anche ai progetti approvati secondo la normativa previgente, per effetto delle disposizioni provvisorie di cui all'art. 23 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, e quindi a tutti gli impianti e alle attività i cui progetti sono stati sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA, realizzati e/o in esercizio.

Una ulteriore precisazione riguarda l'esatta individuazione dell'autorità a cui compete l'adozione dell'ordinanza per la definizione delle misure correttive. Per autorità competente, secondo la definizione fornita dall'art. 5 comma 1, let. p) del Codice dell'Ambiente, si intende *“la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio”*. Quindi occorre distinguere se la misura correttiva si rende necessaria prima della realizzazione del progetto o successivamente, nel corso della realizzazione o dell'esercizio. Nel primo caso l'autorità competente è l'autorità che ha rilasciato il provvedimento di verifica di assoggettabilità o di VIA; nel secondo caso l'autorità competente è l'autorità che ha rilasciato il titolo autorizzativo per l'esercizio. E infatti, ai sensi dell'art. 26 *il provvedimento di VIA è sempre integrato nell'autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, nonché nell'autorizzazione integrata ambientale*. L'autorizzazione recepisce ed esplicita il provvedimento di VIA, le eventuali condizioni ambientali del provvedimento di VIA e la descrizione delle misure di monitoraggio.

Il potere dell'autorità competente di dettare misu-

di Paolo Grigioni

AUTORIZZAZIONI

re correttive, ovvero di riesaminare le prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo in tempi successivi al suo rilascio, è previsto nella normativa ambientale in casi ben definiti, ed avviene secondo criteri e procedure puntualmente regolamentate per i diversi regimi autorizzatori.

Tralasciando i casi più generali degli atti di autotutela previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241²⁰ e i casi delle ordinanze contingibili ed urgenti²¹, che possono agire in maniera diretta sull'efficacia di un provvedimento amministrativo (ivi compresa un'autorizzazione ambientale), le modalità previste dal Codice dell'Ambiente per il riesame dell'autorizzazione e per la ridefinizione delle condizioni e delle prescrizioni in fasi successive al rilascio del titolo autorizzativo, differiscono notevolmente in relazione alla tipologia dell'autorizzazione ambientale.

Per gli impianti e le attività in regime di autorizzazione integrata ambientale di cui al Titolo III-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, esiste una casistica molto articolata per il riesame delle prescrizioni autorizzative da parte dell'autorità competente, definita all'art. 29-*octies* del medesimo decreto. In generale, il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale è obbligatorio entro quattro anni dalla pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione (*BAT Conclusions*), e comunque entro dieci anni dal rilascio dell'autorizzazione.

Le condizioni e le prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale possono poi essere oggetto di riesame nel caso più specifico contemplato al comma 4, lett. a) dell'art. 29-*octies*, ed in particolare se l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione ove sia accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale. In questo particolare contesto, pronunzie giurisprudenziali in sede amministrativa hanno precisato che l'amministrazione competente debba procedere al riesame dell'A.I.A. in presenza delle circostanze esattamente individuate dal comma 4, lett. a) dell'art. 29-*octies*

del codice dell'ambiente, ed è viceversa illegittimo il provvedimento di riesame ove non risulti accertato un inquinamento dell'impianto tale da imporre una modificazione dei valori limite precedentemente fissati. Inoltre il riesame deve essere attivato d'ufficio dall'autorità competente, al fine di meglio adeguare le sole prescrizioni che, all'esito delle necessarie attività di verifica, non risultino più idonee a garantire la tutela dell'ambiente; deve comunque essere garantita la fase di comunicazione di avvio del procedimento e lo svolgimento del contraddittorio procedimentale, onde consentire al gestore di poter confutare le ragioni poste alla base del disposto riesame²².

Gli altri casi che consentono il riesame del provvedimento di AIA sono dettagliati dalle lettere b) – e) del citato art. 29-*octies* e fanno riferimento all'introduzione di nuove tecnologie in grado di ridurre in misura notevole le emissioni, alla necessità di migliorare la sicurezza di esercizio del processo attraverso l'impiego di altre tecniche, alla necessità di adeguare l'AIA a nuove norme di qualità ambientale e alla necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che le emissioni corrispondano ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.

In tutti casi sopra richiamati, il procedimento di riesame è condotto con le modalità di cui agli articoli 29-*ter*, comma 4, e 29-*quater*, garantendo il contraddittorio e la fase partecipativa del pubblico, anche attraverso la pubblicazione sul sito web dell'autorità competente del progetto di adeguamento e delle informazioni relative al procedimento e alle sue conclusioni.

Anche nel caso dell'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti rilasciata ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, è prevista la possibilità di riesaminare le prescrizioni in essa contenuta; ciò può avvenire pur tuttavia non prima dei cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, ove siano state accertate condizioni di criticità ambientale. Il procedimento di riesame tiene conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili ed è condotto nel rispetto delle garanzie procedurali stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241²³.

20 Legge 7 agosto 1990, n. 241, CAPO IV-*bis* - EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO. I casi previsti il riesame di un provvedimento amministrativo sono quelli di cui all'art. 21-*quater*, comma 2 (sospensione di un provvedimento amministrativo per gravi ragioni), all'art.21-*quinquies*, comma 1 (revoca del provvedimento amministrativo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento) e all'art.21-*nonies* (annullamento del provvedimento amministrativo, per illegittimità o per violazione di legge).

21 In materia ambientale, il caso più significativo di ordinanza contingibile ed urgente è quello previsto dall'art.191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, per la gestione dei rifiuti in deroga alle disposizioni normative della parte quarta del Codice dell'Ambiente e delle stesse autorizzazioni alla gestione dei rifiuti, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

22 T.A.R. Basilicata Potenza Sez. I, Sent. 07-06-2017, n. 438.

23 In questo caso, è lo stesso comma 12 dell'art. 208 del codice dell'ambiente a richiamare il vincolo del rispetto delle

AUTORIZZAZIONI

di Paolo Grigioni

Le novità in materia di VIA introdotte con il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104

Per quanto riguarda l'autorizzazione unica ambientale, la possibilità di riesaminare le prescrizioni autorizzative è ricondotta alla specifica autorizzazione settoriale. Nel caso tipico delle emissioni in atmosfera, il comma 7 dell'art. 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, stabilisce che l'autorità competente può imporre il rinnovo dell'autorizzazione prima della scadenza ed il rinnovo delle autorizzazioni di cui al D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, prima dei termini previsti dall'art. 281, comma 1, se una modifica delle prescrizioni autorizzative risulti necessaria per il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa.

Al di fuori dei casi sopra specificati, previsti da precise disposizioni legislative, un'autorizzazione ambientale può contenere, nelle stesse prescrizioni, meccanismi di revisione delle condizioni della gestione dell'attività o del monitoraggio. Il caso tipico è quello di condizioni autorizzative che richiedono, prima della definizione di un particolare adeguamento, un periodo di monitoraggio o di conduzione sperimentale dell'attività, finalizzata a definire una determinata prestazione ambientale e quindi a valutare la necessità effettiva dell'intervento²⁴. Inoltre, misure correttive successive all'autorizzazione, anche sotto forma di prescrizioni, possono essere previste in taluni casi, come ad esempio nelle attività in regime di autorizzazione integrata ambientale ove si verifichino incidenti o imprevisti diversi dalla normale conduzione dell'impianto²⁵.

CONCLUSIONI

In conclusione, con il conferimento dei poteri di ordinanza all'autorità competente, ex comma 6 dell'art. 28 del Codice dell'Ambiente, viene ora estesa la possibilità di intervenire - successivamente all'emanazione del provvedimento amministrativo autorizzatorio - qualora dovessero emergere, anche nel corso dell'esercizio, eventi imprevisti e in quanto tali non contemplati nemmeno nel quadro prescrittivo, comunque tali da poter determinare impatti ulter-

riori, significativi e negativi sull'ambiente e che non siano stati oggetto di valutazione nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA ovvero nell'ambito della VIA; si tratta evidentemente di un potere ampio della pubblica amministrazione, di tipo ordinatorio, che può estrinsecarsi fino al provvedimento ablatorio di sospensione dell'attività e di adozione di misure correttive volte all'eliminazione dell'imprevisto impatto ambientale determinatosi.

L'autorità competente può inoltre disporre la revisione dello stesso provvedimento di VIA, ovvero può dettare condizioni ambientali ulteriori rispetto a quelle fissate nel provvedimento originario²⁶, disponendo l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale ai fini della riedizione dello stesso provvedimento di VIA, fatte salve le garanzie procedurali anche attraverso la ripubblicazione dello stesso studio. Viene in questo modo resa strutturale e definitiva la misura correttiva, attraverso la stessa rivalutazione dell'evento imprevisto in sede di studio di impatto ambientale, e quindi di ridefinizione della condizione ambientale, che come precedentemente illustrato, costituisce elemento prescrittivo vincolante per la stessa realizzazione dell'intervento, rectius: adeguamento progettuale in fase di esercizio.

garanzie procedurali da parte dell'autorità competente.

24 Si confronti, in questo contesto, la possibilità da parte dell'autorità competente di intervenire con ulteriori misure oltre a quelle previste nell'autorizzazione, nel caso specifico dell'autorizzazione integrata ambientale, come previsto espressamente dall'art. 29-*decies* comma 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.

25 Si confronti, in questo contesto, quanto previsto all'art. 29-*undecies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, nel caso delle autorizzazioni integrate ambientali.

26 Art.28, comma 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152: *“Nei casi in cui, al verificarsi delle fattispecie di cui al comma 6, emerga l'esigenza di modificare il provvedimento di VIA o di stabilire condizioni ambientali ulteriori rispetto a quelle del provvedimento originario, l'autorità competente, ai fini della riedizione del procedimento di VIA, dispone l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, assegnando al proponente un termine non superiore a novanta giorni.”*

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

“ Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI, tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI. Prime impressioni di una riforma non attesa ”

CHIARA FIORE

Avvocato-Salaried Partner

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

ABSTRACT

Con Legge di Bilancio, approvata in via definitiva in Senato il 23 dicembre è stato prorogato il SISTRI al subentro del nuovo concessionario e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, per attendere quello che sarà l'esito del ricorso al TAR per l'annullamento dell'affidamento del servizio in concessione all'attuale aggiudicatario.

Accanto a tale scontata proroga, tuttavia, viene introdotto un nuovo articolo nel Testo Unico Ambientale – l'articolo 194 – bis – che introduce un sistema di tracciabilità c.d. *digitale*, per i cui dettagli dovremo però attendere il decreto ministeriale di attuazione e una preoccupante procedura per il recupero dei contributi SISTRI, puntualmente descritta, e che si teme, quindi, di immediata applicazione.

IN SINTESI

- La Legge di Bilancio del 2018 prevede la proroga del SISTRI non oltre il 31 dicembre 2018;
- prosegue, pertanto, il periodo del c.d. *doppio binario*;
- le norme sulla *responsabilità*, sul *catasto dei rifiuti*, sui *registri di carico e scarico* e sui *formulari*, ad oggi in vigore, sono quelle previgenti al d.lgs. 205 del 2010;
- viene introdotto un articolo 194 – bis al TUA;
- l'articolo 194 – bis prevede che i FIR e i Registri di Carico e Scarico possono essere tenuti in formato digitale;
- con decreto ministeriale verrà predisposto il formato digitale;
- è consentito l'invio della IV copia del FIR via pec;
- viene prevista una procedura per il recupero dei contributi SISTRI;
- al contributo SISTRI si applica la prescrizione di dieci anni.

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

Come ogni tradizione di Natale che si rispetti, anche quest'anno è arrivata la proroga della piena operatività del SISTRI, tuttavia con una sorpresa in più, e vale a dire con l'inserimento di un nuovo articolo decisamente innovativo e certamente controverso, sulla tracciabilità dei rifiuti, nella Parte IV del Testo Unico Ambientale.

Con Legge di Bilancio, approvata in via definitiva in Senato il 23 dicembre, infatti, all'art. 1

- **comma 1134**, è stato previsto che al comma 3 bis¹ dell'art. 11 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, le parole *“e comunque non oltre il 31 dicembre 2017”*, sono sostituite con *“e comunque non oltre il 31 dicembre 2018”*,

- al **comma 1135**, è stato previsto l'inserimento nel d.lgs. 152 del 2006 del seguente articolo **“Art. 194 bis – Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI**

1. In attuazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e per consentire la lettura integrata dei dati riportati, gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario di trasporto dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del presente decreto possono essere effettuati in formato digitale.

2. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia per l'Italia digitale e l'Unioncamere, con proprio decreto, predisporre il formato digitale degli adempimenti di cui al comma 1.

3. È consentita la trasmissione della quarta

copia del formulario di trasporto dei rifiuti prevista dal comma 2 dell'articolo 193, anche mediante posta elettronica certificata.

4. Al contributo previsto dall'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2016, n. 78, si applicano i termini di prescrizione ordinaria previsti dall'articolo 2946 del codice civile.

5. Per il recupero dei contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti e delle richieste di rimborso o di conguaglio da parte di utenti del SISTRI, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare stabilisce, con proprio decreto di natura non regolamentare, una o più procedure, nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) Comunicazione di avvio del procedimento con l'invio del sollecito di pagamento, prima di procedere alla riscossione coattiva del credito vantato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per i contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti o corrisposti parzialmente;
- b) Determinazione unitaria del debito o del credito, procedendo alla compensazione dei crediti maturati a titolo di rimborso con quanto dovuto a titolo di contributo;
- c) Previsione di modalità semplificate per la regolarizzazione della posizione contributiva degli utenti obbligati al pagamento dei contributi per il SISTRI, fino all'annualità in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che non vi abbiano provveduto o vi abbiano provveduto parzialmente, mediante ravvedimento operoso, acquiescenza o accertamento concordato in contraddittorio;
- d) Definizione di strumenti di conciliazione giudiziale, al fine di favorire il raggiungi-

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

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

mento di accordi, in sede processuale, tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e gli utenti del SISTRI per i profili inerenti al pagamento o al rimborso dei contributi per il SISTRI.

6. L'esperimento delle procedure di cui al comma 2 del presente articolo determina, all'esito della regolarizzazione della posizione contributiva, l'estinzione della sanzione di cui all'articolo 260 -bis, comma 2 e non comporta il pagamento di interessi".

Andiamo quindi per ordine per (tentare) di comprendere la portata di entrambe gli interventi.

1. Sulla proroga SISTRI e la perduranza dei vecchi articoli sulla tracciabilità

Si assiste, per l'ennesimo anno, alla proroga della piena operatività del SISTRI, prevista a seguito

dell'intervento riformatore, entro l'anno e comunque non oltre il 31 dicembre 2018.

La motivazione della proroga di quest'anno risiede nella necessità di attendere la decisione del TAR sul ricorso presentato contro l'affidamento in concessione del servizio al Raggruppamento Temporaneo di Imprese Almaviva-TIM-Agriconsulting.

Si ricorda, infatti, che è fissata al 24 gennaio 2018 la data dell'udienza di discussione per il ricorso presentato da un altro raggruppamento di imprese che può influenzare le sorti del SISTRI.

In caso di conferma dell'aggiudicazione potrà darsi avvio al procedimento di affiancamento e di sostituzione del nuovo gestore (e ciò potrebbe comportare potenzialmente un avvio del SISTRI anche prima di dicembre 2018). In caso contrario, sarà tutto da rifare.

In ogni caso, ad oggi:

- Continuano ad applicarsi gli articoli 188², 189³, 190⁴ e 193⁵ nella versione antecedente

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

2 "ART. 188 (Oneri dei produttori e dei detentori)

1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti.

2. Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità:

- a) autosmaltimento dei rifiuti;
- b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti;
- c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione;
- d) utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate;
- e) esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall'articolo 194.

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

4. Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, indicate rispettivamente ai punti D 13, D 14, D 15 dell'Allegato B alla parte quarta del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di trasporto di cui al comma 3, lettera b), abbiano ricevuto il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D 1 a D 12 del citato Allegato B. Le relative modalità di attuazione sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che dovrà anche determinare le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti".

3 "ART. 189 (Catasto dei rifiuti)

1. Il Catasto dei rifiuti, istituito dall'articolo 3 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, è articolato in una Sezione nazionale, che ha sede in Roma presso l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e in Sezioni regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano presso le corrispondenti Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente e, ove tali Agenzie non siano ancora costituite, presso la regione. Le norme di organizzazione del Catasto sono emanate ed aggiornate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 4 agosto 1998, n. 372. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Il Catasto assicura un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato, anche ai fini della pianificazione

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

al d.lgs. 205 del 2010. Ciò è confermato sia per espressa previsione normativa (ed invero

su tale punto il comma 3 bis dell'art. 11 del d.l. 101 del 2013 risulta immutato), che dalla

delle attività di gestione dei rifiuti, dei dati raccolti ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, utilizzando la nomenclatura prevista nel Catalogo europeo dei rifiuti, di cui alla decisione 20 dicembre 1993, 94/3/CE.

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.

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

4. Nel caso in cui i produttori di rifiuti pericolosi conferiscano i medesimi al servizio pubblico di raccolta competente per territorio e previa apposita convenzione, la comunicazione è effettuata dal gestore del servizio limitatamente alla quantità conferita.

5. I soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati comunicano annualmente, secondo le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le seguenti informazioni relative all'anno precedente:

- la quantità dei rifiuti urbani raccolti nel proprio territorio;
- la quantità dei rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati;
- i soggetti che hanno provveduto alla gestione dei rifiuti, specificando le operazioni svolte, le tipologie e la quantità dei rifiuti gestiti da ciascuno;
- i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa di cui all'articolo 238 ed i proventi provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti;
- i dati relativi alla raccolta differenziata;
- le quantità raccolte, suddivise per materiali, in attuazione degli accordi con i consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti.

6. Le Sezioni regionali e provinciali e delle province autonome del Catasto, sulla base dei dati trasmessi dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, provvedono all'elaborazione dei dati ed alla successiva trasmissione alla Sezione nazionale entro trenta giorni dal ricevimento, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 25 gennaio 1994, n. 70, delle informazioni di cui ai commi 3 e 4. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) elabora i dati, evidenziando le tipologie e le quantità dei rifiuti prodotti, raccolti, trasportati, recuperati e smaltiti, nonché gli impianti di smaltimento e di recupero in esercizio e ne assicura la pubblicità.

7. Per le comunicazioni relative ai rifiuti di imballaggio si applica quanto previsto dall'articolo 220, comma 2°.

4 "ART. 190 (Registri di carico e scarico)

1. I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. I soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Le annotazioni devono essere effettuate:

- per i produttori, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione del trasporto;
- per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa;
- per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti.

2. Il registro tenuto dagli stabilimenti e dalle imprese che svolgono attività di smaltimento e di recupero di rifiuti deve, inoltre, contenere:

- l'origine, la quantità, le caratteristiche e la destinazione specifica dei rifiuti;

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione⁶. Sotto tale profilo, tuttavia, si deve constatare una mancata presa di posizione del Legislatore rispetto a numerose incongruenze del sistema determinata dalla stratificazione

ne, in questi ultimi anni, degli interventi sulla tracciabilità.

- Ed invero, la perduranza delle vecchie norme su tracciabilità e responsabilità comporta, purtroppo, la mancata applicazione:

b) la data del carico e dello scarico dei rifiuti ed il mezzo di trasporto utilizzato;

c) il metodo di trattamento impiegato.

3. 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. I registri integrati con i formulari di cui all'articolo 193 relativi al trasporto dei rifiuti sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione, ad eccezione dei registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato ed al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione.

4. I soggetti la cui produzione annua di rifiuti non eccede le dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi e le due tonnellate di rifiuti pericolosi possono adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti anche tramite le organizzazioni di categoria interessate o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.

5. Le informazioni contenute nel registro sono rese disponibili in qualunque momento all'autorità di controllo che ne faccia richiesta.

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.

6-bis. Per le attività di gestione dei rifiuti costituiti da rottami ferrosi e non ferrosi, gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora vengano utilizzati i registri IVA di acquisto e di vendita, secondo le procedure e le modalità fissate dall'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modificazioni ed integrazioni.

7. La disciplina di carattere nazionale relativa al presente articolo è definita con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, come modificato dal comma 9, e di cui alla circolare del Ministro dell'ambiente del 4 agosto 1998.

8. Sono esonerati dall'obbligo di cui al comma 1 le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, a condizione che dispongano di evidenze documentali o contabili con analoghe funzioni e fermi restando gli adempimenti documentali e contabili previsti a carico dei predetti soggetti dalle vigenti normative.

9. Nell'Allegato 6.C1, sezione III, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, dopo le parole: «in litri» la congiunzione: «e» è sostituita dalla disgiunzione: «o».

5 "ART. 193 (Trasporto dei rifiuti)

1. Durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

- a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore;
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c) impianto di destinazione;
- d) data e percorso dell'istradamento;
- e) nome ed indirizzo del destinatario.

2. Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore o il detentore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al detentore. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni.

3. Durante la raccolta ed il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità alle norme vigenti in materia.

4. 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.

4-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano altresì nel caso di trasporto di rifiuti speciali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a), effettuato dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario e finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con il quale sia stata stipulata una convenzione, purché tali rifiuti non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

- delle nuove norme sul trasbordo⁷ e sulle esenzioni del FIR⁸;
- della norma sulla responsabilità del trasportatore⁹;
- delle norme specifiche sui Centri di raccolta¹⁰.

Peraltro, si è persa l'ennesima occasione per adeguare il nuovo (seppur sospeso) articolo

188 al modificato ambito di applicazione del SISTRI il quale, ad oggi, è obbligatorio solo per i produttori (con più di dieci dipendenti) e gestori (trasportatori/recuperatori/smaltitori/intermediari/commercianti) di rifiuti pericolosi. A tal proposito si rammenta, infatti, che la versione dell'art. 188 così come riformato dal d.lgs. 205 del 2010 prevede l'assolvimento

5. La disciplina di carattere nazionale relativa al presente articolo è definita con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145.

6. La definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione e le modalità di numerazione, di vidimazione ai sensi della lettera b) e di gestione dei formulari di identificazione, nonché la disciplina delle specifiche responsabilità del produttore o detentore, del trasportatore e del destinatario sono fissati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare tenendo conto delle specifiche modalità delle singole tipologie di trasporto, con particolare riferimento ai trasporti intermodali, ai trasporti per ferrovia e alla microraccolta. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le seguenti disposizioni:

a) 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;

b) 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.

7. Il formulario di cui al presente articolo è validamente sostituito, per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'articolo 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale.

8. La scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativo all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, è sostituita dal formulario di identificazione di cui al comma 1. Le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del decreto legislativo n. 99 del 1992 non previste nel modello del formulario di cui al comma 1 devono essere indicate nello spazio relativo alle annotazioni del medesimo formulario.

9. La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto.

10. Il documento commerciale, di cui all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, per gli operatori soggetti all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, sostituisce a tutti gli effetti il formulario di identificazione di cui al comma 1.

11. La microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, dev'essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile. Nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni dev'essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato.

12. La sosta durante il trasporto dei rifiuti caricati per la spedizione all'interno dei porti e degli scali ferroviari, delle stazioni di partenza, di smistamento e di arrivo, gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera l), purché le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione.

13. Il formulario di identificazione dei rifiuti di cui al comma 1 sostituisce a tutti gli effetti il modello F di cui al decreto ministeriale 16 maggio 1996, n. 392".

6 Cass. Pen. Sez. III, Sent. N. 345252 del 14 luglio 2017.

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

12. Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attività di carico e scarico, di trasbordo, nonché le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purché siano effettuate nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attività. Ove si prospetti l'impossibilità del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne in-

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

della responsabilità del produttore

- O a seguito della ricezione della Pec generata automaticamente dal sistema SISTRI¹¹;
- Ovvero – **per i soli produttori che trasportano in conto proprio i rifiuti** – della ricezione della IV copia del formulario¹². Tale limitazione ai soli soggetti iscritti in Cat. 2 – bis è un retaggio del vecchio sistema SISTRI che estrometteva dall'obbligatorietà del sistema solo i produttori di rifiuti speciali non pericolosi che trasportavano in conto proprio i rifiuti. Solo tali operatori potevano, quindi, accompagnare i rifiuti con FIR e non con Scheda SISTRI

Area Movimentazione, non essendo obbligati all'iscrizione al predetto sistema. Risulta evidente l'inattualità di tale comma che comporta un'evidente disparità di trattamento tra coloro i quali sono obbligati SISTRI e coloro che invece non sono obbligati. Ed infatti, per i soggetti che possono non operare con il SISTRI (che ad oggi sono i produttori ed i gestori di rifiuti non pericolosi) non è prevista una clausola di esonero della responsabilità che può comportare, conseguentemente un'estensione della responsabilità per l'intera catena di trattamento¹³.

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

dicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI – Area movimentazione e informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovrà adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attività di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sarà obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179.”

- 8 Cfr. comma 5 del nuovo articolo 193: “5. Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonché per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.”
- 9 Cfr. comma 3, articolo 193 nuova formulazione “Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI – Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico”.
- 10 Cfr. ultimo comma articolo 190 nuova formulazione “Le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti.”
- 11 Cfr. art. 188, comma 2, nuova formulazione: “Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema”.
- 12 Cfr. Art. 188, comma 3, nuova formulazione: “Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa:
 - a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione;
 - b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario”.
- 13 Art. 188, nuova formulazione, comma 1: “Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

- Continua senza soluzione di continuità il periodo del c.d. *doppio binario*. Ed invero, per i soggetti obbligati SISTRI¹⁴, è previsto l'obbligo di tenuta sia della tracciabilità cartacea, per la quale sono operative le relative sanzioni, che di quella elettronica.
- Non si applicano le sanzioni sulle irregolarità nella compilazione del SISTRI.
- Si applicano – decurtate del 50% - le sole sanzioni sull'omessa iscrizione e sull'omesso pagamento dei contributi SISTRI

2. Sul nuovo articolo 194 – bis. La tracciabilità digitale e le procedure per il recupero dei contributi SISTRI

La vera sorpresa sotto l'albero è rappresentata dal nuovo articolo 194 – bis introdotto dal comma 1135

alla parte IV del d.lgs. 152 del 2006 il quale disciplina un nuovo sistema di tracciabilità e una procedura per il recupero dei contributi SISTRI.

*

2.1. Sulla tracciabilità digitale

Tale articolo precisa che il *formulario* e il *registro di carico e scarico*, possono essere tenuti anche in *formato digitale* (in attuazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale) che – ai sensi del secondo comma del medesimo articolo – verrà appositamente predisposto da un decreto del Ministero dell'Ambiente.

A fronte di un sistema *cartaceo* (che, peraltro, può essere già tenuto anche in via *informatica*) e un sistema *elettronico*, ci si chiede quindi se siamo di fronte ad un terzo genere di tracciabilità, e cioè quella *digitale* e quale sia la *ratio*.

Da un lato, potrebbe rappresentare una specificazio-

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

14 Cfr. art. “188-ter. Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)

“1. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. Sono altresì tenuti ad aderire al SISTRI, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità di applicazione a regime del SISTRI al trasporto intermodale”.

Così come specificato dal DM 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”, articolo 1 “1. Gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi obbligati ad aderire al SISTRI, ai sensi dell'art. 188-ter, comma 1 e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono: a) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività agricole ed agroindustriali con più di 10 dipendenti, esclusi, indipendentemente dal numero dei dipendenti, gli enti e le imprese di cui all'art. 2135 del codice civile che conferiscono i propri rifiuti nell'ambito di circuiti organizzati di raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera pp) del d.lgs. 152 del 2006; b) gli enti e le imprese con più di dieci dipendenti, produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere b), c), d), e), f) ed h), del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni; c) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che effettuano attività di stoccaggio di cui all'art. 183, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 152 del 2006; d) gli enti e le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento dei rifiuti urbani nella regione Campania; e) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività di pesca professionale e acquacoltura, di cui al d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, con più di dieci dipendenti, ad esclusione, indipendentemente dal numero dei dipendenti, degli enti e delle imprese iscritti alla sezione speciale «imprese agricole» del Registro delle imprese che conferiscono i propri rifiuti nell'ambito di circuiti organizzati di raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera pp) del d.lgs. 152 del 2006. 2. Per gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che non sono obbligati ad aderire al SISTRI ai sensi del comma 1, ovvero che non vi aderiscono volontariamente, restano fermi gli adempimenti e gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni ed

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

 Legge di Bilancio 2018:
 proroga SISTRI, tracciabilità digitale
 e recupero contributi SISTRI

ne delle modalità di tenuta informatica dei registri già prevista con DM 148 del 1998¹⁵ e una sua estensione ai Formulari, chiarendo e precisando, quali siano i tempi di stampa, le modalità di firma digitale etc.

Dall'altro, rischia essere un duplicato (sebbene con ampi margini di miglioramento) del SISTRI a solo vantaggio dei soggetti non obbligati, che, a questo punto, molto difficilmente aderiranno in via volontaria al SISTRI.

Non rimane che attendere l'ennesimo decreto ministeriale per poter comprendere e commentare davvero la nuova proposta di tracciabilità.

*

Non sfugge, inoltre, un'importante novità in tema di *responsabilità* e vale a dire la possibilità di inviare la IV copia del FIR anche per posta elettronica certificata.

Tale comma riporta quanto già risposto dal Ministero dell'Ambiente in uno quesito allo stesso inoltrato sulla possibilità di inviare la quarta copia del FIR via pec e con firma digitale. Il Ministero, già al tempo, rispose in via affermativa tuttavia precisando di dover porre *“particolare cura alla leggibilità del documento digitalizzato, spesso già critica sugli originali cartacei”*¹⁶.

Sorge tuttavia subito il dubbio, se tale disposizione sia immediatamente applicabile a tutti i FIR, ovvero si applicherà solo allorquando verrà emanato il nuovo sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti, e quindi solo ai FIR digitali.

*

2.2. Sul recupero dei contributi SISTRI

Oltre i limiti della decenza assurge a norma di rango primario la procedura di recupero dei contributi SISTRI.

Ciò determina innanzitutto che – a differenza di tutte le altre norme sul SISTRI (v. Manuali Operativi o altri decreti Ministeriali di natura *non regolamentare*) – si è voluto cristallizzare – ben di più delle

procedure di utilizzo del Sistema – una procedura di recupero crediti che potrà essere modificata con una norma solo di pari rango (e altrettanto lungo e burocratico iter).

Ad ogni buon conto, non ci rimane che prendere atto che dinanzi all'ennesima proroga, e alla non piena operatività del sistema, il Legislatore ha deciso comunque di battere cassa autorizzando - di fatto - il recupero coatto dei contributi SISTRI prevedendo un procedimento amministrativo in contraddittorio con il contribuente, che si ritiene, quindi di immediata applicazione.

Tale procedura, in sintesi prevede che:

- l'avvio del procedimento avvenga con un sollecito di pagamento;
- il *quantum* deve essere calcolato tenendo conto anche dei crediti eventualmente maturati dal contribuente;
- vengano previste procedure semplificate per la regolarizzazione della posizione contributiva;
- vengano previsti strumenti di conciliazione giudiziale;
- la regolarizzazione della posizione determini l'estinzione della sanzione amministrativa e la possibilità di non corrispondere gli interessi.

Last but not least, sono stati chiariti i termini di prescrizione del contributo SISTRI, previsto, ai sensi dell'art. 2946¹⁷ del c.c. in **dieci anni**.

Viene quindi applicata la prescrizione lunga per tali contributi, contrariamente a quanto previsto sempre dal codice civile per *“tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi”*, il quale invece si prescrive nel termine dimezzato di cinque anni¹⁸, nonché alla sanzione amministrativa per il mancato pagamento per il contributo che si prescrive nel medesimo termine¹⁹, ovvero all'obbligo di conservazione di tale documentazione, prevista addirittura, per tre anni²⁰.

Con tale stringente tutela sembra rivelarsi piuttosto amaramente quale sia il vero interesse del Legisla-

integrazioni”.

15 Cfr. articolo 1 comma 3 del DM 148 del 1998.

16 Cfr. sul sito istituzionale del ministero http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rifiuti/quesiti_rin_FIR_IV_copia_digitale.pdf

17 Art. 2946 c.c. *Prescrizione Ordinaria*: “Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni”.

18 Cfr. art. 2948 c.c. *Prescrizioni di cinque anni*.

19 Cfr. art. 28 “*Prescrizione*”, legge 689 del 1981 “Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione”.

20 Cfr. art. 188- bis secondo comma: “Il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono resi disponibili all'autorità di controllo in qualsiasi momento ne faccia richiesta e sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti [...]”

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Legge di Bilancio 2018:
proroga SISTRI, tracciabilità digitale
e recupero contributi SISTRI

tore della riforma, e vale a dire non tanto quello di garantire un efficace sistema di tracciabilità, bensì di tutelare le casse statali a fronte di quelle che saranno le ovvie contestazioni.

CONCLUSIONI

La Legge di Bilancio 2018, in conclusione, apre nuovi scenari per la tracciabilità dei rifiuti e per ciò che ne consegue in termini di adempimenti, responsabilità e sanzioni.

Quanto al SISTRI, la vera scadenza è quindi quella del 24 gennaio 2018, giorno in cui sapremo l'esito del ricorso al TAR nei confronti del nuovo affidamento.

In relazione alla tracciabilità cartacea si rimane in attesa invece un *tertium genus* di adempimento e vale a dire quello della *tracciabilità digitale*.

È lecito invece, aspettarsi, con preoccupante e imminente certezza l'avvio delle procedure di recupero dei contributi SISTRI che verosimilmente faranno ribellare molti operatori che ad oggi non hanno mai efficacemente ed effettivamente utilizzato il Sistema, evidentemente ancora tutto da definire.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

Trasporto, tracciabilità cartacea, Sistri e MUD

- | | | |
|-----------|---------------|-----------------|
| • MILANO | 08 Marzo 2018 | ore 09.30-13.30 |
| • BOLOGNA | 09 Marzo 2018 | ore 09.30-13.30 |
| • ROMA | 16 Marzo 2018 | ore 09.30-13.30 |



COSTO DEL CORSO

199,00
(+IVA)

DOCENTE

Chiara Fiore

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

2.

SOMMARIO

- **2.33. Il rapporto tra Autorizzazione Unica Ambientale e garanzie finanziarie: l'obbligo di controllo dell'intermediario senza detenzione**
di *Greta Catini* 1136
- **2.34. L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?**
di *Giulia Ursino* 1140
- **2.35. Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione**
di *Claudia Annaloro* 1146
- **2.36. Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro**
di *Giulia Todini* 1152
- **2.37. Trasporto transfrontaliero. In caso di contrasto con l'Autorità di transito?**
di *Niky Sebastiani* 1159

“ Il rapporto tra Autorizzazione Unica Ambientale e garanzie finanziarie: l'obbligo di controllo dell'intermediario senza detenzione ”

di GRETA CATINI

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Il rapporto tra Autorizzazione Unica Ambientale e garanzie finanziarie

ABSTRACT

Nella disciplina dei rifiuti domina il principio della corresponsabilità, in forza del quale ogni soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta. La corresponsabilità si estende a tutti i soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto e, quindi, nella gestione dello stesso. Ma l'astrattezza del dato normativo legittima qualche perplessità: tra di loro vi è anche l'intermediario senza detenzione? Costui è un gestore nella filiera del rifiuto? E, nel caso lo fosse, si ritiene che questo debba anche accertarsi della validità delle autorizzazioni possedute dai soggetti coinvolti nella filiera dal medesimo organizzata, ivi compresa la verifica della Autorizzazione Unica Ambientale e della sussistenza delle relative garanzie finanziarie?

IN SINTESI

- L'art. 208 descrive gli elementi necessari per la validità dell'autorizzazione unica ambientale;
- la prestazione di garanzie finanziarie è indicata fra gli elementi fondamentali del contenuto dell'Autorizzazione Unica;
- l'art. 188 estende la responsabilità per la gestione del rifiuto a tutti i soggetti coinvolti nell'intera catena di trattamento;
- l'intermediario senza detenzione è corresponsabile con gli altri soggetti della gestione del rifiuto;
- l'intermediario senza detenzione è considerato gestore del rifiuto, in virtù del principio di corresponsabilità e si ritiene che questo debba anche accertarsi della validità delle autorizzazioni possedute dai soggetti coinvolti nella filiera dal medesimo organizzata, ivi compresa, dunque, la verifica della Autorizzazione Unica Ambientale e della sussistenza delle relative garanzie finanziarie;
- tale ricostruzione è confermata sia dall'art. 188 del TUA – nella versione che entrerà in vigore al momento della piena operatività del SISTRI che – implicitamente – dalla più recente giurisprudenza.

di Greta Catini

AUTORIZZAZIONI

1. Le condizioni di validità dell'autorizzazione unica ex art. 208 TUA

L'Autorizzazione Unica Ambientale (di seguito AUA)¹, provvedimento che incorpora diverse autorizzazioni ambientali previste dal D.Lgs. 152/2006, è disciplinata dall'art. 208 del provvedimento stesso, che ne individua gli elementi necessari.

Per quel che interessa la questione in esame nel presente articolo, fra gli elementi necessari dell'autorizzazione unica infatti, il testo della norma, menziona espressamente, la prestazione di relative garanzie finanziarie.

Ebbene, ai sensi dell'art. 208 (*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*) comma 11, lettera g) è previsto che *“L'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi: [...]*

g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto[...];”

Da una lettura attenta di tale disposizione, infatti, risulta chiaramente che l'atto autorizzativo non può prescindere dall'ottenimento delle suddette garanzie finanziarie, le quali, tuttavia, devono essere prestate prima dell'effettivo esercizio dell'impianto.

La prestazione delle garanzie finanziarie indicate nel provvedimento autorizzativo, pertanto, si pone come **condizione sospensiva necessaria** ai fini dell'effettiva efficacia del medesimo atto, con la conseguenza che l'efficacia dell'autorizzazione è subordinata all'effettiva prestazione della garanzia finanziaria indicata nel provvedimento.

In assenza della prestazione della garanzia richiesta il provvedimento rimane sospeso e l'inutile decorso dei termini ivi indicati senza che le stesse siano presentate comporta la revoca del provvedimento stesso.

Ad ogni modo sarà poi l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ad applicare le disposizioni previste sul punto e pertanto, ad indicare nel provvedimento l'obbligo - per il soggetto richiedente - di prestare, nei termini ivi previsti, le relative garanzie finanziarie.

La prestazione di garanzie finanziarie come validità

dell'Autorizzazione unica ambientale, pertanto, discende in principio dalle disposizione del TUA, ma viene poi resa nel concreto dall'ente competente al rilascio della stessa che nel provvedimento autorizzativo la dovrà imporre al soggetto richiedente.

All'Autorità competente², inoltre, compete anche il dovere di determinare nel suddetto provvedimento l'importo della garanzia finanziaria richiesta in conformità delle normative locali in materia.

Alla luce di quanto esposto, pertanto, appare evidente che il rapporto che intercorre tra l'Autorizzazione Unica Ambientale e le garanzie finanziarie prestate dal soggetto richiedente è un rapporto di necessità, in quanto la presenza di quest'ultime è prevista inizialmente dalla normativa nazionale di settore (TUA) come elemento fondamentale, e viene poi recepita come condizione di validità dell'Autorizzazione stessa dalla normativa locale che disciplina il rilascio della stessa.

2. Sull'obbligo dell'intermediario di verificare la prestazione delle garanzie finanziarie

Posto che - come ampiamente illustrato nel paragrafo precedente - la prestazione di idonee garanzie finanziarie rappresenta un generale obbligo del soggetto istante al fine dell'effettiva validità ed efficacia dell'autorizzazione richiesta, resta da capire se, al fine di non incorrere in eventuali responsabilità, vi sia un corrispondente obbligo di controllo della autorizzazione per i soggetti che si trovano ad operare con il titolare della stessa nell'ambito della gestione dei rifiuti.

Come noto, infatti, in ambito ambientale vige il *principio della corresponsabilità*, in forza del quale ogni soggetto coinvolto nella *filiera del rifiuto* risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta. In virtù di tale principio, pertanto, nel caso della verifica dell'AUA, tutti i soggetti che intrattengono rapporti relativi alla gestione del rifiuto con il titolare di quest'ultima dovrebbero procedere a relativo controllo.

Invero, se tale principio da una parte, per la sua

1 Provvedimento inserito con il DPR 13 marzo 2013 n.59 intitolato *“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”*.

2 Art. 2 (definizioni) del DPR 59/2013: *“autorità competente: la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, ovvero nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

AUTORIZZAZIONI

di Greta Catini

genericità, può sembrare di facile comprensione, dall'altra la stessa caratteristica lo rende di difficile applicazione nel concreto.

L'astrattezza della sua formulazione, infatti, non consente di individuare fin da subito i soggetti a cui si riferisce e gli obblighi che gli stessi devono adempiere al fine di rispettare il rapporto di corresponsabilità e di evitare eventuali sanzioni.

La corresponsabilità, infatti, sembrerebbe estendersi a tutti i soggetti coinvolti nella *filiera del rifiuto* e quindi nella *gestione* dello stesso ma ci si chiede come si debba intendere il suddetto principio nei confronti di quei soggetti che, come *l'intermediario senza detenzione*, operano nel corso della gestione del rifiuto, ma difficilmente vengono intesi come gestori del rifiuto.

A tal fine si procederà ad esaminare:

- la figura dell'intermediario senza detenzione e la sua classificabilità come gestore nella filiera del rifiuto;
- il suo eventuale obbligo di procedere al controllo delle autorizzazioni ambientali e relative garanzie finanziarie.

*

2.1. L'intermediario dei rifiuti senza detenzione come gestore del rifiuto

Ebbene, al fine di individuare le responsabilità dell'*intermediario* deve necessariamente richiamarsi l'art. 183 co. 1 lett. l) del TUA, il quale definisce l'*intermediario* come *“qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”*.

L'*intermediario dei rifiuti senza detenzione*, quindi, è quella figura che, distinta dagli altri soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto, rappresenta l'*anello di congiunzione* tra quest'ultimi che sono gli attori principali del ciclo di gestione del rifiuto stesso, ovvero il produttore/detentore, il trasportatore ed il destinatario finale (smaltitore o recuperatore)³.

Egli, infatti, affianca generalmente il produttore nella gestione del rifiuto come suo consulente, instaurando con quest'ultimo un rapporto fiduciario, fondato sull'esperienza e sulle proprie conoscenze tecniche e giuridiche.

Ciò posto, si ritiene che per chiarire se l'*intermediario senza detenzione* debba effettivamente procedere ad un controllo completo circa le autorizzazioni del soggetto fornitore con cui entra in contatto (e, quindi, verificare *anche* l'effettiva prestazione delle garanzie finanziarie correlate al titolo autorizzatorio)

sia dirimente individuare se il medesimo debba essere – o meno - qualificato come soggetto rientrante in quella che è la *“gestione”* del rifiuto.

Ed, invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 178 del TUA, *“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.”*.

In base alla suddetta disposizione, pertanto, *tutti* coloro che sono coinvolti – a vario titolo - nella *gestione* del rifiuto, al fine di rispettare i principi suesposti devono *necessariamente* collaborare nella catena dei rapporti che si instaurano in tale filiera e, quindi, tra le altre incombenze devono *anche* procedere al controllo delle autorizzazioni ambientali possedute dagli altri soggetti coinvolti.

Ebbene, per comprendere quali siano i soggetti coinvolti in questa rete di obblighi, è necessario prendere in considerazione la definizione di *gestione* (del rifiuto), la quale, ai sensi dell'art. 183 (definizioni) del TUA lett. n) è considerata come *“la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati”*.

Emerge, quindi, che la suddetta disposizione ricomprende espressamente tra le attività di *gestione* dei rifiuti *anche* quelle eseguite dal commerciante o dall'*intermediario*, con la conseguenza che *anche* quest'ultimo risponde degli obblighi di collaborazione e cooperazione posti dall'art. 178 TUA e si possa qualificare come gestore.

*

2.2. L'obbligo dell'intermediario senza detenzione di verificare l'Autorizzazione e relative garanzie finanziarie

Posto quindi che l'intermediario senza detenzione è

3 S. R. CERRUTO, *L'intermediario senza detenzione del rifiuto*, in *ambientediritto.it* del 28 maggio 2007.

di Greta Catini

AUTORIZZAZIONI

considerabile *gestore* del rifiuto, in virtù del principio di *corresponsabilità* si ritiene che questo debba *anche* accertarsi della validità delle autorizzazioni possedute dai soggetti coinvolti nella filiera dal medesimo organizzata, ivi compresa, dunque, la **verifica della Autorizzazione Unica Ambientale e della sussistenza delle relative garanzie finanziarie**.

Ciò sta a significare che anche l'*intermediario senza detenzione* è tenuto a rilevare tutte quelle irregolarità attribuibili agli altri gestori che possano essere desunte con l'utilizzo della diligenza professionale richiesta. Diversamente, infatti, il medesimo sarà ritenuto *corresponsabile* delle violazioni compiute da tutti gli altri soggetti coinvolti nella filiera – e, quindi, destinatario (in concorso con tali soggetti) delle medesime sanzioni previste per questi ultimi.

Conseguentemente, si ribadisce che, al fine di adempiere diligentemente agli obblighi derivanti dalla propria qualifica di *gestore*, l'*intermediario deve necessariamente* verificare la validità delle autorizzazioni del soggetto che le possiede ivi compresa, dunque, *anche* la verifica della sussistenza delle relative garanzie finanziarie che, come sopra esposto, ne costituiscono un requisito imprescindibile.

Tale ricostruzione, invero, è confermata:

- *sia* dall'art. 188⁴ del TUA – nella versione che entrerà in vigore al momento della piena operatività del SISTRI;
- *che* – implicitamente - dalla più recente giurisprudenza.

Relativamente al citato art. 188 del TUA, infatti, deve evidenziarsi che:

- se da un lato, tale disposizione prevede espressamente che la responsabilità del *produttore* permane *sempre e comunque*, per tutta la catena di trattamento del rifiuto, *anche* qualora consegna il medesimo rifiuto ad un intermediario, commerciante o altra impresa che effettua le operazioni di trattamento;
- dall'altro, non si può escludere la connessa responsabilità di tutti gli altri soggetti coinvolti nella filiera di rapporti suddetta (e, quindi, anche di eventuali *intermediari*).

Per quanto concerne, invece, la giurisprudenza⁵, non può non osservarsi che la medesima ritiene espressamente che l'*intermediario senza detenzione*, pur non avendo la detenzione del rifiuto, è un soggetto professionale dotato di una *qualificazione adeguata* in ordine alle caratteristiche dei rifiuti e alle connesse esigenze e modalità di movimentazione degli stessi, **il quale, pertanto** - pur essendo distinto dai soggetti come produttore, trasportatore o destinatario finale - **può svolgere una serie di attività materiali e giuridiche finalizzate al trattamento del rifiuto** (es. analisi chimiche, verifica idoneità del trasportatore, del tipo di destinazione e destinatario, della documentazione relativa ai soggetti con cui interagisce per il rifiuto etc.), **proprio grazie alle competenze di cui è dotato**. Orbene, è evidente che tale orientamento giurisprudenziale - attribuendo all'*intermediario senza detenzione*, in ragione delle proprie *competenze professionali*, un importante e non marginale ruolo nella filiera del rifiuto –*implicitamente* conferma la ricostruzione sopra effettuata secondo la quale su tale soggetto incombe *anche* l'onere di verificare la sussistenza delle garanzie finanziarie prestate dai soggetti coinvolti nella filiera.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, pertanto, si può affermare che:

- nel rapporto che intercorre tra AUA e garanzie finanziarie quest'ultime si pongono come condizione di validità per la prima. La mancata prestazione delle stesse, pertanto, renderà invalida l'Autorizzazione.
- L'*intermediario senza detenzione*, ai sensi del principio di corresponsabilità che coinvolge tutti i soggetti operanti nella filiera del rifiuto può essere considerato come *gestore del rifiuto*.
- In quanto tale l'*intermediario senza detenzione* ha l'obbligo, al fine di non incorrere in responsabilità e relative sanzioni, di controllare l'AUA e relative garanzie finanziarie del soggetto con cui trova ad operare.

4 Art. 188 (*Responsabilità della gestione dei rifiuti*) comma 1 del TUA.

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

5 Cons. Stato, Sez. V, sent. 11 maggio 2017, n.2183.

“L’avalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?”

L’avalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?

di GIULIA URSINO

Avvocato-Junior Associate

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Il possibile ricorso all’istituto dell’*avalimento* per le c.d. *certificazioni di qualità*, risulta da sempre oggetto di un acceso dibattito tra gli operatori del settore.

Complice, del resto, la natura fortemente *ibrida* di queste ultime (certificazioni) che, se da un lato sono strettamente collegate alla capacità dell’operatore e non scindibili da esso, dall’altra si traducono appunto in *certificazioni* e sono, sotto tale profilo, *requisiti* diversi da quelli strettamente *personali* e di *moralità*.

Il presente lavoro si dipanerà dunque lungo il tortuoso cammino che accompagna il ricorso a tale controverso istituto, per approdare infine alla (poco) consolante certezza che è proprio sul terreno dell’*effettività della prova* che si gioca la complessa partita dell’*avalimento*.

IN SINTESI

- Esiste nel nostro ordinamento una *esegesi temperata* della possibilità di ricorrere all’istituto dell’*avalimento* per le *certificazioni di qualità*, che se da un lato fa proprie le istanze sostanzialistiche proprie del diritto europeo, dall’altra pone specifiche limitazioni in ordine ai *requisiti* che possono essere oggetto di *avalimento*, nonché alla *prova* della sussistenza degli stessi;
- la *prova* dell’effettività dell’*avalimento* graverà sia sull’impresa *ausiliata* che sull’impresa *ausiliaria*;
- i rapporti tra l’impresa *ausiliaria* ed *ausiliata* – e quindi l’effettiva messa a disposizione delle risorse e dei mezzi necessari all’espletamento dell’appalto da parte della prima in favore della seconda – dovranno invece essere provati mediante la stipula di un apposito *contratto di avalimento*;
- il suddetto *contratto*, per essere legittimo, dovrà indicare nel dettaglio il proprio *oggetto* e quindi le risorse e i mezzi prestati, al fine dell’*avalimento*.

di Giulia Ursino

APPALTI

1. L'avvalimento

Ai fini di una compiuta disamina del quesito posto a fondamento del presente lavoro, è utile premettere una breve digressione in ordine all'istituto dell'*avvalimento*, onde indagarne la reale portata applicativa ed i suoi limiti.

Invero, il nodo focale della questione attiene, come si verificherà in seguito, alla possibilità di ricorrere a tale istituto *in via generale* - potendolo in tal modo estendere anche a situazioni *borderline*, come quella relativa alle c.d. *certificazioni di qualità* - o, viceversa, dovendo attribuire allo stesso una *natura limitata* ai soli requisiti di ordine *economico/finanziario* ovvero *tecnico/organizzativo* di volta in volta oggetto di *avvalimento*.

Ebbene, tralasciando in questa sede la disciplina dettata dal *Vecchio Codice degli Appalti*¹, si evidenzia che ai sensi e per gli effetti dell'art. 89² (*avvalimento*) del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito anche *Codice dei Contratti Pubblici* o il *Nuovo Codice Appalti*), l'*avvalimento* consiste nella possibilità "*riconosciuta a qualunque operatore economico, singolo o in raggruppamento, di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti necessari per partecipare ad una procedura di gara, facendo affidamento sulle capacità di altri soggetti e ciò indipendentemente dai legami sussistenti con questi ultimi*"³.

Invero, lo stesso trova la sua *ratio* fondante nell'esigenza di garantire "*la massima partecipazione alle gare consentendo ai concorrenti, che siano privi dei*

requisiti richiesti dal bando, di concorrere ricorrendo ai requisiti di altri soggetti"⁴.

Tale possibilità, tuttavia, non è esente da limitazioni, in quanto - la sopra citata disposizione (art. 89 del *Codice dei Contratti Pubblici*):

- limita il ricorso all'*avvalimento* per i "*requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, comma 1, lettere b) e c)*"⁵;
- espressamente nega la possibilità di ricorrere all'*avvalimento* per soddisfare
 - i requisiti di cui all'art. 80 (*motivi di esclusione*) del D.Lgs 50/2016 (c.d. *requisiti di ordine generale*, tradizionalmente definiti di *ordine pubblico* o di *moralità*);
 - il requisito dell'Iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 del D.Lgs. 152/2006;
- infine, impone una serie di obblighi - a carico dell'impresa ausiliata ed ausiliaria - volti a regolamentare *la prova* dell'effettiva disponibilità del requisito posseduto mediante *avvalimento* (v. *infra*).

Inoltre, il ricorso all'istituto dell'*avvalimento* comporta, *inter alia*:

- la *responsabilità in solido* nei confronti della Stazione Appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto⁶;

L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?

1 Cfr. artt. 49 e 50 del D.Lgs 12 aprile 2006 n. 163.

2 Art. 89 (*avvalimento*), comma 1, del D.Lgs 18 aprile 2016 n. 50: "1. L'operatore economico, singolo o in raggruppamento di cui all'articolo 45, per un determinato appalto, può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, comma 1, lettere b) e c), necessari per partecipare ad una procedura di gara, e, in ogni caso, con esclusione dei requisiti di cui all'articolo 80, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche partecipanti al raggruppamento, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. Per quanto riguarda i criteri relativi all'indicazione dei titoli di studio e professionali di cui all'allegato XVII, parte II, lettera f), o alle esperienze professionali pertinenti, gli operatori economici possono tuttavia avvalersi delle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono direttamente i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste. L'operatore economico che vuole avvalersi delle capacità di altri soggetti allega, oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria, una dichiarazione sottoscritta dalla stessa attestante il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti generali di cui all'articolo 80, nonché il possesso dei requisiti tecnici e delle risorse oggetto di *avvalimento*. L'operatore economico dimostra alla stazione appaltante che disporrà dei mezzi necessari mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente. Nel caso di dichiarazioni mendaci, ferma restando l'applicazione dell'articolo 80, comma 12, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante esclude il concorrente e esclude la garanzia. Il concorrente allega, altresì, alla domanda di partecipazione in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto. A tal fine, il contratto di *avvalimento* contiene, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria".

3 Premesse alla Determinazione n. 2 dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP oggi ANAC) del 01 agosto 2012.

4 Cfr. *ex multis* Cons. Stato Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3347.

5 Cfr. art. 89, comma 1, D.Lgs. 50/2016.

6 Cfr. art. 89, comma 5, D.Lgs. 50/2016.

APPALTI

di Giulia Ursino

- l'applicazione degli obblighi previsti dalla *normativa antimafia* a carico sia del concorrente che dell'impresa ausiliaria, in ragione dell'importo dell'appalto posto a base di gara⁷;
- il divieto per l'impresa ausiliaria di partecipare *in proprio* alla medesima gara⁸;
- il divieto per l'impresa ausiliaria, di *avvalersi* a sua volta di altro soggetto⁹;
- il rilascio del *certificato di esecuzione* unicamente all'impresa ausiliata, della quale l'impresa ausiliaria potrà al massimo assumere il ruolo di subappaltatore, nei limiti dei requisiti prestati¹⁰.

Dall'analisi della disciplina sopra illustrata emerge, dunque, una normativa che – se da un lato fa proprie le *istanze sostanzialistiche*, proprie del diritto europeo¹¹ (che riconosce all'operatore economico la possibilità di fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a condizione che dimostri di poter nel concreto dare attuazione al contratto) – dall'altra pone specifiche limitazioni in ordine ai *requisiti* che possono essere oggetto di *avvalimento*, nonché alla *prova della sussistenza degli stessi*.

Limitazioni giustificate dalla deroga al principio di *personalità dei requisiti di partecipazione alla gara*, che il ricorso a tale istituto comporta.

Ebbene, nel prosieguo della presente trattazione si procederà, pertanto, all'analisi di tali peculiarità, onde indagarne presupposti e limiti, soprattutto in relazione alle c.d. *certificazioni di qualità*.

2. Sui requisiti oggetto di avvalimento

Uno dei temi che maggiormente hanno impegnato dottrina e giurisprudenza – in un dibattito serrato, ad oggi, non ancora sopito – attiene alla definizione dei *requisiti* che possono essere oggetto di *avvalimento*.

Tradizionalmente, i *requisiti* sono soliti distinguersi in due macro-categorie e segnatamente:

- i *requisiti generali o soggettivi*, che attengono alla “*situazione personale del soggetto, alla sua affidabilità morale e professionale*”¹²;
- ed i *requisiti speciali o oggettivi*, i quali fanno riferimento “*alle caratteristiche dell'operatore economico considerato sotto il profilo dell'attività espletata e della sua organizzazione*”¹³.

Per questi ultimi (requisiti *speciali* o *oggettivi*), la possibilità di essere oggetto di *avvalimento*, è sempre stata pacifica tra gli operatori del settore, in base all'assunto che “*facendo questi riferimento alle caratteristiche dell'attività e dell'organizzazione aziendale del concorrente (non già alle sue caratteristiche “soggettive”), un concorrente che voglia utilizzare l'istituto in questione ai fini della partecipazione ad una procedura di gara dovrebbe “solamente” acquisire mezzi e risorse da un altro operatore*”¹⁴.

Discorso diverso deve invece essere fatto per i *requisiti generali o soggettivi*.

Nello specifico, ferma l'inapplicabilità dell'istituto *de quo* ai requisiti espressamente indicati dall'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 – stante il rinvio operato dall'art. 89 del medesimo decreto¹⁵ – il problema si pone per quei requisiti che, pur non essendo elencati, sono connotati da una *intrinseca natura soggettiva*.

Ci si riferisce in special modo alle c.d. *certificazioni di qualità*, le quali se da un lato sono strettamente collegate alla capacità dell'operatore e non scindibili da esso, dall'altra si traducono in *certificazioni* e sono, sotto tale profilo, *requisiti* diversi da quelli strettamente *personali* e di *moralità*.

A ben vedere, il dibattito ha coinvolto i massimi esperti del sistema, che si sono schierati in due antitetici e contrapposti orientamenti.

Ed invero, l'ANAC (allora AVCP¹⁶) – con un orien-

7 Cfr. nota 6.

8 Cfr. art. 89, comma 7, D.Lgs 50/2016.

9 Cfr. art. 89, comma 6, D.Lgs 50/2016.

10 Cfr. art. 89, comma 8, D.Lgs 50/2016.

11 Cfr. Corte di Giustizia Europea, sentenza del 14 aprile 1994, causa n.C-389/92; Corte di Giustizia Europea sentenza del 02 dicembre 1999 causa n.C-176/98; artt. 47 e 48 della direttiva n. 2004/18/CE e s.m.i.; art. 63 della direttiva n. 2014/24/UE.

12 Cfr. *Determinazione* n. 2 dell'AVCP del 01 agosto 2012.

13 Cfr. *Determinazione* n. 2 dell'AVCP del 01 agosto 2012.

14 Cfr. I. Gobbato, “*il contratto di avvalimento alla luce del D.Lgs n. 50/2016: le esclusioni in materi a ambientale*”, in *Ambiente & Sviluppo* n. 4/2017.

15 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 89 del D.Lgs 50/2016: “*l'operatore economico [...] può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti [...] necessari per partecipare ad una procedura di gara [...] con esclusione dei requisiti di cui all'articolo 80 [...]*”.

16 Il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, ha soppresso l'AVCP e trasferito le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

di Giulia Ursino

APPALTI

tamento granitico, seppur oramai datato¹⁷ – si è espressa nel senso dell'inammissibilità *“del ricorso all'avvalimento per la certificazione di qualità”*, sull'assunto in base al quale queste non risulterebbero annoverabili tra i requisiti di capacità *economico-finanziaria* o *tecnico-organizzativa*, essendo invece connotate da una *intrinseca natura soggettiva*: *“la certificazione di qualità esprime ed assicura la capacità di un operatore economico di organizzare i propri processi produttivi e le proprie risorse al fine di corrispondere, nel modo migliore, alle richieste della committenza e, più in generale del mercato di riferimento. Pertanto il rilascio di tale certificazione costituisce il traguardo di un percorso che vede impegnata l'intera struttura aziendale; ne deriva che proprio l'intima correlazione tra l'ottimale gestione dell'impresa nel suo complesso ed il riconoscimento della qualità rende la certificazione in questione un requisito connotato da una implicita soggettività e, come tale, non cedibile ad altre organizzazioni se disgiunta dall'intero complesso aziendale in capo al quale è stato riconosciuto il sistema di qualità”*.

In altre parole, seconda la su esposta corrente di pensiero, se non è cedibile il sistema di gestione non può, ovviamente esserlo la *certificazione*, che non è nient'altro che l'evidenza che tale sistema è conforme ad una norma di riferimento¹⁸.

Su posizioni diametralmente opposte si è posta, invece, la più recente giurisprudenza, la quale:

- da un lato ha riconosciuto la possibilità di ricorrere all'avvalimento anche *“in ordine ai requisiti soggettivi”*, in quanto tale istituto *“ha come sua ratio quella di incentivare la concorrenza, nell'interesse delle imprese, agevolando l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti, con la conseguenza che deve essere evitata ogni lettura aprioristicamente restrittiva dell'ambito di operatività della nuova disciplina. In siffatta ottica, non persuade l'indirizzo interpretativo espresso dall'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici, come nel caso concreto, che ha affermato l'esistenza di un divieto assoluto ed inderogabile di ricorrere all'avvalimento al fine di dimostrare la disponibilità dei requisiti soggettivi di qualità”*¹⁹.

Precisando, tuttavia che: *“è onere della concorrente provare che l'impresa ausiliaria non*

si impegna semplicemente a prestare il requisito soggettivo richiesto, quale mero valore astratto, ma assume l'obbligazione di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse ed il proprio apparato organizzativo, in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità”;

- dall'altro ha previsto l'applicazione di tale istituto proprio per *certificazioni di qualità*, in quanto
 - vista l'applicazione generale dell'istituto comunitario dell'avvalimento, *“l'afferenza della certificazione ISO 9001:2008 ai requisiti tecnici [la rende suscettibile] di possibile messa a disposizione di terzi”*²⁰;
 - *“è possibile il ricorso all'avvalimento per il possesso della certificazione ambientale, perché questa è da considerarsi un requisito di idoneità tecnico organizzativa da inserirsi tra gli elementi idonei a dimostrare la capacità tecnico professionale dell'impresa”*²¹.

In base a tale corrente di pensiero, dunque, il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici *“non pone alcuna limitazione all'avvalimento se non per i requisiti strettamente personali di carattere generale, ed è preclusa alle stazioni appaltanti la possibilità di operare restrizioni al suo utilizzo”*²².

Con la precisazione però che, tale *avvalimento*, non potrà essere *meramente astratto*, bensì dovrà avere altresì ad oggetto l'obbligazione dell'impresa ausiliaria, di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse ed il proprio apparato organizzativo, in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità.

3. La prova dell'effettiva disponibilità del requisito oggetto di avvalimento

Ammissa dunque – per le ragioni sopra esposte – l'astratta operatività dell'istituto dell'avvalimento anche in ordine al possesso delle c.d. *certificazioni di qualità ambientale*, ci si interroga sull'evidente difficoltà pratica di dimostrare *nel concreto* l'effettiva disponibilità di un requisito che *“per le sue caratteristiche, è collegato all'intera organizzazione*

L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?

17 Cfr. da ultimo la *Determinazione* n. 2 del 01 agosto 2012, rubricata *“l'avvalimento nelle procedure di gara”*.

18 Cfr. M. Lesto: *“l'avvalimento della certificazione di qualità”* in www.italiappalti.it

19 Cfr. *ex multis* Cons. di Stato, Sez. III, del 18 aprile 2011 n. 2344; T.A.R. Bologna Sez. II del 01 febbraio 2017 n. 62.

20 Cfr. *ex multis* Cons. di Stato, sez. IV, del 01 agosto 2016 n. 3467.

21 Cfr. *ex multis* Cons. di Stato, sez. V, del 23 ottobre 2012 n. 5408; TAR Palermo, sez. III, del 05 giugno 2013 n. 1228.

22 Cfr. M. Lesto: *“l'avvalimento della certificazione di qualità”* in www.italiappalti.it

APPALTI

di Giulia Ursino

dell'impresa, alle sue procedure interne, al bagaglio delle conoscenze utilizzate nello svolgimento delle attività"²³.

Invero, è proprio sul terreno della prova dell'effettiva disponibilità delle risorse e/o dei mezzi che si gioca la complessa partita dell'*avalimento*²⁴.

A tal proposito sovrviene quanto previsto dall'art. 89 del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, il quale ha espressamente previsto che:

“L'operatore economico che vuole avvalersi delle capacità di altri soggetti allega, oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria, una dichiarazione sottoscritta dalla stessa attestante il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti generali di cui all'articolo 80, nonché il possesso dei requisiti tecnici e delle risorse oggetto di avvalimento. L'operatore economico dimostra alla stazione appaltante che disporrà dei mezzi necessari mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente [...] Il concorrente allega, altresì, alla domanda di partecipazione in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto. A tal fine, il contratto di avvalimento contiene, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria”.

Con l'ulteriore precisazione che “nel caso di dichiarazioni mendaci, ferma restando l'applicazione dell'articolo 80²⁵, comma 12, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante esclude il concorrente e escute la garanzia”.

Pertanto, secondo le disposizioni sopra citate:

- l'impresa ausiliata dovrà allegare:
 - oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria;
 - una *dichiarazione* attestante il possesso, in capo all'impresa ausiliaria

a) dei *requisiti generali* di cui all'art. 80 (v.infra);

b) dei requisiti tecnici e delle *risorse* oggetto di *avalimento*;

- l'impresa ausiliaria dovrà attestare poi mediante *dichiarazione* da presentare alla SA, la messa a disposizione a favore di quest'ultima, per tutta la durata dell'appalto, delle risorse necessarie di cui è carente il concorrente.

Con la specificazione che, nel caso in cui le suddette *dichiarazioni* dovessero rivelarsi mendaci, la SA procederà ad escludere il concorrente dalla gara – escutendone la relativa garanzia – nonché a comunicarlo all'Autorità competente, la quale, potrà addirittura disporre l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto, per un periodo fino a due anni. I rapporti tra l'impresa ausiliaria e ausiliata – e quindi l'effettiva messa a disposizione da delle risorse e dei mezzi necessari all'espletamento dell'appalto da parte della prima in favore della seconda – andranno poi provati mediante la stipula di un apposito *contratto*.

Tale necessità – ai fini dell'onere della prova – viene sostenuta anche dalla più recente giurisprudenza, che a tal proposito ha valorizzato la necessità non solo della sua stipula, ma anche della puntuale indicazione del suo oggetto.

Secondo il *dictat* dei supremi giudici amministrativi, infatti: “nelle gare d'appalto, con riferimento al contratto di avvalimento, l'esigenza di una puntuale individuazione del suo oggetto, oltre ad avere un sicuro ancoraggio sul terreno civilistico, nella generale previsione codicistica che configura quale causa di nullità di ogni contratto l'indeterminatezza (ed indeterminabilità) del relativo oggetto, trova la propria essenziale giustificazione funzionale, inscindibilmente connessa alle procedure contrattuali del settore pubblico, nella necessità di non permettere - fin troppo - agevoli aggiramenti del sistema dei requisiti di ingresso alle gare pubbliche”²⁶.

A ben vedere, argomentare diversamente, comporterebbe il venir meno della ragione giustificativa della *responsabilità solidale* prevista tra l'impresa ausiliaria e quella ausiliata. Ed invero, non è concepibile

L'avvalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?

23 Cfr. ex multis Cons. St., Sez. IV, del 01 agosto 2016 n. 3467.

24 M. Rotondi in G. F. Ferrari e G. Morbidelli, *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Milano, 2013, 751.

25 Cfr. art. 80, comma 12, D.Lgs 50/2016: “12. In caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante ne dà segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1 fino a due anni, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia”.

26 Cons. Stato, Sez. VI, 08 maggio 2014, n. 2365.

di Giulia Ursino

APPALTI

postulare un inadempimento contrattuale a carico di un soggetto, il cui obbligo è stato dedotto unicamente in via generica.

A conferma dell'orientamento sopra esposto, si evidenzia da ultimo anche quanto previsto dalla legge delega n. 11/2016²⁷, la quale – nel dare attuazione ai principi espressi in ambito comunitario – all'art. 1, lett. zz) impone “*che il contratto di avalimento indichi nel dettaglio le risorse e i mezzi prestati, con particolare riguardo ai casi in cui l'oggetto di avalimento sia costituito da certificazioni di qualità o certificati attestanti il possesso di adeguata organizzazione imprenditoriale ai fini della partecipazione alla gara*”.

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto esposto e considerato, si può in conclusione affermare che:

- esiste nel nostro ordinamento una *esegesi temperata* della possibilità di ricorrere all'istituto dell'*avalimento* per le *certificazioni di qualità*, in quanto:
 - se da un lato ne viene ammessa la possibilità;
 - dall'altro vengono posti dei *contro-limiti* all'utilizzo dello stesso, costituiti *in primis* dalla condizione che l'*avalimento* risulti effettivo e non fittizio. Invero, non viene ammesso il prestito della sola *certificazione*

- quale mero documento – del tutto svincolata dall'apparato al quale afferisce;
- la prova dell'effettività dell'*avalimento* graverà sull'impresa ausiliata ed ausiliaria. Nello specifico:
 - l'impresa ausiliata dovrà allegare:
 - a) oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria;
 - b) una *dichiarazione* attestante il possesso, in capo all'impresa ausiliaria
 - i. dei *requisiti generali* di cui all'art. 80;
 - ii. dei requisiti tecnici e delle *risorse* oggetto di *avalimento*.
 - L'impresa ausiliaria dovrà attestare poi mediante *dichiarazione* da presentare alla SA, la messa a disposizione a favore di quest'ultima, per tutta la durata dell'appalto, delle risorse necessarie di cui è carente il concorrente.
- i rapporti tra l'impresa ausiliaria e ausiliata – e quindi l'effettiva messa a disposizione delle risorse e dei mezzi necessari all'espletamento dell'appalto da parte della prima in favore della seconda – dovranno invece essere provati mediante la stipula di un apposito *contratto di avalimento*;
- il suddetto *contratto*, per essere legittimo, dovrà indicare nel dettaglio il proprio *oggetto* e quindi le risorse e i mezzi prestati, al fine dell'*avalimento*.

L'avalimento delle certificazioni di qualità negli appalti: è una strada percorribile o solamente auspicabile?

²⁷ L. 28 gennaio 2016, n. 11 (*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*).

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 ad un PREZZO SPECIALE!


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

• www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

“ *Categoria 10 dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione* ”

di CLAUDIA ANNALORO

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Categoria 10 dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l’obiettivo di affrontare alcuni profili pratici relativi all’iscrizione in Categoria 10 dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali, relativa, nello specifico, all’attività di bonifica dei beni contenenti amianto. Come noto, le categorie del suddetto Albo sono suddivise in diverse classi utili a dimostrare i requisiti che l’impresa deve avere per svolgere una determinata attività. In particolare, la Categoria 10 è suddivisa in cinque classi in relazione all’*importo massimo dei lavori di bonifica cantierabili*. Ciò premesso, dunque, all’impresa richiedente l’iscrizione si chiede di calcolare l’importo dei lavori di bonifica cantierabili senza, tuttavia, fornire specifici criteri al riguardo. Lo scopo del presente scritto, dunque, è quello di fornire - oltre che una breve analisi della normativa attualmente vigente in materia - una possibile modalità di calcolo di tale importo, sulla base, in particolare, di una interpretazione logica deduttiva delle disposizioni vigenti.

IN SINTESI

- Ai sensi e per gli effetti dell’art. 212, comma 5 del d.lgs. 152/2006 l’attività di bonifica dei beni contenenti amianto è sottoposta all’iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali, in particolare, nella Categoria 10;
- tale categoria, nello specifico, è suddivisa in cinque classi di iscrizione in funzione dell’importo massimo dei lavori di bonifica cantierabili che l’impresa può svolgere;
- la normativa attualmente vigente, tuttavia, non stabilisce specifici criteri di calcolo di tali importi, lasciando dunque la scelta della modalità di calcolo di tale importo sull’impresa istante;
- sulla base di una interpretazione della normativa attualmente vigente, altresì, del confronto con i criteri di suddivisione delle altre categorie d’iscrizione, il presente contributo si pone l’obiettivo di fornire una corretta modalità di calcolo dell’importo di bonifica.

di Claudia Annaloro

ALBO

1. Sulla Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 212 (*Albo nazionale gestori ambientali*) comma 5 del D.Lgs. 152/2006¹ (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA) *“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. [...]”*.

Alla luce del dettato normativo, dunque - e per ciò che in tale sede rileva - l'attività di *bonifica dei beni contenenti amianto* è una operazione di *gestione rifiuti* che necessita l'iscrizione, da parte dell'impresa, all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. In particolare, per tale tipologia di attività è stata istituita una apposita categoria di iscrizione al suddetto Albo, ovvero la **categoria 10**, relativa, per l'appunto, alle *operazioni di attività di bonifica dei beni contenenti amianto*.

Tale categoria, a sua volta, è suddivisa in due ulteriori **sottocategorie** a seconda dei materiali sui quali l'impresa svolge concretamente l'attività di bonifica dall'amianto, ovvero:

- Categoria 10A - attività di bonifica di beni contenenti amianto effettuata sui seguenti materiali: materiali edili contenenti amianto legati in matrici cementizie o resinoidi.
- Categoria 10B - attività di bonifica di beni contenenti amianto effettuata sui seguenti materiali: materiali d'attrito, materiali isolanti (pannelli, coppelle, carte e cartoni, tessili, materiali spruzzati, stucchi, smalti, bitumi, colle, guarnizioni, altri materiali isolanti), contenitori a pressione, apparecchiature fuori uso, altri materiali incoerenti contenenti amianto.

Come noto, le categorie dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali sono altresì suddivise in diverse **classi** utili a dimostrare i requisiti che l'impresa deve avere per svolgere una determinata attività. Le categorie 9 e 10, nello specifico, sono suddivise in *cinque classi* in relazione all'*importo dei lavori di bonifica cantierabili*.

In particolare, per ciò che concerne la **categoria 10**, gli importi massimi dei lavori di bonifica cantierabili per ciascuna classe sono stabiliti all'art. 9 (*categorie*

e *classi delle attività per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo*), comma 4, del Decreto Ministeriale 3 giugno 2014, n. 120², il quale, invero, stabilisce testualmente che: *“le categorie 9 e 10, di cui all'articolo 8, comma 1, lettere i) e l), sono suddivise nelle seguenti classi in funzione dell'importo dei lavori di bonifica cantierabili:*

- a) oltre a euro 9.000.000,00;
- b) fino a euro 9.000.000,00,
- c) fino a euro 2.500.000,00,
- d) fino a euro 1.000.000,00;
- e) fino a euro 200.000,00”.

Ebbene, in particolare sulla suddivisione delle classi occorre fare una breve digressione. La suddivisione delle classi così come sopra riportata è in vigore dal **7 settembre 2014**, ovvero dal giorno dell'entrata in vigore del Decreto Ministeriale 3 giugno 2014, n. 120 sopra richiamato, il quale, tra le variazioni apportate alla disciplina di settore dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ha modificato, e nello specifico, **innalzato** i previgenti importi massimi dei lavori di bonifica cantierabili per le categorie 9 e 10 dell'Albo. Ed invero, prima della riforma, la suddivisione delle classi per la categoria 10 dell'Albo veniva disciplinata dalla **Delibera del Comitato nazionale dell'Albo 30 marzo 2004 n. 1³**, recante i *criteri e i requisiti di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per la categoria 10*, ai sensi della quale le classi di iscrizione venivano determinate come segue:

- classe A: importo massimo dei lavori di bonifica cantierabili oltre euro 7.746.853,49;
- classe B: fino ad euro 7.746.853,49;
- classe C: fino ad euro 1.549.370,70;
- classe D: fino ad euro 413.165,52;
- classe E: fino ad euro 51.645,69.

In merito tuttavia è opportuno sottolineare ulteriormente che, la delibera anzidetta - e, pertanto, la relativa suddivisione delle classi - diveniva cogente solamente in data **14 aprile 2004**, data di entrata in vigore del Decreto Ministeriale 5 febbraio 2004 recante *“le modalità ed importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato dalle imprese che effettuano le attività di bonifica dei beni contenenti amianto”*⁴. Ai sensi di tale Decreto

Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione

1 Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*.

2 Decreto Ministeriale 3 giugno 2014, n. 120 *Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*.

3 Abrogativa delle precedenti deliberazioni del Comitato nazionale 1 febbraio 2000 n. 2 e 14 marzo 2001 n. 4.

4 L'art. 5 comma 1 della Delibera del Comitato nazionale 30 marzo 2004 n. 1, invero, stabiliva testualmente che: *“l'efficacia della presente deliberazione decorre dalla data di entrata in vigore del decreto recante le modalità e*

ALBO

di Claudia Annaloro

Ministeriale gli importi delle garanzie fideiussorie per le suddette attività di bonifica dei beni contenenti amianto venivano fissate, con specifico riferimento alla Classe E, secondo due importi diversi, variabili in relazione all'effettivo importo dei lavori di bonifica cantierabili sostenuto dall'impresa, e segnatamente:

- per lavori di bonifica cantierabili fino ad euro 50.000, l'importo della garanzia fideiussoria era stabilito in euro 30.500,00;
- per lavori di bonifica cantierabili fino ad euro 25.000 l'importo della garanzia fideiussoria era stabilito in euro 15.000,00.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, risulta che il Legislatore con tale previsione modificava parzialmente gli importi massimi dei lavori cantierabili originariamente previsti dal Comitato nazionale per la Categoria 10A Classe E, arrotondatolo, al ribasso, fino a 50.000,00 Euro (rispetto ai 51.645,69 euro previsti dalla Delibera 30 marzo 2004 n. 1 sopra citata).

Ciò premesso, posto che:

- ai sensi e per gli effetti dell'art. 212 (*Albo nazionale gestori ambientali*) comma 6 del TUA⁵ l'iscrizione all'Albo ha una validità temporale di cinque anni;
- verosimilmente, talune imprese attualmente iscritte all'Albo Nazionale Gestori Ambientali hanno provveduto all'istanza di iscrizione durante il periodo di vigenza della precedente normativa sulla suddivisione delle classi;
- i provvedimenti di iscrizione alla Categoria 10 di tali imprese fissano l'importo massimo dei lavori cantierabili sulla base della previgente suddivisione delle classi e, dunque, in misura nettamente minore rispetto agli importi fissati dalla normativa attualmente vigente.

Ciò posto occorre dunque comprendere se esiste un regime transitorio e se i provvedimenti di iscrizione rilasciati sulla base della previgente normativa debbano essere adeguati agli importi fissati dalla vigente normativa di settore.

Ebbene, a tal proposito, la **Circolare del Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali**

del 21 aprile 2015, rubricata per l'appunto "*applicazione disposizioni decreto 3 giugno 2014, n. 120 per le attività di bonifica de siti (categoria 9) e di beni contenenti amianto (categoria 10)*", dispone testualmente che: "*come è noto, il D.M. 120/2014 ha rideterminato, elevandoli, gli importi dei lavori di bonifica cantierabili sui quali sono basate le classi d'iscrizione nelle categorie 9 e 10. Al riguardo, il Comitato nazionale, considerando che i requisiti previsti per l'iscrizione nelle suddette categorie, e relative classi, non sono al momento mutati, ha ritenuto di chiarire che le imprese iscritte ai sensi del D.M. 406/98 possono essere considerate iscritte nelle corrispondenti classi previste dal D.M. 120/2014. Per l'iscrizione in cat. 10 continua ad applicarsi il D.M. 5 febbraio 2004 in materia di garanzie finanziarie; resta pertanto immutata anche la garanzia di euro 15.000,00 (quindicimila) prevista per l'iscrizione in classe E relativamente a lavori di bonifica cantierabili fino ad euro 25.000,00 (venticinquemila)*". A norma di tale Circolare, pertanto, le imprese iscritte nelle categorie 9 e 10 dell'Albo sulla base dei precedenti importi di bonifica dei lavori cantierabili sono considerate iscritte nelle corrispondenti classi aggiornate ai sensi del DM 120/2014, senza che vi sia bisogno di prestare ulteriori garanzie finanziarie in considerazione della circostanza che l'Albo ha modificato l'importo dei lavori cantierabili, ma non anche i requisiti di iscrizione.

2. Sulle modalità di calcolo degli importi dei lavori di bonifica cantierabili

Posto quanto sopra occorre a tal punto verificare le concrete *modalità di calcolo* degli *importi di lavori di bonifica cantierabili*. Solitamente, infatti, le imprese che richiedono l'iscrizione in Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali, effettuano l'attività di bonifica dei beni contenenti amianto in ottemperanza a **contratti di appalto** aventi ad oggetto, tra gli altri servizi, l'attività di bonifica di siti e/o beni inquinati. Tale circostanza comporta dunque, per l'impresa istante, la necessità di affrontare un profilo pratico di non scarsa rilevanza, ovvero: sia comprendere se l'importo per la quale la stessa richiede l'iscrizione deve essere calcolato sulla base

gli importi delle garanzie di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", ove tale norma disponeva testualmente che: "*con decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei trasporti e della navigazione e del Tesoro, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo, nonché i requisiti, i termini, le modalità ed i diritti d'iscrizione, le modalità e gli importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato dalle imprese di cui al comma 4*".

- 5 Art. 212 (*Albo nazionale gestori ambientali*) comma 6 del D.lgs. 152/2006: "*L'iscrizione deve essere rinnovata ogni cinque anni e costituisce titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti; per le altre attività l'iscrizione abilita allo svolgimento delle attività medesime*".

di Claudia Annaloro

ALBO

di ogni singolo intervento di bonifica che l'impresa andrà a svolgere ovvero sulla base dell'**importo complessivo** del contratto di appalto.

Ebbene, per rispondere a tale quesito appare necessario, in primo luogo, prendere le mosse dalla definizione della locuzione "**importo dei lavori di bonifica cantierabili**" sulla quale, nello specifico, si è espresso il Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali con la **Deliberazione 30 gennaio 2013 n. 1⁶** avente ad oggetto "*modifiche e integrazioni alla deliberazione 12 dicembre 2001, n. 5, recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo nella categoria 9 - bonifica dei siti*" la quale all'art. 1 comma 2, stabilisce testualmente che "*ai fini dell'iscrizione nella categoria 9⁷, per importo dei lavori di bonifica cantierabili s'intende l'importo degli interventi di bonifica così come individuati dalla Parte quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dal decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471*".

Ebbene:

- ai sensi della Parte quarta, Titolo V, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 relativa, per l'appunto, alla "*bonifica di siti contaminati*", viene previsto all'art. 240 (*definizioni*), comma 1, lett. p) che per bonifica si intende "*l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)*";
- ai sensi del DM 25 ottobre 1999, n. 471⁸, allo stesso modo, viene previsto all'art. 2 (*definizioni*), comma 1 lett. e) che per bonifica si intende "*l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento*".

Poste tali definizioni, occorre a tal punto verificare se gli importi l'insieme degli interventi riguardi *il singolo cantiere oggetto di bonifica* ovvero *l'insieme*

dei lavori di bonifica ricompresi in un determinato appalto.

Premesso che non sussiste, all'interno della normativa di settore, alcuna norma che risponda espressamente al quesito sopra posto, appare dunque necessario procedere per interpretazione, attraverso un procedimento logico deduttivo che si ispira ai principi generali del nostro ordinamento giuridico. Come premesso, la Delibera del comitato nazionale 30 gennaio 2013 n. 1 dispone espressamente che per lavori di bonifica cantierabili devono intendersi le attività di bonifica individuate dalla Parte IV, Titolo V, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché dal DM 25 ottobre 1999, n. 471. Entrambe le normative contengono la stessa definizione di bonifica quale attività costituita dall'insieme di interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio. È lecito ritenere che la normativa faccia riferimento all'insieme degli interventi connessi ad **un singolo lavoro di bonifica** volti ad eliminare le specifiche fonti di inquinamento di quella singola porzione di suolo interessata (in altri termini, ad un singolo cantiere).

Tale conclusione può essere avvalorata anche dal confronto della commisurazione delle classi delle altre categorie di iscrizione all'Albo.

A ben vedere, infatti:

- la classi relative alla **categoria 1** sono suddivise in base alla popolazione **complessivamente** servita;
- le classi relative alle **categorie dalla 4 alla 8** invece, sono suddivise in funzione delle **tonnellate annue** di rifiuti gestiti;
- mentre, le classi delle **categorie 9 e 10** sono suddivise in base all'**importo dei lavori di bonifica cantierabili** per ciascuna operazione che l'impresa svolge.

In altri termini, se l'Albo Nazionale Gestori Ambientali avesse voluto circoscrivere l'importo massimo cantierabile in un termine **temporale** – come quello stabilito per le categorie dalla 4 alla 8 che prevede il termine annuo – ovvero in un limite **quantitativo** –

6 Relativa ai criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria 9, ma ritenuta applicabile nella sua ratio applicativa anche alla fattispecie in commento, in quanto la categoria 10 si pone come *species* del *genus* rappresentato dalla categoria 9, relativa appunto alle attività di bonifica in generale.

7 Estensibile altresì alla categoria 10.

8 DM 25 ottobre 1999, n. 471 "*regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni*".

ALBO

di Claudia Annaloro

come quello espresso per la categoria 1 che prevede la terminologia complessivamente servita – lo avrebbe espressamente specificato nella normativa di settore, condizione che, invece, non è stabilita in alcun provvedimento normativo. Peraltro, quanto appena esposto risulta ulteriormente avvalorato dalla natura del requisito dell'iscrizione all'Albo alla luce della normativa sulle procedure ad evidenza pubblica. Tanto la giurisprudenza amministrativa, quanto l'Autorità Nazionale Anticorruzione e – soprattutto – la normativa (d.lgs. 50 del 2016, c.d. Codice degli Appalti) sono, infatti, unanimi nel ritenere che il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in sede di gara di appalto è un **requisito di natura soggettiva di natura personale e, come tale, non cedibile con lo schema del contratto di avvalimento**.

In particolare:

- la **giurisprudenza amministrativa** ha avuto modo di pronunciarsi sul tema in occasione dell'analisi giurisprudenziale svolta in relazione alla possibilità, per una impresa, di cedere ad altro soggetto il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in sede di esecuzione di un contratto di appalto, mediante avvalimento. In particolar modo, la questione è stata ampiamente trattata dal Consiglio di Stato nella sentenza **30 aprile 2015 n. 2191** nella quale il collegio afferma testualmente che, *“l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, diversamente dall'attestazione SOA, che costituisce un requisito oggettivo cedibile ed acquisibile mediante avvalimento, è previsto dall'art. 212, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, il quale prevede 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”. Tale iscrizione costituisce un titolo abilitativo autorizzatorio di natura personale e, come tale, non cedibile con lo schema del contratto di avvalimento. Infatti, in tema di gare di appalto pubblico, anche se all'istituto dell'avvalimento deve ormai essere riconosciuta portata generale, resta salva, tuttavia, l'infungibilità dei requisiti ex artt. 38 e 39 del codice dei contratti, in quanto requisiti di tipo soggettivo, intrinsecamente legati al soggetto e alla sua idoneità a porsi come valido e affidabile contraente per l'Am-*

ministrazione, tra cui l'iscrizione camerale (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 5 novembre 2012, n. 5595); nello stesso ordine di idee anche l'iscrizione qui in contestazione, quale elemento soggettivo infungibile proprio dell'impresa, non può ritenersi suscettibile di avvalimento”.

Il Consiglio di Stato dunque, con tale pronuncia, chiarisce che il requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è un titolo autorizzativo di natura personale – quindi **soggettivo** – e che, pertanto, non può essere ceduto attraverso lo schema del contratto di avvalimento.

- L'Autorità Nazionale Anticorruzione si è espressa sul requisito di iscrizione all'Albo con la recente **Delibera n. 498 del 10 maggio 2017** 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). Per ciò che in tal sede rileva, con specifico riferimento alla qualificazione soggettiva del requisito di iscrizione all'Albo, l'Autorità 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”*⁹.

Orientamento, quest'ultimo, ad oggi espressamente recepito dal nuovo Codice dei contratti pubblici, il cui art. 89 (avvalimento), comma 10, dispone invero che *“l'avvalimento non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali*

⁹ Per approfondimenti si veda L. Giulivi *“Le metamorfosi dell'iscrizione all'Albo nell'affidamento dei contratti pubblici”* in Ambiente Legale Digesta settembre-ottobre 2017.

di Claudia Annaloro

ALBO

di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Ciò determina, come correttamente rilevato dalla dottrina più attenta, che tale iscrizione *"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 [o del servizio] 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 [servizi], che saranno invece eseguite da altri soggetti"*.

In altri termini, l'iscrizione all'Albo deve essere proporzionata ai singoli interventi che il soggetto pone in essere a prescindere dal valore dell'appalto nel suo complesso. Posto che, tuttavia, tale interpretazione non è confermata da alcuna norma espressa, nulla vieta che l'impresa che richiede l'iscrizione possa procedere alla proposizione di un quesito all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra svolte e, in particolare, sul profilo affrontato appare legittimo concludere che - premessa l'obbligatorietà dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in Categoria 10 per le imprese che effettuano, in ottemperanza a contratti di appalto, attività di bonifica contenenti amianto - il *calcolo dell'importo di bonifica dei lavori cantierabili* deve essere effettuato sulla base dei *singoli interventi* che il soggetto pone in essere e non, altresì, sul valore complessivo dell'appalto per cui l'impresa svolge il servizio. Con la precisazione tuttavia per cui, tale conclusione, si fonda su una interpretazione logico deduttiva di quanto stabilito dal TUA e dal DM 471/1999 in merito alla definizione di *"importo dei lavori di bonifica cantierabili"* nonché dal confronto della commisurazione delle classi delle altre categorie di iscrizione all'Albo, le quali, invero, a differenza di quanto previsto per le categorie 9 e 10, stabiliscono espressamente limiti *temporali* o *quantitativi* per lo svolgimento delle attività oggetto di iscrizione.

Categoria 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali: profili pratici di iscrizione

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

1. *La gestione dei rifiuti sanitari*
2. *Produttore di rifiuti e sottoprodotti*
3. *I rifiuti da manutenzione*
4. *La gestione dei rifiuti della manutenzione del verde*
5. *La gestione dei rifiuti tessili*
6. *I rifiuti nei quesiti* - NOVITÀ EDITORIALE
7. *Responsabilità e deleghe interne* - NOVITÀ EDITORIALE



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

• www.ambientelegaledigesta.it • commerciale@ambientelegale.it

“Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro”

di GIULIA TODINI

Avvocato-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro

ABSTRACT

Con il presente contributo si intende formulare una ipotesi applicativa relativamente alla discussa tematica della responsabilità – in caso di sanzione amministrativa – in capo al proprietario e/o l'effettivo utilizzatore.

Il presente lavoro, dunque, attraverso l'analisi della normativa di settore e regionale di interesse, nonché ad una attenta applicazione delle disposizioni in materia di sanzioni amministrative, si prefigge di giungere ad una corretta individuazione del destinatario – proprietario e/o effettivo utilizzatore dello scarico – delle sanzioni erogabili ai sensi dell'art. 133, 2° co. del D.Lgs. n. 152/2006 nel caso specifico di scarico “abusivo” di acque reflue assimilate alle domestiche.

IN SINTESI

- Nel caso di specie – poiché provenienti da attività di istruzione – le acque in analisi possono essere – ai sensi delle disposizioni regionali – della categoria delle acque reflue assimilabili alle domestiche e, pertanto, devono essere autorizzate qualora non recapitino in pubblica fognatura;
- in mancanza di autorizzazione, potrà configurarsi l'illecito amministrativo ex art. 133, 2° co. del D.Lgs. n. 152/2006;
- nel caso di specie può, dunque, affermarsi la responsabilità del Dirigente Scolastico, cui è legata indissolubilmente ai sensi dell'art. 6, 3° co. della L. n. 689/1981 una *responsabilità in solido* dell'Istituto scolastico;
- inoltre, può riconoscersi una responsabilità del Sindaco pro-tempore, cui è legata indissolubilmente ai sensi dell'art. 6, 3° co. della L. n. 689/1981 una *responsabilità in solido* del Comune: in concorso ovvero, in alternativa, in solido con il Dirigente Scolastico.

di Giulia Todini

SCARICHI

1. Premesse

Il caso che ci occupa riguarda un Istituto Scolastico che esercita la propria funzione in un immobile di proprietà di un Comune sito nella Regione Umbria in forza di una licenza d'uso contenuta in un vecchio decreto prefettizio.

Nello specifico, la scuola scarica¹ le acque reflue provenienti dalla propria struttura – senza alcuna espressa autorizzazione – direttamente in corpo idrico superficiale.

Si tratta, dunque, di comprendere, ai sensi della normativa ambientale e regionale, la tipologia degli scarichi effettuati dalla scuola, la necessità della preventiva autorizzazione dell'autorità di competenza e, nel caso in cui quest'ultima difetti, i destinatari delle sanzioni applicabili.

2. Sulla natura degli scarichi: ai sensi del TUA e della L.R. di riferimento

Innanzitutto, occorre comprenderne la natura dello scarico in questione alla luce della normativa generale ambientale e regionale di riferimento.

Gli scarichi, come noto, possono essere suddivisi in funzione della tipologia o della destinazione di recapito, parametri in base ai quali sono poi definite le tabelle di riferimento con i limiti di legge e la relativa disciplina autorizzatoria.

Quanto alla tipologia di acque reflue scaricate, l'art. 74 del D.Lgs. n. 152/2006 definisce altresì le:

- **acque reflue domestiche** - “acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche”
- **acque reflue industriali** - “qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti

ti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento”

- **acque reflue urbane** - “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”

Tuttavia, il legislatore individua un'ulteriore tipologia, le **acque reflue assimilate** – a quelle domestiche – come definite all'art. 101 comma 7² del D. Lgs. 152/2006 o aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale.

La normativa regionale della Regione Umbria sul punto è rappresentata dalla Deliberazione n. 717/2013 “Disciplina degli scarichi delle acque reflue³” nella quale all'art. 9 si stabiliscono i criteri per l'assimilabilità delle acque reflue industriali a quelle domestiche.

In particolare, al punto F sono indicate quali acque reflue che abbiano caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche: lett. b) “le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono le attività di cui alla tabella 7A” che a sua volta comprende “asili nido, istruzione primaria e secondaria di primo e secondo grado, istruzione universitaria”.

Nel caso di specie – poiché provenienti da attività di istruzione – risulta corretto ritenere che le acque in analisi possono essere della categoria delle acque reflue assimilabili alle domestiche e, pertanto, seguono la stessa disciplina dettata da quest'ultime.

In ambito regionale, il menzionato art. 9 della Deliberazione n. 717/2013 stabilisce che gli scarichi delle acque reflue provenienti dalle attività sopra menzionate di cui al punto F lett. b) di cui alla Tabella 7A

Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro

1 Ai sensi dell'art. 74 del D. Lgs. 152/2006, lo scarico è definito in modo espresso come: “qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione”.

2 Art. 101, comma 7 D. Lgs. n. 152/2006: “Salvo quanto previsto dall'articolo 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue: a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura; b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame; c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità; d) provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo; e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale; f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore”.

3 Deliberazione della Giunta Regionale 2 luglio 2013 n. 717 – Direttiva Tecnica Regionale: “Disciplina degli scarichi delle acque reflue” approvata con deliberazione di Giunta regionale 24 aprile 2012 n. 424.

SCARICHI

di Giulia Todini

– nella quale rientra l'attività di istruzione in commento – che:

- qualora recapitano in pubblica fognatura, sono sempre ammessi e non necessitano di dichiarazione di assimilazione e della domanda di autorizzazione
- qualora, invece, non recapitano in pubblica fognatura, necessitano di domanda di autorizzazione contenente la dichiarazione di assimilazione.

Atteso che il caso che ci occupa deve essere ricondotto alla seconda opzione, si ricade nella obbligatorietà di un previo titolo autorizzatorio.

In assenza di tale incumbente, infatti, la fattispecie è sanzionabile in quanto lo scarico deve considerarsi “abusivo”.

3. Sull'applicabilità della sanzione amministrativa ex art. 133, 2° co. della L. n. 689/1981

A tal proposito è bene ricordare come la natura del reflu scaricato costituisce anche il criterio di discriminare tra la tutela punitiva di tipo *amministrativo* e quella strettamente *penale*.

Infatti, per espresse disposizioni di legge e per costante giurisprudenza di legittimità: “*nel caso in cui lo scarico abusivo abbia ad oggetto acque reflue domestiche, ovvero di reti fognarie, potrà configurarsi l'illecito amministrativo ex art. 133 comma II del D. Lgs. 152/2006, mentre si configurerà il reato di cui all'art. 137 comma I del medesimo Decreto quando lo scarico riguardi acque reflue industriali, definite dall'art. 74 lett. b) come qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti*”⁴.

Nell'ambito delle violazioni amministrative previste al menzionato art. 133, si distinguono, inoltre, numerose fattispecie cui conseguono diverse sanzioni. In particolare – e per quel che interessa alla trattazione – la fattispecie prevista al 2° comma prevede che: “*Chiunque apra o effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'art. 124, ovvero la continuazione ad*

effettuare o mantenere detti scarichi, quando l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata” è sottoposto alla sanzione amministrativa che va da € 6.000,00 a € 60.000,00.

Si precisa che ai sensi dell'art. 135, co. 4 del D. Lgs. n. 152/2006 “*alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla Terza Parte del presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta*”.

Tale pagamento in sede di contestazione – pari alla terza parte del massimo della sanzione o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione editale – consentirebbe di interrompere il procedimento sanzionatorio prima dell'adozione del provvedimento finale di ingiunzione da parte dell'autorità competente – realizzando, di fatto, una estinzione dell'obbligazione.

La *ratio* della disposizione si rinviene nell'esigenza di rafforzare la funzione afflittiva della sanzione amministrativa in materia ambientale, privando il trasgressore della possibilità di arrestare il procedimento nella sua fase iniziale.

Ricorrendo, nel caso di specie, la condizione di *scarico di acque reflue assimilate alle domestiche* con la circostanza della *mancata autorizzazione*, è, dunque, giustificabile la contestazione della sanzione prevista dall'art. 133.

La norma, invero, punisce “*chiunque*” si renda responsabile dell'apertura o dell'effettuazione dello scarico senza aver richiesto l'autorizzazione.

Illecito in commento, dunque, “*non costituisce un illecito “proprio”⁵ atteso che non presuppone una particolare qualità del soggetto attivo, che può identificarsi non solo nel titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, ma anche in qualsiasi soggetto che gestisca o comunque detenga di fatto la condotta di scarico non autorizzata; ne consegue che della violazione non risponde il soggetto che, pur formale intestatario dell'autorizzazione, abbia di fatto trasferito l'impianto, ma unicamente l'autore materiale della condotta illecita*”⁶.

La disposizione sembrerebbe, sulla scia dei principi generali in materia di tutela ambientale, affermare una indifferente responsabilità nell'illecito amministrativo di tutti i soggetti interessati alla suddetta fattispecie.

Ad una attenta lettura, però, risulta che potrà individuarsi il *trasgressore* non solo in chi è il *proprietario* dell'immobile cui compete lo scarico abusivo, ma anche – *rectius* ancor più – colui che concretamen-

4 Cass. Pen. Sez. III, n. 36982 del 2011; Cass. Pen. Sez. III, n. 4844 del 2013.

5 Si definisce “*proprio*” quell'illecito che può essere commesso soltanto da colui che rivesta una determinata qualifica o abbia uno *status* precisato dalla norma, o possieda un requisito necessario per la commissione dell'illecito.

6 Cass. Civ. Sez. II 14/02/2006 n. 3176.

di Giulia Todini

SCARICHI

te esegue la condotta sanzionata di scarico di acque reflue senza la necessaria autorizzazione.

Il *trasgressore* – destinatario della sanzione – potrà, infatti, essere indifferentemente “*non solo il proprietario dell’immobile o comunque chi, realizzando il relativo impianto, abbia aperto gli scarichi, ma anche chi, valendosi dell’impianto in quanto lo gestisca o lo detenga di fatto, effettui gli scarichi e quindi, anche il conduttore*”⁷.

Di fatto, con le pronunce in commento, si intende mitigare la posizione di colui che è *proprietario* dell’immobile su cui insiste lo scarico abusivo a detrimento di colui che materialmente effettua lo scarico senza autorizzazione.

Quest’ultimo, infatti - nel caso di specie - sebbene abbia ricevuto dal Comune l’uso di un immobile privo di autorizzazione allo scarico di acque reflue assimilate alle domestiche, si configura come reale custode dello scarico nella parte in cui è destinato al godimento proprio e, dunque, diretto autore della violazione.

Pertanto, solo nel caso in cui la proprietà e la gestione dell’immobile cui attiene lo scarico abusivo competono ad un medesimo soggetto, non emergono particolari criticità circa l’individuazione del *trasgressore*.

Diversamente, come nel caso di specie, il *trasgressore* dovrà essere identificato nel gestore/utilizzatore dello scarico, ovvero l’istituto scolastico.

A tal proposito è necessario rilevare che ai sensi dell’art. 21⁸ della L. n. 59/97 alle istituzioni scolastiche è riconosciuta personalità giuridica e autonomia didattica e organizzativa.

Invero, l’*istituzione scolastica* non si identifica necessariamente con ogni *scuola* ma – sulla base dei requisiti richiesti dalla suddetta norma – *dall’istituzione scolastica* dipende un numero variabile di scuole distribuite sul territorio.

A capo di ciascuna istituzione scolastica, inoltre, è preposto un dirigente scolastico che ne ha la rappresentanza legale ai sensi dell’art. 25⁹ del D. Lgs. n. 165/2001.

Sarà, pertanto, necessario, nel concreto, individuare a quale istituzione scolastica faccia riferimento l’istituto di interesse per definire correttamente il *trasgressore*.

*

3.1. Sull’obbligo in solido ex art. 6, 3° co. L. n. 689/1981

Sul punto, però, va rilevato che l’art. 3¹⁰, 1° comma, della L. n. 689/1981 – per cui “*ciascuno è respon-*

7 Cass. Civ. Sez. II Sent 15/05/2007 n. 11122.

8 Art. 21, commi 1 e 4, L. n. 59/1997: “1. L’autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell’intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell’Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi.

Restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all’intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l’estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d’arte ed ampliando l’autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali.

4. La personalità giuridica e l’autonomia sono attribuite alle istituzioni scolastiche di cui al comma 1 a mano a mano che raggiungono i requisiti dimensionali di cui al comma 3 attraverso piani di dimensionamento della rete scolastica, e comunque non oltre il 31 dicembre 2000 contestualmente alla gestione di tutte le funzioni amministrative che per loro natura possono essere esercitate dalle istituzioni autonome. In ogni caso il passaggio al nuovo regime di autonomia sarà accompagnato da apposite iniziative di formazione del personale, da una analisi delle realtà territoriali, sociali ed economiche delle singole istituzioni scolastiche per l’adozione dei conseguenti interventi perequativi e sarà realizzato secondo criteri di gradualità che valorizzino le capacità di iniziativa delle istituzioni stesse”.

9 Art. 25 D. Lgs. n. 165/2001, commi 1 e 2 (Dirigenti delle istituzioni scolastiche) (Art. 25-bis del d.lgs n. 29 del 1993, aggiunto dall’art. 1 del d.lgs n. 59 del 1998; Art. 25-ter del d.lgs n. 29 del 1993, aggiunto dall’art. 1 del d.lgs n. 59 del 1998): “1. Nell’ambito dell’amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell’articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell’articolo 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l’amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all’amministrazione stessa.

2. Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell’istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico organizza l’attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali”.

10 Art. 3, 1° comma, L. n. 689/1981 (Elemento soggettivo): “Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione ammini-

SCARICHI

di Giulia Todini

sabile della propria azione od omissione, cosciente o volontaria, sia essa dolosa o colposa" - afferma chiaramente il *principio della responsabilità colpevole nell'illecito amministrativo* che, come tale, non può riferirsi ad enti ma deve riferirsi, in primo luogo, a persone fisiche.

Così, seppur l'istituto scolastico gode di autonomia giuridica si esclude che l'ente collettivo possa essere soggetto attivo dell'illecito amministrativo.

Pertanto, nel caso di violazione amministrativa ambientale commessa da un organo o rappresentante di un ente collettivo *"diretto destinatario dell'ordinanza ingiunzione che irroga la sanzione pecuniaria e ne intima il pagamento, può essere soltanto una persona fisica mentre la circostanza che tale persona fisica abbia agito come organo o rappresentante di una persona giuridica spiega rilievo solo al fine della responsabilità solidale di quest'ultima"*¹¹.

Ai sensi dell'art. 6¹², 3° comma, della L. n. 689/1981, infatti, la persona giuridica può assumere autonoma importanza nella diversa veste di soggetto *obbligato in solido* al pagamento della sanzione amministrativa dovuta per la violazione commessa dalla persona fisica.

Di fatto, con il suddetto articolo, la legge detta una speciale disciplina per la responsabilità solidale riferita alle sanzioni pecuniarie amministrative, ponendola a carico di soggetti - enti collettivi - che, pur non figurando come autori o concorrenti delle violazioni accertate e sanzionate, sono legati a questi da particolari circostanze di fatto e di diritto.

La persona giuridica è, dunque, obbligata in solido

in virtù del peculiare rapporto sussistente con la persona - rappresentante o dipendente della stessa - che ha commesso l'illecito nell'esercizio delle proprie funzioni.

Ai fini del pagamento della sanzione, dunque, non vi sono differenze tra autore e corresponsabile in solido; l'addebito cade in capo all'uno o all'altro indifferentemente, fermo restando il diritto di regresso per l'obbligato solidale nei confronti dell'autore per l'intero¹³.

Il disposto dell'art. 6 si raccorda con la previsione dell'art. 14¹⁴ della L. n. 689/1981 che impone di indirizzare la contestazione della violazione non solo al trasgressore, ma anche alla persona obbligata in solido.

Da ciò, l'istituto scolastico potrà rilevare solo quale soggetto *obbligato in solido* alla sanzione amministrativa.

Pertanto, il *trasgressore* persona fisica si dovrà identificare con il Dirigente Scolastico che, si ribadisce, ha la rappresentanza legale dell'istituto e la responsabilità diretta nella gestione delle risorse finanziarie e strumentali dell'ente.

4. Sulla possibile responsabilità in capo al proprietario

Nonostante la preferibile interpretazione della giurisprudenza volta a riconoscere quale responsabile dell'illecito il materiale esecutore della violazione - l'istituto scolastico - ci si è chiesti se potesse configurarsi una residuale ed ulteriore responsabilità anche

strativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa".

11 Cass. Civ. Sez. I, 28 aprile 2006 n. 9880

12 Art. 3, 1° comma, L. n. 689/1981: *"Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombe, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta"*.

13 Art. 6, 4° comma, L. n. 689/1981: *"Nei casi previsti dai commi precedenti chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione"*.

14 Art. 14 L. n. 689/1981 (Contestazione e notificazione): *"La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa."*

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento. Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione.

Per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Quando la notificazione non può essere eseguita in mani proprie del destinatario, si osservano le modalità previste dall'articolo 137, terzo comma, del medesimo codice.

Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'art. 22 per il giudizio di opposizione.

di Giulia Todini

SCARICHI

in capo al Comune quale proprietario dell'immobile su cui insiste lo scarico abusivo.

Due sono le alternative emerse: da un lato, una corresponsabilità del Comune quale concorrente nella violazione amministrativa ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della L. n. 689/1981, dall'altro una obbligazione in solido dello stesso ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, 1° co. della L. n. 689/1981.

Nel prosieguo si analizzeranno entrambe le posizioni singolarmente.

*

4.1. Responsabilità concorrente ai sensi dell'art. 5 della L. n. 689/1981

Alla luce di quanto emerso – vedi *infra* – non si può escludere in capo al Comune una corresponsabilità nella violazione amministrativa a titolo di *concorso di persone* nell'illecito amministrativo.

Il suddetto art. 5, infatti, sancisce che *“quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta”*.

La disposizione, di fatto, rende applicabile la pena pecuniaria non soltanto all'autore o ai coautori dell'infrazione, ma anche a coloro che abbiano comunque dato un contributo causale, ovvero a *“tutti coloro che abbiano offerto un contributo alla realizzazione dell'illecito, concepito come una struttura unitaria, nella quale confluiscono tutti gli atti dei quali l'evento punito costituisce il risultato”*¹⁵.

Non può negarsi sul punto come l'operato del Comune proprietario dell'immobile su cui insiste lo scarico abusivo abbia inciso in maniera causale – se non altro in ragione del tempo – nella realizzazione dell'illecito.

Il Comune, infatti, come noto, è proprietario dell'immobile su cui insiste lo scarico abusivo, presumibilmente ne è stato costruttore e, dunque, ne ha realizzato lo scarico abusivo.

Pertanto, a seguito della L. n. 319/1976¹⁶ c.d. Legge Merli, che ha stabilito l'obbligatorietà dell'autorizzazione agli scarichi e l'adeguamento per quelli già esistenti, ricadeva in capo al Comune la necessità di adeguarsi alla normativa.

Sebbene, infatti, la costruzione della scuola fosse anteriore alla suddetta normativa, l'art.15¹⁷ della men-

zionata legge prevedeva espressamente per i *“titolari di scarichi già in essere provenienti da insediamenti civili che non scaricano in pubbliche fognature”* di denunciare la posizione all'autorità nei modi e tempi disposti da questa.

Spettava, dunque, al Comune adeguarsi alla normativa in tal senso.

Ancor più poiché la scuola, solo con la già menzionata L. n. 59/97, ha acquistato autonomia giuridica e, dunque, solo successivamente è diventata soggetto distinguibile dal Comune proprietario, imputabile di responsabilità propria per fatto illecito.

Di conseguenza, si può ritenere che il Comune, quale proprietario dell'immobile e, dunque, artefice dello scarico abusivo, abbia concorso nell'illecito con chi – l'istituto scolastico – materialmente commette la violazione.

*

4.2. Responsabilità solidale ai sensi dell'art. 6 della L. n. 689/1981

L'art. 6 della L. n. 689/1981 annovera una serie di figure di *responsabili solidali* – oltre a quelle indicate al 3° co. come sopra approfondite – in virtù della relazione intercorrente tra l'obbligato in solido e la cosa utilizzata strumentalmente per la commissione della violazione, ovvero il *“proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione”*.

La norma sembra costruita, infatti, sulla base della disciplina civilistica in materia di responsabilità da custodia di cose, prevedendo *“la responsabilità solidale di chi viola il dovere di vigilanza, salvo che non provi di aver potuto impedire il fatto. Il proprietario, dunque, è responsabile in solido tanto nel caso di bene mobile tanto nel caso di bene immobile”*¹⁸.

Così, nel caso di cosa immobile, permanendo in capo al proprietario poteri di controllo, vigilanza e di custodia, questi – ovvero il Comune – conserva comunque un effettivo potere sulla cosa – nel caso di specie la scuola – ceduta in godimento a terzi.

Dello stesso avviso, la Corte di Cassazione in tema di locazione: *“malgrado il contratto di locazione comporti il trasferimento al conduttore dell'uso e del godimento sia della singola unità immobiliare sia dei servizi accessori e delle parti comuni dell'edificio, una siffatta detenzione non esclude i poteri di*

Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto”.

15 Cass. civ. Sez. I, 08/02/2016, n. 2406.

16 Legge n. 319/1976 “Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”.

17 Art. 15 L. n. 319/1976: *“I titolari degli scarichi già in essere provenienti da insediamenti civili che non scaricano in pubbliche fognature sono tenuti a denunciare la loro posizione all'autorità comunale nei modi e nei tempi da essa disposti”*.

18 Trib. Roma Sez. II 01/07/2010.

SCARICHI

di Giulia Todini

controllo, di vigilanza e, in genere, di custodia spettanti al proprietario-locatore, il quale conserva un effettivo potere fisico sulla entità immobiliare locata - ancorché in un ambito in parte diverso da quello in cui si esplica il potere di custodia del conduttore - con conseguente obbligo di vigilanza sullo stato di conservazione delle strutture edilizie e sull'efficienza degli impianti”¹⁹.

Alla luce di quanto sopra è possibile riconoscere una responsabilità per lo scarico di acque reflue senza autorizzazione anche al Comune quale proprietario dell'immobile e, dunque, tenuto al controllo sull'operato della scuola in materia ambientale.

*

A tal fine è utile precisare che le diverse figure di responsabili solidali previste dall'art. 6 – coobbligati in virtù della relazione intercorrente con la cosa usata strumentalmente (1°co.) e i coobbligati in virtù del rapporto peculiare con la persona che ha commesso l'illecito (3° co.) - non sono alternative, ma possono tra loro cumularsi.

Di conseguenza, l'identificazione come responsabile solidale del proprietario della cosa usata per commettere l'illecito ai sensi del comma 1° dell'art. 6 non esclude la possibilità di fare riferimento ad ulteriori obbligati in solido in virtù degli altri commi del medesimo art. 6²⁰.

Da ciò, permanendo la possibilità di sanzionare in solido all'istituto scolastico anche il Comune²¹, il trasgressore dovrà – per tutto quanto sopra espresso - individuarsi nel Sindaco pro-tempore del Comune interessato, rimanendo al medesimo Comune la veste di soggetto obbligato in solido ai sensi dell'art. 6, 3° co.

CONCLUSIONI

Per tutto quanto sopra, nel caso di specie può, dunque, affermarsi la responsabilità del Dirigente Scolastico, quale persona fisica a cui è legata indissolubilmente ai sensi dell'art. 6, 3° co. della L. n. 689/1981 una *responsabilità in solido* dell'Istituto scolastico.

Inoltre, può riconoscersi la responsabilità del Sindaco pro-tempore, quale persona fisica a cui è legata indissolubilmente ai sensi dell'art. 6, 3° co. della L. n. 689/1981 una *responsabilità in solido* del Comune:

- in concorso con il Dirigente scolastico ai sensi dell'art. 5 della L. n. 689/1981 (autonoma sanzione)
- ovvero, in alternativa in solido con il Dirigente Scolastico ai sensi dell'art. 6, 1° co. della L. n. 689/1981 (unica sanzione)

Rimane ferma, in ogni caso, la prova da parte del sanzionato della buona fede nel caso in cui, ai sensi dell'art. 3 della L. n. 689/1981 la violazione è commessa per errore sul fatto e “*l'errore non è stato determinato da colpa*”.

Scarichi di acque reflue: natura, autorizzazioni e sanzioni. Il caso di un istituto scolastico umbro

19 Cass. civ. sez III 27/07/2011 n. 16422.

20 “*Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*” M. Santoloci – S. Pallotta Ed. Laurus Robuffo 2004.

21 Non si può tacere che con sentenza n. 593/09 la Corte dei Conti ha riconosciuto una responsabilità amministrativa erariale al dirigente del servizio tecnico e segretario comunale per danno alle casse dell'Ente derivante dal riconoscimento di un debito fuori bilancio pagato dal Comune a titolo di sanzione amministrativa.

Tale sanzione – che, si evidenzia, non è stata oggetto di pronuncia nel merito – era stata tuttavia emanata dalla Provincia di Mantova con prot. 1174 del 10 gennaio 2005 nei confronti del sindaco pro-tempore del Comune per lo “*scarico negli strati superficiali del sottosuolo dei reflui provenienti dalla scuola materna sita nella frazione di Cereta in assenza del necessario titolo abilitativo definitivo*”.

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

“Trasporto transfrontaliero. In caso di contrasto con l'Autorità di transito?”

di NIKY SEBASTIANI

Avvocato-Associate

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Come noto agli operatori del settore, la normativa relativa al trasporto transfrontaliero dei rifiuti è piuttosto complicata ed articolata.

Tuttavia, nell'ambito di tale disciplina, una particolare difficoltà interpretativa si manifesta (in quanto ipotesi non disciplinata) qualora l'*autorità di transito* ritenga – diversamente dalle *autorità di spedizione e di destinazione* – che il materiale oggetto della spedizione debba essere qualificato come *rifiuto*.

In tale ipotesi, infatti, vi sono due autorità (quella di *spedizione* e quella di *destinazione*) che considerano il materiale spedito non soggetto al Regolamento UE 1013/2006¹ – in quanto qualificato, secondo le relative disposizioni legislative, come *End of Waste* – mentre l'*autorità di transito* richiede che il medesimo – in quanto identificato come *rifiuto* – debba essere accompagnato dall'Allegato VII del citato Regolamento.

Pertanto, con il presente contributo si cercherà di fare chiarezza sulla questione.

IN SINTESI

- L'art. 28 del Regolamento 1013/2006 prevede che qualora le autorità siano in disaccordo sulla qualificazione (quale *rifiuto* o meno) di un determinato materiale, quest'ultimo deve essere gestito come *rifiuto*;
- l'art. 3 del regolamento cit. prevede *due* specifiche e differenti procedure per la spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione Europea - con o senza transito attraverso *paesi terzi*: la *procedura di informazione* ex art. 18 (cd. *procedura semplificata*) e la *procedura di notifica ed autorizzazione preventive scritte* ex artt. 4 e ss.
- il trasporto transfrontaliero della *carta da macero* – qualora considerata *rifiuto* – è soggetta *esclusivamente* alla *procedura di informazione* di cui agli artt. 18 e ss. del Regolamento cit.;
- l'art. 28 del Regolamento cit. si applica *anche* al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde* - soggetti alla cd. *procedura semplificata* ex art. 18.

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

Premessa

La fattispecie oggetto del presente contributo prende le mosse dall'ipotesi in cui, nell'ambito del trasporto, dall'Italia alla Germania, dei prodotti esitati dal recupero della *carta da macero* – considerati, sia dallo Stato di *spedizione* che da quello di *destinazione*, quali *non rifiuti* – l'autorità di transito qualifichi i medesimi come *rifiuti*.

In particolare, infatti, nell'ipotesi in commento, la *carta da macero* prodotta in Italia da diversi *recuperatori* – qualificata, nel rispetto della normativa nazionale, come *End of Waste* (non rifiuto) – viene trasferita a diverse cartiere tedesche le quali, a loro volta, lo impiegano direttamente per le proprie produzioni. Nonostante tale materiale cellulosico sia considerato un *End of Waste* – cioè un *non rifiuto* – sia dalle Autorità Italiane (*paese di spedizione*) che da quelle Tedesche (*paese di destinazione*), le Autorità Austriache e quelle Svizzere, c.d. di *transito* (in quanto, a seconda del luogo di partenza, il mezzo – per arrivare a destinazione – deve necessariamente attraversare o l'Austria o la Svizzera) impongono di qualificare il medesimo come *rifiuto* e, conseguentemente, di accompagnarlo – durante il tragitto sul loro territorio nazionale – con il modulo di cui all'Allegato VII del Regolamento Ue 1013/2006 relativo al trasporto transfrontaliero dei rifiuti.

Pertanto, alla luce di quanto sopra il presente contributo si propone di fornire specifiche delucidazioni in ordine:

- alla legittimità della posizione delle Autorità Austriache e Svizzere – che, come detto, richiedono che il materiale in esame sia accompagnato, durante il trasporto sul loro territorio, dal modulo di cui all'Allegato VII del Regolamento Ue 1013/2006 – e, quindi, se il materiale cellulosico in esame debba essere effettivamente gestito come *rifiuto* piuttosto che come *End of Waste*;
- se la circostanza che le Autorità Austriache e Svizzere impongono di considerare il materiale in esame come *rifiuto*, comporta che il medesimo “*retroceda*” a rifiuto anche in Italia, cioè sin dall'inizio del relativo trasporto.

Orbene, dopo aver ricostruito in modo più dettagliato la fattispecie concreta ed aver effettuato un breve *excursus* sulla disciplina dell'*End of Waste*, il presente approfondimento fornirà le delucidazioni sopra indicate distinguendo:

- le ipotesi in cui il mezzo di trasporto transita

attraverso l'Austria;

- dalle ipotesi in cui il medesimo attraversa il territorio Svizzero.

Ed, invero, tale distinzione si rende necessaria in quanto l'Austria – a differenza della Svizzera – è uno Stato membro dell'Unione Europea.

Ciò posto, si rappresenta quanto segue.

1. Cenni sulla cessazione della qualifica di rifiuto (cd. *End of Waste*)

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 condizioni, e segnatamente:

1 Regolamento 14 giugno 2006, n. 1013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti.

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

- che il rifiuto venga sottoposto ad una operazione di *recupero*²;
- che il medesimo soddisfi determinati criteri specificati dalla predetta norma utili al rispetto delle condizioni di recupero di cui alle lettere da a) a d)³.

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 comunitaria⁴ e riguardano esclusivamente i rottami metallici, i rottami di vetro e i rottami di rame (Regolamento 333 del 2011 “*Criteri per determinare quando alcuni rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti (“end of waste”) - Ferro, acciaio e alluminio*”, Regolamento 1179 del 10 dicembre 2012 “*recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*”, Regolamento (UE) n. 715/2013 del

25 Luglio 2013 recante “*I criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio*”.

Pertanto, nelle more dell'adozione di tali ulteriori decreti, si devono applicare:

- Per le *procedure semplificate* di recupero, i criteri previsti da:

- il D.M. 5 febbraio 1998⁵;
- il D.M. 161 del 2002⁶;
- il D.M. 269 del 2005⁷,

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

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

- 2 Ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. t) del TUA, per “*recupero*” si intende “*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero*”.
- 3 In particolare, relativamente a tali condizioni si evidenzia che:
 - la **prima condizione** discende dalla stessa definizione di rifiuto. Infatti, ove una sostanza o un oggetto sia utilizzato comunemente (nel senso di utilizzo “*generalmente accettato e diffuso*”) per specifici scopi, si riduce il rischio che questi sia oggetto di un disfarsi;
 - la **seconda condizione** ha la funzione di porre un'ulteriore garanzia affinché l'oggetto/la sostanza non sia oggetto di un disfarsi. In presenza di un mercato/di una domanda, infatti, tale rischio si riduce ulteriormente;
 - la **terza condizione** prevede, sostanzialmente, che l'immissione nel mercato e lo scambio della sostanza/oggetto non possono essere compiuti *contra jus*, cioè in spregio alle normative interne, anche **tecniche**, di natura civile, amministrativa e penale che ne regolano la fabbricazione e circolazione. In altre parole, la sostanza/oggetto deve rispettare tutti i requisiti e le prescrizioni relative ai prodotti e alla protezione della salute e dell'ambiente in relazione al suo utilizzo specifico;
 - la **quarta condizione**, fa riferimento ai limiti quali-quantitativi delle emissioni autorizzate, nel senso che l'utilizzo del non (più) rifiuto non deve determinare situazioni ambientalmente sfavorevoli né cagionare danni alla salute umana.
- 4 Per completezza, si evidenzia che il legislatore ha adottato, relativamente al CSS, il D.M. 14 Febbraio 2013, n. 22 recante “*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 Aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni*”.
- 5 Decreto Ministeriale 5 febbraio 1998
Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.
- 6 Decreto Ministeriale 12 giugno 2002, n. 161
Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate.
- 7 Decreto Ministeriale 17 novembre 2005, n. 269
Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate.

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

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**⁸.

Pertanto, alla luce di quanto sinora argomentato in merito all'*End of Waste* emerge che **qualora il recuperatore sottopone il rifiuto a determinate operazioni di recupero** – conformi, a secondo dei casi, o ai citati regolamenti o al provvedimento autorizzativo – **il medesimo può essere considerato un non rifiuto**, ovvero **una sostanza od oggetto al pari di altri prodotti**. In altri termini, è **il recuperatore che attribuisce (rectius, che decide di attribuire) tale qualifica al (vecchio) rifiuto, sottoponendolo al proprio trattamento di recupero** (sempre che, ovviamente, tale trattamento sia conforme ai citati regolamenti o a quanto previsto nel relativo provvedimento autorizzativo).

*

Ebbene, applicando quanto sopra alla fattispecie oggetto del presente approfondimento, emerge che **il materiale cellulosico esitato dal trattamento di recupero cui è stata assoggettata la carta da macero rappresenta un End of Waste (ossia, un non rifiuto) in quanto i recuperatori la sottopongono ad un trattamento pienamente conforme al DM 5 febbraio 1998 o, in caso autorizzazione ordinaria ex art. 208 del TUA, a quanto previsto nel relativo provvedimento autorizzativo e che, in ogni caso, la composizione, le caratteristiche e le qualità di tale materiale cellulosico sono conformi alla Norma UNI-EN 643⁹ - e vale a dire la pertinente norma tecnica di conformità che, pertanto, qualora rispettata, rende legale il loro impiego**.

Pertanto, anche nella fattispecie in esame, è **il recuperatore che attribuisce (rectius, che decide di attribuire) la qualifica di End of Waste al materiale cellulosico esitante dalla carta da macero, sottoponendo quest'ultima al proprio trattamento di recupero** (e che, tra l'altro, rende il materiale cellulosico conforme alla Norma UNI-EN 643).

Per tale ragione, quindi, **tale materiale è generalmen-**

te trasportato nel territorio nazionale – sia italiano che tedesco – come una qualsiasi altra merce e, quindi, con un semplice Documento di Trasporto (e non già con il formulario ex art. 193 del TUA).

Alla luce di siffatta normativa, pertanto, risulta che la qualifica del materiale in esame come *End of Waste* sia totalmente coerente con la normativa nazionale.

Preliminarmente si rammenta che ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. a) del TUA, per rifiuto si intende *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

A riprova di quanto dedotto, e quindi della ricorrenza dell'*End of Waste*, si rileva che – in ogni caso – non ricorrono le condizioni affinché un determinato bene o sostanza sia considerato un rifiuto.

In sostanza, quindi, il Legislatore prevede *tre* diverse ipotesi al ricorrere delle quali un determinato bene diventa un *rifiuto* e vale a dire:

- **qualora il detentore se ne disfi**. Tale condizione fa riferimento ad un fatto oggettivo. Tramite una semplice azione – il disfacimento – il detentore/produttore stabilisce su base volontaria di porre fine alla *“vita”* di un determinato bene e/o materiale in quanto non ha interesse a trarne alcun utilizzo.
- **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 risolvendosi in un'operazione induttiva (normalmente in rilievo in occasione processuale in relazione a subite contestazioni) attraverso la quale devono essere ricercati quegli indizi che palesano una prossima volontà del produttore di voler procedere in tal senso¹⁰.
- **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.).

Ebbene, posto che il recuperatore abbia ottenuto un prodotto secondario che raggiunge determinati

8 Tale articolo prevedeva - nella specifica lett. a) - che *“a) fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181-bis, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59”*.

La citata normativa, quindi, inseriva all'art. 181-bis, relativo alla c.d. *Materie Prime Secondarie* (sostanzialmente il corrispettivo dell'attuale art. 184-ter) - ora abrogato - la possibilità di ricondurre la valutazione circa l'effettivo recupero di un rifiuto, non solo agli ormai noti provvedimenti legislativi, quali i D.M. citati, **bensì anche ai provvedimenti di autorizzazione di cui agli artt. 208, 209 e 210**. L'art. 210 è stato abrogato dal d.lgs. 205 del 2010, l'art. 209 è invece riferito a *“Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale”*.

9 Norma UNI-EN 643

Lista europea delle qualità unificate di carta e cartone da riciclare

10 La più autorevole dottrina (M. SANTOLOCI, V. VATTANI, in *“Rifiuti e non rifiuti. Percorso trasversale tra passi di*

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

standard tecnici, risulta evidente che lo stesso non se ne disfi ovvero non intenda disfarsene e - stante la normativa italiana - non esiste neanche un obbligo a procedere in tal senso.

Vero è, tuttavia, che si dovrà procedere nel prosieguo del presente approfondimento verificando se quanto richiesto dalle Autorità Austriache e Svizzere, alla luce della normativa sul trasporto transfrontaliero, determini un obbligo di considerare tale *carta da macero* come rifiuto, sin dall'impianto di recupero.

2. In caso di transito del mezzo di trasporto sul territorio austriaco

Come anticipato nelle premesse, nella fattispecie esaminata nel presente approfondimento le Autorità Austriache richiedono che il materiale in esame sia accompagnato, durante il trasporto sul loro territorio, con il modulo di cui all'allegato VII del Regolamento UE 1013/2006, ritenendo che la *carta da macero* in esame sia un c.d. *rifiuto*.

Ciò determina la necessità di verificare se un c.d. *paese di transito*¹¹ possa incidere sulla qualifica o meno di rifiuto rispetto a quanto stabilito dall'autorità di spedizione e di destinazione e se lo stesso possa incidere sulla normativa nazionale relativa all'End of Waste/rifiuto.

A tal fine si ritiene opportuno richiamare l'art. 28 (*Disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti*) co. 1 del regolamento cit., 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 materia-*

li 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*¹² afferma che:

- qualora le autorità 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 - 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 comunque 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 inderogabilmente ad entrambe le Autorità Competenti di qualificare il materiale spedito, sin dall'origine, sempre e comunque come *rifiuto* al fine di assicurare, in massimo grado ed in via precauzionale, la qualità dell'ambiente e della salute umana (oltre a favorire una più uniforme applicazione del regolamento stesso)¹³.

Tale disposizione, pertanto, è un chiaro esempio della *prevalenza* del diritto comunitario su quello inter-

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

fatto e regole formali nel campo della gestione di rifiuti", Diritto all'Ambiente, 2012, p. 28) 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 (Cass. Pen. Sez. III, sentenza n. 41836 del 30 settembre 2008; Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 34753 del 26 novembre 2011).

11 Art. 2 (*Definizioni*) lett. 24) del regolamento per "*paese di transito*" si intende "*qualsiasi paese, diverso dal paese di spedizione o di destinazione, attraverso il cui territorio è prevista o ha luogo la spedizione di rifiuti*".

12 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 principio 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*".

13 Tuttavia, tale disposizione pone un *limite spaziale* e detta una *condizione giuridica*.

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

no 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.

*

Orbene, esplicitato l'effettivo significato della disposizione richiamata, a questo punto è necessario individuare se la stessa sia astrattamente applicabile

alle fattispecie – quale quella in esame – relative al trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde* che sono soggetti alla peculiare *procedura di informazione* (cd. *procedura semplificata*) di cui all'art. 18 del regolamento, nonché al caso in cui il disaccordo provenga da un'*autorità di transito*.

A tal proposito, infatti, si rammenta che, per quanto concerne la spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione Europea, con o senza transito attraverso paesi terzi, l'art. 3¹⁴ del regolamento UE n. 1013 del 2006, prevede *due* specifiche e differenti procedure:

In particolare:

- Il **limite** posto è di natura territoriale e suppone il rispetto dell'ordinamento giuridico (cioè della sovranità) dell'Autorità di destinazione: "ciò avviene" fatto "[...] salvo il diritto del paese di destinazione di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale". Ciò sta a significare che la facoltà di applicare ai materiali spediti il diritto interno dell'importatore (e, cioè, la facoltà di sottoporre i medesimi alla disciplina del paese di destinazione) ha un preciso inizio di decorrenza di tipo spaziale e cronologico. Benché generica, infatti, l'espressione "*dopo il loro arrivo*" sta ad indicare il tempo e il luogo di ingresso nel territorio dello Stato importatore (e non il momento e il luogo di consegna presso l'impresa di destinazione o la sede dell'importatore, a seguito dell'attraversamento di un parte, più o meno lunga, del paese di destinazione). In sostanza, quindi, è da tale momento e da detto confine che vige ed è cogente "*il diritto del paese di destinazione [...] di trattare i materiali spediti [...] conformemente alla legislazione nazionale*". Pertanto, qualora secondo il paese di spedizione il materiale debba essere considerato come rifiuto mentre secondo quello di destinazione come non rifiuto, l'organizzatore della spedizione - sottoposto alla giurisdizione del paese di spedizione - dovrà assicurarsi che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'Allegato VII, ex art. 18, co. 1, lett. a) del Regolamento. Una volta entrato nel paese di destinazione, il materiale importato come rifiuto (e sottoposto, in precedenza, alla disciplina del regolamento per tutti i passaggi e le incombenze da quest'ultimo regolato) sarà automaticamente definibile, secondo la legislazione interna, in modo diverso (da ciò nasce l'originario disaccordo) e cioè come *End of Waste* o sottoprodotto e ne seguirà la disciplina propria: che è quella della merce e non del rifiuto.
- La **condizione giuridica** per giustificare e consentire tale mutamento di qualifica consiste nella conformità dell'ordinamento giuridico dell'Autorità di destinazione – in punto di qualificazione del materiale come non rifiuto – alla normativa comunitaria o internazionale.

Si precisa che la soluzione escogitata dall'art. 28, co. 1, seconda parte – ovverosia la possibilità di trattare i materiali spediti, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale del paese di destinazione (sempre che tale legislazione sia conforme alla normativa comunitaria o al diritto internazionale) - non introduce un caso di prevalenza del diritto interno (quello del paese di destinazione) su quello comunitario, che suonerebbe del tutto eccezionale, considerando che la norma impone che, in caso di disaccordo, "*i materiali siano trattati come rifiuti*". Tale prevalenza, infatti, confliggerebbe, con i principi che governano i rapporti tra i due ordinamenti - nazionale e comunitario - i quali assegnano la "primazia" del secondo sul primo, in tale ambito (di gestione dei rifiuti), secondo le norme del Trattato.

In realtà, il rispetto della legislazione nazionale dell'importatore, all'interno del proprio territorio, viene assicurato in quanto il contrasto sulla classificazione del materiale come rifiuto sussiste, a ben vedere, solo e soltanto, con l'Autorità competente di spedizione (cioè con la legislazione di un altro Stato membro e non con l'ordinamento comunitario).

A ben vedere l'U.E. non prende posizione in favore dell'uno o dell'altro dei due "*contendenti*" (le autorità di spedizione e/o le parti contraenti) ma, all'opposto, consente all'esportatore di qualificare la sostanza come rifiuto e all'importatore di riclassificarlo, "*in conformità alla propria legislazione*", E.o.W limitandosi a sottoporre, in via precauzionale, la spedizione del materiale al regime dei rifiuti e contestualmente a riconoscere "*il diritto del paese di destinazione*" di ri-qualificare lo stesso materiale come merce.

14 Art. 3 (*Quadro procedurale generale*) Regolamento UE n. 1013 del 2006

"1. Sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, previste dalle disposizioni del presente titolo, le spedizioni dei seguenti rifiuti:

a) se destinati ad operazioni di smaltimento: tutti i rifiuti;

b) se destinati ad operazioni di recupero:

i) i rifiuti elencati nell'allegato IV, che comprende fra l'altro i rifiuti elencati negli allegati II e VIII della convenzione di Basilea;

ii) i rifiuti elencati nell'allegato IV A;

iii) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;

iv) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

- La **procedura di informazione** ex art. 18 (cd. *procedura semplificata*). In particolare, tale procedura si applica alle spedizioni - in quantità superiore ai venti chili - dei seguenti rifiuti, destinati al recupero:
 - i rifiuti contenuti negli allegati III o III B;
 - le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58 del regolamento in commento.
- La **procedura di notifica ed autorizzazione preventive scritte** (artt. 4 e ss.) Tale ben più gravosa procedura¹⁵ si applica alle spedizioni:
 - di tutti i rifiuti destinati a smaltimento;

- dei rifiuti destinati al recupero:
 - i. che sono elencati nell'allegato IV o IV A del regolamento cit.;
 - ii. che non risultano classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;
 - iii. le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A - tranne se elencati nell'allegato III A.

Ebbene, stante che la **carta da macero** rientra espressamente nell'Allegato III del regolamento comunitario – definito “*Elenco dei rifiuti soggetti agli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18*” o, più semplicemente, “*Elenco Verde*” – il trasporto (transfrontaliero) di tale tipologia di rifiuti risulta essere soggetta **esclusivamente alla procedura di informazione di cui agli artt. 18¹⁶ e ss.**

nell'allegato III A.

2. Se la quantità dei rifiuti spediti supera 20 kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18 le spedizioni dei seguenti rifiuti destinati al recupero:

a) i rifiuti elencati nell'allegato III o III B,

b) le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58.

3. Se presentano una delle caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 91/689/CEE, i rifiuti elencati nell'allegato III, in casi eccezionali, sono soggetti alle disposizioni che sarebbero ad essi applicabili se fossero elencati nell'allegato IV. Tali casi sono trattati a norma dell'articolo 58.

4. Le spedizioni di rifiuti esplicitamente destinati alle analisi di laboratorio allo scopo di accertare le loro caratteristiche fisiche o chimiche o di determinare la loro idoneità ad operazioni di recupero o smaltimento non sono soggette alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte di cui al paragrafo 1. In luogo di tale procedura si applicano le regole procedurali di cui all'articolo 18. Il quantitativo di rifiuti che fruiscono dell'esenzione riservata ai rifiuti esplicitamente destinati alle analisi di laboratorio è determinato in base alla quantità minima ragionevolmente necessaria per effettuare correttamente l'analisi in ciascun caso particolare e non deve superare i 25 kg.

5. Le spedizioni di rifiuti urbani non differenziati (voce 20 03 01) provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui tale raccolta comprende anche rifiuti provenienti da altri produttori, destinati a impianti di recupero o smaltimento sono soggette, a norma del presente regolamento, alle stesse disposizioni previste per le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento”.

15 Ed invero, a mero titolo informativo, si evidenzia – sinteticamente - che tale procedura è articolata nel modo seguente:

- ai sensi dell'art. 4 del regolamento, la *procedura di notifica* prevede che il notificatore deve trasmettere una *notifica* scritta preventiva all'autorità competente di spedizione (che provvede ad inoltrarla), la quale deve contenere:
 - Documento di notifica e documento di movimento;
 - informazioni e documenti che corredano i documenti di notifica e di movimento;
 - Informazioni e documenti aggiuntivi (se richiesti da una delle autorità competenti interessate);
 - Il contratto stipulato fra il notificatore e il destinatario per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti notificati;
 - Gli estremi di una garanzia finanziaria o di un'assicurazione equivalente;
- Successivamente, in riferimento all'autorizzazione preventive scritte, l'art. 9 del regolamento prevede che:
 - Le autorità competenti di destinazione, spedizione e transito dispongono di un termine di 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione per prendere una delle seguenti decisioni scritte debitamente motivate in relazione alla spedizione notificata:
 - a) autorizzazione senza condizioni;
 - b) autorizzazione corredata delle condizioni di cui all'articolo 10 del regolamento;
 - c) obiezioni ai sensi degli articoli 11 e 12 del regolamento.

16 Articolo 18 (Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni) Regolamento 101013/2006

“1. I rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, destinati ad essere spediti sono soggetti ai seguenti obblighi procedurali:

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

Posta tale preliminare ma necessaria digressione, al fine di valutare 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*” - come definite dai punti 19¹⁷ e 20¹⁸ dell'art. 2 - 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.¹⁹. Tali autorità, tuttavia, non compaiono nella *procedura semplificata* - ovverosia nella procedura seguita (*rectius*, imposta) nella fattispecie in esame (trasporto transfrontaliero, fra stati membri, di rifiuti contenuti della *lista verde*) - la quale interessa le sole

parti contraenti [che nella fattispecie oggetto del presente contributo sono l'organizzatore della spedizione, il generatore dei rifiuti (il *recuperatore* italiano) e l'importatore (la cartiera tedesca)], sottoposte, tra le altre cose, agli *obblighi di informazione* e di stipula del contratto, di cui all'art. 3 co. 2 cit.

Sembrerebbe, dunque, che tale disposizione non sia applicabile alla fattispecie in esame.

Tuttavia, a ben vedere, tale omessa ed esplicita previsione **non significa né comporta** - come sostenuto da autorevole dottrina²⁰ - **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 “*Disposizio-*

a) *per facilitare il monitoraggio delle spedizioni di tali rifiuti, il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione che organizza la spedizione assicura che i rifiuti siano accompagnati dal documento contenuto nell'allegato VII;*

b) *il documento contenuto nell'allegato VII è firmato dal soggetto che organizza la spedizione prima che questa abbia luogo e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario al momento del ricevimento dei rifiuti in questione.*

2. *Il contratto di cui all'allegato VII tra il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario incaricato del recupero dei rifiuti acquista efficacia quando la spedizione ha inizio e comprende l'obbligo, qualora la spedizione dei rifiuti, o il loro recupero, non possa essere completata come previsto o qualora sia stata effettuata come spedizione illegale, per il soggetto che organizza la spedizione o, qualora quest'ultimo non sia in grado di completare la spedizione dei rifiuti o il loro recupero (ad esempio, perché insolvente), per il destinatario, di:*

a) *riprendere i rifiuti o assicurarne il recupero in modo alternativo, e*

b) *provvedere, se necessario, al deposito dei rifiuti nel frattempo.*

Il soggetto che organizza la spedizione o il destinatario fornisce copia del contratto su richiesta dell'autorità competente interessata.

3. *A fini di ispezione, di controllo dell'applicazione, di programmazione e di statistica, gli Stati membri possono, conformemente alla legislazione nazionale, chiedere informazioni di cui al paragrafo 1 sulle spedizioni contemplate dal presente articolo.*

4. *Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono soggette ai vincoli di riservatezza eventualmente previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”.*

Tale procedura - espressamente disciplinata all'art. 18 del regolamento - prevede sostanzialmente che il soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione assicuri che i rifiuti siano accompagnati dal **documento** contenuto nell'allegato VII del citato regolamento. Tale documento deve essere firmato dal soggetto che organizza la spedizione - prima che questa abbia luogo - e dall'impianto di recupero o dal laboratorio e dal destinatario, al momento del ricevimento dei rifiuti.

17 Ai sensi dell'art. 3, punto 19, 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*”.

18 Ai sensi dell'art. 3, punto 20, per *autorità competente di destinazione* si intende “*l'autorità competente per la zona verso la quale è prevista o ha luogo la spedizione, o nella quale si effettua il carico a bordo dei rifiuti prima del recupero o dello smaltimento in una zona non soggetta alla giurisdizione di alcun paese*”.

19 Ad esempio:

- l'autorità di spedizione si occupa:
 - del rilascio del documento di notifica e del documento di movimento al notificatore;
 - della trasmissione della notifica all'autorità di destinazione, ecc.
- l'autorità di destinazione si occupa:
 - della richiesta di informazioni e documenti;
 - della conferma di ricevimento;
 - del rilascio delle autorizzazioni, ecc.

20 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)

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

ni 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*.

*

Posto quanto sopra si deve però rilevare che la norma prevede uno strumento di composizione del dissenso solo:

- tra le Autorità di spedizione e di destinazione, in caso di *notifica*;
- tra le parti contraenti, in caso di *procedura semplificata*.

È necessario, quindi, valutare se la disposizione in questione – relativa, appunto, all’ipotesi di disaccordo tra le autorità di spedizione e destinazione (in merito alla qualificazione di determinati materiali come rifiuti) – possa concretamente applicarsi anche alla fattispecie in esame, in cui il disaccordo sorge tra i contraenti e le autorità del paese di transito.

*

Ebbene, aderendo ad una prima interpretazione, certamente più garantista, sembrerebbe che la disposizione in esame possa essere applicabile in via di analogia anche alla fattispecie in commento (o, meglio, che la *ratio* della disposizione sia analogicamente applicabile anche alla fattispecie *de qua*).

A tal fine, infatti, posto che il Regolamento 1013/2006 è finalizzato:

- alla sorveglianza ed al controllo del trasporto di rifiuti secondo modalità che tengano conto della necessità di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente e della salute umana dei paesi coinvolti nel trasporto di rifiuti;
- e, quindi, in sostanza, alla protezione dell’ambiente e, in particolar modo, di quello dei paesi interessati dalla spedizione di rifiuti,

sembrerebbe che l’art. 28 si possa applicare analogicamente anche a quelle ipotesi in cui l’autorità del paese di transito si trovi in disaccordo con quelle di spedizione e destinazione in merito alla qualificazione di determinati materiali.

Ed, invero, il paese di transito, pur se chiaramente distinto da quelli di partenza e di arrivo (della spedizione), è inevitabilmente soggetto – al pari degli altri due – a tutti i rischi (ambientali e per la salute pubblica) derivanti dall’esecuzione di tale operazione (il trasporto) sul proprio territorio.

In altre parole, nella misura in cui il paese di spedizione e quello di destinazione possono sollevare contestazioni in ordine alla qualificazione di un determinato materiale, sembrerebbe che possa analogamente farlo (appunto, in via analogica) anche il paese di transito.

Pertanto, applicando quanto sopra alla fattispecie in esame c’è chi potrebbe sostenere che, stante che le Autorità Austriache considerano il materiale cellulosico oggetto di spedizione quale rifiuto, il medesimo debba essere effettivamente qualificato e gestito – almeno in tale paese – quale rifiuto, con conseguente utilizzo del modulo di cui all’Allegato VII del Regolamento n. 1013/2006.

Attesa quindi la primazia del diritto comunitario su quello nazionale, si genererebbe così un obbligo di considerare quel bene o quella sostanza come rifiuto. A sostegno di tale interpretazione – e cioè della legittima qualificazione del materiale in esame come rifiuto – potrebbe richiamarsi la circostanza che nell’ambito del trasporto transfrontaliero di rifiuti contenuti della *lista verde* soggetti alla cd. *procedura semplificata* (a differenza di quella ordinaria ex art. 4 e ss.) non vi è lo specifico e puntualmente disciplinato intervento delle Autorità di spedizione, di destinazione e di transito, di talché dovrebbe ritenersi che sono tutte coinvolte e competenti a pronunciarsi nella spedizione che investe il loro territorio.

*

Vero è, che a tale interpretazione appena esposta se ne può opporre un’altra fornita dal tenore letterale della norma.

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l’Autorità di transito?

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

A ben vedere, infatti, si può ragionevolmente affermare che l'art. 28 del Regolamento cit. non è in realtà applicabile in via analogia alla fattispecie oggetto del presente approfondimento e, conseguentemente, la richiesta delle Autorità Austriache - ad avviso dello scrivente - non può ritenersi legittima.

Ed invero, laddove la disposizione in commento - e vale a dire l'art. 28 cit. - si riferisce *esclusivamente ed espressamente*:

- all'autorità competente di spedizione;
- all'autorità competente di destinazione,
- **ma non all'autorità di transito,**

la stessa - consapevolmente - esclude che la predetta autorità possa avere competenze ovvero titolo circa la qualifica, o meno, dell'*End of Waste*, come rifiuto. In altre parole, nella misura in cui l'art. 28 cit. non menziona *espressamente* e deliberatamente l'*autorità di transito* (bensì, solo l'*autorità di spedizione e destinazione*), deve ritenersi che la medesima autorità non possa sollevare legittime contestazioni in ordine alla qualificazione di un determinato materiale (che, appunto, transita sul proprio territorio).

Ed, invero, qualora il legislatore comunitario avesse voluto effettivamente attribuire tale potere *anche* alle *autorità del paese di transito*, le avrebbe espressamente menzionate nel testo dell'art. 28 cit.

A tal fine si evidenzia, infatti, che sono molteplici e numerose le disposizioni del regolamento che richiamano esplicitamente le *autorità di transito*.

A titolo esemplificativo, si evidenzia che:

- innanzitutto, l'art. co. 1, num. 21 definisce «*autorità competente di transito*» «*l'autorità competente per qualsiasi paese, diverso da quello dell'autorità competente di spedizione o di destinazione, attraverso il cui territorio è prevista o ha luogo la spedizione di rifiuti*»;
- l'art. 9 (*Autorizzazioni da parte delle autorità competenti di destinazione, spedizione e transito e termini per il trasporto, il recupero o lo smaltimento*) richiama più volte tale autorità prevedendo che «*1. Le autorità competenti di destinazione, spedizione e transito dispongono di un termine di 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione di cui all'articolo 8 per prendere una delle seguenti decisioni scritte debitamente motivate in relazione alla spedizione notificata:* [...]

Se nel suddetto termine di 30 giorni non è sollevata alcuna obiezione si presume che vi sia l'autorizzazione tacita dell'autorità competen-

te di transito.

2. Le autorità competenti di destinazione, spedizione e, se del caso, transito trasmettono per iscritto la loro decisione e le relative motivazioni al notificatore nel termine di 30 giorni di cui al paragrafo 1 con copia alle altre autorità competenti interessate.

3. Le autorità competenti di destinazione, spedizione e, se del caso, transito notificano la loro autorizzazione scritta apponendo il loro timbro, firma e data sul documento di notifica o sulle copie dello stesso [...]»;

- allo stesso modo, l'art. 10 richiama più volte l'*autorità di transito*. In particolare, infatti, tale disposizione prevede che «*1. Le autorità competenti di spedizione, destinazione e transito hanno facoltà, nel termine di 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione a norma dell'articolo 8, di fissare le condizioni cui è subordinata la loro autorizzazione alla spedizione notificata. Tali condizioni possono fondarsi su uno o più motivi tra quelli specificati all'articolo 11 o all'articolo 12.*

2. Le autorità competenti di spedizione, destinazione e transito possono inoltre, nel termine di 30 giorni di cui al paragrafo 1, fissare le condizioni cui è subordinato il trasporto di rifiuti nel territorio posto sotto la loro giurisdizione. Tali condizioni non sono più severe di quelle fissate per spedizioni simili effettuate interamente nel territorio posto sotto la loro giurisdizione e tengono debitamente conto degli accordi vigenti, in particolare delle pertinenti convenzioni internazionali.

3. Le autorità competenti di spedizione, destinazione e transito possono altresì, nel termine di 30 giorni di cui al paragrafo 1, imporre la condizione che l'autorizzazione si considera revocata se la garanzia finanziaria o l'assicurazione equivalente non è applicabile, al più tardi, alla data in cui la spedizione notificata ha inizio, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 3 [...]».

Pertanto, sulla base di tale seconda prospettiva, si può affermare che laddove il Regolamento ha inteso coinvolgere l'*autorità di transito* nella spedizione lo ha espressamente previsto.

Alla luce di quanto sopra è quindi evidente che - in assenza di specifiche menzioni che non possono di certo essere ricondotte a mera dimenticanza o svista del Legislatore comunitario - l'art. 28 del Regolamento cit. non è applicabile in via analogia alla fattispecie oggetto del presente approfondimento.

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

Conseguentemente, ad avviso dello scrivente la richiesta delle Autorità Austriache non può essere ritenuta legittima poiché si ritiene che le medesime - in quanto non richiamate espressamente nell'art. 28 cit. - non possano sollevare legittime contestazioni in merito alla qualificazione di un determinato materiale concordemente qualificato sia dall'autorità di spedizione che dall'autorità di destinazione (o, comunque, non possono influenzarne la relativa qualificazione).

Più precisamente, l'obbligo di considerare l'*End of Waste* come *rifiuto* nasce solo dalla puntuale applicazione dell'art. 28, prevalente sul diritto italiano, e quindi in caso di solo contrasto tra l'autorità di spedizione e quella di destinazione, ma non può altresì sorgere da un'interpretazione diversa dell'autorità di transito.

In altri termini, la qualifica del materiale cellulosico in esame come *rifiuto* - effettuata dalle autorità austriache - non sarebbe in grado di generare in capo al recuperatore italiano l'obbligo di dover considerare quel bene o sostanza come *rifiuto*.

Pertanto, si ritiene che l'Austria (*rectius*, le Autorità Austriache) - in quanto paese membro dell'Unione Europea - non possa:

- né obbligare l'organizzatore della spedizione a qualificare il materiale cellulosico in esame

come *rifiuto* - in contrasto con la qualificazione del medesimo effettuata dalla normativa dei paesi di spedizione e destinazione;

- né, conseguentemente, richiedere la predisposizione del modulo di cui all'Allegato VII del Regolamento cit. per il trasporto di tale materiale sul proprio territorio. Vero è che anche laddove si volesse utilizzare l'Allegato VII per il solo *paese di transito* - non potendosi invece qualificare il materiale cellulosico in esame come *rifiuto* sin dalla partenza dal paese di spedizione - si redigerebbe un documento non conforme. Qualora, infatti, nel documento in esame venisse indicato che il materiale è destinato, ad esempio, ad operazione di recupero, si integrerebbe una irregolare compilazione del citato modulo con l'esposizione dell'importatore (nonché, in concorso, dell'organizzatore della spedizione) a responsabilità penale per dichiarazioni mendaci (come, ad esempio, quella di compiere operazioni di recupero mentre in realtà il materiale viene utilizzato direttamente senza autorizzazioni ambientali). Per tali ragioni, dunque, laddove ugualmente richiesto, il documento in esame andrebbe compilato con l'inserimento di specifiche indicazioni/prescrizioni²¹.

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

21 In particolare, si evidenzia che laddove si volesse utilizzare l'Allegato VII per il solo *paese di transito* (*rectius*, qualora fosse imposto tale utilizzo) la compilazione di tale modulo dovrebbe avvenire nel modo seguente:

- Conservare le prime cinque voci;
- Alla 6° voce (*Generatore dei rifiuti*) dovrà indicarsi - direttamente all'interno del riquadro o indirettamente con un rinvio a "nota integrativa/informativa" generale, in calce al modulo - che l'impianto di spedizione del materiale lo considera come *End of Waste* (e non come rifiuto) in conformità della legislazione italiana che tale lo qualifica (si potrà evidenziare che tale materiale è rispondente alle specifiche tecniche previste e riconosciute dalle Convenzioni internazionali ecc., ovvero alle norme UNI EN 643).
- Quanto alla 7° voce (*Impianto di recupero*), non si dovrà sbarrare il riquadro "*Impianto di recupero*", bensì si dovrà indicare - direttamente all'interno del riquadro o indirettamente con un rinvio a "nota integrativa/informativa" generale, in calce al modulo - che l'impianto di destinazione del materiale lo utilizzerà direttamente o tal quale, come materia prima o *End of Waste* (e non come "rifiuto" da sottoporre ad operazioni di recupero), in conformità alla legislazione nazionale che tale lo qualifica (si potranno anche citare le relative disposizioni nazionali), in forza dell'art. 28, comma 1, seconda parte, del Regolamento 1013/2006 CE.
- Quanto al punto 8, non si dovrà sbarrare il riquadro relativo alla "*Operazione di recupero*" - codice R (in caso di riutilizzo tal quale), ma si inserirà una nota informativa/integrativa del tipo appena indicato sopra, ovvero, preferibilmente, si rinvierà alla nota generale sopra citata.
- Relativamente al punto 10 - che attiene alla classificazione giuridica (comunitaria, nazionale, internazionale) del materiale come rifiuto - dovrà indicarsi, innanzi tutto, il codice europeo dei rifiuti, specificando (ribadendo) poi (con indicazione o rinvio) che si tratta di un *End of Waste* sia per il paese di spedizione che destinazione, in quanto già rispondente alle specifiche tecniche previste e riconosciute dalle Convenzioni internazionali ecc. (per la carta da macero, quindi, occorrerà far riferimento alle norme UNI EN 643).
- Quanto al punto 12 (*Dichiarazione della persona che organizza la spedizione*), tale soggetto dovrebbe indicare che il materiale oggetto della spedizione rappresenta, sia per il paese di spedizione che per quello di destinazione, un *End of Waste* e, quindi, che l'impianto di spedizione e quello di destinazione lo considerano tale.

Si precisa, come sopra anticipato, che le procedure descritte - di modifica/integrazione dei vari riquadri del modulo - potrebbero essere semplificate con una annotazione finale (del tutto consentita dall'All. VII del Regolamento), a piè di pagina o altrove che, funzionando come "*informazione aggiuntiva e generale*" riferibile a tutte le altre informazioni della spedizione - chiarisca, in modo esplicito e nei termini indicati sopra, che l'importatore e l'esportatore qualificano il materiale come *End of Waste* (cioè, come merce), secondo i rispettivi ordinamenti nazionale, con le

TRANSFRONTALIERO

di Niky Sebastiani

3. In caso di transito del mezzo di trasporto sul territorio svizzero

Posto quanto sopra, deve ora verificarsi se le conclusioni appena svolte - in riferimento alle spedizioni transfrontaliere che attraversano il territorio austriaco - possano applicarsi *anche* alla differente ipotesi in cui il *paese di transito* sia rappresentato dalla stato non membro dell'Unione Europea.

È quindi necessario individuare se il **Regolamento Ue 1013/2006** sia effettivamente applicabile *anche* alla Svizzera, nonostante questa non sia uno stato membro. Infatti, in caso affermativo le soluzioni già illustrate - in merito alle spedizioni con transito sull'Austria - saranno verosimilmente applicabili anche alla fattispecie ora in esame.

*

3.1. Sull'applicabilità alla svizzera del regolamento ue 1013/2006

Al fine di individuare correttamente se il Regolamento Ue 1013/2006 si concretamente applicabile ad un paese non membro dell'Unione Europea - e, in particolare, alla Svizzera - si ritiene preliminarmente opportuno evidenziare che l'art. 2 (*Definizioni*) del Regolamento cit.:

- Al punto 18), definisce come «*autorità competente*»:
 - «*nel caso degli Stati membri, l'organismo designato dallo Stato membro interessato a norma dell'articolo 53*»;
 - «*nel caso di un paese terzo che ha aderito alla convenzione di Basilea, l'organismo designato da tale paese in quanto autorità competente ai fini di tale convenzione a norma dell'articolo 5 della stessa*»;
 - «*nel caso di un paese non menzionato nei punti a) e b), l'organismo che è stato designato in quanto autorità competente dal paese o dalla regione interessata o, in assenza di tale designazione, l'autorità di regolamentazione di tale paese o regione, che abbia giurisdizione sulle spedizioni di rifiuti destinati al recupero, allo smaltimento o al transito, a seconda dei casi*»;
- Al punto 21) definisce «*autorità competente di transito*» «*l'autorità competente per qualsiasi paese, diverso da quello dell'autorità compe-*

tente di spedizione o di destinazione, attraverso il cui territorio è prevista o ha luogo la spedizione di rifiuti»;

- Al punto 24) definisce «*paese di transito*» «*qualsiasi paese, diverso dal paese di spedizione o di destinazione, attraverso il cui territorio è prevista o ha luogo la spedizione di rifiuti*».

Pertanto, dalle definizioni sopra riportate sembrerebbe evincersi che il **Regolamento in esame** «*riconosce*» espressamente - e, cioè, è vincolante - i paesi di transito terzi (cioè i paesi non membri dell'Unione Europea).

Infatti, utilizzando - ai punti 21 e 23 dell'art. 2 - il termine «*qualsiasi paese*», si **desume chiaramente** che ai sensi del regolamento *anche* i paesi terzi rappresentano *paesi di transito*.

Quanto sopra sta a significare che il regolamento si riferisce inequivocabilmente (e, quindi, si applica):

- *sia ai Paesi membri;*
- *che ai Paesi terzi.*

Inoltre, alla luce di quanto previsto al punto 18, si evince che nell'ambito dei paesi terzi, il medesimo regolamento si applica, in particolare:

- *sia a quelli che hanno aderito alla convenzione di Basilea;*
- *che a quelli che non vi hanno aderito.*

Ulteriore conferma che la normativa comunitaria in parola si applica *anche* ai paesi terzi (quali la Svizzera) si rinviene in numerose disposizioni applicative. In particolare, infatti, si richiama:

- l'art. 31 (*Spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento*) - situato al capo 6 (relativo alle «*Spedizioni all'interno della Comunità con transito attraverso paesi terzi*») - il quale prevede che «*Se una spedizione di rifiuti destinati allo smaltimento è effettuata all'interno della Comunità, con transito attraverso uno o più paesi terzi, l'autorità competente di spedizione, in aggiunta alle disposizioni del presente titolo, chiede alle autorità competenti dei paesi terzi se desiderino trasmettere la loro autorizzazione scritta alla spedizione prevista:*
 - a) *nel caso di parti della convenzione di Basilea, entro sessanta giorni, a meno che le autorità competenti abbiano rinunciato a*

evidenziate ricadute sulla diversa - ma corretta - compilazione del documento.

Per completezza, infine, si evidenzia che delle peculiarità della spedizione - da indicare espressamente, nei termini sopra esposti, nel modulo di spedizione - dovrà darsi evidenza anche nel contratto di cui all'allegato VII tra il soggetto che organizza la spedizione e il destinatario del materiale.

di Niky Sebastiani

TRANSFRONTALIERO

tale diritto ai sensi delle disposizioni di tale convenzione; o

b) nel caso di paesi che non sono parti della convenzione di Basilea, entro un termine convenuto tra le autorità competenti”.

- l'art. 32 (*Spedizioni di rifiuti destinati al recupero*) – parimenti situato al capo 6 – il quale statuisce che “1. *Se una spedizione di rifiuti destinati al recupero è effettuata all'interno della Comunità, con transito attraverso uno o più paesi terzi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE, si applica l'articolo 31.*

2. Se una spedizione di rifiuti destinati al recupero è effettuata all'interno della Comunità, comprese le spedizioni fra luoghi situati nello stesso Stato membro, con transito attraverso uno o più paesi terzi ai quali si applica la decisione dell'OCSE²², l'autorizzazione di cui all'articolo 9 può essere accordata tacitamente e, se non sono state sollevate obiezioni o non sono state poste condizioni, la spedizione può avere inizio trenta giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte della competente autorità di destinazione a norma dell'articolo 8”.

Inoltre, posto che – come sopra evidenziato – attraverso l'utilizzo del termine “*qualsiasi paese*” il regolamento considera espressamente quali “*paesi di transito*” anche i paesi terzi, si evidenzia che **tutte le disposizioni del medesimo regolamento che fanno riferimento alle autorità di transito, automaticamente si riferiscono anche alle autorità di paesi di transito terzi.**

Ulteriore conferma dell'applicabilità del Regolamento 1013/2006 anche alla Svizzera si desume anche dal fatto che – secondo quanto previsto dalle relative premesse - il medesimo rappresenta il recepimento a livello comunitario²³:

- della decisione OCSE;
- della Convenzione di Basilea²⁴.

Peraltro, si rileva che la Svizzera ha aderito sia alla decisione OCSE che alla Convenzione di Basilea. **Tale circostanza rafforza ulteriormente quanto sopra sostenuto.**

In ogni caso, si evidenzia che - a prescindere da quanto sinora argomentato - l'applicabilità del Regolamento 1013/2006 anche a paesi terzi – e, in particolare, alla Svizzera – si desume inequivocabilmente dalla semplice circostanza che **sono le stesse Autorità Svizzere a richiedere la predisposizione del modulo di cui all'Allegato VII** per il transito del materiale cellulosico in esame nel loro territorio.

Per tale motivo, anche in relazione al transito attraverso la Svizzera si ritengono valide ed applicabile, le medesime conclusioni rilasciate al paragrafo che precede.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato, può sinteticamente affermarsi che:

- nel caso di spedizione transfrontaliera di un materiale che in Italia è correttamente considerato un *End of Waste* (come il materiale cellulosico in esame), mentre in quello di destinazione è qualificato come *rifiuto*, la *prevalenza* del diritto comunitario – e, nello specifico, l'art. 28 del Regolamento 1013/2006 - impone *in ogni caso* di considerare tale materiale come *rifiuto*.
- Tuttavia, tale disposizione disciplina *esclusivamente* il disaccordo tra l'*autorità di spedizione* e l'*autorità di destinazione*, senza nulla prevedere con riferimento all'*autorità di transito*.
- Ebbene, secondo una prima interpretazione – più garantista - si può sostenere che tale norma possa applicarsi in via analogica anche alle *autorità di transito* stante che il Regolamento 1013/2006 è finalizzato alla protezione dell'ambiente e, in particolar modo, di quello dei paesi interessati dalla spedizione di rifiuti

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

22 A tal fine si precisa che ai sensi dell'art. 2, punto 17) del Regolamento cit., per «*decisione OCSE*» si intende “*la decisione C(2001)107 def. del consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione OCSE(92)39/def. Sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero*”. Si specifica, inoltre, che l'Unione Europea ha specificatamente approvato la decisione dell'OCSE.

23 Invero, tali premesse prevedono espressamente che “*Dato che la Comunità ha approvato la decisione C(2001) 107 def. del Consiglio OCSE relativa alla revisione della decisione C(92) 39 def. sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero (decisione OCSE) allo scopo di armonizzare gli elenchi di rifiuti con la convenzione di Basilea e rivedere talune altre prescrizioni, è necessario recepire il contenuto della citata decisione nella normativa comunitaria*”.

24 Si evidenzia che ai sensi dell'art. 2, punto 16) del Regolamento cit., per «*convenzione di Basilea*» si intende “*la convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento*”.

– ivi compresi, quindi, *anche* quelli di *transito* che subiscono, al pari di quelli di *spedizione* e *destinazione*, tutti i rischi (ambientali e per la salute pubblica) derivanti dall'esecuzione del trasporto sul proprio territorio. Secondo tale ricostruzione, quindi, il *paese di transito* può sollevare contestazioni in ordine alla qualificazione di un determinato materiale al pari di quelli di spedizione e di destinazione. Seguendo tale interpretazione, pertanto, stante che le Autorità Austriache considerano il materiale in esame quale *rifiuto*, il medesimo dovrà essere effettivamente qualificato e gestito – almeno in tale paese – quale *rifiuto*, con conseguente utilizzo del modulo di cui all'Allegato VII del Regolamento cit.

- Tuttavia, secondo un'altra interpretazione – maggiormente aderente al tenore letterale dell'art. 28 cit. – è lecito altresì affermare che tale disposizione non sia applicabile in via analogia alla fattispecie oggetto del presente approfondimento. Pertanto, secondo tale interpretazione, la richiesta delle *Autorità di transito* non è legittima poiché le medesime – in quanto non richiamate espressamente nell'art. 28 cit. – non possano sollevare legittime contestazioni in merito alla qualificazione di un determinato materiale concordemente qualificato sia dall'*autorità di spedizione* che dall'*autorità di destinazione*. In sostanza, quindi, tali autorità non possono:
 - né obbligare l'organizzatore della spedizione a qualificare il materiale cellulosico in esame come *rifiuto*;
 - né, conseguentemente, richiedere la predisposizione del modulo di cui all'Allegato VII del Regolamento cit. per il trasporto di tale materiale sul proprio territorio. Tra l'altro, anche laddove si volesse utilizzare l'Allegato VII per il solo *paese di transito*, seguendo le indicazioni del Regolamento si redigerebbe comunque un documento non conforme.
- In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui la richiesta delle *Autorità di transito* (di predisposizione del modulo di cui all'Allegato VII) fosse ritenuta legittima, si ritiene che il materiale cellulosico oggetto del presente approfondimento non possa “*retrocedere*” a *rifiuto* anche in Italia, cioè sin dall'inizio del relativo trasporto.

Trasporto transfrontaliero.
In caso di contrasto con
l'Autorità di transito?

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

Dott.ssa G. Galassi



ISBN: 978-88-942121-0-5



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

3.

SOMMARIO

- **3.30. La TARSU e il disservizio “imprevedibile” nella raccolta dei rifiuti**
RIFLESSIONI SULLA ORDINANZA DELLA CASS. CIV.,
SEZ. V DEL 27 SETTEMBRE 2017 N. 22531
di *Giovanna Galassi* 1174
- **3.31. Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive**
NOTA A SENTENZA TAR F.V.G., SEZ. I DEL 1 AGOSTO 2017 N. 257
di *Giulia Todini* 1182
- **3.32. I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti? La questione del “mistone”**
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE PENALE,
SEZ. III DEL 12 SETTEMBRE 2017 N. 41533
di *Greta Catini* 1189
- **3.33. I criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche**
di *Claudia Annaloro* 1193
- **3.34. I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti? Una particolare ipotesi applicativa**
di *Niky Sebastiani* 1200

“La TARSU e il disservizio “imprevedibile” nella raccolta dei rifiuti”

Riflessioni sulla ordinanza della Cassazione Civile, Sez. V del 27 settembre 2017 n. 22531

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

La TARSU e il disservizio
“imprevedibile” nella raccolta dei rifiuti

ABSTRACT

La Tarsu è il tributo che, pur non commisurato alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti, è sopravvissuto al vaglio della Corte Ue al cospetto di un “*chi inquina paga*” flessibile. È una tassa e si nega, logicamente, un collegamento con il servizio effettivamente svolto. Più prosaicamente: si paga anche quando non si usufruisce del servizio di raccolta dei rifiuti. A fronte di un certo disservizio, tuttavia, si riconosce il diritto alla riduzione, onde ripristinare un equilibrio impositivo tra l'ammontare della tassa (che comunque va pretesa) e i costi generali del servizio municipale. Nell'eterno gioco delle parti, l'amministrazione comunale obietta che il disservizio è imprevedibile e non ha colpa, ma per una volta il contribuente, sommerso dai sacchetti della spazzatura, ne esce trionfante e in assenza di agevole e ordinaria fruizione può consolarsi con lo sconto, qualora provi che la disfunzione lo abbia interessato direttamente. Le critiche non mancano, ma forse la Cassazione ha ragione.

IN SINTESI

- L'ordinanza della Cassazione Civile del 27 settembre 2017 n. 22531 si articola intorno a due questioni: legittimità di una Tarsu diversificata tra stabili alberghieri e case di civile abitazione ex art. 65 del d.lgs. 507/93, a fronte di una maggior produttività di rifiuti dei primi rispetto alle seconde; sussistenza del diritto alla riduzione dell'imposta ex art. 59 del d.lgs. 507/93, pur nell'esclusione di ogni responsabilità dell'amministrazione comunale;
- si ritiene legittima la diversificazione dell'imposta tra esercizi alberghieri e civili;
- la riduzione è prevista per il fatto obiettivo che il servizio istituito non venga poi erogato secondo le prescritte modalità (sempre che lo scostamento da queste ultime comporti i suddetti caratteri di gravità e perdurante non fruibilità);
- il diritto alla riduzione è ammesso indipendentemente all'imputabilità del disservizio all'amministrazione;
- il diritto alla riduzione deve essere accertato dal giudice di merito, con onere della prova a carico del contribuente che tale diritto deduca.

di Giovanna Galassi

RIFIUTI URBANI

1. La legittimità della TARSU diversificata tra alberghi e case di civile abitazione

L'ordinanza della Cassazione Civile del 27 settembre 2017 n. 22531 si articola intorno a due questioni:

- la legittimità di una Tarsu diversificata tra stabili alberghieri e case di civile abitazione ex art. 65 del d.lgs. 507/93, a fronte di una maggior produttività di rifiuti dei primi rispetto alle seconde;
- la sussistenza del diritto alla riduzione dell'imposta ex art. 59 del d.lgs. 507/93, pur nell'esclusione di ogni responsabilità dell'amministrazione comunale.

La prima problematica si sviluppa intorno al metodo di calcolo della TARSU, il principio "*chi inquina paga*" e perviene a riconoscere la legittimità della diversificazione dell'imposta.

*

1.1. Il metodo di calcolo della TARSU e la flessibilità del principio "*chi inquina paga*"

La normativa sul costo dello smaltimento dei rifiuti urbani in Italia è una storia complessa e scompaginata in una varietà di acronimi all'insegna dei quali si è denominata la *tassa* o la *tariffa*. La TARSU è il tributo dell'art. 58 del d.lgs. del 15 novembre 1993, n. 507, in seguito si è conosciuta la TIA 1, ricondotta nell'alveo tributario¹, la TIA 2², quindi la *tassa rifiuti e servizi* (TARES)³, poi la TARI⁴ e da ultimo anche il tentativo della tariffa puntuale (TARIP)⁵. Il

tutto in un abile intreccio di raffinata complicazione e incoerenza, proposto impietosamente ai contribuenti. Come da copione, le buone intenzioni sono disattese nella pratica⁶.

Sovrasta il contraddittorio scenario nazionale il principio europeo "*chi inquina paga*" che rivendica - in linea teorica - i costi dello smaltimento dei rifiuti a carico di colui che produce i rifiuti, ma al contempo concede una flessibilità del dogma, che trova ragione nel principio di proporzionalità⁷, altrimenti si imporrebbero sistemi di misurazione troppo evoluti per la situazione economica di ogni Paese europeo.

Il diritto europeo, quindi, non impone lo sforzo (oneroso e complesso) di una tariffazione puntuale, la cui adozione è lasciata alla discrezionalità degli Stati membri. Ed è così che la TARSU, che si calcola in virtù di una stima del volume di rifiuti generato dagli utenti e non in ragione del quantitativo di rifiuti, supera il vaglio del Tribunale della Corte di Giustizia con un marchio di compatibilità al cospetto del "*chi inquina paga*"⁸, che non impone una esatta liquidazione dei costi.

Nel diritto dell'Unione non esiste alcuna normativa che imponga agli Stati membri un metodo preciso di finanziamento, che pertanto, può, in base alla discrezionalità dell'ordinamento nazionale, essere predisposto con una *tassa*, un *contributo* o qualsiasi altra modalità. Limite invalicabile è, tuttavia, l'imposizione di costi manifestamente sproporzionati rispetto ai volumi o alla natura dei rifiuti⁹.

Per il calcolo della TARSU, ai sensi dell'art. 65¹⁰ del d.lgs. n. 507/1993, si segue un criterio basato sull'e-

La TARSU e il disservizio "imprevedibile" nella raccolta dei rifiuti

- 1 In tal senso Corte costituzionale, n. 238 del 24 luglio 2009. Sul punto si veda G. Ursino "*Riduzioni ed agevolazioni nella nuova TARI*" in *Digesta* marzo-aprile 2017; G. Galassi "*La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA*" in *Digesta* maggio - giugno 2017.
- 2 La TIA 2 ai sensi dell'art. 238 è stata ideata per sostituire la TIA1, dalla quale si distingue quale entrata non tributaria, che però è paralizzata per la mancata emanazione del regolamento attuativo. Si veda ancora G. Ursino "*Riduzioni ed agevolazioni nella nuova TARI*" in *Digesta* marzo-aprile 2017; G. Galassi "*La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA*" in *Digesta* maggio giugno 2017.
- 3 La *tassa rifiuti e servizi* ai sensi dell'art. 14 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- 4 Art. 1, c. 639 e ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- 5 La *Tariffa puntuale* in applicazione del disposto di cui al novellato comma 667 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014. Viene introdotto un nuovo metodo di calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti che passa (dovrebbe passare) da un metodo presuntivo ad uno puntuale e di natura corrispettiva. Sul punto in modo ampio ed esaustivo in "*Tarip: poche luce e molte ombre di una disciplina controversa*" di V. Bracchi e R. Tomassetti in *Digesta* settembre - ottobre 2017.
- 6 Si veda ancora G. Ursino "*Riduzioni ed agevolazioni nella nuova TARI*" in *Digesta* marzo-aprile 2017; G. Galassi "*La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA*" in *Digesta* maggio giugno 2017.
- 7 Avv. Generale Ue del 23 aprile 2009, causa C-254/08, § 27.
- 8 Corte di Giustizia europea, Sez. II, del 16 luglio 2009 causa C-254/08. In tal senso anche più recentemente in Corte di Giustizia europea, Sez. VI, del 30 marzo 2017 causa C-335/16.
- 9 A tal fine ci si riferisce a parametri correlati al tipo di beni immobili occupati dagli utenti, alla superficie e alla destinazione di tali immobili, alla capacità produttiva dei detentori dei rifiuti, al volume dei contenitori messi a disposizione degli utenti, nonché alla frequenza della raccolta, nella misura in cui tali parametri siano idonei a influire direttamente sull'importo dei costi di gestione e di smaltimento dei rifiuti. Sul punto si veda mio articolo aggiornamento tariffa.
- 10 Art. 65 del d.lgs 507/1993: "1. La *tassa* è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati producibili nei locali ed aree per il tipo di uso, cui i medesimi sono destinati, nonché al costo dello smaltimento. 2. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge, moltiplicando

RIFIUTI URBANI

di Giovanna Galassi

stensione delle superfici e l'attitudine a produrre rifiuti (quantificazione del costo di smaltimento sulla base della superficie dell'immobile posseduto)¹¹.

La giurisprudenza nazionale si uniforma a ritenere la disciplina contenuta nel d.lgs n. 507/1993 sulla individuazione dei presupposti della tassa e sui criteri per la sua quantificazione non contrastante con il principio *"chi inquina paga"*, sia perché è consentita la quantificazione del costo di smaltimento sulla base della superficie dell'immobile posseduto, sia perché non fa applicazione di regimi presuntivi che non consentano un'ampia prova contraria, ma contiene previsioni che commisurano la tassa ad una serie di presupposti variabili o a particolari condizioni¹².

Così anche nell'ordinanza della Cassazione civile del 27 settembre 2017 n. 22531 ove, richiamando l'orientamento europeo in proposito, si risolve ancora una volta positivamente la problematica relativa alla compatibilità della TARSU con il principio *"chi inquina paga"*, ribadendo che le autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità per quanto riguarda le modalità di calcolo della tassa, purché non si sconfino in costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili¹³.

*

1.2. L'onere della prova e la diversificazione tra esercizi alberghieri e civili abitazioni

Si ritiene che l'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993

ponga a carico dei possessori di immobili una presunzione legale relativa di produzione di rifiuti. Ne consegue che l'impossibilità dei locali o delle aree a produrre rifiuti per loro natura o per il particolare uso, prevista dall'art. 62, comma 2¹⁴, non possa essere ritenuta in modo presunto dal giudice tributario, essendo onere del contribuente indicare nella denuncia originaria o di variazione le obiettive condizioni di inutilizzabilità, le quali devono essere *"debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione"*¹⁵.

Grava, pertanto, sul contribuente l'onere di provare la sussistenza delle condizioni per beneficiare dell'esenzione prevista dall'art. 62, c. 3 per quelle aree detenute od occupate aventi specifiche caratteristiche strutturali e di destinazione. Non si ritiene applicabile il principio secondo il quale è l'Amministrazione a dover fornire la prova della fonte dell'obbligazione tributaria con riferimento al diritto ad ottenere una riduzione della superficie tassabile poiché l'esenzione, anche parziale, è una eccezione alla regola generale del pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale¹⁶.

Si ritiene, su tale presupposto, legittima la delibera comunale di approvazione del regolamento e delle relative tariffe in cui la categoria degli esercizi alberghieri venga distinta da quella delle civili abitazioni ed assoggettata ad una tariffa notevolmente superiore a quella applicabile a queste ultime¹⁷.

il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti".

11 Sulla evoluzione dei criteri di determinazione della tariffa si veda *"Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: 'chi inquina paga' tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva"* di G. Galassi in Digesta luglio-agosto 2017; *"Tarip: poche luce e molte ombre di una disciplina controversa"* di V. Bracchi e R. Tomassetti in Digesta settembre-ottobre 2017.

12 Cass. Civ., Sez. tributaria, del 31 gennaio 2011, n. 2202.

13 Cass. Sez. V, del 27 settembre 2017, ordinanza n. 22531, che richiama le sentenze CGUE del 24 giugno 2008 in causa C-188/07 e del 16 luglio 2009 in causa C-254/08.

14 Art. 62, c. 2: *"Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione"*.

15 Cass. Sez. V, del 16 luglio 2012 n. 11351; già in Sez. V, del 2 settembre 2004 n. 17703 e poi in Cass. civ. ordinanza del 15 settembre 2014 n. 19469.

16 Cass. Civ., ord. n. 17622 del 5 settembre 2016, ove si afferma che *"Costituisce, infatti, principio consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte quello secondo il quale, in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, grava sul contribuente l'onere di provare la sussistenza delle condizioni per beneficiare delle esenzioni previste dal D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 62, commi 2 e 3, per alcune aree detenute od occupate aventi specifiche caratteristiche strutturali e di destinazione (e cioè che le stesse siano inadeguate alla produzione di rifiuti o che vi si formino rifiuti speciali al cui smaltimento provveda il produttore a proprie spese), atteso che, pur operando il principio secondo il quale è l'Amministrazione a dover fornire la prova della fonte dell'obbligazione tributaria, tale principio non può operare con riferimento al diritto ad ottenere una riduzione della superficie tassabile, costituendo l'esenzione, anche parziale, un'eccezione alla regola generale del pagamento del tributo da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale (ex multis, Cass. nn. 17703 del 2004, 13086 del 2006, 17599 del 2009, 775 del 2011)"*. L'argomentazione è ripresa identica nell'ordinanza in commento.

17 Con il primo motivo di ricorso la società contribuente lamentava violazione e falsa applicazione degli articoli 65-68

di Giovanna Galassi

RIFIUTI URBANI

2. Il disservizio e il diritto alla riduzione

L'altra questione risolta nell'ordinanza è relativa alla sussistenza del diritto alla riduzione del tributo al cospetto di disfunzioni non imputabili all'amministrazione nella prestazione del servizio.

Il diritto alla riduzione viene stabilito ai sensi dell'art. 59 del d.lgs n. 5 novembre 1993, n. 507, che al comma 2 recita: *"Fermo restando il potere di determinazione dei perimetri entro i quali è obbligatoriamente istituito il servizio dei rifiuti urbani interni ai sensi degli articoli 3 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, previa ricognizione dei perimetri del centro abitato, delle frazioni e dei nuclei abitati, ivi compresi i centri commerciali e produttivi integrati, i comuni possono estendere il regime di privativa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati ad insediamenti sparsi siti oltre le zone perimetrate sopramenzionate. Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta in regime di privativa dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, la tassa è dovuta in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita"*.

Al comma 4 si precisa che *"Se il servizio di raccolta, sebbene istituito ed attivato, non è svolto nella zona di residenza o di dimora nell'immobile a disposizione ovvero di esercizio dell'attività dell'utente o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni del regolamento di cui al comma 1, relative alle distanze e capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, da stabilire in modo che l'utente possa usufruire agevolmente del servizio di raccolta, il tributo è dovuto nella misura ridotta di cui al secondo periodo del comma 2"*.

E, infine, al comma 6: *"L'interruzione temporanea del servizio di raccolta per motivi sindacali o, per imprevedibili impedimenti organizzativi non comporta esonero o riduzione del tributo. Qualora tuttavia il mancato svolgimento del servizio si protragga, determinando una situazione riconosciuta dalla competente autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente secondo le nor-*

me e le prescrizioni sanitarie nazionali, l'utente può provvedere a proprie spese con diritto allo sgravio o restituzione, in base a domanda documentata, di una quota della tassa corrispondente al periodo di interruzione, fermo restando il disposto del comma 4".

La normativa quindi apre spazio alla **riduzione** nel caso in cui:

- l'immobile non sia ubicato nel perimetro in cui è istituito il servizio;
- il servizio di raccolta è stato istituito e attivato in quell'area di riferimento, ma non venga svolto o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni del regolamento¹⁸ di relative alle distanze e capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, in modo che l'utente possa usufruire agevolmente del servizio di raccolta;
- si verifichi una **interruzione temporanea** del servizio che si protragga determinando una situazione riconosciuta dalla competente autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente secondo le norme e le prescrizioni sanitarie nazionali (altrimenti l'interruzione temporanea non comporterebbe il diritto alla riduzione)¹⁹. In tal caso si apre il diritto all'autoriduzione.

Emerge, quindi, dal dato normativo la dialettica tra il dovere del contribuente di corrispondere la tassa, anche se materialmente non utilizza il servizio²⁰ e la necessità, affinché il tributo sia esigibile totalmente, che il contribuente sia messo in condizione di utilizzare il servizio.

Il concetto di necessaria istituzione ed attivazione del servizio per il sorgere dell'obbligazione tributaria veniva già esplicato dal Ministero delle Finanze nella risoluzione n. 1364 del 1989, ove si precisava che la tassa non era applicabile nei casi di mancata attivazione o inesistenza del servizio. Nella prassi si determinava, dall'altro canto, nel caso di servizio non conforme al regolamento comunale – e quindi non adeguato – la possibilità di attivarsi per il risarcimento del danno²¹.

La giurisprudenza ha avallato tale posizione, affer-

d.lgs. 507/93.

18 Il regolamento del servizio di nettezza urbana stabilisce i limiti della zona di raccolta obbligatoria, la forma organizzativa scelta e le modalità di effettuazione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

19 Si veda sul punto il Sole 24 ore *"L'emergenza rifiuti taglia la Tarsu: diritto a sconti fino all'80%"* di G. Trovati del 28 settembre 2017. L'autoriduzione si ripercuote anche sulla disciplina della Tari (commi 655-656 della legge 147/2013).

20 Si veda a titolo esemplificativo: Cass., SS.UU., dell'8 maggio 1967, n. 902; Sez. I, del 29 marzo 1969, n. 1026; Sez. I, del 21 gennaio 1970, n. 132; Sez. I, del 17 maggio 1974, n. 1430.

21 Si veda sul punto *"La non effettuazione del servizio ai fini dell'applicabilità della tassa sui rifiuti solidi urbani"* in www.rivistasef.it.

RIFIUTI URBANI

di Giovanna Galassi

mando in sostanza che l'obbligazione tributaria non nasce sull'unico presupposto che l'immobile sia ubicato nel perimetro in cui è stato istituito il servizio, ma è necessario anche che il soggetto abbia la possibilità di utilizzare il servizio²², cioè è necessario che il servizio venga espletato²³.

La giurisprudenza dominante²⁴ identificava il presupposto impositivo del tributo nell'istituzione del servizio, mentre altre pronunce meno recenti²⁵ specificavano che, se pure era indifferente che l'utente utilizzi o meno il servizio, doveva però sussistere la possibilità dell'utilizzazione.

Il principio che la tassa sui rifiuti debba essere pagata a prescindere dall'utilizzo continua ad affermarsi anche in pronunce più recenti, ove si ricorda che regola generale è infatti quella secondo la quale *“la tassa viene a gravare su chiunque occupi o conduca locali, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui i servizi sono istituiti”* e che, quindi, *“la tassa è dovuta indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio, al verificarsi della sola detenzione dei locali – perché - il presupposto impositivo del tributo si identifica con l'istituzione del servizio, non con la materiale fruizione”*²⁶.

La giurisprudenza, tuttavia, riconosce che se il servizio di raccolta, pur istituito o attivato non venga poi svolto nella zona ove è ubicato l'immobile o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni del regolamento comunale sul servizio di nettezza urbana, il tributo è parimenti dovuto, ma in misura ridotta e comunque non superiore al 40 per cento della tariffa (la riduzione è da determinare in relazione alla distanza del più vicino punto di raccolta rientrante nella zona servita o perimetrata)²⁷.

L'utilizzazione del servizio è, quindi, presupposto non dell'esenzione dal tributo, ma della riduzione. L'istituzione del servizio è la condizione che consente di individuare i suoi potenziali utenti, ma non può essere spinta sino a far ritenere che, per ogni esercizio di imposizione annuale, la tassa è dovuta solo se

il servizio sia stato esercitato in modo regolare così da consentire al singolo di utente di usufruirne pienamente²⁸. Il tenore testuale della norma (che parla solo di istituzione del servizio) impone di tenere conto della ragione istitutiva del prelievo che è quella di porre le amministrazioni locali nelle condizioni di soddisfare interessi generali della collettività piuttosto che di fornire delle prestazioni riferibili ai singoli utenti. La stessa qualificazione di tassa (che si basa sul vincolo del gettito al costo globale del servizio) non può nascondere la sostanziale non commutatività del tributo. I criteri di ripartizione del costo del servizio non sono tali da consentire un riferimento al concreto utilizzo da parte di ciascun utente e si basano su indici presuntivi²⁹. Sarebbe, pertanto, contrario al sistema di determinazione del tributo pretendere di condizionare il pagamento al rilievo concreto delle condizioni di fruibilità che del resto, per loro natura, oltre ad essere di difficile identificazione mal si prestano a una valutazione economica idonea a garantire una esatta ripartizione fra gli utenti del costo di gestione³⁰.

In modo ancora più esplicito, si dice che **non è sufficiente l'ubicazione del contribuente in un territorio nel quale sia effettivamente svolto il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti a questi assimilati, giacché occorre anche che si verifichi quello che viene considerato un ulteriore presupposto del pagamento di una tassa, e cioè che “il cittadino residente abbia la possibilità, cioè sia posto in condizione di utilizzare il servizio”**³¹.

La specificazione dell'ultima parte del comma 2 dell'art. 59 di corrispondere la tassa, da parte del contribuente, in misura ridotta, per gli immobili siti nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, non genera necessariamente l'obbligo di corrispondere la tassa per l'intero per il solo fatto che l'immobile ricada nella zona in cui è effettuata la raccolta in regime di privativa e ciò è confermato dal comma 4, dello stesso art. 59, che prevede un trattamento analogo a

22 Già in Cass. Civ., Sez. I, del 4 febbraio 1987, n.995 si afferma che il servizio deve essere effettivamente espletato onde esigere il tributo.

23 Cass. Civ., Sez. I, del 4 febbraio 1987, n. 995.

24 Ex multis: Cass. Civ., Sez. V, del 23 giugno 2003, n. 9920; Cass. Civ., Sez. V, del 28 luglio 2000, n. 9943; Cass. Civ., Sez. I, del 19 gennaio 1999, n. 12863; Cass. Civ., del 29 settembre 1997, n. 9524.

25 Ex multis: Cass. Civ., Sez. I, del 4 febbraio 1987, n. 995; Cass. Civ., del 22 aprile 1982, n. 2482; Cass. Civ., Sez. I, del 4 giugno 1975, n. 2220.

26 Cass. Civ., del 10 giugno 2015, n. 12035.

27 Cass. Civ., Sez. V, del 22 dicembre 2003, n. 19653.

28 Cass. Civ., del 7 novembre 2005, n. 21508.

29 Cass. Civ., del 5 novembre 2004, n. 21212, ove si afferma che ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 507 del 1993, che disciplina i soggetti passivi della Tarsu va interpretato nel senso che la tassa deve considerarsi dovuta da *“chiunque possa disporre a qualsiasi titolo (proprietà, possesso, detenzione) del locale, quand'anche di fatto non lo occupi”*.

30 Cass. Civ., Sezione Tributaria, del 7 novembre 2005, n. 21508.

31 Cass. Civ. del 23 marzo 2005, n. 6312. In tal senso conformemente Cass. Civ., del 4 luglio 2003, n. 10608, ma anche tra la giurisprudenza risalente: Cass. SS.UU. dell'8 maggio 1967, n. 902; Cass. Civ., del 29 marzo 1969, n. 1026.

di Giovanna Galassi

RIFIUTI URBANI

quello del comma 2, anche per i casi in cui il servizio benché istituito non è svolto nella zona di residenza o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni di cui al comma 1³².

Condizione necessaria ma non sufficiente per essere soggetti passivi ai fini TARSU è, quindi, la residenza o dimora ovvero l'esercizio dell'attività all'interno del territorio nel quale è svolto il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti³³.

Pertanto, la riduzione è prevista per il fatto obiettivo che il servizio istituito non venga poi erogato secondo le prescritte modalità (sempre che lo scostamento da queste ultime comporti i suddetti caratteri di gravità e perdurante non fruibilità).

*

2.1. Il disservizio imprevedibile

L'elaborazione giurisprudenziale, quindi, fondandosi sul dato normativo, ha già riconosciuto che la TARSU si applica per pagare un servizio, che va svolto secondo le regole (e ciò rientra nella responsabilità generale di buona amministrazione del Comune).

Ma nell'ordinanza in commento la Cassazione compie un ulteriore passaggio. Il diritto alla riduzione è ammesso indipendentemente dalla sussistenza sia di un nesso causale tra condotta ed evento altrimenti connaturato all'ipotesi di illecito, sia di un elemento soggettivo (colpa contrattuale o extracontrattuale) che rendano il disservizio soggettivamente imputabile all'amministrazione comunale³⁴.

Nel controricorso, il Comune aveva tentato la via dell' "imprevedibilità" del disservizio che lo avrebbe scagionato da responsabilità: non si sarebbe potuto prevedere che gli impianti di raccolta Rsu, di competenza del commissario straordinario, si sarebbero saturati a causa del mancato completamento del ciclo di lavorazione dei rifiuti alla termovalorizzazione³⁵. L'imprevedibilità dell'evento, tuttavia – ritiene la Cassazione – è un requisito estraneo alle fattispecie che danno titolo alla riduzione della tassa³⁶.

La riduzione tariffaria, infatti, non è ritenuta risar-

cimento del danno da mancata raccolta dei rifiuti né sanzione per l'amministrazione comunale inadempiente, si premura di argomentare la Cassazione³⁷. **La finalità cui risponde la riduzione è invece quella di ripristinare, a fronte di una situazione patologica di grave disfunzione, un equilibrio impositivo tra l'ammontare della tassa (che comunque va pretesa) e i costi generali del servizio municipale.**

L'imprevedibilità rileva solo nell'ipotesi di cui al sesto comma dell'articolo 59 in esame che esclude l'esonero o la riduzione dal tributo nell'ipotesi in cui l'interruzione del servizio di raccolta sia temporanea e dovuta a motivi sindacali ovvero ad "imprevedibili impedimenti organizzativi". In tale ipotesi di disfunzione temporanea, precisa la Cassazione, può entrare in gioco una valutazione di imprevedibilità del disservizio dalla quale può discendere la non imputabilità alla sfera tecnico-organizzativa dell'amministrazione comunale.

Al contrario, in presenza di una situazione di disfunzione non temporanea, ma apprezzabilmente protratta nel tempo la legge attribuisce all'utente, in presenza di una accertata emergenza sanitaria, la facoltà di provvedere a proprie spese con diritto allo sgravio parziale su domanda documentata, fermo restando il disposto del comma 4, cioè il diritto alla riduzione³⁸.

La giurisprudenza ritiene infatti che qualora il servizio sia istituito e attivato, a fronte di un mancato svolgimento, non può parlarsi di esenzione dal tributo, ma di tributo dovuto in misura ridotta³⁹, in conformità al disposto dall'art. 59 comma 2 del D.lgs. n. 507/1993. **Dalla stessa denominazione di tassa, peraltro, non può derivare un collegamento tra il tributo e il servizio svolto⁴⁰.**

3. Le critiche all'ordinanza: l'onere della prova del contribuente e l'invito all'evasione

La Cassazione ritiene che la sussistenza del diritto alla riduzione debba essere "accertato dal giudice di merito - con onere della prova a carico del

La TARSU e il disservizio "imprevedibile" nella raccolta dei rifiuti

32 Cass. Civ., del 22 dicembre 2003, n. 19653.

33 Cass. Civ., del 4 luglio 2003, n. 10608.

34 Cass. Civ., Sez. V, del 27 settembre 2017, ordinanza n.22531.

35 La commissione tributaria regionale aveva escluso il diritto della società contribuente alla riduzione tariffaria per questa ragione: "in ordine al disservizio del servizio pubblico di raccolta, è stato da numerose pronunce di commissioni tributarie esclusa ogni responsabilità del Comune...".

36 Si legga il Sole 24 ore del 27 settembre 2017.

37 Cass. Civ., Sez. V, del 27 settembre 2017, ordinanza n. 22531.

38 Cass. Civ., Sez. V, del 27 settembre 2017, n.22531.

39 Cass. Civ., del 7 novembre 2005, n. 21508.

40 In tal senso *ex multis*: Cass. Civ., del 23 giugno 2003, n. 9920; Cass. Civ., Sez. V, del 28 luglio 2000, n. 9943; Cass. Civ., Sez. I, del 19 gennaio 1999, n. 12863.

RIFIUTI URBANI

di Giovanna Galassi

contribuente che tale diritto deduca - con riguardo alla specifica situazione del contribuente stesso; così quanto al periodo di imposizione; alla ubicazione della residenza o esercizio di attività; alla tipologia dei rifiuti e, più in generale, ad ogni altro elemento fattuale utile a verificare la ricorrenza, in concreto, di un disservizio del tipo previsto dall'art.59, co.4⁴¹

Si è osservato che l'interruzione del servizio estesa all'intera area municipale non sembra in discussione nell'ordinanza che invece verte sulla rilevanza o meno dell'imputabilità all'amministrazione⁴². L'ordinanza è stata criticata, ritenendo opinabile che il contribuente debba provare "ogni elemento fattuale utile a verificare la ricorrenza, in concreto, di un disservizio del tipo previsto dall'art. 59, co. 4^a cit." e opponendo invece che sarebbe l'effettivo e regolare svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti nella zona dell'utenza quale "fatto costitutivo" della pretesa tributaria a dover essere provato. La stessa dottrina sostiene che, invece, il Comune (attore in senso sostanziale) dovrebbe dimostrare la regolarità del servizio. Come in ogni giudizio di opposizione a una pretesa impositiva, l'amministrazione dovrebbe essere tenuta a provare i "fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria". Si approfondisce la critica affermando che non vi è motivo per presumere il regolare lo svolgimento del servizio e porre a carico dell'utente l'onere di dare la prova contraria⁴³.

L'ordinanza ha, inoltre, suscitato sotto un profilo più concreto, le perplessità dei sindaci. Se la principale causa dei disservizi nella raccolta dei rifiuti è, in tutta Italia, l'evasione della tassa, che priva le aziende di risorse economiche fondamentali, allora, si è obiettato che "la sentenza della Cassazione rischia di apparire un involontario invito all'evasione, innescando un pericolosissimo circolo vizioso⁴⁴."

Tanto più che la pronuncia non resta isolata alla TARSU, ma potrebbe avere conseguenze anche sulla disciplina della Tari⁴⁵, che, oltretutto aumenta lo sconto e impone di far pagare solo il 20% quando la raccolta dei rifiuti si blocca o procede in modo discontinuo⁴⁶.

CONCLUSIONI

Si sollevano alcune perplessità sulle critiche proposte contro l'ordinanza. Innanzitutto, appare convincente l'orientamento dominante della giurisprudenza che ritiene non applicabile in questa sede il principio che l'amministrazione fornisca la prova della fonte dell'obbligazione tributaria, in quanto l'esenzione, anche parziale, dal tributo rappresenta un'eccezione alla regola generale del pagamento da parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nelle zone del territorio comunale.

La Cassazione afferma che "Ancorché la società ricorrente invochi la notorietà dell' 'emergenza-rifiuti' che ha colpito la città di Napoli, si ritiene che l'accoglimento dell'opposizione - vista la complessità e non uniforme manifestazione del fenomeno sul territorio - presupponga invece l'accertamento specifico (mirato sul periodo, sulla zona di ubicazione dell'hotel, sulla tipologia dei rifiuti conferiti e, in generale, su ogni altro elemento utile a verificare la ricorrenza in concreto della richiesta riduzione) della effettiva erogazione del servizio di raccolta rifiuti in grave difformità, come detto, dalle previsioni legislative e regolamentari. Accertamento che dovrà essere svolto - con onere probatorio a carico della società contribuente che invoca la riduzione - dal giudice di rinvio".

L'emergenza rifiuti di Napoli è quindi un fatto noto e non discussione (la questione nell'ordinanza si incentra infatti sulla rilevanza della responsabilità dell'amministrazione comunale, che viene esclusa).

Tuttavia, si demanda al giudice di merito di attenersi ai seguenti principi:

- la riduzione della Tarsu ai sensi dell'art.59, c.4, d.lgs. 507/93 non impone che il disservizio (grave e non temporaneo) sia anche imputabile alla responsabilità dell'amministrazione comunale o sia prevedibile o prevenibile (Il presupposto del sorgere del diritto alla riduzione è che il servizio di raccolta, istituito ed attivato, non sia svolto nella zona di residenza

41 Cass. Civ., Sez. V, del 27 settembre 2017, n.22531.

42 C. Scalinci in <http://www.rivistadirittotributario.it> del 3 novembre 2017 - nota a Cass., sez. Trib., ord. del 27 settembre 2017, n. 2253,.

43 In nota a Cass., sez. Trib., ord. del 27 settembre 2017, n. 22531 di C. Scalinci cit.

44 Il Sole 24 ore del 28 settembre 2017.

45 Legge del 27 dicembre 2013, n. 147, comma 656: "La TARI è dovuta nella misura massima del 20 per cento della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente".

46 Il Sole 24 ore del 28 settembre 2017.

di Giovanna Galassi

RIFIUTI URBANI

o di dimora nell'immobile a disposizione o di esercizio dell'attività dell'utente ovvero vi sia svolto in grave violazione delle prescrizioni del regolamento del servizio di nettezza urbana, relative alle distanze e capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, in modo che l'utente possa usufruire agevolmente);

- pur nella notorietà del grave e perdurante disservizio nella raccolta e conferimento dei rifiuti che ha colpito la città di Napoli, la sussistenza del diritto alla riduzione Tarsu deve essere accertato dal giudice di merito con onere della prova a carico del contribuente che tale diritto deduca.

Si potrebbe quindi obiettare alla critica che non è presunto un regolare svolgimento del servizio, ma il contribuente dovrà fornire la prova nel giudizio di merito di essere stato coinvolto nel caos della spazzatura, situazione non in discussione nel territorio di Napoli, ma che si è prospettata in modo complesso e diversificato da zona a zona e che, quindi, necessita di prova nel caso particolare onde beneficiare dell'eccezione.

Quanto all'“invito all'evasione” si nutrono altrettante riserve. È innegabile che l'evasione comporti la crisi dei servizi, ma le prassi devianti non possono combattersi negando diritti ai contribuenti, sarebbe altrettanto fuorviante, al di là dei problemi particolari di alcune Regioni italiane. Piuttosto sarebbero in tal senso auspicabili interventi (prospettati solo in teoria in alcune Regioni a rischio evasione come ad esempio la Sicilia) che risolvano la problematica alla radice, ad esempio con un coordinamento tra Regione/Comuni nell'incrocio tra dati catastali dei singoli Comuni e le proprietà immobiliari e, dato non trascurabile, con la spinta sulla raccolta differenziata che farebbe calare la tariffa.

Si ritiene, pertanto, di condividere la posizione della Cassazione che ha concesso ad un istituto alberghiero la possibilità di provare di essere stato coinvolto nel disastro della spazzatura e di conseguire lo sconto sulla tassa rifiuti anche indipendentemente dalla responsabilità del Comune.

Ciò non vuol dire, a mio sommo avviso, nulla di più che ripristinare l'equilibrio tra l'ammontare della tassa e i costi generali del servizio municipale.



TI INTERESSA APPROFONDIRE
QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO DI PREPARAZIONE
ALL'ESAME DI:

“La classificazione dei rifiuti e le caratteristiche di pericolo”



COSTO DEL CORSO

199,00
(+IVA)

MILANO

15 Febbraio 2017

ore 09.30-13.30

BOLOGNA

16 Febbraio 2017

ore 09.30-13.30

ROMA

23 Febbraio 2017

ore 09.30-13.30

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

La TARSU e il disservizio
“imprevedibile” nella raccolta dei rifiuti

“ Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive ”

Nota a sentenza TAR F.V.G.,
Sez. I del 1 agosto 2017 n. 257

di GIULIA TODINI

Avvocato-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive

ABSTRACT

Con il presente contributo si intende formulare delle osservazioni a margine della sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I del 1 agosto 2017 n. 257.

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

Tali garanzie, infatti, non possono reputarsi gravose anche se la discarica non riceva più conferimento di rifiuti, in quanto ai sensi dell'art. 14, 5° co. del D.Lgs n. 36/2003 sono previste delle riduzioni percentuali dell'ammontare della garanzia.

IN SINTESI

- Le prescrizioni previste in tema di garanzie finanziarie dal D.Lgs. n. 36/2003 si applicano anche alle discariche autorizzate antecedentemente ed attive al momento dell'entrata in vigore del decreto stesso;
- in particolare, il D.Lgs. n. 36/2003 prevede un obbligo di presentazione di un Piano di Adeguamento per le discariche già attive, che contenga necessariamente le garanzie finanziarie sia per la fase di gestione operativa che per la fase successiva;
- l'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2003 contempla delle riduzioni percentuali dell'ammontare della garanzia finanziaria così che la congruità dell'obbligo della stessa è già stata svolta in via generale e astratta dal legislatore.

di Giulia Todini

DISCARICHE

1. Premesse

Con la sentenza in commento – TAR Friuli Venezia Giulia n. 257 del 1 agosto 2017 - i giudici amministrativi hanno ritenuto irrilevante che una discarica sia stata autorizzata antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003 che ha imposto ai gestori l'obbligo di prestare garanzie finanziarie sia per la fase di gestione sia per la fase successiva. Ancorché l'autorizzazione a suo tempo rilasciata al gestore non prevedesse siffatto obbligo, infatti, la circostanza che la discarica fosse ancora attiva al momento dell'introduzione della nuova disciplina determina l'assoggettamento della gestione della discarica al rispetto delle sopravvenute prescrizioni, ivi comprese quelle sulle garanzie finanziarie da prestare.

Pertanto, dopo aver richiamato in sintesi il fatto della vicenda in causa, si procederà ad analizzare in diritto le motivazioni che hanno spinto i giudici amministrativi a pronunciare tale provvedimento.

2. La vicenda in fatto

La società ricorrente è proprietaria di una discarica¹, classificata di 1 categoria², composta di due distinti invasi, di cui uno (lotto 1) già saturato e l'altro (lotto 2) con capacità residua pari a 60.000 mc per la quale era stata avviata la fase di chiusura, stante la mancata approvazione del piano di adeguamento imposto dal D.Lgs. n. 36/2003 (v. meglio *infra*).

La Provincia di Udine – autorità competente – in-

viava una diffida – atto impugnato nel giudizio in commento – alla suddetta società ai sensi e per gli effetti dell'art. 208, 13° co. lettera a)³ del D.Lgs. n. 152/2006 affinché venisse rinnovata la garanzia finanziaria per la gestione del menzionato lotto 2 della discarica.

La società ricorrente impugnava la diffida deducendo quattro motivi di illegittimità:

- violazione degli artt. 208 D.Lgs. n. 152/2006 e 17 L.R. F.V.G. n. 30/1987 per carenza dei presupposti per l'adozione della diffida in esame;
- eccesso di potere per illogicità e violazione del principio di proporzionalità imponendosi un onere troppo gravoso a carico del gestore della discarica non più operativa;
- eccesso di potere per illogicità e ingiustizia derivata dall'illegittimità dell'atto di imposizione della fideiussione;
- eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta per la trasmissione della diffida anche alla compagnia assicuratrice che ha rilasciato la diversa e distinta fideiussione per la gestione post operativa della discarica.

Si costituiva in giudizio la Provincia di Udine, cui medio tempore subentrava la regione Friuli Venezia Giulia all'esito del riordino del sistema delle autonomie locali operato dalla L.R. F.V.G. n. 26/2014⁴.

Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive

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

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

- rifiuti solidi urbani

- rifiuti speciali assimilati agli urbani

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

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

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

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

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

4 Legge Regionale 12 dicembre 2014 “*Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*. Or-

DISCARICHE

di Giulia Todini

3. Le motivazioni in diritto

Innanzitutto, è bene richiamare la *ratio* della normativa generale alla base delle decisioni di diritto adottate dai giudici amministrativi che di seguito si analizzeranno.

Il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 “*Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*”, infatti, stabilisce i “*requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica*”⁵.

Dunque, gli obiettivi dichiarati dalla normativa sono:

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

Alla luce di ciò, ci soffermeremo sul primo e secondo motivo di ricorso, tralasciando l'analisi del terzo e quarto motivo poiché relativi, in particolare, ad aspetti procedurali che non rilevano alla trattazione.

*

3.1. Sulla carenza dei presupposti per l'adozione della diffida

Con il primo motivo di ricorso la società lamenta la violazione degli articoli 208⁶ D.Lgs. n. 152/2006

dinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative”.

5 Art. 1 (Finalità), 1° co. del D. Lgs. n. 36/2003.

6 Art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) D. Lgs. n. 152/2006: “1. I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto. 2. Per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione di cui al presente articolo. A tal fine, in relazione alle attività di smaltimento o di recupero dei rifiuti: a) ove un provvedimento di cui al presente articolo sia stato già emanato, la domanda di autorizzazione integrata ambientale ne riporta gli estremi; b) se l'istanza non riguarda esclusivamente il rinnovo o l'adeguamento dell'autorizzazione all'esercizio, prevedendo invece nuove realizzazioni o modifiche, la partecipazione alla conferenza di servizi di cui all'articolo 29-quater, comma 5, è estesa a tutti i partecipanti alla conferenza di servizio di cui all'articolo 208, comma 3; c) la Regione, o l'autorità da essa delegata, specifica in conferenza le garanzie finanziarie da richiedere ai sensi dell'articolo 208, comma 11, lettera g); d) i contenuti dell'AIA sono opportunamente integrati con gli elementi di cui all'articolo 208, comma 11; e) le garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, sono prestate a favore della Regione, o dell'autorità da essa delegata alla gestione della materia; f) la comunicazione di cui all'articolo 208, comma 18, è effettuata dall'amministrazione che rilascia l'autorizzazione integrata ambientale; g) la comunicazione di cui all'articolo 208, comma 19, è effettuata dal soggetto pubblico che accerta l'evento incidente. 3. Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi. Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni, la documentazione di cui al comma 1 è inviata ai componenti della conferenza di servizi. La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza. 4. Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi: a) procede alla valutazione dei progetti; b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4; c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale; d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione. 5. Per l'istruttoria tecnica della domanda le regioni possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. 6. Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. 7. Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi

di Giulia Todini

DISCARICHE

e 177 L.R. F.V.G. n. 30/1987 in ordine alla carenza dei presupposti per l'adozione della diffida in esame. Entrambi i suddetti articoli, infatti, prevedono che - in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'auto-

del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione. 8. L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda di cui al comma 1 con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa. 9. I termini di cui al comma 8 sono interrotti, per una sola volta, da eventuali richieste istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato e ricominciano a decorrere dal ricevimento degli elementi forniti dall'interessato. 10. Ferma restando la valutazione delle eventuali responsabilità ai sensi della normativa vigente, ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro i termini previsti al comma 8, si applica il potere sostitutivo di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. 11. L'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi: a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti e alla modalità di verifica, monitoraggio e controllo della conformità dell'impianto al progetto approvato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da adottare; d) la localizzazione dell'impianto autorizzato; e) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelino necessarie; g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto; le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, dovranno essere prestate conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36; h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; i) i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico. 11-bis. Le autorizzazioni concernenti l'incenerimento o il coincenerimento con recupero di energia sono subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. 12. Salva l'applicazione dell'articolo 29-octies per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile. A tale fine, almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, deve essere presentata apposita domanda alla regione che decide prima della scadenza dell'autorizzazione stessa. In ogni caso l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate. Le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990. 12-bis. Per impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti ricompresi in un'installazione di cui all'articolo 6, comma 13, il rinnovo, l'aggiornamento e il riesame dell'autorizzazione di cui al presente articolo sono disciplinati dal Titolo III-bis della Parte Seconda, previa estensione delle garanzie finanziarie già prestate. 13. Ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo VI della parte quarta del presente decreto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente. 14. Il controllo e l'autorizzazione delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio di rifiuti in aree portuali sono disciplinati dalle specifiche disposizioni di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 e di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 di attuazione della direttiva 2000/59/CE sui rifiuti prodotti sulle navi e dalle altre disposizioni previste in materia dalla normativa vigente. Nel caso di trasporto transfrontaliero di rifiuti, l'autorizzazione delle operazioni di imbarco e di sbarco non può essere rilasciata se il richiedente non dimostra di avere ottemperato agli adempimenti di cui all'articolo 193, comma 1, del presente decreto. 15. Gli impianti mobili di smaltimento o di recupero, esclusi gli impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano, ed esclusi i casi in cui si provveda alla sola riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee, sono autorizzati, in via definitiva, dalla regione ove l'interessato ha la sede legale o la società straniera proprietaria dell'impianto ha la sede di rappresentanza. Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio nazionale, l'interessato, almeno sessanta giorni prima dell'installazione dell'impianto, deve comunicare alla regione nel cui territorio si trova il sito prescelto le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione di cui al comma 1 e l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, nonché l'ulteriore documentazione richiesta. La regione può adottare prescrizioni integrative oppure può vietare l'attività con provvedimento motivato qualora lo svolgimento della stessa nello specifico sito non sia compatibile con la tutela dell'ambiente o della salute pubblica. 16. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, eccetto quelli per i quali sia completata la procedura di valutazione di impatto ambientale. 17. Fatti salvi l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico da parte dei soggetti di cui all'articolo 190 ed il divieto di miscelazione di cui all'articolo 187, le disposizioni del presente articolo non si applicano al deposito temporaneo effettuato nel rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 183, comma 1, lettera m). 17-bis. L'autorizzazione di cui al presente articolo deve essere comunicata, a cura dell'amministrazione competente al rilascio della stessa, al Catasto dei

Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive

DISCARICHE

di Giulia Todini

rizzazione per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti – l'autorità competente proceda - secondo la gravità dell'infrazione - alla diffida, sospensione o revoca della autorizzazione.

Nel caso di specie, l'autorità competente riconoscendo la sussistenza di violazioni – in ordine alla mancanza delle garanzie finanziarie – ha comminato alla società ricorrente una diffida, stabilendo il termine entro il quale eliminare le inosservanze rilevate.

La società diffidata ricorre dinanzi al giudice amministrativo ritenendo carenti i presupposti di legge per la diffida emessa in quanto la discarica per cui è causa è stata autorizzata antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003.

Il suddetto decreto - come già ricordato - ha riordinato la disciplina sul tema alla luce delle direttive europee, imponendo, tra l'altro, ai gestori di una discarica l'obbligo di prestare garanzie finanziarie sia per

la fase di gestione operativa che per la fase successiva. Pertanto, i giudici erano chiamati a statuire sull'applicabilità alla discarica in causa della normativa prevista dalla nuova disciplina e, dunque, sull'obbligo per il gestore della suddetta discarica di prestare idonee garanzie finanziarie.

Ebbene, hanno ritenuto di assoggettare la discarica alle suddette prescrizioni in quanto ancora attiva al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Che fosse ancora attiva – quanto meno limitatamente al lotto 2 – lo si evince, sostengono i giudici, dal fatto che non era stato adottato da parte delle autorità preposte l'atto di chiusura di cui all'art. 12⁸ del D.Lgs. n. 36/2003.

Infatti, ai sensi di tale disposizione la discarica può ritenersi chiusa solo a seguito di ispezione sul sito da parte dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione che dovrà, successivamente, comunicare

rifiuti di cui all'articolo 189 attraverso il Catasto telematico e secondo gli standard concordati con ISPRA che cura l'inserimento in un elenco nazionale, accessibile al pubblico, dei seguenti elementi identificativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: *a) ragione sociale; b) sede legale dell'impresa autorizzata; c) sede dell'impianto autorizzato; d) attività di gestione autorizzata; e) i rifiuti oggetto dell'attività di gestione; f) quantità autorizzate; g) scadenza dell'autorizzazione.* 17-ter. La comunicazione dei dati di cui al comma 17-bis deve avvenire senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica tra i sistemi informativi regionali esistenti, e il Catasto telematico secondo standard condivisi. 18. In caso di eventi incidenti sull'autorizzazione, questi sono comunicati, previo avviso all'interessato, al Catasto dei rifiuti di cui all'articolo 189. 19. Le procedure di cui al presente articolo si applicano anche per la realizzazione di varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata. 19-bis. Alle utenze non domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale per residui costituiti da sostanze naturali non pericolose prodotti nell'ambito delle attività agricole e vivaistiche e alle utenze domestiche che effettuano compostaggio aerobico individuale per i propri rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino è applicata una riduzione della tariffa dovuta per la gestione dei rifiuti urbani".

- 7 Art. 17 (Diffida, sospensione e revoca dell'autorizzazione) L.R. F.V.G n. 30/1987 (Articolo abrogato dall'art. 37, comma 1, lettera a), L.R. 20 ottobre 2017, n. 34, a decorrere dal 26 ottobre 2017): "[1. Il contenuto dei provvedimenti di autorizzazione può essere modificato in qualsiasi tempo per il sopravvenire di nuove normative tecniche o per evitare ulteriori rischi o danni accertati in sede di controllo o per aggiornare le garanzie finanziarie.

2. Qualora venga rilevata, anche per iniziativa delle Amministrazioni comunali e delle Aziende per i servizi sanitari, l'inosservanza delle eventuali prescrizioni contenute nelle autorizzazioni rilasciate o di ogni altra norma in materia, senza pregiudizio degli eventuali procedimenti per l'applicazione delle sanzioni amministrative, secondo la gravità dei fatti, i soggetti competenti al rilascio delle autorizzazioni, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono:

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

b) alla sospensione delle attività autorizzate per un tempo determinato;

c) alla revoca dell'autorizzazione, in caso di reiterate violazioni alle prescrizioni o del manifestarsi di situazioni di pericolo per la salute pubblica o per la tutela dell'ambiente

3. Ciascuno dei provvedimenti previsti dal presente articolo viene comunicato agli enti interessati. I provvedimenti di sospensione e revoca sono inoltre pubblicati per estratto sul Bollettino Ufficiale]."

- 8 Art. 12. (Procedura di chiusura) D. Lgs. n. 36/2003: "1. La procedura di chiusura della discarica o di una parte di essa è avviata:

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

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

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

2. La procedura di chiusura della discarica può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, a quella prevista nel progetto di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e).

3. La discarica, o una parte della stessa, è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione, di cui all'articolo 10, ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera l), e comunicato a quest'ultimo

di Giulia Todini

DISCARICHE

al gestore l'approvazione della chiusura.

Circostanza quest'ultima che non ricorre nella fattispecie.

Pertanto, sostengono i giudici, la discarica in causa è da ritenersi attiva al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003.

Al riguardo, va rilevato che l'art. 17 del d.lgs. 36/2003, nel dettare disposizioni transitorie e finali, al comma 1, prevede che: *“Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2006, i rifiuti per cui sono state autorizzate”* al comma 3, stabilisce che: *“Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell'autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14”* ed al comma 5.

Il legislatore, dunque, è chiaro nel prevedere in capo ai titolari di discariche autorizzate alla data di entrata in vigore della novella - ossia al 27 marzo 2003 - un obbligo di presentazione di un Piano di Adeguamento, che contenga necessariamente le garanzie finanziarie⁹.

Il suddetto Piano di adeguamento deve individuare gli interventi da porre in essere al fine di rendere l'impianto conforme alle disposizioni contenute nel decreto in esame.

Sul fatto che il Piano di Adeguamento debba contenere anche le garanzie finanziarie non vi è alcun contrasto in giurisprudenza: *“le garanzie finanziarie per l'attivazione e la gestione operativa delle discariche di rifiuti, comprese le procedure di chiusura sono parte integrante ed essenziale del piano di adeguamento previsto dall'art. 17 D. Lgs. n. 36/2003, in quanto le garanzie stesse hanno la funzione di assicurare che le discariche, nel periodo di gestione operativa, nella fase di chiusura e durante il periodo di gestione post-operativa, mantengano i requisiti minimi di sicurezza ambientale previsti dalla legge”*¹⁰.

Si ricorda, infatti, che si tratta di disposizioni riconducibili ad una unica finalità, cioè quella di assicurare - attraverso la imposizione di speciali oneri economici - una elevata protezione ambientale e la salvaguardia della salute dell'uomo per tutto il ciclo

di vita di una discarica di rifiuti in considerazione dell'alto rischio di contaminazione dei siti che ospitano i relativi impianti¹¹.

In conclusione, la circostanza che la discarica di cui trattasi fosse in attività alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003 (seppur i conferimenti fossero cessati) la fa indiscutibilmente rientrare tra quelle per cui è obbligatoriamente prevista la presentazione del Piano di Adeguamento, nonché fra quelle per le quali - qualsiasi sia l'esito del procedimento di approvazione del Piano stesso - sussiste l'obbligo di rispettare tutte le prescrizioni previste dal menzionato decreto.

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

*

3.2. Sull'onere troppo gravoso a carico del gestore della discarica

Con il secondo motivo la ricorrente lamenta un eccesso di potere per illogicità e violazione del principio di proporzionalità imponendosi - con le suddette garanzie finanziarie - un onere troppo gravoso a carico del gestore della discarica non più operativa.

Anche in tal caso, i giudici - nel ritenere infondato tale motivo di ricorso - sostengono sia da escludersi che l'adempimento posto a carico della società ricorrente sia troppo gravoso in ragione del fatto che il lotto 2 non riceva più conferimenti di rifiuti.

Infatti, continuano i giudici, l'art. 14 D.Lgs. n. 36/2003 contempla delle riduzioni percentuali dell'ammontare della garanzia così che la congruità dell'obbligo è già stata svolta in via generale e astratta dal legislatore.

Infatti - per ottenere il raggiungimento degli obiettivi posti dalla normativa - le garanzie devono, ai sensi dell'art. 14¹² D.Lgs. n. 36/2003:

- essere prestate per una somma commisurata:
 - alla capacità autorizzata della discarica (in caso di autorizzazione per lotti, la garanzia può essere prestata per questi);
 - alla classificazione della stessa;
- essere trattenute per tutto il tempo necessario:

l'approvazione della chiusura. L'esito dell'ispezione non comporta, in alcun caso, una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione. Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente.

⁹ Consiglio di Stato, Sez. V, 1 ottobre 2015 n. 4595.

¹⁰ T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 5 aprile 2005 n. 1847.

¹¹ T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 07 aprile 2006 n. 1868.

¹² Art. 14 (Garanzie finanziarie) D.Lgs. n. 36/2003: *“1. La garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della di-*

Discariche: sempre applicabili le garanzie finanziarie per quelle attive

DISCARICHE

di Giulia Todini

- alle operazioni di gestione operativa (trattenuta per almeno due anni)
- alle operazioni di gestione successiva (trattenuta per almeno trenta anni)

Da ciò, se ne deduce che per ogni discarica dovranno essere prestate delle garanzie finanziarie proporzionate alla natura e alla fase di vita della stessa.

Dunque, è lo stesso legislatore ad individuare i criteri su cui adeguare le garanzie e, di conseguenza, a fornire un giudizio di congruità.

Pertanto, una diversa interpretazione, che consentisse al gestore di non prestare alcuna garanzia, oltre che contraddire la disciplina in commento, appare gravemente lesiva degli interessi ambientali a fondamento dello strumento delle garanzie finanziarie che la disciplina statale ha inteso fissare con estremo rigore.

Infatti, le garanzie finanziarie che devono essere prestate dal gestore della discarica hanno il fine di assicurare tutte le diverse fasi della vita della discarica: l'attivazione e la gestione operativa, comprese le procedure di chiusura, e la gestione successiva alla chiusura della discarica.

Sul punto, il 5 comma dell'art. 17 del D.Lgs. n. 36/2003 precisa ancora che: *“nel caso di impianti di discarica la cui coltivazione ha raggiunto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, l'80% della capacità autorizzata, il massimale da garantire secondo i parametri previsti è ridotto nella misura del 40%”*.

È pertanto evidente che il legislatore ha avuto ben presente anche la situazione delle discariche già in avanzata fase di coltivazione al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, per le quali non è stata prevista l'esenzione delle garanzie, bensì una

riduzione delle stesse; così come ha avuto presente la situazione delle discariche che essendo già esaurite sono gravate solo dall'onere di fornire garanzie per la gestione *postmortem*.

Dal complesso delle disposizioni ricordate si evince che tutte le discariche ancora attive al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003 sono soggette – in misura ovviamente diversa, secondo la singola situazione di fatto – alla prestazione delle garanzie finanziarie.

CONCLUSIONI

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

Dal complesso delle disposizioni ricordate si evince, infatti, che tutte le discariche ancora attive al momento dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 36/2003 sono soggette – in misura ovviamente diversa, secondo la singola situazione di fatto – alla prestazione delle garanzie finanziarie.

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

scarica, comprese le procedure di chiusura, assicura l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e deve essere prestata per una somma commisurata alla capacità autorizzata della discarica ed alla classificazione della stessa ai sensi dell'articolo 4. In caso di autorizzazione per lotti della discarica, come previsto dall'articolo 10, comma 3, la garanzia può essere prestata per lotti.

2. La garanzia per la gestione successiva alla chiusura della discarica assicura che le procedure di cui all'articolo 13 siano eseguite ed è commisurata al costo complessivo della gestione post-operativa. In caso di autorizzazione della discarica per lotti la garanzia per la post-chiusura può essere prestata per lotti.

3. Fermo restando che le garanzie di cui ai commi 1 e 2, nel loro complesso, devono essere trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di gestione operativa e di gestione successiva alla chiusura della discarica e salvo che l'autorità competente non preveda un termine maggiore qualora ritenga che sussistano rischi per l'ambiente:

a) la garanzia di cui al comma 1 è trattenuta per almeno due anni dalla data della comunicazione di cui all'articolo 12, comma 3;

b) la garanzia di cui al comma 2 è trattenuta per almeno trenta anni dalla data della comunicazione di cui all'articolo 12, comma 3.

4. Le garanzie di cui ai commi 1 e 2 sono costituite ai sensi dell'articolo 1 della legge 10 giugno 1982, n. 348, e devono essere prestate in misura tale da garantire la realizzazione degli obiettivi indicati nei citati commi.

5. Nel caso di impianti di discarica la cui coltivazione ha raggiunto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, l'80% della capacità autorizzata, il massimale da garantire secondo i parametri previsti è ridotto nella misura del 40%.

6. Le Regioni possono prevedere, per gli impianti realizzati e gestiti secondo le modalità previste dal presente decreto, che la garanzia finanziaria di cui al comma 2 non si applichi alle discariche per rifiuti inerti.

7. Gli oneri afferenti alle garanzie previste dal presente articolo, allorché le regioni e gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, gestiscono direttamente la discarica, sono coperti dalla tariffa con le modalità di cui all'articolo 15”.

“I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti? La questione del “mistone””

Nota alla sentenza della Cassazione Penale,
Sez. III del 12 settembre 2017 n. 41533

di GRETA CATINI

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Se rifiuto è “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi” potrebbe qualificarsi come tale un materiale che, non più idoneo a soddisfare le finalità cui era originariamente destinato, sia tuttavia dotato di un certo valore economico, tanto da essere dismesso attraverso la conclusione di un negozio giuridico addirittura oneroso?

Si parla del c.d. “mistone”, cioè mucchio di terra e altri materiali inerti che, a seguito di operazioni di lavaggio e vagliatura vengono commercializzati. Lo stesso rientra nella categoria dei rifiuti? E, quindi, può essere ritenuta attività qualificabile come gestione dei rifiuti la compravendita di terra sottratta dal suo naturale sito?

La Corte di Cassazione nella sentenza in commento argomenta sulla qualificazione giuridica del “mistone”, tracciandone la linea di confine tra la definizione di rifiuto e di sottoprodotto.

IN SINTESI

- Gli art. 183 lett.a) e 184-bis del TUA rappresentano la base normativa per effettuare la qualificazione di una materia o sostanza come rifiuto o sottoprodotto;
- il valore economico di un materiale, in quanto oggetto di commercio, non lo esclude automaticamente dalla categoria dei rifiuti;
- per poter parlare di sottoprodotto occorre la contemporanea presenza di tutte le caratteristiche previste dall'art. 184-bis del TUA;
- possono rientrare nella categoria dei rifiuti anche le sostanze e gli oggetti che, non più idonei a soddisfare le finalità cui essi erano originariamente destinati, siano non privi di un valore economico. Tali oggetti possono essere dismessi da colui che li possiede, anche attraverso la conclusione di negozi giuridici sia a titolo gratuito che oneroso.

I materiali con valore economico:
sottoprodotti o rifiuti?
La questione del “mistone”

NON RIFIUTO

di Greta Catini

1. La questione

La materia del contendere ruota intorno alla qualificazione di un materiale con valore economico, nel caso di specie il cd “*mistone*”, cioè mucchio di terra e altri materiali inerti che a seguito di operazioni di lavaggio e vagliatura vengono commercializzati: *sottoprodotto* o piuttosto *rifiuto*?

Nella controversia in esame, infatti, il soggetto interessato, dopo aver subito il sequestro preventivo dell'impianto di vagliatura e lavaggio degli inerti in uso presso il proprio stabilimento, nonché di tre cumuli di materiali già lavorati, costituiti da ghiaia, ghiaietto e sabbia, per circa complessivi 900 mc, ed un ulteriore cumulo, di circa 1000 mc, di “*mistone*”, proveniente da opere di livellamento agrario ancora da lavorare, con l'accusa di svolgere attività di trattamento di rifiuti non pericolosi in assenza della necessaria autorizzazione, proponeva riesame del suddetto decreto al Tribunale competente.

Il Tribunale del Riesame, nel respingere tale richiesta affermava che il materiale detto “*mistone*” dal quale, attraverso l'opera di lavaggio e vagliatura, si selezionava la ghiaia, la sabbia ed altri materiali inerti (dei quali la ditta in questione faceva commercio) rientrava nella nozione di rifiuto, non essendo ad esso applicabile né la disciplina di cui agli artt. 184-bis e 186, del D.Lgs. n. 152 del 2006, né quella di cui al D.M. n. 161 del 2012.

L'indagato proponeva, dunque, ricorso in Cassazione contro l'ordinanza del Tribunale del Riesame lamentando due motivi:

- la violazione di legge nell'attribuire al c.d. “*mistone*” la qualifica di rifiuto;
- l'omessa motivazione, concretante in ipotesi una violazione di legge, in ordine alla prospettata possibilità, rimasta senza risposta da parte del Tribunale, di ritenere che i materiali oggetto di sequestro, lungi dal rientrare nella categoria dei rifiuti, costituiscano invece materia prima riveniente dalla attività di coltivazione di cave e di livellamenti agrari.

Al fine di comprendere, quindi, la decisione della Corte di Cassazione verranno dapprima individuate le norme sulle quali la stessa si è basata per poi

analizzare il relativo percorso di ragionamento effettuato.

2. Le fonti

Nella disamina della questione sopra esposta non si può prescindere dall'analisi delle norme in materia ovvero:

- dell'art. 184-bis (*sottoprodotto*) del TUA¹;
- dell'art. 183 (*definizioni*), lett.a) del TUA.

È su queste due norme, infatti, che si può basare la definizione di un materiale in un senso o nell'altro. Perché se l'art. 183 lett. a) del TUA definisce rifiuto: “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*” dall'altra l'art. 184-bis comma 1, detta tutte le caratteristiche per cui un determinato materiale può non rientrare nella suddetta definizione, ma in quella di 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. 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*”:

- 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;
- 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;

I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti?
La questione del “*mistone*”

1 Si segnala la recente pubblicazione del DM 13 ottobre 2016 n. 264, recante “*Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti*” nonché la Circolare esplicativa, prot. 7691 del 30 maggio 2017 del Ministero dell'Ambiente, che fornisce dei chiarimenti sul contenuto e la valenza del DM 13 ottobre 2016 n. 264. Tali fonti si pongono quale strumento di ausilio per gli operatori del settore al fine di agevolarli nella prova della sussistenza dei requisiti generali richiesti dall'art. 184-bis del d.lgs. n. 152/2006 per la qualifica di un residuo dei processi produttivi quale sottoprodotto o meno. Sul punto si legga “*Sottoprodotto: l'evoluzione della specie. Il nuovo decreto sulla dimostrazione delle condizioni*” di C. Fiore e D. Carissimi in *Ambiente Legale Digesta* gennaio - febbraio 2017; “*Circolare esplicativa per l'applicazione del D.M. “sottoprodotto”: i dubbi rimangono ancora*” di G. Todini in *Ambiente Legale Digesta* luglio-agosto 2017.

di Greta Catini

NON RIFIUTO

- La sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- 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, al fine di poter parlare di sottoprodotto, devono sussistere contemporaneamente. Nel momento in cui, quindi, dovesse venire a mancare anche una sola di queste non si potrebbe classificare il materiale in oggetto come sottoprodotto².

Posto, quindi, che sono queste le norme da prendere in considerazione per la classificazione del "mistone" come rifiuto o come sottoprodotto, si può procedere ad analizzare il ragionamento della Corte di Cassazione.

Ponendo soprattutto l'attenzione su quello che è il tema principale del presente contributo: la rilevanza del valore economico del materiale (in quanto oggetto di commercializzazione) al fine di escluderlo automaticamente dalla categoria dei rifiuti.

3. Il ragionamento della Corte di Cassazione

La tesi della Suprema Corte³ si apre con l'affermazione che il fulcro della controversia verte intorno alla necessaria qualificazione giuridica da attribuire, sotto il profilo della sua natura, al cosiddetto "mistone", cioè al coacervo di terra e altri materiali inerti provenienti, nel caso in esame da opere di livellamento del terreno che, a seguito di operazioni di lavaggio e vagliatura, viene sottoposta a commercio. Il punto è, pertanto, se lo stesso possa essere qualificato come *sottoprodotto*, godendo, pertanto della specifica disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria concernente la gestione dei rifiuti ovvero se lo stesso debba essere, invece, definito come ordinario *rifiuto*.

La Corte ha affermato che, diversamente da quanto prospettato dal ricorrente, ai fini della qualificazione

giuridica del materiale in questione, **non risulta rilevante il fatto che lo stesso sia stato oggetto di negozi di diritto privato.**

La stessa, infatti, ha più volte affermato che, nella categoria dei rifiuti, rientrano anche le sostanze e gli oggetti che, non più idonei a soddisfare le finalità cui essi erano originariamente destinati, siano tuttavia non privi di un valore economico, sicché gli stessi possano essere dismessi da colui che li possiede anche attraverso la conclusione di negozi giuridici sia a titolo gratuito che oneroso⁴.

In particolare, si discorreva di terra sottratta al suo naturale sito e che colui che ha proceduto alle opere di livellamento del terreno si trovava nelle condizioni di doversene disfare.

Con riferimento alla possibilità di qualificare sotto la forma giuridica del sottoprodotto il materiale derivante dalle opere di livellamento dei terreni eseguite in cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i 6000 mc di materiale, la disciplina di riferimento era quella dettata dal D.L. n. 69 del 2013, art. 41-bis, convertito, con modificazioni, con la L. n. 98 del 2013⁵, secondo la quale: *"I materiali da scavo di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), del citato regolamento (si tratta del regolamento di cui al D.M. n. 161 del 2012), prodotti nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 184-bis, e successive modificazioni, se il produttore dimostra: (...fra l'altro...) che ai fini di cui alle lett. b) e c) (cioè ai fini del riutilizzo del materiale in questione ovvero della sua destinazione ad un successivo ciclo produttivo) non è necessario sottoporre i materiali da scavo ad alcun preventivo trattamento, fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere"*.

Qualora questa condizione non sia soddisfatta il materiale in questione non potrà essere qualificato ai sensi dell'art. 184-bis e dovrà, al contrario essere sottoposto alla normale disciplina prevista per la gestione dei rifiuti.

Ebbene, nel caso di specie, la Corte di Cassazione si è trovata d'accordo con il Tribunale del riesame che ha escluso la possibilità di attribuire al "mistone" rin-

I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti?
La questione del "mistone"

2 Per un approfondimento sul punto si veda G. Catini "I rifiuti derivanti dalle attività di restauro conservativo dei mobili: gestione tra rifiuto e sottoprodotto" in Digesta settembre-ottobre 2017.

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

4 Cass. Pen., Sez III, 26 febbraio 1991, n. 2607 o ancora Cass. Pen. Sez III, 2 agosto 2004 n.33205 in cui si è ritenuta attività qualificabile come gestione dei rifiuti la compravendita dei cascami della lavorazione dei latticini.

5 Si badi che ai sensi dell'art. 31 del nuovo D.P.R. del 13 giugno 2017, n.120 sono abrogati (oltre al D.M. del 10 agosto 2012, n. 161 e all'articolo 184-2 bis) gli artt. 41, comma 2 e 41-bis del DL del decreto-legge del 21 giugno 2013, n. 69. Attualmente le terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni sono disciplinate al capo III (artt. 20 e 21) del DPR n. 120/2017. Sul punto si veda D. Carissimi "Pubblicato il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo: efficace restyling normativo o posticcia chirurgia estetica?" in Digesta luglio - agosto 2017.

NON RIFIUTO

di Greta Catini

venuto presso lo stabilimento della impresa amministrata dal ricorrente la qualifica di *sottoprodotto*.

Come anticipato sopra, affinché si possa parlare di sottoprodotto devono essere necessariamente e contemporaneamente presenti determinate caratteristiche che nella controversia in esame non si sono verificate.

Fra queste si ricorda che, insieme alle altre condizioni previste dalla norma, *“la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale”*.

Per *normale pratica industriale*⁶, infatti, sempre secondo la Corte di Cassazione⁷ si fa riferimento solo 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.

Ebbene, nella sentenza in commento non si è ritenuta corretta l’interpretazione normativa, data dal ricorrente, in forza della quale fra le *“comuni pratiche industriali”* rientri sia la vagliatura del *“mistone”* sia, soprattutto il suo preventivo lavaggio.

Secondo la Suprema Corte, infatti, tale pratica presenta:

- la necessità di installazioni industriali non irrilevanti, come vasche di decantazione del materiale lavato e;
- significativi aspetti di successivo impatto ambientale sia per la presenza di cospicui effluenti idrici rivenienti dalla attività di lavaggio del *“mistone”* sia per la presenza, non certo indifferente, di copiosi residui a loro volta inquinanti costituiti dal limo derivante dall’avvenuto lavaggio del *“mistone”*.

In presenza di tali condizioni la Corte ha ritenuto presente una tale complessità operativa non corrispondente al concetto di *“comuni pratiche industriali e di cantiere”*, dovendosi ritenere che queste siano invece *“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”.

La classificabilità nel caso in questione del *“mistone”* come rifiuto, pertanto, ha comportato, stante la pacifica carenza da parte del ricorrente delle autorizzazioni allo svolgimento della attività di trattamento dei rifiuti, la riscontrabilità nella fattispecie del requisito del *fumus commissi delicti* in capo allo stesso, ed essendo indubbia la presenza dell’ulteriore requisito del pericolo nel ritardo connesso alla possibilità per quest’ultimo di proseguire nella sua attività illecita, la conferma della legittimità dell’avvenuto sequestro cautelare e della successiva ordinanza.

CONCLUSIONI

La Corte nella sentenza in commento ha respinto il ricorso, ritenendo legittimo il sequestro preventivo, a causa della mancata autorizzazione alla gestione dei rifiuti non pericolosi, dell’impianto di vagliatura e lavaggio degli inerti in uso presso il proprio stabilimento, nonché di tre cumuli di materiali già lavorati, costituiti da ghiaia, ghiaietto e sabbia, per circa complessivi 900 mc, ed un ulteriore cumulo, di circa 1000 mc, di *“mistone”*.

Infatti, **possono rientrare nella categoria dei rifiuti anche le sostanze e gli oggetti che, non più idonei a soddisfare le finalità cui essi erano originariamente destinati, siano non privi di un valore economico**. Tali oggetti possono essere dismessi da colui che li possiede, anche attraverso la conclusione di negozi giuridici sia a titolo gratuito che oneroso.

In tal senso potrebbe, allora, essere qualificata quale attività gestione dei rifiuti la compravendita di terra sottratta dal suo naturale sito che, in linea di principio, colui il quale ha eseguito le opere si trova nella condizione di doverne disfare.

La qualificazione giuridica come sottoprodotto, ai sensi dell’art. 184-bis del d.lgs n. 152/06, di contro, concerne i casi in cui il reimpiego ha luogo *“direttamente, senza alcuna trattamento”* salvi i trattamenti che rientrano nelle *“comuni pratiche industriali e di cantiere”*.

I materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti? La questione del *“mistone”*

⁶ Si veda sul punto ancora il DM 13 ottobre 2016 n. 264, recante *“Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti”* nonché la Circolare esplicativa, prot. 7691 del 30 maggio 2017 del Ministero dell’Ambiente, che fornisce dei chiarimenti sul contenuto e la valenza del DM 13 ottobre 2016 n. 264

⁷ Cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, del 20 maggio 2012, n. 17453.

di Claudia Annaloro

TRACCIABILITÀ

“ I criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche ”

di CLAUDIA ANNALORO

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La normativa attualmente vigente in materia di tracciabilità dei rifiuti stabilisce, per le imprese e gli enti obbligati, la facoltà di avvalersi di software informatici per la compilazione e la tenuta dei registri di carico e scarico rifiuti. La previsione di tale possibilità se, da un lato, favorisce la semplificazione delle operazioni di compilazione e conservazione dei registri ambientali, dall'altro comporta, inevitabilmente, dirette conseguenze sugli oneri di gestione dei registri. In particolare, ci si riferisce all'onere di *stampa definitiva* dei registri di carico e scarico, il quale, di fatto, mira a garantire l'integrità e l'immodificabilità delle informazioni in essi contenute. Il presente contributo, si pone dunque l'obiettivo di svolgere l'analisi relativa ai criteri di stampa definitiva dei registri di carico e scarico, così come stabiliti dalla normativa vigente. In conclusione, inoltre, un breve paragrafo sarà dedicato all'analisi di un caso pratico relativo al concreto utilizzo dei software informatici. Nello specifico, lo stesso si riferisce all'obbligo di conservazione dei registri di carico e scarico integrati con i formulari di identificazione rifiuti.

IN SINTESI

- In luogo alla tenuta dei registri di carico e scarico rifiuti di cui all'art. 190 del D.lgs. 152/2006 in modalità cartacea, le imprese obbligate a tale onere possono avvalersi di software informatici di gestione;
- ciò posto, tuttavia, al fine di garantire l'immodificabilità e l'integrità delle informazioni ivi contenute, i registri devono essere sottoposti periodicamente a stampa definitiva;
- ai sensi e per gli effetti dell'art. 190, comma 6 del D.lgs. 152/2006 i registri di carico e scarico sono tenuti mediante le modalità stabilite per i registri IVA;
- sui criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche, pertanto, trova applicazione la disciplina sui criteri di stampa dei registri contabili tenuti con modalità informatiche di cui all'art. 7 comma 4-ter del d.l. 10 giugno 1994, n. 357;
- tale disciplina trova tuttavia applicazione solo ove l'impresa si avvalga di software informatici che garantiscono l'immodificabilità e l'integrità dei registri.

I criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche

TRACCIABILITÀ

di Claudia Annaloro

1. Premessa

Ai sensi della normativa attualmente vigente, in luogo alla tenuta mediante modalità cartacea, è prevista la facoltà, per le imprese e gli enti obbligate a tale onere, di procedere alla tenuta dei registri d'impresa mediante l'utilizzo di *software informatici* di gestione. Tale previsione, ha lo scopo di favorire un maggior utilizzo degli strumenti informatici in quanto, in primo luogo, quest'ultimi sono meno soggetti ad errori di compilazione e inserimento dei dati, ma, soprattutto, facilitano l'operazione di materiale *conservazione* dei documenti. Tale diversa modalità di tenuta, tuttavia, si ripercuote inevitabilmente sugli oneri di gestione poiché se è vero, da un lato, che l'utilizzo del software informatico semplifica gli oneri di compilazione e conservazione dei documenti, è altresì vero che l'esigenza di garantire l'*integrità* degli stessi si fa ancora più pregnante. Il documento informatico, infatti, se non adeguatamente compilato e conservato potrebbe essere soggetto a successive modifiche che ne alterano in modo irrimediabile la veridicità. Per tale motivo, dunque, il Legislatore stabilisce espressamente che, i registri e i documenti per cui l'impresa è obbligata alla tenuta e che sono gestiti mediante modalità informatiche, devono essere periodicamente sottoposti a *stampa definitiva*¹, la quale, in sostanza, ne garantisce l'*integrità* e l'*immodificabilità*. Ebbene, in particolare, e per ciò che in tal sede rileva, tale facoltà è prevista anche per i *registri di carico e scarico rifiuti* di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*) del D.Lgs. 152/2006. Al fine di verificare dunque i *criteri di stampa* dei registri ambientali, si procederà all'analisi della normativa attualmente vigente in materia.

2. Sulla normativa attualmente vigente

La normativa di riferimento riguardante i *registri di carico e scarico* è contenuta nell'art.190² (*Registri di Carico e Scarico*) del D.Lgs. 152/2006³ (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA), il quale - al

comma 1- identifica i soggetti obbligati alla sua tenuta e compilazione⁴. In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, sulle modalità di gestione e tenuta di tali registri vige quanto disposto dall'art. 190, comma 6 del D.Lgs. 152/2006, il quale invero dispone testualmente che: "*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*". A norma di tale disposizione, dunque:

- le attività di numerazione, vidimazione e gestione dei registri di carico e scarico sono sottoposte alla disciplina relativa ai registri IVA (Imposta sul Valore Aggiunto);
- gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora il soggetto obbligato utilizzi carta formato A4, regolarmente numerata;
- la competenza relativa alle operazioni di numerazione e vidimazione dei registri di carico e scarico è affidata alle Camere di Commercio territorialmente competenti.

Posto dunque che le attività di vidimazione e numerazione dei *registri di carico e scarico* sono di competenza delle Camere di Commercio, appare logico ritenere che la specifica attività di *stampa* dei registri di carico e scarico tenuti con modalità informatiche rientri nella più generica definizione di attività di *gestione*. Alla luce della normativa sopra esposta, dunque, la generica attività di *gestione* - e, in particolare, la specifica operazione di *stampa* - dei registri di carico e scarico rifiuti è sottoposta alla disciplina relativa ai registri IVA⁵, alla quale dovrà pertanto operarsi il necessario riferimento. Nello specifico, premesso l'obiettivo del presente contributo, dovrà farsi riferimento ai criteri di *stampa* dei registri IVA

- 1 Ove per stampa definitiva deve ritenersi l'attività di trasposizione definitiva di dati informatici su supporto cartaceo, senza che essi possano essere più soggetti a successive modificazioni.
- 2 Nella versione attualmente vigente e precedente alle modifiche apportate dalla nuova normativa sul Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), la cui piena operatività è stata prorogata, dalla Legge 30 dicembre 2016 n. 244 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini previsti da disposizioni legislative), al 31 dicembre 2017.
- 3 Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*.
- 4 E segnatamente:
 - i soggetti che effettuano, a titolo professionale, attività di *raccolta e trasporto* rifiuti;
 - i *commercianti* e *intermediari* di rifiuti senza detenzione;
 - le imprese ed 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;
 - le imprese ed enti *produttori iniziali* di rifiuti pericolosi;
 - le imprese ed enti *produttori di iniziali* di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lett. c), d) e g).
- 5 I registri dell'Imposta sul Valore Aggiunto rientrano, per definizione, nel novero delle scritture contabili che le società, gli enti e gli imprenditori commerciali sono obbligati a tenere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 1 del

di Claudia Annaloro

TRACCIABILITÀ

tenuti e conservati con l'ausilio di *supporti informatici* di gestione.

La norma di riferimento per la stampa dei registri contabili⁶ gestiti tramite supporto informatico è l'art. 7 (*semplificazione di adempimenti e riduzione di sanzioni per irregolarità formali*) comma 4-ter del d.l. 10 giugno 1994, n. 357⁷ il quale, invero, dispone testualmente che: *“a tutti gli effetti di legge, la tenuta di qualsiasi registro contabile con sistemi meccanografici è considerata regolare in difetto di trascrizione su supporti cartacei, nei termini di legge, dei dati relativi all'esercizio per il quale i termini di presentazione delle relative dichiarazioni annuali non siano scaduti da oltre tre mesi, allorquando anche in sede di controlli ed ispezioni gli stessi risultino aggiornati sugli appositi supporti magnetici e vengano stampati contestualmente alla richiesta avanzata dagli organi competenti ed in loro presenza”*.

Con l'introduzione di tale norma, dunque, è stata esplicitamente autorizzata, ad ogni effetto di legge, la tenuta di qualsiasi registro contabile con sistemi meccanografici (in difetto di trascrizione su supporti cartacei), purché gli stessi siano stampati entro tre mesi dalla scadenza dei termini per la presentazione delle relative dichiarazioni annuali e se ne assicuri la stampa contestualmente ad eventuali richieste avanzate dagli organi competenti ed in loro presenza.

In altre parole, l'obbligo di stampa di tali registri, soggiace alle presenti prescrizioni:

- devono essere sottoposti a stampa definitiva entro tre mesi dal termine di presentazione della dichiarazione annuale delle operazioni cui si riferiscono;
- devono essere stampati ogni qualvolta l'autorità di controllo ne faccia richiesta.

Ebbene, a tal proposito, si rileva che – nella trasposizione della regola sopra esposta (e nello specifico quella relativa alla stampa annuale che necessita di

approfondimento e interpretazione) ai registri di carico e scarico di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*) del d.lgs. 152 del 2006 – parte della dottrina⁸ ha ritenuto che tale stampa definitiva debba avvenire entro la data del **31 dicembre** di ciascun anno, posto che il termine di presentazione della dichiarazione annuale IVA deve avvenire entro il termine del 30 settembre (a decorrere dall'anno corrente il legislatore prevede che la dichiarazione IVA deve essere presentata in forma autonoma entro il termine che intercorre tra il 1 febbraio e 30 aprile).

Vero è, tuttavia, che per ciò che concerne le scritture ambientali, la data della dichiarazione annuale è quella del 30 aprile, allorquando, i soggetti obbligati devono procedere alla compilazione del MUD⁹. Ebbene, chi scrive ritiene che in relazione ai registri di carico e scarico, la locuzione *“termine di presentazione della dichiarazione annuale delle operazioni cui si riferiscono”* deve essere preferibilmente riferita al termine di presentazione del Modello Unico Ambientale cui si riferiscono le operazioni di *gestione dei rifiuti*¹⁰. Conseguentemente, i soggetti obbligati alla redazione dei registri di carico e scarico, che decidono di avvalersi di supporti informatici di gestione, sono tenuti alla stampa definitiva di tali registri entro tre mesi dal termine di presentazione del Modello Unico Ambientale, e quindi entro e non oltre tre mesi decorrenti dal 30 aprile di ogni anno (e vale a dire 30 luglio). A ben vedere, infatti, la norma sopra richiamata relativa alla stampa dei registri contabili nell'indicare il termine di stampa degli stessi, effettua un generico riferimento alle dichiarazioni annuali relative al registro contabile cui l'imprenditore è onerato e non anche ad una specifica data. **Per tale motivo è lecito ritenere che, al fine di determinare il termine di stampa è opportuno fare riferimento alla dichiarazione annuale di pertinenza relativa al registro di carico e scarico e vale a dire, per l'appunto, il MUD e non anche alla specifica normativa IVA.**

Non può sottacersi, da ultimo, che vi sono ulterio-

I criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche

DPR 600/1973.

6 Ai quali i registri di carico e scarico rifiuti sono stati assimilati ex art. 190 (*registri di carico e scarico*), comma 6 del D.Lgs. 152/2006.

7 Decreto legge 10 giugno 1994, n. 357 *Disposizioni tributarie urgenti per accelerare la ripresa dell'economia e dell'occupazione, nonché per ridurre gli adempimenti a carico del contribuente*.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 11 giugno 1994, n. 135 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 8 agosto 1994, n. 489 (Gazz. Uff. 10 agosto 1994, n. 186).

8 Vedi D'Alessandris L., *registro di carico/scarico con sistema informatico*, su www.ambiente.it

9 Tale modello, istituito con la Legge 25 gennaio 1994, n. 70 recante *Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale*.

10 Il registro di carico e scarico è legato al MUD da un rapporto di *causa effetto*. Infatti, come indicato all'art. 190 (*registri di carico e scarico*), comma 1, del D.lgs. 152/2006, sul registro devono essere annotate *“le informazioni qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto”* e nell'individuare i soggetti obbligati, il citato articolo opera il rinvio all'art. 189 sul Catasto dei rifiuti. Tale legame di interdipendenza è, invero analogo a quello che sussiste tra il registro IVA e la dichiarazione annuale IVA. Cfr. Maione G.; *La gestione*

TRACCIABILITÀ

di Claudia Annaloro

ri – e più restrittive – interpretazioni sul punto¹¹ ai sensi delle quali, le operazioni di registro di carico e scarico devono essere stampate “*con la frequenza stabilita per le registrazioni e in qualunque momento l'autorità di controllo ne faccia richiesta*”. In altri termini, secondo tale interpretazione, la stampa del registro segue le scadenze per l'effettuazione delle registrazioni ai sensi dell'art. 190 predetto.

A parere di scrive, tale regola deve essere applicata solo in caso di inidoneità dei software di gestione dei registri di carico e scarico rifiuti a garantire l'effettiva inalterabilità e integrità degli stessi. Ed invero le conclusioni sopra esposte in ordine alla stampa annuale ovvero in occasione dei controlli, si ritengono lecite unicamente laddove l'impresa sia dotata di un *software informatico* che garantisca l'*immodificabilità*¹² e l'*integrità*¹³ dei registri di carico e scarico secondo la normativa attualmente vigente¹⁴. Qualora, invece, l'impresa si avvalga di un software che non garantisce l'inalterabilità della movimentazione dei rifiuti registrata, la stampa definitiva dei registri di carico e scarico dovrà essere effettuata secondo le tempistiche¹⁵ previste per le annotazioni di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*), comma 1 del

D.Lgs. 152/2006¹⁶. Come noto, invero, il sistema registro di carico e scarico e formulari di identificazione rifiuti rappresenta, attualmente, l'unico sistema di tracciabilità che consente, tramite riferimenti incrociati, di documentare il regolare svolgimento delle varie attività di gestione dei rifiuti, dalla produzione al trasporto fino al sito di destinazione. La veridicità e l'integrità delle dichiarazioni sopra riportate da parte del soggetto tenuto alla compilazione, dunque, costituisce un anello fondamentale della catena di tracciabilità dei rifiuti. L'utilizzo di un software informatico di gestione inidoneo a tale funzione comprometterebbe invero l'integrità del documento, sottoponendo l'operatore all'eventuale sanzione amministrativa da parte dell'autorità di controllo¹⁷. Ciò posto, si sottolinea per completezza della trattazione che, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto del terzo e sesto comma dell'art. 2215-bis del Codice Civile¹⁸ rubricato “*documentazione informatica*”, introdotto con l'art. 16 (*riduzioni dei costi amministrativi a carico delle imprese*) del D.L. 29 novembre 2009, n. 185, viene previsto l'*esonero* per le aziende dalla stampa dei documenti informativi qualora quest'ultimi rispettino i requisiti della *sta-*

informatica dei registri di carico e scarico ed i requisiti tecnici per salvaguardare la tracciabilità dei rifiuti; su www.dirittoambiente.com

11 Guida alla Gestione Amministrativa dei Rifiuti redatta da Ecocerved nell'ottobre 2017.

12 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 (*formazione del documento informatico*) comma 2 del DPCM 13 novembre 2014 “*il documento informatico assume la caratteristica di immodificabilità se formato in modo che forma e contenuto non siano alterabili durante le fasi di tenuta e accesso e ne sia garantita la staticità nella fase di conservazione*”.

13 In particolare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 (*formazione del documento informatico*) comma 4 del DPCM 13 novembre 2014, “[...] le caratteristiche di immodificabilità e di integrità sono determinate da una o più delle seguenti operazioni:

- a) la sottoscrizione con firma digitale ovvero con firma elettronica qualificata;
- b) l'apposizione di una validazione temporale;
- c) il trasferimento a soggetti terzi con posta elettronica certificata con ricevuta completa;
- d) la memorizzazione su sistemi di gestione documentale che adottino idonee politiche di sicurezza;
- e) il versamento ad un sistema di conservazione”.

14 Cfr. tra l'altro DPCM 03 dicembre 2013 (*Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40 -bis, 41, 47, 57 -bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*) e DPCM 13 novembre 2014 (*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23 -bis, 23 -ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005*).

15 E vale a dire:

- i. per i produttori, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- ii. per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni dalla effettuazione del trasporto;
- iii. per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa;
- iv. per i soggetti che effettuano le operazioni di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti.

16 Così come chiarito anche dalla *Guida alla gestione amministrativa dei rifiuti, Registri di carico e scarico e formulari* redatta da Ecocerved.

17 Come confermato da autorevole dottrina, invero “*l'utilizzo improprio di applicativi informatici “fai da te” o, peggio, realizzati o modificati col preciso scopo di eludere la normativa sulla tracciabilità dei rifiuti facilita enormemente il lavoro di soggetti dediti ad attività criminali in campo ambientale. La commercializzazione di applicativi informatici per la gestione delle scritture ambientali, attesa la rilevanza giuridica dei documenti in oggetto, dovrebbe essere subordinata a rigorosi controlli di conformità ai requisiti di legge*”. Maione G.; op.cit., vedi nota 10.

18 Cfr. comma citato: “[...] Gli obblighi di numerazione progressiva e di vidimazione previsti dalle disposizioni di legge

di Claudia Annaloro

TRACCIABILITÀ

ticità e della *immodificabilità*, attualmente garantiti attraverso:

- apposizione di firma digitale e marcatura temporale, almeno una volta l'anno, da parte dell'imprenditore o da soggetto delegato per la corretta tenuta delle stesse;
- apposizione della firma digitale e della marcatura temporale da parte del responsabile della conservazione.

Apparentemente quindi sussisterebbe una difformità tra:

- la disciplina di settore di cui all'art. 7 comma 4-ter del d.l. 10 giugno 1994, n. 357, il quale invero prevede l'obbligo di stampa dei registri contabili entro tre mesi dal termine di presentazione della dichiarazione annuale delle operazioni cui si riferiscono e, in ogni caso, ogni qualvolta l'autorità di controllo lo richieda;
- ed il combinato disposto del novellato art. 2215-bis del cc e della normativa sulla conservazione dei documenti informatici il quale, invece, permette la conservazione dei registri e delle scritture contabili su esclusivo supporto informatico – mediante apposizione almeno una volta all'anno, della marcatura temporale e della doppia firma digitale da parte dell'imprenditore o di altro soggetto dal medesimo delegato e del responsabile per la conservazione – escludendo dunque l'obbligo di stampa.

In assenza di disposizione normative o interpretative atte a far luce sulla vicenda, tale discrepanza potrà essere tuttavia superata mediante il ricorso al principio cardine "*lex specialis derogat generali*", ovvero sia la regola generale secondo cui la **norma speciale deroga a quella generale**. Nell'ipotesi di antinomia tra due norme, dunque, la norma speciale prevale sulla norma generale. Ciò posto, pertanto, in relazione al caso specifico dei registri di carico e scarico, l'art. 7 comma 4-ter del d.l. 357/1994, in qualità di norma speciale, prevale sul criterio generale stabilito dell'art. 2215-bis del cc.

*

Tutto sopra esposto, pertanto, in conclusione sui criteri di stampa dei registri di carico e scarico tenuti mediante l'utilizzo di supporti informatici di gestione appare legittimo affermare che l'impresa che si avvale di software informatici per la gestione

dei registri di carico e scarico è tenuta alla stampa definitiva degli stessi:

- almeno una volta l'anno, entro e non oltre tre mesi decorrenti dal 30 aprile di ogni anno;
- ogni qualvolta l'autorità di controllo ne faccia richiesta.

Con l'ulteriore precisazione per cui, le suddette conclusioni, si ritengono lecite unicamente laddove l'impresa sia dotata di un *software informatico* che garantisca l'*immodificabilità* e l'*integrità* dei *registri di carico e scarico* secondo la normativa attualmente vigente. Qualora, invece, l'impresa si avvalga di un software che non garantisce l'inalterabilità della movimentazione dei rifiuti registrata, la stampa definitiva dei registri di carico e scarico dovrà essere effettuata secondo le tempistiche previste per le *annotazioni* di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*), comma 1 del D.Lgs. 152/2006.

*

1.1. Sul numero progressivo dei Registri di Carico e Scarico sui Formulare di Identificazione Rifiuti

Posto quanto sopra, a tal punto si intende svolgere una breve analisi di una delle conseguenze connesse al concreto utilizzo dei *software informatici* di gestione dei registri di carico e scarico.

In particolare, ci si riferisce all'ipotesi in cui il software di gestione di cui l'impresa si avvale non preveda un sistema di assegnazione istantanea del *numero progressivo* nel momento di registrazione dei movimenti di carico e scarico all'interno del gestionale. Come noto, infatti, ad ogni annotazione di carico e scarico avvenuta sul registro, corrisponde un numero progressivo di riconoscimento. Ebbene, la circostanza per cui tale numero non sia istantaneamente assegnato, comporta inevitabilmente che - qualora l'impresa adotti la prassi di stampare i registri di carico e scarico periodicamente e, in ogni caso, in un momento successivo alla registrazione dei movimenti - nel periodo transitorio intercorrente tra la creazione telematica del registro di carico e scarico e la stampa definita dello stesso, i **Formulare di Identificazione Rifiuti** di cui all'art. 193 del TUA relativi a registri di carico e scarico non ancora sottoposti a *stampa definitiva*, siano sprovvisti del *numero progressivo* dei registri, in quanto quest'ultimo è, per l'appunto, generato dal sistema informatico di gestione solamente del momento della stampa definitiva.

I criteri di stampa dei registri di carico e scarico rifiuti tenuti con modalità informatiche

o di regolamento per la tenuta dei libri, repertori e scritture sono assolti, in caso di tenuta con strumenti informatici, mediante apposizione, almeno una volta all'anno, della marcatura temporale e della firma digitale dell'imprenditore o di altro soggetto dal medesimo delegato [...] Per i libri e per i registri la cui tenuta è obbligatoria per disposizione di legge o di regolamento di natura tributaria, il termine di cui al terzo comma opera secondo le norme in materia di conservazione digitale contenute nelle medesime disposizioni".

TRACCIABILITÀ

di Claudia Annaloro

A tal proposito, si evidenzia che, l'attribuzione del **numero progressivo** alle operazioni di movimentazione dei rifiuti è fondamentale per il rispetto del principio di *tracciabilità* degli stessi. A tale numero, invero, sono correlati gli elementi indispensabili ad assicurare una corretta ricostruzione delle dinamiche di spostamento dei rifiuti gestiti dall'impresa (progressività ed immodificabilità del protocollo)¹⁹. Ne è plastica conferma il fatto che l'onere di apposizione del numero progressivo dei registri di carico e scarico all'interno dei relativi formulari di identificazione rifiuti è espressamente previsto dal DM 145 del 1998 recante il *“Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti ai sensi degli articoli 15, 18, comma 2, lettera e), e comma 4, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22”*, all'Allegato C punto II il quale prevede che *“in alto a destra del formulario di identificazione sono indicati i prefissi alfabetici di serie, nonché il numero progressivo e la data di emissione di ogni singolo formulario che dovranno essere riportati sul registro di carico e scarico in corrispondenza dell'annotazione relativa ai rifiuti cui il formulario si riferisce, e il numero progressivo del registro che corrisponde all'annotazione dei rifiuti medesimi”*, e regolato dalla Circolare Ministeriale 4 agosto 1998 n. 812²⁰, attualmente vigente per i criteri di compilazione dei registri di carico e scarico dei

rifiuti e dei formulari di trasporto.

Più puntualmente quest'ultima, per ciò che in tale sede rileva, alle lett. j)²¹ e k)²² del punto 1 prevede che:

- ai fini di una effettiva integrazione dei *registri di carico e scarico* e dei *formulari di identificazione rifiuti*, la normativa di settore stabilisce che su quest'ultimi deve essere riportato il **numero progressivo** che individua l'annotazione sul registro dell'operazione di carico o di scarico relativa ai rifiuti oggetto del trasporto;
- in ossequio ai principi di tracciabilità dei rifiuti, ogni soggetto operante all'interno della filiera di gestione, è tenuto a riportare sul proprio *formulario di identificazione rifiuti* il relativo **numero progressivo** di registro che rimane in loro possesso;
- tuttavia, posto che:
 - i. le annotazioni sul registro di carico e scarico relative alle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti avvengono secondo precise cadenze temporali – attualmente stabilite all'art. 190, comma 1 del TUA - e
 - ii. solo a seguito delle predette annotazioni sarà possibile individuare il numero di registro,**il numero progressivo potrà e dovrà essere riportato sul formulario di identificazione rifiuti da parte del soggetto operatore nel rispetto dei**

- 19 Maione G.; *I software per la tenuta dei registri di carico e scarico: lo stato dell'arte e la necessità di prodotti conformi*, in www.dirittoambiente.com
- 20 Circolare Ministeriale 4 agosto 1998, n. 812 *Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico e 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.*
- 21 Circolare ministeriale 4 agosto 1998, n. 812 lett. j): *“per attuare la necessaria integrazione tra formulario e registro, il decreto ministeriale n. 145/1998 prevede, inoltre, che in alto a destra del formulario sia riportato il “numero di registro”. Tale voce si deve intendere riferita al numero progressivo che individua l'annotazione sul registro dell'operazione di carico o di scarico relativa ai rifiuti oggetto del trasporto. A tali fini le singole annotazioni sul registro delle operazioni di carico e scarico dovranno essere contraddistinte con un numero progressivo”*.
- 22 Circolare ministeriale 4 agosto 1998, n. 812 lett. k): *“per analoghe esigenze di integrazione tra formulari e registri, il produttore/detentore, il trasportatore ed il destinatario dei rifiuti dovranno apporre il proprio “numero di registro” sulla copia del formulario che deve restare in loro possesso. Tale conclusione poggia su un preciso dato normativo. Infatti, l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, prevede in modo espresso che i registri devono essere “integrati con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti” e l'articolo 4, comma 3, del decreto ministeriale n. 145/1998 ribadisce a tali fini che “gli estremi identificativi del formulario dovranno essere riportati sul registro di carico e scarico in corrispondenza dell'annotazione relativa ai rifiuti oggetto del trasporto, ed il numero progressivo del registro di carico e scarico relativo alla predetta annotazione deve essere riportato sul formulario che accompagna il trasporto dei rifiuti stessi”. Occorre, inoltre, considerare che solo grazie alla predetta integrazione il contenuto del registro può rispettare quanto stabilito dall'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Per quanto poi riguarda le modalità da seguire per garantire l'effettiva attuazione dell'integrazione tra registri e formulari, è importante sottolineare che, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettere da a) a d), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, l'annotazione sul registro delle operazioni di carico e scarico dei rifiuti deve essere effettuata secondo precise cadenze temporali. E poiché solo a seguito della predetta annotazione sarà possibile individuare il “numero di registro” (cioè il numero progressivo dell'annotazione dell'operazione di carico o scarico sul registro) è evidente che il “numero di registro” potrà e dovrà essere riportato sul formulario da parte del produttore/detentore, del trasportatore e del destinatario (smaltitore o recuperatore) nel rispetto dei termini entro i quali i citati soggetti devono effettuare l'annotazione delle operazioni di carico/scarico ai sensi del citato articolo 12, comma 1, lettere da a) a d). Ovviamente, ciò comporta che durante il trasporto il formulario potrà essere sprovvisto del “numero di registro”. A parte tale eccezione, che discende dal sistema, il formulario di identificazione che accompagna*

di Claudia Annaloro

TRACCIABILITÀ

termini entro i quali i citati soggetti devono effettuare l'annotazione delle operazioni di carico/scarico. Ciò comporta, pertanto, che durante la fase del trasporto il formulario di identificazione rifiuti potrebbe risultare sprovvisto del numero di registro;

- esclusa tale eccezione, il formulario di identificazione rifiuti che accompagna il trasporto degli stessi deve essere compilato in ogni sua parte.

Le disposizioni tecniche relative alla corretta compilazione dei formulari di identificazione rifiuti non sembrano dunque ammettere eccezioni rispetto alla completezza delle informazioni riportate sugli stessi. Secondo la circolare anzidetta, invero, l'unico caso in cui il formulario di identificazione rifiuti possa risultare sprovvisto del relativo numero di registro è quello relativo al trasporto dei rifiuti effettuato prima dello scadere dei termini previsti per le annotazioni di cui all'art. 190.

Ciò posto, tuttavia, i moderni software di gestione dei registri di carico e scarico spesso consentono di tenere sospesa l'assegnazione di protocollo sino a quando non avvenga la *stampa definitiva* del registro. Ebbene, in merito, come correttamente sottolineato dalla dottrina²³ tale procedura risulta nettamente difforme alle regole sulla creazione dei documenti informatici in quanto *“essa non garantisce la contemporaneità tra la registrazione del movimento e l'attribuzione del numero di protocollo”, aggiungendo inoltre che “assegnare i numeri di protocollo in fase di stampa rende possibili adattamenti postumi delle scritture. Sul punto giova ricordare che l'attuale disciplina ha eliminato l'obbligo di stampa del registro e, pertanto, scegliendo tale opzione i numeri di protocollo saranno assegnati anche a diversi mesi di distanza dalla movimentazione dei rifiuti. Solo in quel momento il sistema procederà al ricalcolo dei protocolli e, conseguentemente, si perderà qualsiasi traccia di eventuali modifiche o aggiustamenti intermedi, nonché di qualsiasi annotazione effettuata oltre i termini di legge”*.

In conclusione, dunque, permettere all'operatore di posticipare l'assegnazione del protocollo al registro di carico e scarico genera la possibilità, per lo stesso, di modificare in dati precedentemente inseriti. A conferma della disomogeneità di tali software con la normativa attualmente vigente in tema di tracciabilità dei rifiuti, la stessa dottrina sottolinea inoltre che *“la legge prescrive di riportare il numero di registrazione sulla copia del corrispondente formulario e, dunque, tale operazione non potrà essere effettuata fino alla stampa definitiva del registro. Un software*

re conforme dovrebbe generare automaticamente il numero di protocollo e registrarlo in forma non modificabile.” La questione presa in esame è per l'appunto quella segnalata in premessa, ovvero quella per cui l'impresa detiene formulari di identificazione rifiuti sprovvisti dei numeri di registro relativi a registri di carico e scarico non ancora sottoposti a stampa definitiva. Tale prassi, tuttavia, deve considerarsi non conforme, in via generale, ai principi generali di tracciabilità dei rifiuti e, in particolare, ai criteri tecnici di compilazione dei formulari di identificazione rifiuti stabiliti dalla Circolare 4 agosto 1998, n. 812. Ciò che appare consigliabile, dunque, è la scelta di adottare un software di gestione che generi automaticamente il numero di protocollo e che lo registri in forma non modificabile. In alternativa, appare consigliabile procedere alla stampa definitiva dei registri di carico in scarico nei termini stabiliti dall'art. 190, comma 1 del TUA per le annotazioni, in modo tale da inserire nel corretto termine di legge i numeri progressivi dei registri di carico e scarico sui relativi formulari di identificazione rifiuti.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, in merito ai criteri di stampa dei registri di carico e scarico gestiti con modalità informatiche appare legittimo concludere che – nell'osservanza dell'art. 7 (*semplificazione di adempimenti e riduzione di sanzioni per irregolarità formali*) comma 4-ter del d.l. 10 giugno 1994, n. 357 relativo ai criteri di stampa dei registri contabili – gli stessi devono essere sottoposti a stampa definitiva:

- entro tre mesi dal termine di presentazione del Modello Unico Ambientale;
- ogni qualvolta l'autorità di controllo ne faccia richiesta.

Con la precisazione per cui tale modalità di stampa è legittima solamente qualora l'impresa si avvalga di *software* informatici che garantiscano i requisiti di *immodificabilità* e *integrità* del documento, secondo i criteri stabiliti dalla norma attualmente vigente in materia di documenti informatici. Qualora, invece, la società non disponga di gestionali informatici che garantiscano i requisiti anzidetti, la *stampa definitiva dei registri di carico e scarico* dovrà essere effettuata secondo le tempistiche previste per le *annotazioni* di cui all'art. 190 (*registri di carico e scarico*), comma 1 del D.Lgs. 152/2006.

il trasporto dei rifiuti dovrà però essere compilato in ogni sua parte”.

23 Magione G.; op. cit. (vedi nota 19).

“I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti? Una particolare ipotesi applicativa”

di NIKY SEBASTIANI

Avvocato-Associate

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

ABSTRACT

La concreta possibilità di qualificare una determinata sostanza come *sottoprodotto* – piuttosto che come *rifiuto* – rappresenta uno dei temi di maggiore interesse nell’ambito della normativa ambientale. Sono, infatti, molteplici ed evidenti i benefici che il *produttore* di tale sostanza può ottenere da siffatta qualifica.

Tra i soggetti interessati alla possibilità di poter qualificare i residui delle proprie attività come sottoprodotti – anziché come *rifiuti* – vi sono anche i gestori dei Servizi Idrici Integrati. Invero, nell’ambito delle loro attività, tali soggetti si occupano *anche* dei trattamenti di potabilizzazione delle acque, dai quali esitano consistenti quantitativi di fanghi che sono generalmente qualificati come *rifiuti* [i cd. “*fanghi prodotti dalla potabilizzazione [...] delle acque*” di cui all’art. 184 co. 3 lett. g) del D.Lgs. 152/2006 (nel proseguo TUA)].

Ciò posto, il presente contributo si propone di verificare la ricorrenza delle condizioni del *sottoprodotto* in relazione ai fanghi (di processo e di lavaggio) esitati da un impianto di potabilizzazione delle acque caratterizzato da specifiche particolarità tecniche.

IN SINTESI

- Dal *processo di potabilizzazione* delle acque esitano dei fanghi che sono generalmente gestiti come *rifiuti speciali*;
- la normativa in tema di *rifiuti* può ritenersi non applicabile solo dimostrando il ricorrere cumulativo delle condizioni previste dall’art. 184-bis del TUA per il *sottoprodotto*;
- relativamente alla condizione di cui alla lettera a) dell’art. 184-bis del TUA, per valutare se un materiale è un *sottoprodotto* è necessario indagare se il soggetto ha scelto deliberatamente di produrlo o meno;
- la prova del riutilizzo della sostanza o materiale deve essere *obiettiva, univoca e completa*;
- in giurisprudenza non vi è un’univoca interpretazione dell’espressione *normale pratica industriale*.

di Niky Sebastiani

SOTTOPRODOTTO

1. Sulla fattispecie in esame

La fattispecie oggetto del presente contributo prende le mosse dal *trattamento di potabilizzazione* delle acque effettuato dal gestore del Servizio Idrico Integrato presso un proprio impianto di potabilizzazione.

In particolare, il *trattamento di potabilizzazione* delle acque oggetto del presente approfondimento si articola:

- i. in una **prima fase**, che si svolge presso alcune vasche situate a monte del vero e proprio impianto di potabilizzazione (nel senso che, prima di giungere presso l'impianto di potabilizzazione posto a valle, le acque oggetto del *procedimento di potabilizzazione* sono preliminarmente trattate in queste vasche);
- ii. in una **seconda e conclusiva fase**, che viene eseguita presso la parte dell'impianto di potabilizzazione posto a valle delle prime vasche.

*

1.1. Sul *trattamento di potabilizzazione* eseguito presso le vasche a monte

Orbene, relativamente alla **prima fase** (i) del *trattamento di potabilizzazione*, preliminarmente si osserva che nelle vasche in esame le acque derivanti dai bacini idrici limitrofi sono sottoposte ad un *trattamento di preossidazione* con biossido di cloro. Pertanto, presso tali vasche vengono trattate le cd. *acque grezze*.

In particolare, le vasche in esame sono situate a poche centinaia di metri a monte del vero e proprio impianto di potabilizzazione e collegate con lo stesso da una condotta adduttrice.

Ebbene, con il *trattamento di preossidazione* di cui sopra, le particelle limacciose di origine organica e inorganica, con tracce di metalli - presenti nella matrice acquosa - tendono nel tempo a depositarsi lentamente nelle vasche. Per tale ragione, quindi, al fine di evitare il progredire o anche il formarsi di un substrato di biofilm, adesso alle pareti ed al fondo delle vasche, favorevole all'insediamento di microrganismi che potrebbero causare un deterioramento delle caratteristiche microbiologiche e qualitative dell'acqua in arrivo al successivo impianto a valle, il gestore del S.I.I. procede a costanti e periodici interventi manutentivi per la rimozione:

- sia del fango di processo;
- che dei residui presenti sulle pareti e sulle palette di fondo (fanghi di lavaggio).

Ciò posto, si osserva che l'intervento di pulizia della vasche (necessario *anche* in ragione del fatto che le vasche medesime non sono dotate di raschia-fanghi e pompe in grado di "*prelevare*" autonomamente i fanghi di processo) avviene previo svuotamento di quella specificatamente interessata dalla pulizia.

Nello specifico, i sedimenti di processo e i residui del lavaggio sono costituiti da materiale limaccioso di origine organica e inorganica con tracce di metalli presenti nella matrice acquosa (principalmente ferro, alluminio, manganese) e presenza di sali residui del *processo di preossidazione* (cloruri di ferro e manganese). Si evidenzia sin da ora che tali residui risultano del tutto assimilabili alle "*acque sporche*" ed ai fanghi prodotti e trattati nella parte di potabilizzazione a valle eseguita presso la parte dell'impianto posto a valle¹ (sul punto, vedi *infra*).

Generalmente, tali residui sono gestiti nel rispetto della normativa ambientale, venendo qualificati come rifiuti. Ed, infatti, l'art. 184 co. 3 lett. g) del TUA qualifica espressamente come *rifiuti (speciali)* "*i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque* [...]"

Nello specifico, dopo aver attribuito a tali residui il codice CER 19 09 02 (*fanghi prodotti dai processi di chiarificazione dell'acqua*), il gestore del S.I.I. procede al loro conferimento - con l'impiego di mezzi debitamente autorizzati ai sensi della normativa ambientale, attraverso la redazione del Fir ex art. 193 del TUA - presso discariche espressamente autorizzate al loro ricevimento.

Ed invero, non esistendo una condotta dedicata utile al trasferimento di tali materiali di risulta che colleghi direttamente le vasche in esame con il vero e proprio impianto (*rectius*, che colleghi le due sezioni dell'impianto) - e che, quindi, consenta di sottoporli direttamente al medesimo trattamento a cui invece sono soggetti i fanghi esitanti dall'impianto a valle (sul punto, vedi *infra*) - il gestore del S.I.I. è obbligato ad operare nel rispetto della filiera prevista dalla normativa ambientale e, pertanto, a conferire i medesimi, direttamente dalle vasche in esame presso una discarica autorizzata (e nell'osservanza della relativa tracciabilità).

*

1.2. Sul *trattamento di potabilizzazione* eseguito presso la parte dell'impianto a valle

Relativamente, invece, alla **seconda e conclusiva fase** del *trattamento di potabilizzazione* - effettuata presso la parte dell'impianto di potabilizzazione

I fanghi esitanti dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

1 Si evidenzia sin da ora che nel proseguo i termini "*acqua sporca*" e "*fanghi*" verranno utilizzati come sinonimi. Invero, secondo la terminologia usata nel settore, i "*fanghi*" rappresentano "*acqua sporca*" che presenta un valore di solidi sospesi superiore ad un determinato limite.

SOTTOPRODOTTO

di Niky Sebastiani

posto a valle delle prime vasche – si evidenzia che la medesima comprende il *trattamento e recupero di reflui* costituiti dalle “*acque sporche*” derivanti dal processo di *ciclonaggio* della sezione di *chiariflocculazione*², dal controlavaggio dei letti filtranti a sabbia nonché dagli scarichi di fondo di tutte le vasche utilizzate in occasione del lavaggio periodico dei sedimenti che nel tempo si accumulano sulle pareti e sulla platea di fondo dei manufatti stessi.

Le “*acque sporche*” vengono convogliate in due ispessitori dove si ha il processo di sedimentazione, la parte *surnatante*³ viene recuperata in ingresso ai *chiariflocculatori* per un nuovo ciclo di trattamento, mentre il risultante fango ispessito con un secco variabile dal 2-6% viene prelevato e trattato mediante centrifugazione. Il risultato finale del trattamento di centrifugazione è un fango palabile con un secco > 30% che a seguito di analisi, è classificato *rifiuto non pericoloso*, con codice CER 19.09.02 (*fanghi prodotti dai processi di chiarificazione dell'acqua*). L'eluato rientra nel ciclo produttivo e recuperato in ingresso agli ispessitori.

In altre parole – e per quel che in questa sede interessa – i fanghi che esitano dal *procedimento di potabilizzazione* eseguito presso l'impianto vengono convogliati direttamente nella “*Sezione Fanghi*” del medesimo impianto quali *sottoprodotti*. In particolare, tali fanghi (che si trovano allo stato liquido) una volta immessi nella citata sezione sono sottoposti ad un *procedimento di centrifugazione* che consente di ottenere (e, quindi, di scindere):

- fango palabile;
- acqua non potabile.

Nello specifico:

- tutta l'acqua non potabile ottenuta viene “*riutilizzata*” in testa all'impianto di potabilizzazione permettendo, quindi, di eliminare qualsiasi spreco della risorsa idrica;
- il fango palabile ottenuto dal procedimento di centrifuga viene classificato come *rifiuto non pericoloso*, con codice CER 19.09.02 (*fanghi prodotti dai processi di chiarificazione dell'acqua*) e gestito dal gestore del S.I.I. nel pieno

rispetto della normativa ambientale.

Ciò posto, si evidenzia che il *procedimento di centrifugazione* dei fanghi (allo stato liquido) ha degli evidenti vantaggi economici ed ambientali. Ed, inverso, attraverso tale procedimento, l'**acqua (non potabile) che si ottiene rappresenta circa il 95/96% del volume complessivo di ciò che esita da tale trattamento di centrifugazione.**

In altri termini, attraverso il procedimento in esame si ottiene un **duplice vantaggio** in quanto:

- da un lato, vi è una **notevole riduzione del quantitativo di rifiuti prodotti** e, quindi, da smaltire in discarica – con evidente vantaggio in termini ambientali e di riduzione dei costi di smaltimento;
- dall'altro – in linea con i principi della normativa ambientale⁴ - vi è l'**eliminazione di qualsiasi spreco della risorsa idrica**, massimizzando i risultati del *procedimento di potabilizzazione*.

Ebbene, posta tale preliminare illustrazione è evidente che il gestore di un siffatto impianto di potabilizzazione delle acque ha un notevole interesse (economico ed ambientale) a sottoporre **anche** i fanghi derivanti dalle vasche situate a monte al trattamento a cui già sono sottoposti - presso la *Sezione Fanghi* della parte dell'impianto posta a valle - i fanghi di processo (liquidi) derivanti dal *procedimento di potabilizzazione* eseguito presso l'impianto medesimo.

In tal modo, infatti, tale soggetto potrebbe ottenere un importante vantaggio dall'ulteriore impiego – come *sottoprodotti* – di tali sostanze, anziché procedere alla loro gestione come *rifiuti*.

Pertanto, alla luce di quanto sopra illustrato, scopo del presente approfondimento è quello di verificare se sussiste la giuridica possibilità di qualificare i fanghi (di processo e di lavaggio) esitanti dalle vasche a monte dell'impianto come *non rifiuti* e, in particolare, come *sottoprodotti* ai sensi dell'art. 184-bis del TUA – anziché come rifiuti identificati con il codice CER 19.09.02.

In altri termini, si cercherà di verificare se, nella fattispecie descritta, vi sia la giuridica possibilità di gesti-

I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

- 2 La *chiariflocculazione* o *flocculazione* consiste in un procedimento volto all'eliminazione di tutte quelle particelle che causano la *torbidità* dell'acqua e che non possono essere eliminate con i *trattamenti fisici semplici*. Nello specifico, essa consiste nell'immissione di sostanze che reagiscono con l'acqua (c.d. *reagenti*, quali i sali di alluminio), le quali formano dei fiocchi che intrappolano le particelle da eliminare.
- 3 La definizione di “*surnatante*” viene spesso impiegata per descrivere la presenza di una fase liquida che sovrasta una fase solida che si è separata dal liquido per precipitazione o sedimentazione.
- 4 All'uopo si sottolinea che l'art. 98 (*Risparmio idrico*) co. 1 del TUA prevede espressamente che “*Coloro che gestiscono o utilizzano la risorsa idrica adottano le misure necessarie all'eliminazione degli sprechi ed alla riduzione dei consumi e ad incrementare il riciclo ed il riutilizzo, anche mediante l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili*”.

di Niky Sebastiani

SOTTOPRODOTTO

re e conferire i fanghi in esame (identificandoli come *sottoprodotti*) presso l'impianto di potabilizzazione situato a valle – anziché doverli gestire come *rifiuti*.

2. Sul sottoprodotto in generale

Posto quanto sopra, ai fini della soluzione del quesito che ci occupa, e vale a dire se i fanghi (di processo e di lavaggio) esitanti dalle vasche poste a monte possano essere considerati *sottoprodotto* e non *rifiuto*, occorre preliminarmente inquadrare la nozione di *sottoprodotto* al fine poi di tentare di ricomprendervi i medesimi – escludendo, di conseguenza la loro qualifica di *rifiuto*.

La normativa in tema di *rifiuti* può ritenersi non applicabile solo dimostrando il ricorrere cumulativo delle condizioni tempestivamente previste per il *sottoprodotto* che consentono di riutilizzare un residuo di produzione in ulteriori e diversi cicli produttivi potendolo considerare come un "*bene/prodotto*".

Risulta, pertanto, centrale la disamina di tale istituto al fine di verificare la riconducibilità dei fanghi in esame a tale peculiare fattispecie.

Sul punto si evidenzia che, la nozione di *sottoprodotto* ha origine comunitaria e viene introdotta dalla Corte Europea di Giustizia che, in ripetute sentenze⁵, ne ha tracciato un quadro definitorio.

Tuttavia, è solo con la Direttiva 98/2008/CE sui rifiuti che tale nozione trova il suo ingresso normativo, recepito poi TUA all'art. 184-bis, ai sensi della quale "È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- 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;

- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. [...]"

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".

Per un approfondimento di ciascuna condizione dell'art. 184-bis del TUA sia consentito rimandare a quanto già dettagliatamente esposto in questa stessa rivista⁶.

In questa sede è sufficiente ricordare che:

- relativamente alla condizione di cui alla lettera a) dell'art. 184-bis del TUA, per valutare se un materiale è un *sottoprodotto* è necessario indagare se il soggetto ha scelto deliberatamente di produrlo o meno. In 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 produzione⁷.
- 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'interessato⁸.

I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

5 Corte di Giustizia, *inter alia*, C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie Nederland Ltd, C-9/00, Palin Granit Oy, C-475/02, Niselli, C-263/05 Commissione c. Repubblica Italiana.

6 Vedi, a tal fine, D.CARISSIMI-M.MATTIOLI "Il fresato d'asfalto. Gestione tra rifiuto e sottoprodotto" in Ambiente Legale Digesta, Anno II, n. 2"

7 Sul punto la sentenza Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 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".

8 Cass. pen., Sez. III n. 11007 del 1999. Cfr., inoltre Cass. Pen., Sez. III, n. 8050 del 2007.

SOTTOPRODOTTO

di Niky Sebastiani

- Relativamente alla condizione di cui alla lettera c), vi sono differenti orientamenti giurisprudenziali:
 - secondo un primo orientamento⁹, 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;
 - secondo un ulteriore indirizzo¹⁰, 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;
 - infine, secondo un più recente orientamento¹¹ la condizione in commento va interpretata nel senso che la sua *ratio* sta tutta nel consentire al detentore di non essere obbligato a disfarsi delle sostanze prodotte (che autonomamente deve ritenere rifiuti fino a prova contraria sulla base dell'applicazione del *principio di precauzione*) quando sia possibile sfruttarle economicamente senza danni per l'ambiente. In altre parole, il requisito della "*normale pratica industriale*" va letto in combinato disposto con l'art. 179 del TUA e con i principi di protezione della salute umana e dell'ambiente. Pertanto, nei casi dubbi dovrebbe ritenersi rientrare nella *normale pratica industriale* ogni operazione effettuata sulla sostanza o sull'oggetto preventivamente al suo utilizzo che, nel settore industriale di riferimento, viene condotta anche su materie prime, prodotti intermedi o prodotti, senza che derivi un maggior rischio in termini di impatto ambientale per il fatto che venga

impiegato un *sottoprodotto*;

- 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.

3. Sul *sottoprodotto* nella fattispecie in esame

A valle del breve *excursus* appena svolto in merito al *sottoprodotto* in generale, si andrà di seguito ad esaminare analiticamente la sussistenza nel caso in esame di ogni singola condizione di cui all'art. 184-bis del TUA, al fine di ricomprendere - o meno - i fanghi (di processo e di lavaggio) esitanti dalle vasche in esame nell'alveo dei *sottoprodotti*.

*

3.1. Sulla sussistenza della condizione di cui alla lett. a) dell'art. 184-bis del TUA

Preliminarmente deve evidenziarsi che, seppur l'attività posta in essere dal gestore del S.I.I. è, da un punto di vista strettamente formale, finalizzata alla fornitura di un *servizio* (quello relativo alla potabilizzazione dell'acqua) e non alla produzione - in senso stretto - di una *sostanza/oggetto*, in realtà non vi sono plausibili ragioni per non considerare la medesima attività di potabilizzazione, a tutti gli effetti; quale "*processo di produzione*" nel senso inteso dalla lett. a) dell'art. 184-bis del TUA.

Non sembrano sussistere, infatti, fondati motivi per non estendere l'operatività della deroga concessa dall'art. 184-bis del TUA ad un'attività, quale in esame, che si caratterizza per il fatto di essere preordinata alla produzione non di un bene comune, bensì di "*acqua potabile per il consumo umano*".

Pertanto, non sembra azzardato poter affermare che il *trattamento di potabilizzazione* delle acque può legittimamente essere considerato quale "*processo di produzione*" a cui fa espresso riferimento la lett. a) dell'art. 184-bis del TUA.

Ciò posto, ad avviso di chi scrive la *prima condizione richiesta* dall'art. 184-bis del TUA deve ritenersi integrata nella fattispecie in esame.

I fanghi esitanti dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

9 Cfr., *ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, 10 maggio 2012, n. 17453.

10 Cfr., *ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, n. 40109 del 6 ottobre 2015.

11 Cons. Stato, Sez. IV, n. 1230 del 28 febbraio 2013: "*la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto di una gerarchia di azioni che al suo apice trova la "prevenzione", espressamente considerata la migliore opzione ambientale, proprio perché, intervenendo prima che una sostanza diventi rifiuto, evita in radice l'esigenza di disfarsi della stessa ed il conseguente sorgere della problematica ambientale*".

di Niky Sebastiani

SOTTOPRODOTTO

In particolare, si ritiene che la condizione in esame possa considerarsi integrata attraverso differenti interpretazioni della norma.

Invero, deve innanzitutto osservarsi che secondo l'interpretazione più fondata ed attendibile lo scopo prioritario del gestore del S.I.I. è *esclusivamente* quello di produrre dell'acqua potabile e non già quello di produrre dei fanghi (né di processo né di lavaggio) presso le vasche in esame.

Invero, la produzione di tale residuo (il fango) è un'inevitabile conseguenza chimico-fisica del *processo di potabilizzazione* dell'acqua, ma non costituisce certamente il *fine ultimo* del produttore.

È, infatti, evidente che il *processo di potabilizzazione* delle "acque grezze" determina necessariamente – ed inevitabilmente – la produzione/sedimentazione di fanghi.

Sotto questa prospettiva, dunque, la circostanza che i fanghi in esame, oltre che essere costituiti da "fanghi di processo" contengono *anche* "fanghi di lavaggio" (ovverosia residui che prima della pulizia erano presenti sulle pareti e sulle platee di fondo delle vasche) non inficia la sussistenza della condizione in esame (nel senso che è comunque sussistente) stante che, tra l'altro:

- venendo "prelevati" congiuntamente con i fanghi di processo, i fanghi di lavaggio costituiscono un *unicum* con questi ultimi;
- i fanghi di lavaggio – analogamente a quelli di processo (di cui in ogni caso, come detto, costituiscono un *unicum*) – sono del tutto assimilabili alle "acque sporche" ed ai fanghi prodotti e trattati presso l'impianto a valle;
- in ogni caso, la formazione di residui sulle pareti e sulle platee di fondo delle vasche (che, appunto, all'esito del procedimento di pulizia, costituiscono i cd. fanghi di lavaggio) è parte integrante ed imprescindibile del generale *procedimento di potabilizzazione* delle acque.

A valle di quanto sinora argomentato emerge, quindi, che la produzione dei fanghi in esame, pur costituendo parte integrante ed imprescindibile del *processo di potabilizzazione*, non rappresenta certamente lo *scopo primario* del processo medesimo che rimane quello di produrre acqua potabile.

*

Fermo restando la fondatezza di quanto sopra argomentato, deve in ogni caso rilevarsi che nei confronti

dei fanghi di lavaggio la condizione di cui alla lett. a) dell'art. 184-bis del TUA può ritenersi integrata *anche* attraverso due ulteriori interpretazioni (estensive) della norma.

In primo luogo, infatti, attraverso un'interpretazione estensiva di "processo di produzione", l'attività di pulizia delle vasche – da cui originano i fanghi in parola – potrebbe comunque essere considerata quale parte integrante e necessaria del generale *processo di potabilizzazione* delle acque inteso in senso lato.

Sotto tale prospettiva, dunque, i fanghi che esitano dall'attività di pulizia delle vasche dovrebbero essere considerati quali sostanze che originano dal "complessivo" *processo di potabilizzazione* delle acque – di cui costituiscono parte integrante ed inevitabile, ma non lo scopo primario.

Purtuttavia, nonostante l'evidente suggestione che alimenta l'ebbrezza di sposare tale interpretazione del concetto di "processo di produzione", deve evidenziarsi che tale esegesi estensiva non trova, allo stato attuale, precisi e conformi riscontri né in dottrina né in giurisprudenza.

*

Infine, si osserva che la sussistenza della condizione di cui alla lett. a) dell'art. 184-bis del TUA (in relazione ai fanghi di lavaggio) potrebbero ritenersi integrata *anche* da una differente prospettiva, attraverso un'interpretazione ulteriormente estensiva della norma.

Ebbene, attraverso l'applicazione dell'art. 230¹² co. 1 del TUA dovrebbe preliminarmente considerarsi *produttore* dei fanghi non già il gestore del S.I.I., bensì il soggetto manutentore.

Invero, secondo la disciplina derogatoria di cui all'art. 230 co. 1 il *produttore materiale dei rifiuti* (in questo caso, dei fanghi di lavaggio) viene considerato *esclusivamente* il manutentore stesso, producendosi i rifiuti direttamente dalla sua attività¹³.

Ciò posto, attraverso uno sforzo ermeneutico, l'attività di pulizia del manutentore dovrebbe essere considerata non già quale attività di servizio, bensì quale attività produttiva. In altre parole, l'attività del manutentore dovrebbe essere intesa – attraverso un'interpretazione estensiva – quale *processo di produzione* in senso lato.

A questo punto, ben potrebbe intendersi l'attività del manutentore come finalizzata non alla produzione del fango, bensì alla pulizia, cioè alla conservazione della funzionalità ed efficienza delle vasche in

I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?

12 Art. 230 (Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture) del TUA

13 Sull'argomento sia consentito rinviare a D.CARISSIMI "Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture. Analisi e contenuti dell'art. 230 del Codice Ambientale" in Ambiente Legale Digesta n. 1, Anno 1.

SOTTOPRODOTTO

di Niky Sebastiani

esame. Secondo questa prospettiva, dunque, i fanghi potrebbero legittimamente essere considerati:

- parte integrante dell'attività di pulizia;
- ma non lo scopo primario dell'attività medesima.

Pertanto, anche accedendo a tale ricostruzione la condizione di cui alla lett. a) dell'art. 184-bis del TUA risulterebbe integrata.

Tuttavia - al di là della circostanza che in tal caso cambierebbe il soggetto produttore e, quindi, l'eventuale riutilizzo del *sottoprodotto* avverrebbe da parte di terzi (il gestore del S.I.I.) [eventualità, comunque, perfettamente ammissibile] - deve ritenersi che tale ricostruzione sia basata su un'interpretazione alquanto estensiva del concetto di "*processo produttivo*" (che, infatti, dovrebbe considerare l'attività di pulizia del manutentore quale attività produttiva in senso lato) e, per tale ragione, potrebbe verosimilmente non essere condivisa dalle Autorità Competenti.

*

In conclusione, quindi, alla luce delle interpretazioni fornite - e, in particolare, di quella *più fondata ed attendibile* - può ritenersi **sussistente la condizione di cui alla lettera a) dell'art. 184-bis del TUA.**

*

3.2. Sulla sussistenza della condizione di cui alla lett. b) dell'art. 184-bis del TUA

Orbene, si ritiene che relativamente ai fanghi oggetto del presente approfondimento possa ricorrere anche tale condizione.

Invero, il gestore del S.I.I. intende impiegare tutti in fanghi (di processo e di lavaggio) derivanti dalle vasche in esame direttamente nella parte dell'impianto di potabilizzazione posta a valle (il *sottoprodotto* verrà quindi utilizzato nel medesimo processo di produzione, da parte dello stesso produttore).

Ebbene, si ritiene che la condizione in parola possa essere integrata nella misura in cui si dimostri *concretamente* che i fanghi in esame verranno *effettivamente* impiegati nella "*Sezione Fanghi*" dell'impianto a valle (al pari dei fanghi esitati direttamente dal processo di potabilizzazione ivi effettuato).

Nello specifico, quindi, la condizione in esame potrà ritenersi integrata attraverso la *predisposizione* - da parte del gestore del S.I.I. - di specifiche *procedure operative interne* dalle quali si possa evincere con *certezza* che tutti i fanghi (di *processo* e di *lavaggio*) provenienti dalle vasche a monte vengono impiegati nella "*Sezione Fanghi*" della parte dell'impianto posta a valle.

Ed invero, si ritiene che attraverso tale documentazione interna il *produttore* riesca a dimostrare con *preventiva, obiettiva, univoca e completa certezza* (giuridica) che (tutti) gli scarti in esame (i fanghi) vengono effettivamente impiegati nel medesimo processo di produzione (cioè, presso la "*Sezione Fanghi*" della parte dell'impianto posto a valle).

Pertanto, in caso di eventuali controlli, attraverso l'esibizione di tale documentazione, il *produttore* sarà in grado di dimostrare la sussistenza della condizione di cui alla lett. b) dell'art. 184-bis del TUA.

D'altra parte, sulla base delle *procedure operative interne* di cui sopra, tutta la produzione dei fanghi esitati dalla vasche a monte verrà poi impiegata dal gestore del S.I.I., come *sottoprodotto*, presso la parte dell'impianto situato a valle. Tale destinazione, pertanto, è *certa* sin dal momento della produzione del *fango-sottoprodotto*.

Sulla base di quanto sin qui esposto, pertanto, **risulta dimostrabile anche la sussistenza della condizione prevista dalla lett. b) dell'art. 184-bis del TUA.**

*

3.3. Sulla sussistenza della condizione di cui alla lett. c) dell'art. 184-bis del TUA

Fermo restando i recenti arresti giurisprudenziali e/o dottrinali relativi alla definizione di "*normale pratica industriale*", deve evidenziarsi che nel caso in esame, *indipendentemente* dall'interpretazione a cui si aderisca, la condizione di cui alla lettera c) dell'art. 184-bis è in ogni caso rispettata.

Ed, invero, risulta che i fanghi (di processo e di lavaggio) provenienti dalle vasche situate a monte verranno impiegati nella "*Sezione Fanghi*" dell'impianto posto a valle **senza subire alcun trattamento o modificazione.**

In altre parole, i fanghi in esame verranno impiegati "*tal quali*".

Per tali ragioni, quindi, si ritiene sussistente anche la condizione di cui all'art. 184-bis lett. c) del TUA.

*

3.4. Sulla sussistenza della condizione di cui alla lett. d) dell'art. 184-bis del TUA

Nel caso in commento dovrà dimostrarsi che i residui in parola - ovvero i fanghi derivanti dalle vasche poste a valle - siano conformi a tutte le norme tecniche previste per la conformità dei prodotti, in relazione al ciclo produttivo nel quale sono destinati ad essere impiegati.

Invero, il requisito della legalità dell'utilizzo dei residui in parola si presenta come una "condizione" espressamente contemplata in normative tecniche di settore che tengono conto:

di Niky Sebastiani

SOTTOPRODOTTO

- dell'utilizzo specifico cui sono destinati i medesimi;
- della sua composizione chimico-fisica;
- delle sue caratteristiche e qualità.

Pertanto, nella fattispecie in esame la condizione in parola risulterà integrata nella misura in cui **gli esami analitici mostrino che i fanghi in esame siano del tutto assimilabili alle “acque sporche” già trattate nelle vasche della parte dell'impianto posto a valle, nonché ai fanghi ivi prodotti e trattati.**

In altre parole, ai fini della sussistenza della condizione in esame, i fanghi provenienti dalle vasche situate a monte devono essere – da un punto di vista chimico-fisico – del tutto sovrapponibili a quelli esitati dal *processo di potabilizzazione* eseguito nella parte dell'impianto situata a valle.

Orbene, stante che l'unica differenza è che i fanghi in parola sono sottoposti – a differenza di quelli esitati dalla parte dell'impianto posto a valle – ad un *processo di preossidazione* il quale, tuttavia, non ne modifica le proprietà organolettiche, si ritiene che *anche* tale circostanza sia *verosimilmente* sussistente nella fattispecie in esame.

Nello specifico, quindi, avendo *verosimilmente* le medesime caratteristiche chimico-fisiche dei fanghi e delle “acque sporche” già trattati presso la parte dell'impianto posta a valle (e, cioè, dei fanghi ordinariamente ivi trattati), i fanghi in questione:

- soddisfano - in relazione al loro specifico impiego previsto - tutti i requisiti relativi alla protezione della salute e dell'ambiente riguardanti i primi;
- non possono determinare – per l'ambiente e la salute umana – impatti negativi e, comunque, diversi da quelli dei fanghi ordinariamente trattati presso l'impianto a valle.

Pertanto, deve ritenersi che i fanghi (di processo e di lavaggio) esitati dalle vasche a monte soddisfano tutti i pertinenti requisiti riguardanti i prodotti e non porteranno a impatti complessivi negativi sull'ambiente o alla salute umana.

In conclusione, quindi, alla luce di quanto sopra argomentato si ritiene integrata anche tale ultima condizione di cui all'art. 184-bis del TUA.

*

Orbene, alla luce di quanto sinora argomentato può affermarsi che i fanghi (di processo e di lavaggio) esitati dalle vasche a monte **possono correttamente essere considerati come sottoprodotti** ai fini del successivo utilizzo nella “Sezione Fanghi” della parte dell'impianto di potabilizzazione situata a valle –

fermo restando il rispetto di quanto sopra precisato. D'altra parte, non può non evidenziarsi che la **qualifica di tali residui quali sottoprodotti** – oltre che consentire l'eliminazione di qualsiasi spreco della risorsa idrica – è anche quella più coerente con l'impianto della normativa ambientale **comunitaria e nazionale** la quale, rispettivamente, all'art. 4 della Direttiva Ce 98/2008 e all'art. 179 del TUA (di recepimento del primo) prevedono un preciso ordine gerarchico nella *gestione dei rifiuti* che impone di considerare un determinato materiale come rifiuto *solo* laddove non sia possibile prevenire tale produzione e, in tale ipotesi, di incentivare/favorire altri processi quali il riutilizzo, il riciclaggio e/o il recupero preliminarmente allo smaltimento.

In definitiva, quindi, **con riguardo ai residui in esame, può ritenersi dimostrata la ricorrenza del sottoprodotto**, anche nella misura in cui tale opzione rappresenta la scelta ambientalmente preferibile.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato, può sinteticamente affermarsi che i fanghi (di processo e di lavaggio) derivanti dalle vasche situate a monte, nel percorso descritto possono legittimamente essere considerati quali *sottoprodotti* ai fini del successivo utilizzo nella “Sezione Fanghi” della parte dell'impianto di potabilizzazione situata a valle, ed anzi si ritiene che tale opzione sia anche la scelta ambientalmente preferibile.

I fanghi esitati dal trattamento di potabilizzazione delle acque sono sottoprodotti?



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

OFFERTA All in one 2018

Collana "I quaderni sui Rifiuti"



Abbonamento annuale
alla rivista "Ambiente Legale-Digesta"



499 euro
(IVA esclusa)



La partecipazione a tutti
i corsi di formazione

3 quesiti

Con un unico strumento di assistenza avrai a disposizione:

- tutte le pubblicazioni "I quaderni sui rifiuti" attuali e future editate nel 2018;
- un abbonamento annuale 2018 alla rivista "Ambiente Legale Digesta";
- la risposta a ben 3 quesiti*;
- partecipare GRATUITAMENTE a tutti i corsi di formazione organizzati in calendario**;
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili;
- audit gestione dei rifiuti GRATUITO in azienda***

* Hai diritto di richiedere ed ottenere risposta, in 4800 battute, a 3 quesiti generici sull'interpretazione della normativa.

** L'offerta sarà limitata ad un solo corsista per azienda per ogni corso.

L'offerta è limitata ai corsi confermati, ai posti disponibili e previa prenotazione. L'offerta è valida per tutta la durata del tuo abbonamento.

*** 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)

4.

SOMMARIO

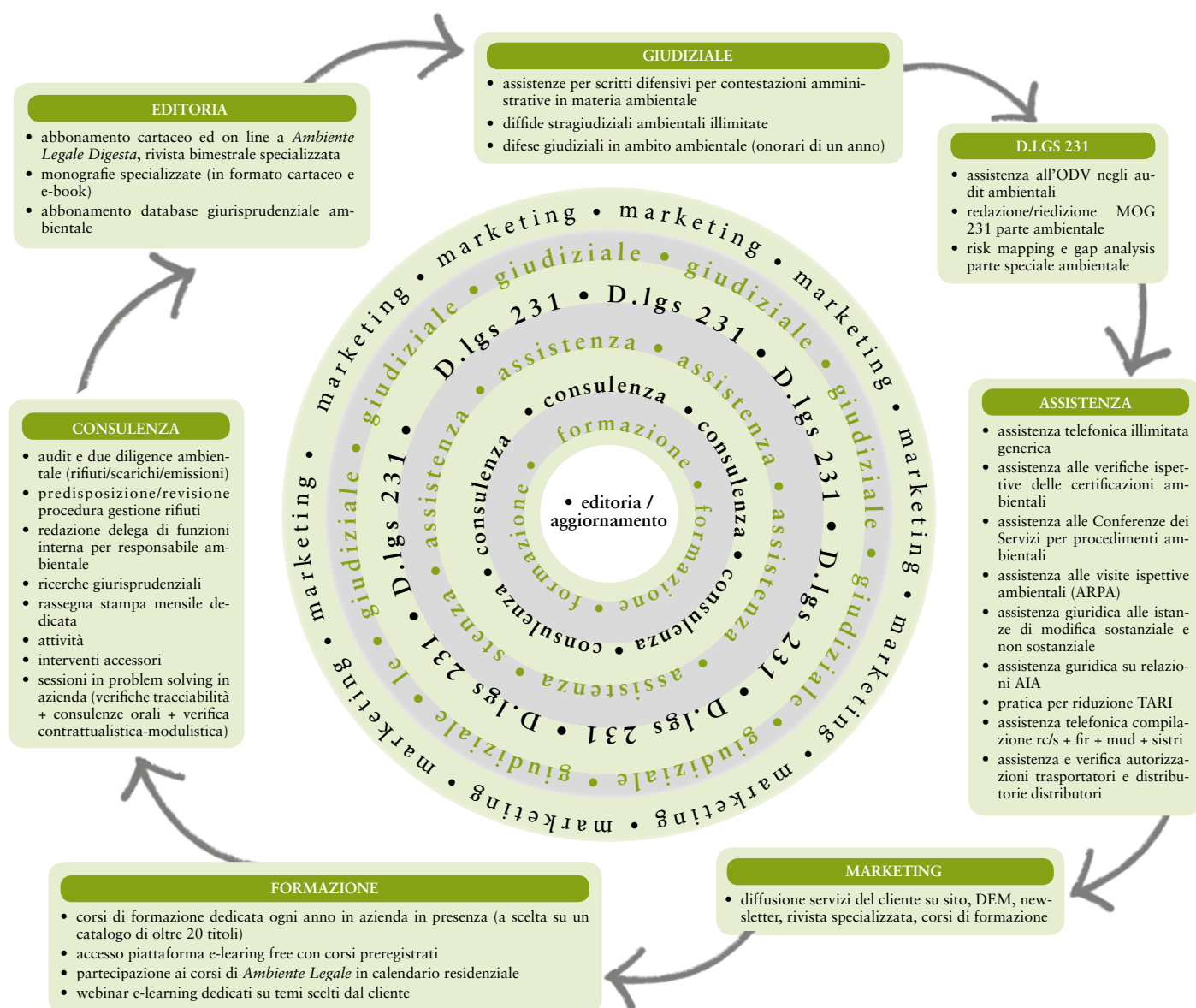
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 1211
 - 4.1.1. Penale 1212
 - 4.1.2. Amministrativo 1215
 - 4.1.3. D. Lgs. 231/01 1218
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1219
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.6. La fruibilità della banca dati dell'Albo Gestori Ambientali da parte degli organi di controllo e delle imprese di *Emiliano Bergonzoni* 1224
- **4.3. Quesiti**
a cura dello Studio Legale
Carissimi Avv. Daniele & altri STP 1229
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.6. L'interdittiva antimafia ed il modello 231: prevenire è meglio che curare di *Lucia Giulivi* 1252

Sei un PRODUTTORE o un GESTORE DI RIFIUTI

*e hai bisogno di un'assistenza
a 360° in diritto ambientale?*

CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!




ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

• 4.1.1. Penale	1212
• 4.1.1.37. Cass. Pen., Sez. III, del 13 settembre 2017 n. 41607	1212
• 4.1.1.38. Cass. Pen., Sez. III, del 5 ottobre 2017 n. 45750	1212
• 4.1.1.39. Cass. Pen., Sez. III, del 12 settembre 2017 n. 41533	1213
• 4.1.1.40. Cass. Pen., Sez. III, del 20 ottobre 2017 n. 48334	1213
• 4.1.1.41. Cass. Pen., Sez. III, del 27 settembre 2017 n. 44438	1214
• 4.1.1.42. Cass. Pen., Sez. III, del 14 luglio 2017 n. 34525	1214
• 4.1.2. Amministrativo	1215
• 4.1.2.33. Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 7 novembre 2017 n. 340	1215
• 4.1.2.34. Tar Sicilia, Palermo, Sez. III del 28 settembre 2017 n. 2274	1215
• 4.1.2.35. Tar Lazio, Roma, Sez. III, del 2 novembre 2017 n. 10936	1216
• 4.1.2.36. Tar Basilicata, Sez. I, del 21 agosto 2017 n. 590	1216
• 4.1.2.37. Tar Puglia, Lecce, Sez. III del 13 settembre 2017 n.1450.....	1217
• 4.1.2.38. Cons. Stato, Sez. IV, del 28 settembre 2017 n. 4535	1217
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	1218
• 4.1.3.11. Cass. Pen., Sez. VI, del 25 ottobre 2017 n. 49056	1218
• 4.1.3.12. Cass. Pen., Sez. VI, del 3 settembre 2017 n. 41768	1218
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	1219
• 4.1.4.23. Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 26 luglio 2017 causa C-281/16	1219
• 4.1.4.24. Corte di Giustizia Europea, Sez. I, 20 settembre 2017 cause riunite C-215/16, C-216/16, C-220/16 e C-221/16	1219
• 4.1.4.25. Corte di Giustizia Europea, Sez. X, del 14 settembre 2017 causa C-320/15 ...	1220
• 4.1.4.26. Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 19 ottobre 2017 causa C-198/16 P	1220
• 4.1.4.27. Corte di Giustizia Europea, Sez. II, del 19 ottobre 2017 causa C-65/16	1221
• 4.1.4.28. Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 25 ottobre 2017 causa C-650/15 P	1221

4.1.1.37.

SOTTOPRODOTTO

Sottoprodotto – Deposito rifiuti demolizione – Art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 - Reato comune – Chiunque ponga in essere una delle condotte previste dalla norma.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 13 settembre 2017
n. 41607**

Sottoprodotti son sempre stati quelle sostanze o quegli oggetti dei quali sin dall'inizio sia certa, e non eventuale, la destinazione al riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo o alla loro utilizzazione da parte di terzi. Tale certezza oggettiva del riutilizzo esclude a monte l'intenzione di disfarsi dell'oggetto o della sostanza (così espressamente art. 183, comma 1, lett. p, d.lgs. 152/2006 come modificato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) e concorre, insieme con le ulteriori condizioni previste dalle norme definitorie che si sono succedute nel tempo, a escluderlo dall'ambito di applicabilità della normativa sui rifiuti. La mancanza di certezze iniziali sull'intenzione del produttore/detentore del rifiuto di «disfarsene» e l'eventualità di un suo riutilizzo legata a pure contingenze, impedisce in radice che esso possa essere qualificato come «sottoprodotto». Il deposito di rifiuti da demolizione in attesa di un loro eventuale riutilizzo denuncia ex se la mancanza della iniziale certezza del loro riutilizzo prima ancora della loro produzione.

Il reato di attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione (art. 256, D.Lgs. n. 152 del 2006), non ha natura di reato proprio integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti, ma costituisce una ipotesi di reato comune che può essere pertanto commesso anche da chi svolge attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa.

4.1.1.38.

SCARICHI

Reato di scarico senza autorizzazione – Natura permanente.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 5 ottobre 2017 n. 45750**

Il reato di scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione ha natura permanente in quanto si consuma fino al rilascio dell'autorizzazione o alla cessazione dello scarico.

La questione si incentra intorno alla qualificazione giuridica da attribuire, sotto il profilo della sua natura, al cosiddetto “*mistone*”, cioè al coacervo di terra e altri materiali inerti provenienti da opere di livellamento del terreno che, a seguito di operazioni di lavaggio e vagliatura e alla selezione ed alla suddivisione in funzione della pezzatura dei singoli componenti del materiale inerte si provvede a commercializzare. Il punto è, pertanto, se lo stesso possa essere qualificato come sottoprodotto, godendo, pertanto della specifica disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria concernente la gestione dei rifiuti ovvero se lo stesso debba essere, invece, definito come ordinario rifiuto.

Nella categoria dei rifiuti rientrano anche le sostanze e gli oggetti che, non più idonei a soddisfare le finalità cui essi erano originariamente destinati, siano tuttavia non privi di un valore economico, sicché gli stessi possano essere dismessi da colui che li possiede anche attraverso la conclusione di negozi giuridici sia a titolo gratuito che oneroso.

DEFINIZIONI

4.1.1.39.

Qualificazione giuridica del “*mistone*” - Mucchio di terra e altri materiali inerti che, a seguito di operazioni di lavaggio e vagliatura vengono commercializzati – Rifiuto o sottoprodotto?

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 settembre 2017
n. 41533

L'onere della prova in ordine al verificarsi delle condizioni fissate per la liceità del deposito temporaneo grava sul produttore dei rifiuti in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti.

DEPOSITO TEMPORANEO

4.1.1.40.

Deposito temporaneo – Onere della prova.

Cass. Pen., Sez. III,
del 20 ottobre 2017 n. 48334

4.1.1.41.

ALBO

Obbligo di iscrizione all'Albo Gestori Ambientali in relazione al trasporto, anche professionale, di rifiuti non pericolosi prodotti nell'ambito della propria attività di impresa - Art. 212, c. 8 del d.lgs n. 152/06 – Art. 256, c. 1 del d.lgs n. 152/06 – Trasporti occasionali di rifiuti.

Cass. Pen., Sez. III,
del 27 settembre 2017
n. 44438

Sussiste l'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali, sia pure con modalità semplificate ed oneri minori, per le imprese che effettuano la raccolta ed il trasporto di propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e continuativa, costituente parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Quanto invece ai trasporti occasionali di rifiuti, non aventi i caratteri suindicati, l'assenza dell'obbligo di iscrizione, non comporta che le imprese possano effettuare eventuali trasporti episodici di rifiuti propri non pericolosi senza alcun controllo.

4.1.1.42.

TRACCIABILITÀ

Proroga di operatività del SISTRI - Testo dell'art. 193 applicabile è quello previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205.

Cass. Pen., Sez. III,
del 14 luglio 2017 n. 34525

Considerata la proroga di operatività del SISTRI il testo dell'art. 193 applicabile è quello previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (in quanto così ha disposto il D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dal D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19 il cui art. 11, comma 3-bis recita: *“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”*).

In ordine alla prova in relazione all'abbandonare di rifiuti si afferma che l'onere probatorio si configura in modo differente nel processo penale e in quello amministrativo: nel primo va raggiunta la certezza della colpevolezza dell'imputato al di là di ogni ragionevole dubbio, nel secondo opera il criterio del "più probabile che non". Nel processo amministrativo è sufficiente quadro indiziaro, purché significativo e coerente, per attribuire la responsabilità nell'abbandono dei rifiuti e con essa la legittimità dell'ordine di rimozione a carico del responsabile.

SANZIONI

4.1.2.33.

Abbandono rifiuti – Onere probatorio – Processo penale – Processo amministrativo.

Tar Friuli Venezia Giulia,
Sez. I, 7 novembre 2017,
n. 340

Dall'art. 9 del DM n. 120/2014 emerge che la differenziazione tra le classi, all'interno delle categorie previste, non è dipendente da valutazioni legate alle potenzialità tecniche o economiche dell'iscritto, ma esclusivamente all'attività effettivamente già svolta (significativo che la classe inferiore non preveda alcun limite minimo, consentendo quindi l'iscrizione anche a chi non svolge alcuna attività).

Il requisito di iscrizione a determinate classi e categorie dell'Albo dei gestori ambientali, non può che essere considerato nell'ambito della lett. c) dell'art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016 (capacità tecniche e professionali). È pertanto legittimo il suo inserimento da parte della stazione appaltante - che ben può richiedere specifici requisiti, anche di esperienza in ordine all'attività che andranno a svolgere (art. 83 comma 6° D.Lgs. n. 50/2016), a dimostrazione delle capacità tecniche e professionali dei partecipanti alla gara – ma al tempo stesso determinando la possibilità, da parte dei componenti di un'A.T.I., di cumulare i requisiti posseduti.

ALBO

4.1.2.34.

Requisito di iscrizione a determinate classi e categorie dell'Albo dei gestori ambientali - Nell'ambito della lett. c) dell'art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016 (capacità tecniche e professionali).

Tar Sicilia, Palermo,
Sez. III del 28 settembre 2017
n. 2274

4.1.2.35.

AUTORIZZAZIONI**VIA – Giudizio – Discrezionalità amministrativa.****Tar Lazio, Roma , Sez. III,
del 2 novembre 2017
n. 10936**

Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione, infatti, esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo. Tale atto è pur sempre soggetto al sindacato di questo giudice, ma negli stretti limiti che riguardano l'esistenza di eventuali vizi di legittimità per eccesso di potere, secondo le figure sintomatiche dell'errore di fatto, della illogicità, contraddittorietà, dell'ingiustizia manifesta o dell'irragionevolezza della determinazione.

4.1.2.36.

RESPONSABILITÀ**Superamento dei valori limite di rumore differenziale di immissione - Necessità di intervenire a tutela della salute pubblica.****Tar Basilicata, Sez. I,
del 21 agosto 2017 n. 590**

Il superamento dei valori limite di rumore differenziale di immissione stabilito dalla vigente normativa, anche se non coinvolgente l'intera collettività ma singoli cittadini, è sufficiente a concretare l'eccezionale ed urgente necessità di intervenire a tutela della salute pubblica atteso che l'utilizzo del particolare potere di ordinanza di cui all'art. 9 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, in ipotesi di accertato superamento dei valori limite, assume carattere pressoché doveroso, sia perché l'inquinamento acustico ontologicamente rappresenta un pericolo per la salute pubblica, sia in quanto tale fonte primaria non configura alcun potere di intervento amministrativo ordinario che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti.

L'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, non ravvisando la disposizione dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

ORDINANZE

4.1.2.37.

Art. 192 del d.lgs n. 152/06 - Esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

Tar Puglia, Lecce, Sez. III del 13 settembre 2017 n.1450

La Corte Costituzionale (sentenza n. 68 del 2010) ha rilevato come il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Cosicché, anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) è stato affermato che *“una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale” e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione”*. In sostanza, è stato valutato che il limite discendente dalla situazione di prorogatio può non operare, laddove il Consiglio Regionale proceda all'adozione di *“un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità”*.

GESTIONE INTEGRATA

4.1.2.38.

Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali - Poteri dei Consigli Regionali in prorogatio.

Cons. Stato, Sez. IV, del 28 settembre 2017 n. 4535

4.1.3.11.

SANZIONI

Fallimento della società – Estinzione dell'illecito previsto dal Decreto Legislativo n. 231 del 2001 – Società unipersonale – Soggetto di diritto distinto dalla persona fisica.

Cass. Pen., Sez. VI,
del 25 ottobre 2017 n. 49056

Il fallimento della società non determina l'estinzione dell'illecito previsto dal Decreto Legislativo n. 231 del 2001 o delle sanzioni irrogate a seguito del suo accertamento.

Se il presupposto indefettibile per l'applicazione del diritto sanzionatorio degli enti è l'esistenza di un "*soggetto di diritto metaindividuale*" quale autonomo centro di interessi e di rapporti giuridici, è certamente ascrivibile al novero dei destinatari del Decreto Legislativo n. 231 del 2001 anche la società unipersonale, in quanto soggetto di diritto distinto dalla persona fisica che ne detiene le quote.

4.1.3.12.

COMPETENZA

Giudice penale competente a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente - Giudice penale competente per i reati dai quali i reati dipendono - Competenza può derivare dalla connessione.

Cass. Pen., Sez. VI,
del 3 settembre 2017
n. 41768

L'art. 36 D.Lgs. n. 231, rubricato "*attribuzioni del giudice penale*", al comma 1, recita: "*La competenza a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente appartiene al giudice penale competente per i reati dai quali gli stessi dipendono*".

Nell'ambito della disciplina della competenza, però, rientra anche quella relativa alla connessione. Ed infatti, significativamente, l'istituto della connessione è disciplinato dal codice di procedura penale in una sezione, la sezione IV, rubricata "*Competenza per connessione*", e compresa all'interno del capo II (del titolo I del Libro I), a sua volta rubricato "*Competenza*". La sussistenza dei presupposti per l'operatività della disciplina della connessione, quindi, implica l'applicazione di una regola di attribuzione della competenza: il giudice penale competente per il reato più grave, o, in caso di reati di pari gravità, per il reato più risalente, è «competente», corrispondentemente, anche per il reato meno grave o più recente. Di conseguenza, il giudice penale che, per effetto delle regole in tema di connessione, "*conosce*" il reato presupposto della responsabilità dell'ente è esattamente il "*giudice penale competente*" per il reato dal quale dipende l'illecito amministrativo medesimo.

Quindi, il giudice penale competente a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente è il giudice penale competente per i reati dai quali i reati dipendono e la competenza può anche derivare dalla connessione.

Secondo il dettato dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat», un sito viene proposto dallo Stato membro interessato in base ai criteri fissati nell'Allegato III di tale direttiva e alle informazioni scientifiche pertinenti.

Secondo la giurisprudenza della Corte non si devono utilizzare invano risorse per la gestione di un sito che risulti inutile alla conservazione degli habitat naturali e delle specie (v., in tal senso, sentenza del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, punto 28). Tuttavia, se è pur vero che gli Stati membri dispongono di un certo margine discrezionale nel proporre, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva «habitat», un elenco di siti idonei ad essere individuati come SIC (sentenza del 3 aprile 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, punto 27), essi non dispongono per contro dello stesso margine discrezionale nel caso in cui suggeriscano alla Commissione di procedere alla riduzione della superficie di un SIC.

RESPONSABILITÀ

4.1.4.23.

Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Decisione di esecuzione (UE) 2015/72 – Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica.

Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 26 luglio 2017 causa C-281/16

La direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in particolare l'articolo 2, secondo comma, lettera k), e l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, lettera e), della stessa, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede la riscossione di un canone gravante sugli aerogeneratori destinati alla produzione di energia elettrica.

L'articolo 4 della direttiva 2003/96/CE, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede la riscossione di un canone gravante sugli aerogeneratori destinati alla produzione di energia elettrica, poiché con tale canone non sono tassati i prodotti energetici o l'elettricità, ai sensi dell'articolo 1 e dell'articolo 2, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva e, pertanto, esso non rientra nell'ambito di applicazione della stessa. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede la riscossione di un canone gravante sugli aerogeneratori destinati alla produzione di energia elettrica, poiché tale canone non costituisce un'imposta gravante sul consumo di prodotti energetici o di elettricità e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva.

ALTRO

4.1.4.24.

Energia elettrica di origine eolica – Direttiva 2009/28/CE – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità – Regime generale delle accise.

Corte di Giustizia Europea, Sez. I, 20 settembre 2017 cause riunite C-215/16, C-216/16, C-220/16 e C-221/16

4.1.4.25.

SCARICHI

Direttiva 91/271/CEE – Trattamento delle acque reflue urbane – Articolo 4, paragrafi 1 e 3 – Trattamento secondario o trattamento equivalente.

Corte di Giustizia Europea, Sez. X, del 14 settembre 2017 causa C-320/15

L'articolo 4, paragrafo 1, secondo e terzo trattino, della direttiva 91/271 impone agli Stati membri un preciso obbligo di risultato, formulato in modo chiaro e inequivocabile, secondo il quale le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie devono essere sottoposte ad un trattamento secondario o a un trattamento equivalente, o prima di qualsiasi scarico, quando provengono da agglomerati con un a.e. compreso tra 10 000 e 15 000, o prima degli scarichi in acque dolci ed estuari, quando provengono da agglomerati con un a.e. (abitante equivalente) compreso tra 2 000 e 10 000. Inoltre, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, di detta direttiva, questo trattamento secondario o equivalente dev'essere garantito da impianti di trattamento i cui scarichi devono soddisfare le prescrizioni enunciate nell'allegato I, sezione B, alla stessa direttiva.

4.1.4.26.

APPALTI

Appalto pubblico di servizi – Assistenza tecnica operativa volta a costituire e a gestire un meccanismo di rete per l'attuazione del partenariato europeo per l'innovazione *"Produttività e sostenibilità dell'agricoltura"*.

Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 19 ottobre 2017 causa C-198/16 P

L'articolo 139, paragrafo 1, del regolamento n. 2342/2002 dispone che, se, per un determinato appalto, talune offerte appaiono anormalmente basse, l'amministrazione aggiudicatrice, prima di respingere tali offerte in base a quest'unica motivazione, richiama per iscritto le precisazioni ritenute pertinenti in merito agli elementi costitutivi dell'offerta e verifichi, con il ricorso al contraddittorio, detti elementi costitutivi tenendo conto di tutte le spiegazioni ricevute. Tale disposizione comporta, perciò, l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice, in primo luogo, di identificare le offerte sospette, in secondo luogo, di consentire alle imprese interessate di dimostrarne la serietà, chiedendo loro le precisazioni che ritenga opportune, in terzo luogo, di valutare la pertinenza dei chiarimenti forniti dagli interessati e, in quarto luogo, di adottare una decisione circa l'accoglimento o il rigetto di tali offerte. È solo se l'affidabilità di un'offerta è prima facie dubbia che l'amministrazione aggiudicatrice deve assolvere gli obblighi derivanti da tale disposizione, incluso, all'occorrenza, l'obbligo di verificare in dettaglio la serietà dei prezzi proposti mediante i parametri economici di riferimento.

L'articolo 4 della decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale, deve essere interpretato nel senso che una tassa sugli autoveicoli, come quella di cui al procedimento principale, che deve essere pagata dai detentori dei veicoli pesanti immatricolati in Turchia che transitano attraverso il territorio ungherese, costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, ai sensi del suddetto articolo.

TRASPORTO

4.1.4.27.

Tassa sugli autoveicoli - Veicoli pesanti immatricolati in Turchia che transitano attraverso il territorio ungherese.

Corte di Giustizia Europea,
Sez. II, del 19 ottobre 2017
causa C-65/16

L'art. 2 par. 8 b) del regolamento RAECHE stabilisce una esenzione di carattere generale in virtù della quale le sostanze intermedie isolate in sito e le sostanze intermedie isolate trasportate² sono esentate dalle disposizioni del titolo VII³.

Interpretata letteralmente, tale disposizione dovrebbe portare a considerare che ogni sostanza intermedia isolata in sito o intermedia isolata trasportata è per tale ragione automaticamente esentata dalle disposizioni del titolo VII del regolamento RAECHE. Una tale sostanza di sottrarrebbe anche alla procedura di identificazione prevista all'art. 59 del regolamento e altrettanto in ragione delle proprietà intrinseche dall'art. 57 e dovrebbe di conseguenza essere considerata estremamente preoccupante. La procedura di autorizzazione di cui al capitolo 2 e 3 dello stesso titolo VII sarebbe altrettanto inapplicabile. Un tale interpretazione è manifestamente contraria allo scopo del regolamento RAECHE di proteggere la salute e l'ambiente ed è incompatibile con l'economia del regolamento stesso⁴.

L'esenzione di cui all'art. 2 par. 8 sub b) deve essere interpretata come applicabile alle sole utilizzazioni di una sostanza che può essere qualificata come intermedia isolata in sito o intermedia isolata trasportata. L'eccezione non è pertanto applicabile alle disposizioni del titolo VII che regolano le sostanze in funzione di elementi diversi dal loro utilizzo o categoria d'uso⁵.

CLASSIFICAZIONE

4.1.4.28.

Regolamento n. 1907/2006 REACH – Articolo 57 – Sostanze estremamente preoccupanti – Articolo 2, paragrafo 8, lettera b).

Corte di Giustizia Europea,
Sez. I, del 25 ottobre 2017
causa C-650/15 P¹

- 1 Il testo massimato è stato da noi tradotto in una versione di cortesia (non ufficiale), onde facilitare la lettura, dal testo francese ufficiale (§58-61).
- 2 Il regolamento RAECHE n. 1907/2006 all'art. 3 definisce "sostanza intermedia" una sostanza fabbricata, consumata o utilizzata per essere trasformata, mediante un processo chimico, in un'altra sostanza; "sostanza intermedia isolata in sito" una sostanza intermedia che non presenta le caratteristiche che definiscono una sostanza intermedia non isolata e nel caso in cui la fabbricazione della sostanza intermedia e la sintesi di una o più altre sostanze derivate da essa avvengono nello stesso sito, gestito da una o più persone giuridiche; "sostanza intermedia isolata trasportata" una sostanza intermedia che non presenta le caratteristiche che definiscono una sostanza intermedia non isolata e che è trasportata tra altri siti o fornita ad altri siti.
- 3 Testo francese ufficiale: "l'article 2, paragraphe 8, sous b), de ce règlement établit une exemption générale, en vertu de laquelle « les intermédiaires isolés restant sur le site et les intermédiaires isolés transportés sont exemptés du titre VII » dudit règlement".
- 4 Testo francese ufficiale: "Interprétée littéralement, comme le font PPG et SNF, cette dernière disposition devrait conduire à considérer que toute substance utilisée comme intermédiaire isolé restant sur le site ou comme intermédiaire isolé transporté est, pour ce motif, automatiquement exemptée de l'ensemble des dispositions du titre VII du règlement REACH. Une telle substance échapperait ainsi à la procédure d'identification prévue à l'article 59 de ce règlement, et ce quand bien même, en raison de ses propriétés intrinsèques, cette substance relèverait de l'article 57 dudit règlement et devrait, en conséquence, être considérée comme extrêmement préoccupante. La procédure d'autorisation régie par les chapitres 2 et 3 du titre VII du même règlement serait alors également inapplicable à une telle substance. Une telle interprétation littérale est manifestement contraire à l'objectif du règlement REACH de protection de la santé et de l'environnement, rappelé aux points 54 et 55 du présent arrêt. En outre, elle est incompatible avec l'économie de ce règlement."
- 5 Testo ufficiale francese " ... l'exemption prévue à l'article 2, paragraphe 8, sous b), du même règlement doit être comprise comme étant applicable aux seules utilisations d'une substance pouvant être qualifiée d'intermédiaire isolé restant sur le site ou d'intermédiaire isolé transporté. Cette exception n'est donc pas applicable aux dispositions du titre VII qui régissent les substances en fonction d'éléments autres que leurs utilisations ou catégories d'usages".

CARISSIMI

S T U D I O L E G A L E

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

- 4.2.6. La fruibilità della banca dati dell'Albo Gestori Ambientali da parte degli organi di controllo e delle imprese di *Emiliano Bergonzoni* 1224

“La fruibilità della banca dati dell’Albo Gestori Ambientali da parte degli organi di controllo e delle imprese”

di **EMILIANO BERGONZONI**

Segretario Sezione Emilia-Romagna
Albo Nazionale Gestori Ambientali

Con oltre 150.000 imprese iscritte, l’Albo Gestori Ambientali costituisce un’importante banca dati a livello nazionale e un patrimonio di informazioni di primaria importanza in materia ambientale.

Per assicurare la trasparenza nello svolgimento delle attività ambientali (individuate dall’art. 212 c. 5 del d.lgs. 152/2006), il Comitato Nazionale ha pubblicato già dal 2004 l’elenco degli iscritti sul portale web nazionale (ora www.albonazionalegestoriambientali.it) fornendo le seguenti informazioni:

- *denominazione dell’impresa,*
- *indirizzo,*
- *categorie e classi d’iscrizione,*
- *tipologie dei rifiuti gestiti e relativi codici dell’elenco europeo dei rifiuti;*

con un allineamento almeno quadrimestrale del sito internet alla banca dati dell’Albo (cfr. deliberazione n. 3 del 27/10/2004).

L’accesso all’elenco era e rimane tutt’ora libero e gratuito, per cui gli organi di controllo e le pubbliche amministrazioni possono effettuare un primo controllo delle iscrizioni pubblicate sul sito ufficiale nazionale, nel corso delle attività di propria compe-

tenza (si pensi ad accertamenti, ispezioni o verifica della veridicità delle dichiarazioni). In quanto pubblici, i medesimi dati sono a disposizione anche delle imprese e dei cittadini, che possono liberamente effettuare ricerche nella banca dati.

Nel 2013 il sistema fu implementato con la pubblicazione delle targhe dei veicoli autorizzati per ogni iscritto all’Albo, rendendo importante tale pubblicazione anche per gli impianti di trattamento rifiuti che possono controllare la pubblicazione delle iscrizioni nel corso dell’accettazione di un veicolo carico di rifiuti.

L’evoluzione tecnologica ha poi permesso di aggiornare tutti i dati del sito web con cadenza giornaliera rendendo lo strumento particolarmente aggiornato ed affidabile.

Dai dati esposti durante diversi convegni organizzati dall’Albo, è risultato che gli accessi alla pagina web contenente l’elenco degli iscritti sono cresciuti notevolmente di anno in anno.

Nel corso degli ultimi dieci anni, si è verificato un’importante cambiamento tecnologico che ha coinvolto anche la pubblica amministrazione, grazie a diverse norme che hanno portato ad un utilizzo sempre più diffuso degli strumenti telematici e stimolato la diffusione dei mezzi informatici anche tra gli utenti dei

servizi pubblici.

In seguito quindi all'introduzione del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) nel 2005 e alle sue successive modifiche (da ultimo la L. 98/2013) e al DPCM 22/7/2011, il Comitato Nazionale ha nel 2013 approvato il regolamento per la gestione telematica delle domande e delle comunicazioni relative all'Albo (che è ormai divenuta una realtà consolidata in tutte le Sezioni dell'Albo, oltre che obbligatoria) ed emanato la deliberazione n. 1 del 2014 avente per oggetto: *"Modalità per la fruizione telematica dei contenuti informativi dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali e servizi di accesso alle informazioni per le pubbliche amministrazioni, a norma della Legge n. 183 del 2011."*

Riconosciuta pertanto l'importanza del ruolo svolto dalla banca dati dell'Albo sia per la trasparenza del settore ambientale, sia per l'affermazione della legalità ambientale, il Comitato Nazionale ha definito le modalità di fruizione delle informazioni in possesso dell'Albo mediante l'individuazione di specifici servizi per la consultazione telematica:

1. Canale per il collegamento su porta applicativa delle Pubbliche Amministrazioni (P.A.)

Le Pubbliche Amministrazioni, gli organi di controllo e di Polizia possono accedere ai dati dell'Albo attraverso il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) secondo le regole tecniche di cui all'articolo 73, comma 3-bis del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD).

Tale modalità di accesso è richiesta dal CAD in ordine alla condivisione delle banche di dati tra Enti della P.A.

L'accesso a questo servizio non prevede alcun costo a carico degli utenti appartenenti alla P.A. ma si rende necessaria la stipula di una apposita convenzione tra le parti, come previsto dall'articolo 58 comma 2 del CAD (cfr. linee guida AGID).

2. Servizi di consultazione web ad accesso libero

Il servizio di accesso libero alla consultazione dei dati dell'Albo consente di interrogare l'archivio dei soggetti iscritti indicando almeno la Sezione competente. L'accesso a questo servizio non è soggetto ad alcun pagamento e avviene tramite il portale:

<http://www.albonazionalegestoriambientali.it/>
nella sezione *"Elenchi iscritti"*.

Si tratta della pubblicazione delle iscrizioni tramite il

portale web che è disponibile dal 2004 e che è stata successivamente arricchita.

3. Servizi di base e avanzati di consultazione web ad accesso autenticato

Il portale web per l'interrogazione dei dati dell'Albo mette a disposizione una apposita procedura che consente agli utenti di accreditarsi e di ottenere autonomamente le credenziali per un accesso autenticato al servizio di interrogazione.

Il servizio di consultazione di base non è soggetto ad alcun pagamento e consente l'utilizzo di diversi criteri di interrogazione del database. Le informazioni che vengono rese disponibili sono le medesime pubblicate sul sito web.

L'accesso autenticato ai servizi avanzati prevede una facoltativa estensione delle condizioni di utilizzo del servizio che consente all'utente di abilitare ulteriori funzionalità all'interno del proprio profilo d'accesso.

Per fare questo, è necessario che l'utente sottoscriva una convenzione che trova all'interno del portale web nazionale, e quindi accetti formalmente le condizioni di fornitura, compreso il listino dei servizi.

L'articolazione dell'offerta informativa e delle diverse modalità di ricerca sarà subordinata al profilo di abilitazione dell'utente registrato che accederà al portale. L'utente può avvalersi di una offerta informativa modulare che consente la composizione in modo strutturato delle risposte fornite dal portale dell'Albo. I documenti che si possono ottenere dall'interrogazione del sistema sono predefiniti nel formato *"documento standard"*, come ad esempio *"Visura Ordinaria"* o *"Certificato"*.

Inoltre, l'utente può scegliere ed aggregare ulteriori blocchi informativi disponibili. La risposta fornita è dotata di marcatura temporale.

Per questi output documentali è previsto il pagamento di un diritto di segreteria nella misura prevista dal Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17/07/2012 e successive modificazioni e integrazioni, che disciplina i diritti di segreteria del Registro delle Imprese.

4. Servizi per l'accesso informatico per mezzo di interfaccia applicativa

Il servizio di accesso ai dati dell'Albo mediante interfaccia informatica applicativa è riservato ai soggetti obbligati agli adempimenti di cui agli articoli 188-ter¹ o 190² o 193³ del D.Lgs. 03/04/2006, n.152

1 ART. 188-ter (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)) – D.lgs. 152/2006

1. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi.

ALBO

(diversi dalle Pubbliche Amministrazioni) anche tramite le associazioni imprenditoriali interessate o società di servizi di diretta emanazione delle stesse, che hanno la necessità di collegare i propri sistemi informativi di tipo gestionale, per mezzo di un collegamento informatico tra sistemi informatici.

Il servizio consente di consultare i dati relativi alle iscrizioni all'Albo per le seguenti finalità:

- ottenimento di visure d'iscrizione in forma ridotta o complessa;
- produzione di elenchi semplici o complessi;

- verifica puntuale delle informazioni relative all'iscrizione di un determinato soggetto (con ottenimento di una risposta marcata digitalmente).

Le informazioni messe a disposizione attraverso questo servizio sono le stesse descritte per i servizi di consultazione attraverso il portale web, con la differenza che la risposta ottenuta dal sistema consiste nella fornitura di dati elaborabili in forma strutturata. Il servizio di accesso ai dati dell'Albo mediante interfaccia informatica applicativa avviene in mo-

Sono altresì tenuti ad aderire al SISTRI, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità di applicazione a regime del SISTRI al trasporto intermodale.

2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), su base volontaria i produttori, i gestori e gli intermediari e i commercianti dei rifiuti diversi da quelli di cui al comma 1.
 3. Oltre a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 aprile 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 2014, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere specificate le categorie di soggetti di cui al comma 1 e sono individuate, nell'ambito degli enti o imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, ulteriori categorie di soggetti a cui è necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti di cui all'articolo 188-bis.
 4. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania. [...]
- 2 ART. 190 (Registri di carico e scarico) – D.lgs. 152/2006**
1. Sono obbligati alla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti:
 - a) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui alle lettere c) e d) del comma 3 dell'articolo 184 e di rifiuti speciali non pericolosi da potabilizzazione e altri trattamenti delle acque di cui alla lettera g) del comma 3 dell'articolo 184;
 - b) gli altri detentori di rifiuti, quali enti e imprese che raccolgono e trasportano rifiuti o che effettuano operazioni di preparazione per il riutilizzo e di trattamento, recupero e smaltimento, compresi i nuovi produttori e, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto ai sensi dell'articolo 188-ter, comma 1, ultimo periodo;
 - c) gli intermediari e i commercianti di rifiuti.
 - 1-bis. Sono esclusi dall'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico:
 - a) gli enti e le imprese obbligati o che aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), dalla data di effettivo utilizzo operativo di detto sistema;
 - b) le attività di raccolta e trasporto di propri rifiuti speciali non pericolosi effettuate dagli enti e imprese produttori iniziali.
 - 1-ter. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile produttori iniziali di rifiuti pericolosi adempiono all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico con una delle due seguenti modalità:
 - a) con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, relativo al trasporto dei rifiuti, o della copia della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a);
 - b) con la conservazione per tre anni del documento di conferimento di rifiuti pericolosi prodotti da attività agricole, rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito del 'circuito organizzato di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera pp).
 - 1-quater. Nel registro di carico e scarico devono essere annotate le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti prodotti o soggetti alle diverse attività di trattamento disciplinate dalla presente Parte quarta. Le annotazioni devono essere effettuate:
 - a) per gli enti e le imprese produttori iniziali, entro dieci giorni lavorativi dalla produzione e dallo scarico;
 - b) per gli enti e le imprese che effettuano operazioni di preparazione per il riutilizzo, entro dieci giorni lavorativi

ALBO

dalità autenticata ed è subordinato alla preventiva accettazione di un contratto di servizio con il quale sono regolate le modalità di fruizione dei dati, nonché l'accettazione della tariffazione per l'utilizzo dei servizi secondo le varie forme disponibili.

I contratti di adesione al servizio sono gestiti centralmente in modalità telematica, anche per la disposizione dei pagamenti dei corrispettivi definiti dal Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 17/07/2012 e successive modificazioni e integrazioni, che disciplina i diritti di segreteria del Registro

delle Imprese.

È vietata la rivendita, la distribuzione informatica, la riproduzione, la diffusione per copie in qualunque forma dei dati e dei documenti estratti tramite l'accesso al servizio.

Le risposte fornite dal sistema sono dotate di una marcatura temporale attestante il momento in cui la risposta è stata prodotta.

*

L'offerta di questi servizi di fruibilità dei dati dell'Al-

dalla presa in carico dei rifiuti e dallo scarico dei rifiuti originati da detta attività;

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

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

1-quinquies. Gli imprenditori agricoli di cui al comma 1-ter possono sostituire il registro di carico e scarico con la conservazione della scheda SISTRI in formato fotografico digitale inoltrata dal destinatario. L'archivio informatico è accessibile on-line sul portale del destinatario, in apposita sezione, con nome dell'utente e password dedicati.

2. I registri di carico e scarico sono tenuti presso ogni impianto di produzione o, nel caso in cui ciò risulti eccessivamente oneroso, nel sito di produzione, e integrati con i formulari di identificazione di cui all' *articolo 193*, comma 1, relativi al trasporto dei rifiuti, o con la copia della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all' *articolo 188-bis*, comma 2, lett. a), trasmessa dall'impianto di destinazione dei rifiuti stessi, sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione.

3. I produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui al comma 1, lettera a), la cui produzione annua di rifiuti non eccede le dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi, possono adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti anche tramite le associazioni imprenditoriali interessate o società di servizi di diretta emanazione delle stesse, che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.

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

4. Le informazioni contenute nel registro di carico e scarico sono rese disponibili in qualunque momento all'autorità di controllo qualora ne faccia richiesta.

5. I registri di carico e scarico sono numerati, vidimati e gestiti con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA. Gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora sia utilizzata carta formato A4, regolarmente numerata. I registri sono numerati e vidimati dalle Camere di commercio territorialmente competenti.

6. La disciplina di carattere nazionale relativa ai registri di carico e scarico è quella di cui al *decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148*, come modificato dal comma 7.

7. Nell'Allegato C1, sezione III, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, dopo le parole: «in litri» la congiunzione: «e» è sostituita dalla disgiunzione: «o».

8. I produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o impresa, sono soggetti all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico e vi adempiono attraverso la conservazione, in ordine cronologico, delle copie delle schede del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all' *articolo 188-bis*, comma 2, lett. a), relative ai rifiuti prodotti, rilasciate dal trasportatore dei rifiuti stessi.

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

3 ART. 193 (Trasporto dei rifiuti) – D.lgs. 152/2006

1. Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

- a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;
 - b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
 - c) impianto di destinazione;
 - d) data e percorso dell'itinerario;
 - e) nome ed indirizzo del destinatario.
- [...]

ALBO

bo Gestori Ambientali rappresenta senz'altro un ulteriore strumento a sostegno della regolazione del mercato, della trasparenza e della legalità ambientale. Gli strumenti che vengono messi a disposizione degli organi di controllo e delle pubbliche amministrazioni permettono di agevolare il controllo del territorio da parte degli organi preposti al fine di prevenire fenomeni di illegalità in campo ambientale. Anche i servizi che sono accessibili da parte delle imprese contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo di contrasto dell'illegalità in campo ambientale, oltre a costituire un importante strumento di trasparenza del mercato. Su questo fronte, Unioncamere (Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura⁴), il Comitato Nazionale Albo Gestori Ambientali, Libera (Associazioni, nomi e numeri contro le mafie) e Legambiente hanno firmato il 20/11/2013 il Protocollo d'Intesa per la legalità ambientale. Il Protocollo ha la finalità di *“realizzare un rapporto di collaborazione tra le parti, per favorire in base alle proprie rispettive competenze, la prevenzione e il contrasto della criminalità economica e al ripristino della legalità in campo ambientale, attraverso la realizzazione di azioni volte a promuovere una maggiore cultura ambientale nelle attività imprenditoriali, con la diffusione di pratiche e comportamenti virtuosi, la conformità normativa e una gestione sostenibile a vantaggio del territorio e dei cittadini”*.

La realizzazione del sistema di fruibilità dei dati dell'Albo Gestori Ambientali contribuisce a perseguire le finalità del Protocollo per la legalità ambientale ed è una delle azioni intraprese dal Comitato Nazionale a supporto della conformità normativa ambientale per le imprese attive nella gestione dei rifiuti, per favorire il ripristino della legalità e garantire la correttezza della concorrenza.

A tal fine la banca dati dell'Albo può essere funzionale agli enti di controllo per la vigilanza delle normative ambientali e per contrastare fenomeni di illegalità. La collaborazione tra gli enti riveste un ruolo di fondamentale importanza e si sostanzia anche con l'accesso diretto alle banche dati per lo svolgimento degli accertamenti in quanto la circolazione e lo scambio delle informazioni amministrative tra pubbliche amministrazioni e organi di controllo sono indispensabili. Inoltre, da qualche anno alcune Sezioni dell'Albo hanno siglato accordi e protocolli d'intesa a livello regionale con altre pubbliche amministrazioni attive in campo ambientale, altre hanno organizzato convegni sulla legalità e sul contrasto alla criminalità ambientale con la collaborazione degli enti preposti. L'azione del sistema Albo può essere pertanto incisiva nel supporto della regolazione del mercato, della trasparenza e della legalità ambientale e ci si augura che queste linee di intervento continuino ad essere implementate e sviluppate, a ogni livello.

4 Le Sezioni regionali dell'Albo Gestori Ambientali hanno sede presso le Camere di Commercio dei capoluoghi di regione, le Sezioni provinciali presso le camere di commercio di Trento e di Bolzano.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

Le novità dell'Albo

• MILANO	01 Marzo 2018	ore 14.30-18.30
• BOLOGNA	02 Marzo 2018	ore 14.30-18.30
• ROMA	09 Marzo 2018	ore 14.30-18.30



COSTO DEL CORSO

199,00 (+IVA)

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	1231
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	1232
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	1233
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	1234
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	1235
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	1236
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	1237
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	1238
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	1239
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	1240
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	1241
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	1242
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	1243
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	1244
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	1245
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	1246
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	1247
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	1248
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	1249
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	1250



Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a 3 *quesiti* generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

redazione@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.



Chi è il produttore giuridico e materiale dei rifiuti?

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* della legge n. 125 del 2015: “*Produttore*” è “*il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)*”.

Originariamente la definizione di produttore comprendeva esclusivamente “*il soggetto la cui attività produce rifiuti*”. La giurisprudenza prevalente sosteneva che gli oneri della corretta gestione dei rifiuti incombevano esclusivamente su colui il quale svolgeva materialmente una determinata attività¹. Pur ammettendo che ogni soggetto che intervenisse nello smaltimento degli stessi avesse il dovere d’accertarsi che colui al quale fossero consegnati i materiali fosse fornito della necessaria autorizzazione, si scongiurava che anche il committente di lavori edili o urbanistici fosse “*garante*” della corretta gestione dei rifiuti da parte dell’appaltatore.

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.lgs. n. 22 del 1997 cit., di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti².

Alla stregua del novellato dato normativo, la giurisprudenza afferma 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 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 committente³. Il committente assumerebbe la qualifica di “*produttore*” non automaticamente, ma solo a fronte di una ingerenza o controllo diretto sull’attività dell’appaltatore e nel caso in cui il coinvolgimento nella gestione dei rifiuti risulti provato⁴.

La dottrina osserva che sulla base dell’innovazione normativa sono ravvisabili 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.

Si osserva, tuttavia, che sarebbe illogico desumere da ciò una duplicazione degli obblighi, ma la completa e corretta gestione amministrativa della produzione di rifiuti (FIR, registri, MUD e Sistri) finalizzata alla tracciabilità del rifiuto graverebbe 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*”⁵.



In conclusione “*produttore materiale*” di rifiuti è, ai sensi dell’art. 183, c. 1 lett. f) del D.Lgs. n. 152/06, il soggetto dalla cui attività materiale deriva la produzione dei rifiuti e “*produttore giuridico*” il soggetto al quale è giuridicamente riferibile la produzione.

1 Ex multis: Cass. Pen., Sez. III, del 19 ottobre 2004 n. 40618.

2 In tal senso: 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.

3 Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2015 n. 11029; Sez. III, del 5 febbraio 2015 n. 11029; Sez. III, del 25 maggio 2011, n. 25041.

4 Cass. Pen., Sez. III, del 19 luglio 2017 n. 35569.

5 “*Considerazioni sulla nuova definizione di produttore di rifiuti e sulle conseguenze operative*” di G. Tapetto in *lex ambiente* 6 Novembre 2015.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.6.


I veicoli fuori uso sono sempre classificati quali rifiuti pericolosi?

Il Decreto Ronchi¹ classificava all'art. 7, i rifiuti in pericolosi e non pericolosi. Al comma 4, si definivano "rifiuti pericolosi" *"i rifiuti non domestici precisati nell'elenco di cui all'allegato D sulla base degli allegati G, H ed I"*. Al comma 1, lett. I), tra i rifiuti speciali, vi erano i **veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti**.

Nel Testo Unico Ambientale, l'art. 184, c. 4 chiarisce che *"sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'allegato I della Parte Quarta del presente decreto"*. Prima dell'intervento correttivo operato dal d.lgs. n. 205/10, al comma 3, lettera I) si individuavano tra i rifiuti speciali i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti.

Ai sensi del comma 5 si dispone che: *"L'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose. Esso è vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi. L'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'articolo 183. Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono essere emanate specifiche linee guida per agevolare l'applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I"*.

Ebbene, l'allegato D individua con il codice CER 16 01 04* e, quindi, quali rifiuti pericolosi, i veicoli fuori uso in generale e con il codice CER 16 01 06 i veicoli fuori uso, non contenenti liquidi né altre componenti pericolose, che sono dunque rifiuti non pericolosi.

Una tale classificazione risulta invariata anche nel nuovo Catalogo Europeo dei Rifiuti, di cui alla Decisione 2014/955/UE cui deve farsi riferimento dal 1 giugno 2015.

La giurisprudenza precisa che perché un veicolo dismesso possa considerarsi rifiuto pericoloso, è neces-

sario non solo che esso sia fuori uso, ma anche che contenga liquidi o altre componenti pericolose, perché altrimenti esso rientra nella categoria classificata con il codice CER 16.01.06². Un veicolo funzionante contiene, infatti, elementi e sostanze (necessarie per il funzionamento) riconducibili nel novero dei liquidi e delle componenti cui il catalogo dei rifiuti attribuisce rilievo ai fini della classificazione del veicolo fuori uso come rifiuto pericoloso (es. combustibile, batteria, olio motore, sospensioni idrauliche, olio dell'impianto frenante, liquidi refrigeranti o antigelo, detergenti per i cristalli, alcune parti dell'impianto elettrico o del motore).

Onde rimuovere tali componenti si richiedono operazioni complesse e una volta rimossi, i liquidi e le componenti non più utilizzabili vanno pure trattati come rifiuti.

La giurisprudenza ne conclude che **la natura di rifiuto pericoloso di un veicolo fuori uso non necessita di particolari accertamenti quando risulti, anche soltanto per le modalità di gestione, che lo stesso non è stato sottoposto ad alcuna operazione finalizzata alla rimozione dei liquidi e delle altre componenti pericolose**³.

Anche più di recente, su tale linea, la giurisprudenza afferma che rileva ai fini della classificazione di un veicolo fuori uso quale rifiuto pericoloso il dato che il veicolo non sia stato sottoposto ad alcuna attività di trattamento onde rimuovere elementi e sostanze in esso contenute⁴.



In conclusione affinché un veicolo dismesso possa considerarsi rifiuto pericoloso è necessario non solo che esso sia fuori uso, ma anche che contenga liquidi o altre componenti pericolose, perché altrimenti esso rientra nella categoria classificata con il codice CER 16.01.06.

1 Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22.

2 Cass. Pen., Sez. III, del 21 giugno 2011 n. 29973; Sez. III, del 15 luglio 2011 n. 30554.

3 Cass. Pen., Sez. III, del 5 febbraio 2015 n. 11030.

4 Cass. Pen., Sez. III, del 7 agosto 2017 n. 38949.

**La natura di sottoprodotto di una sostanza è accertabile tramite prova testimoniale?**

Ai sensi 184-*bis* del D.Lgs. n. 152/06 è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera *a*), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- 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;
- la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Si da conto che con decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 13 ottobre 2016 n. 264 sono stati adottati "*Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti*", il cui scopo, per l'appunto, è agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per la qualifica di un residuo di produzione come sottoprodotto anziché come rifiuto¹. Gli strumenti probatori indicati dal decreto sono la documentazione contrattuale e la scheda tecnica. Tuttavia, le modalità di prova indicate nello stesso decreto non vanno in alcun modo intese come esclusive. Non si nega, pertanto, la libertà di dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa con ogni mezzo di prova e con riferimento a materiali o sostanze diversi da quelli espressamente disciplinati, anche mantenendo i sistemi e le procedure aziendali adottati prima dell'entrata in vigore del Decreto o scegliendone di diversi.

Con nota del 30 maggio 2017, prot. 7619, poi, il Ministero dell'ambiente ha trasmesso la Circolare ministeriale di chiarimento ulteriore sull'applicazione del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264, recante "*Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti*".

Nella normativa di base, che è e resta l'art. 184-*bis* del D.Lgs. n. 152/06, il legislatore ha voluto specificare in modo dettagliato quali siano le condizioni perché un determinato residuo possa qualificarsi come sottoprodotto e che la sussistenza delle condizioni indicate debba essere contestuale, sicché, anche in mancanza di una sola di esse, il residuo rimarrà soggetto alle disposizioni sui rifiuti.

Si tratta di norme aventi natura eccezionale e derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti e, pertanto, la giurisprudenza in più occasioni ha ribadito che l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni di legge deve essere assolto da colui che ne richiede l'applicazione².



La Cassazione in un ultimo recente arresto³ ne conclude che è del tutto evidente che tale prova non può certo essere fornita mediante mera testimonianza, atteso che l'art. 184-*bis* D.Lgs.152/06 richiede condizioni specifiche che devono essere adeguatamente documentate anche e soprattutto sotto il profilo prettamente tecnico, involgendo, come è noto, le caratteristiche del ciclo di produzione, il successivo reimpiego, eventuali successivi trattamenti, la presenza di caratteristiche atte a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e l'assenza di impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. Nel caso di specie il semplice riferimento al reimpiego o alla possibilità di un reimpiego da parte del testimone, ancorché accompagnato da specificazioni sollecitate nel corso dell'esame non può ritenersi sufficiente ad assolvere al rigoroso onere probatorio richiesto dalla disciplina di settore.

1 Sul punto si legga "*Circolare esplicativa per l'applicazione del decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264*" A cura di G. Todini in *Ambiente Legale Digesta* luglio-agosto 2017; "*Sottoprodotto: l'evoluzione della specie. Il nuovo decreto sulla dimostrazione delle condizioni*" di C. Fiore e D. Carissimi in *Ambiente Legale Digesta* gennaio - febbraio 2017.

2 Ex multis: Cass. Pen., Sez. III, del 17 aprile 2012 n. 17453; Sez. III, del 13 aprile 2011 n. 16727; Sez. III, del 30 settembre 2008 n. 41836.

3 Cass. Pen., Sez. III, del 7 agosto 2017 n. 38950.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.6.



Gli accumuli dei rifiuti decadenti dalle attività di trattamento di rifiuti sono da ricondurre alla fattispecie dello stoccaggio oppure a quella del deposito temporaneo?

Ai sensi dell'art. 183, lett. aa) del d.lgs n. 152/06 si definiscono "stoccaggio": *"le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta"*.

Alla successiva lett. bb) si definisce invece "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"*.

Si tratta, pertanto, di **fattispecie differenti**: in estrema sintesi il deposito temporaneo si pone prima della raccolta (non è operazione di recupero né smaltimento e non è quindi soggetta ad alcuna autorizzazione) mentre lo stoccaggio fa parte della gestione.

In definitiva, il rispetto delle condizioni previste dalla normativa per il deposito temporaneo traccia la linea di confine: **si può realizzare un deposito temporaneo e controllato di rifiuti solamente a fronte del rispetto di tutte le condizioni dettate dalla normativa**. In particolare, il deposito temporaneo è quel raggruppamento di rifiuti effettuato nel luogo di produzione¹ con il rispetto dei limiti di giacenza determinati dalla natura e dalla quantità dei medesimi o dal decorso del tempo.

Nell'ipotesi in cui, invece, non vengano rispettate le condizioni non si realizzerà un deposito temporaneo, ma deposito preliminare o stoccaggio per il quale sarà richiesta una preventiva autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, in difetto della quale il deposito integrerà un reato. L'orientamento della giurisprudenza è costante nel riconoscere stoccaggio (e non deposito temporaneo) nell'ipotesi in cui i rifiuti vengano raggruppati in un luogo diverso da quello di produzione².



In conclusione, gli accumuli dei rifiuti decadenti dalle attività di trattamento di rifiuti sono riconducibili allo stoccaggio oppure al deposito temporaneo a seconda che vengano - o meno - rispettati i limiti previsti dalla normativa suesposta.

1 "Luogo di produzione" 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.

2 Ex multis Cassazione dell'11 maggio 2012, n. 17819.



Cosa si intende per attività di manutenzione sulle “infrastrutture a rete” ai sensi dell’art. 230, c. 1 del d.lgs. n. 152/06?

L’art. 230 (*Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture*), al comma 1, del d.lgs. n. 152/06 - quanto all’attività manutentiva- statuisce che: *“Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell’infrastruttura a rete e degli impianti per l’erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l’attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d’opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all’individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento”*.

La norma prevede, quindi, per l’attività manutentiva, una deroga alle regole generali previste in tema di deposito temporaneo, introducendo una *fiction juris* in merito al luogo di produzione del rifiuto, che può alternativamente coincidere con:

- la sede del cantiere che gestisce l’attività manutentiva;
- la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- il luogo di concentramento dove il materiale tolto d’opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica¹.

Da un punto di vista oggettivo la norma si applica solamente alle *“infrastrutture a rete”*.

Purtroppo non esistono indicazioni univoche in dottrina e giurisprudenza sul significato da attribuire al termine *“infrastruttura a rete”*, mancando di fatto una definizione legislativa alla quale poter fare riferimento. Secondo autorevole dottrina, l’articolo in commento sembra riferirsi non a qualsiasi opera ma solamente a quelle che, realizzando un sistema diffuso, pongono - sia per consistenza intrinseca, che

per tipologia di servizio offerto - il problema di una attività territorialmente non circoscritta, stante la diffusione dell’attività sul territorio².

La normativa si riferisce, quindi, ad **attività di manutenzione stabili, esercitate su reti di vasta scala in cui sono inevitabilmente previste diverse sedi locali facenti funzione di basi operative, con rilevante produzioni di rifiuti** (es. strade, acquedotti etc). Sotto un profilo soggettivo si detta una riserva a coloro che erogano ovvero forniscono un servizio pubblico. La regola derogatoria - quindi - deve ritenersi soggettivamente limitata solo a quel soggetto gestore qualificato dal godimento di un diritto pubblico che gliene attribuisce la funzione (direttamente o tramite un terzo). A tal fine si rammenta che per servizio pubblico deve intendersi *“quelle attività economiche - in astratto suscettibili di essere organizzate in forma di impresa - che si caratterizzano per la loro immediata finalizzazione alla soddisfazione di un bisogno primario della collettività locale”*³.

Le tre possibili modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici cui si fa riferimento sono: l’esternalizzazione - mediante affidamento degli stessi a soggetti selezionati con gara; la produzione interamente in proprio da parte della stessa pubblica amministrazione; il ricorso a forme di paternariato pubblico/ privato.



In conclusione per attività di manutenzione sulle “infrastrutture a rete” ai sensi dell’art. 230, c. 1 del d.lgs. n. 152/06 si intendono attività di manutenzione stabili esercitate su reti di vasta scala in cui sono inevitabilmente previste diverse sedi locali facenti funzione di basi operative, con rilevante produzioni di rifiuti.

1 Si veda l’argomentazione ampia ed esaustiva di D. Carissimi in *“Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture. Analisi e contenuti dell’art. 230 del Codice Ambientale”* in Digesta luglio-agosto 2016.

2 Paola Ficco, quesito n. 513 *“Manutenzione: il parco eolico può essere infrastruttura”*, Bollettino Rifiuti, Edizione Ambiente, Marzo 2011, n. 182 (3/2011).

3 GAROFOLI, I servizi Pubblici Locali, in Trattato di diritto amministrativo a cura di Nel Diritto Editore, ottobre 2013.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.6.



Un guasto meccanico dell'impianto di depurazione può esonerare da responsabilità il titolare dell'impianto?

La questione posta ha trovato anche recentemente soluzione in Cassazione¹, dopo che il Tribunale riconosceva responsabilità per il reato di gestione non autorizzata di rifiuti (art. 256, lett. a)² del d. lgs. n. 152 del 2006) per aver effettuato un'immissione abusiva di rifiuti speciali non pericolosi in acque superficiali. Si è ancora una volta argomentato in ordine al riconoscimento del caso fortuito a fronte di violazioni delle norme ambientali conseguenti ad un guasto tecnico dell'impianto. Si è seguito un filone consolidato in proposito.

L'orientamento giurisprudenziale, infatti, si pone a ritenere che **il guasto meccanico anche se dovuto ad una molteplicità di fattori, infatti, non esonera da responsabilità il titolare dell'impianto**. In assenza del verificarsi di una causa imprevedibile od inevitabile, si afferma una responsabilità del titolare dell'impianto che non è certamente oggettiva, ma colposa. Il fatto del guasto nel funzionamento dell'impianto di depurazione lungi dall'escludere vale a comprovare l'insufficienza delle misure predisposte e, dunque, a dimostrare la responsabilità del soggetto, quanto meno a titolo di colpa³.

In diverse occasioni si è affermato:

- che il titolare di un insediamento produttivo ha un dovere positivo di prevenire ogni forma di inquinamento, attraverso l'adozione di tutte le misure necessarie attinenti al ciclo produttivo, ai presidi tecnici, all'organizzazione del lavoro, alla costante vigilanza. Pertanto, il guasto dell'impianto di depurazione non costituisce caso fortuito, quando poteva essere preveduto e comunque neutralizzato nelle sue conseguenze⁴;
- che il titolare di un insediamento produttivo ha il dovere positivo di prevenire ogni forma di inquinamento, attraverso l'adozione di tutte le misure

necessarie, attinenti al ciclo produttivo, alla organizzazione, ai presidi tecnici, alla costante vigilanza. Quando, pertanto, eventi come la pioggia abbondante o freddo intenso, così come i guasti meccanici dell'impianto di depurazione o i comportamenti irregolari dei dipendenti non sono fatti imprevedibili e pertanto non costituiscono caso fortuito o forza maggiore⁵);

- l'improvviso guasto verificatosi nell'impianto di decantazione dei fanghi che abbia causato lo sversamento dei reflui ed il relativo inquinamento idrico non costituisce ipotesi di caso fortuito che vale a scagionare da responsabilità in quanto non è né imponderabile né imprevedibile (caso fortuito), risultando i guasti meccanici tutt'altro che episodici ed occasionali⁶;
- non integra l'ipotesi del caso fortuito il guasto meccanico dell'impianto, che è correttamente ascrivibile ad una condotta negligente, atteso che il soggetto era obbligato a mantenere l'impianto in condizioni di sicuro funzionamento ed a controllare costantemente l'efficacia dello stesso, non potendo annoverarsi nella categoria dei fattori inevitabili ed imprevedibili il guasto cd. improvviso di un meccanismo il cui funzionamento dipende dall'attività di manutenzione dello stesso⁷.



In conclusione, il fatto in sé del guasto nel funzionamento dell'impianto di depurazione, senza che sia individuabile una causa, per sua natura imprevedibile od inevitabile, lungi dall'escludere, vale a comprovare l'insufficienza delle misure predisposte (manutenzione) e, dunque, a dimostrare la responsabilità del soggetto, quanto meno a titolo di colpa.

1 Cass. Sez. III del 22 giugno 2017 n. 31262.

2 Art. 256, c.1 : "1. *Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, 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...*".

3 Ex multis: Cass. Sez. III, del 15 dicembre 1993 n. 1218.

4 Cass. Sez. III, del 27 settembre 1991 n. 10530.

5 Cass. Sez. III, del 29 marzo 1989 n. 8828.

6 Cass. Sez. V, del 6 agosto 1991, n. 9134.

7 Cass. Sez. III, del 15 novembre 2002, n. 1054.



Si può inviare a mezzo di PEC e firma digitale la IV copia del Formulario di identificazione dei rifiuti?

Il trasporto i rifiuti deve essere accompagnato da un Formulario di Identificazione del Rifiuto, ai sensi dell'art. 193¹ del D.Lgs. 152/2006. Nello specifico, il Formulario deve essere *“compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore”*.

Il sistema è piuttosto complesso e burocratizzato: il gestore dell'impianto di destino, al momento dell'accettazione del carico, provvede a compilare e controfirmare le quattro copie per ricevuta, trattenendone una e restituendo, invece, le altre due al trasportatore, il quale dovrà provvedere a **spedire la quarta copia al produttore entro i tre mesi successivi alla data del conferimento**, a conferma dell'avvenuta esatta conclusione del trasporto.

Quindi, la IV copia va in qualche modo consegnata: inviata tramite raccomandata o per posta ordinaria o addirittura consegnata a meno. La cosa fondamentale è che venga ricevuta da produttore, che altrimenti si attiverà per segnalare il disagio.

Ma nell'era digitale occorre aggiornarsi e il Ministero dell'Ambiente, rispondendo ad un quesito² posto da una azienda che adottava una prassi digitale e ne chiedeva il riscontro della legittimità, afferma che è **possibile anche inviare la IV utilizzando la posta cer-**

tificata PEC, a patto che siano rispettate determinate condizioni.

In sostanza occorre:

- scannerizzare la copia;
- firmare digitalmente il file;
- inviare tramite PEC;
- archiviare elettronicamente con software certificato;
- archiviare l'originale cartaceo.

Seguendo tale procedura, si agisce in conformità del Codice dell'Amministrazione Digitale ai sensi del d.lgs n. 82/2005, che all'art. 45-48³ definisce il valore giuridico della trasmissione telematica ad una p.a.

Il Ministero invita a porre **particolare cura alla leggibilità del documento**.

In una nota ci si preoccupa, poi, di specificare che la trasmissione mediante PEC non deve intendersi in alcun modo come modalità obbligatoria e unica, ma solo quale **possibilità alternativa di trasmissione**.

Ultimissima novità: nella Legge di Bilancio 2018 (in attesa di pubblicazione in G.U.) si prevede al comma 1135 un nuovo articolo 194-bis TUA ove, semplificando il procedimento di tracciabilità dei rifiuti, si dispone che è consentita la trasmissione della IV copia del FIR mediante PEC⁴.



In conclusione, la IV copia può essere inviata tramite PEC.

1 Art. 193. (Trasporto dei rifiuti): “Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

- a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c) impianto di destinazione;
- d) data e percorso dell'istradamento;
- e) nome ed indirizzo del destinatario.

2 Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore che in tal modo dà atto di aver ricevuto i rifiuti. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile possono delegare alla tenuta ed alla compilazione del formulario di identificazione la cooperativa agricola di cui sono soci che abbia messo a loro disposizione un sito per il deposito temporaneo ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera bb); con apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le organizzazioni di categoria più rappresentative, possono essere previste ulteriori modalità semplificate per la tenuta e compilazione del formulario di identificazione, nel caso in cui l'imprenditore agricolo disponga di un deposito temporaneo presso la cooperativa agricola di cui è socio. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al predetto produttore dei rifiuti. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni. (comma così modificato dall'art. 29, comma 6, legge n. 221 del 2015)”.
3 In particolare Capo IV - Trasmissione informatica dei documenti: Art. 45. Valore giuridico della trasmissione; Art. 46. Dati particolari contenuti nei documenti trasmessi; Art. 47. Trasmissione dei documenti tra le pubbliche amministrazioni; Art. 48. Posta elettronica certificata.

4 Si veda C. Fiore “Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI, tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI. Prime impressioni di una riforma non attesa” in questo numero p. 1125.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.6.



Se un soggetto trasporta in modo episodico ed occasionale rifiuti non pericolosi prodotti nell'ambito della propria attività di impresa deve iscriversi all'Albo Gestori Ambientali? Nell'ipotesi in cui non sussista l'obbligo di iscrizione, il soggetto è esonerato da ogni controllo?

Il D.Lgs. n. 22 del 1997, all'art. 30, comma 4, aveva escluso dalle fattispecie criminose il trasporto, anche professionale, di rifiuti non pericolosi prodotti nell'ambito della propria attività di impresa, effettuato senza la previa iscrizione all'Albo dei Gestori ambientali. Tutte le imprese che raccoglievano e trasportavano rifiuti non pericolosi da esse stesse prodotti, anche in caso di trasporto abituale o a titolo professionale, erano pertanto, esenti dall'obbligo dell'iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali.

L'art. 212, ha poi reintrodotto l'obbligo di iscrizione nell'Albo nazionale dei Gestori Ambientali anche per le imprese che svolgono attività di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, sanzionando penalmente il mancato adempimento con la previsione del reato di cui all'art. 256, comma 1. Si è previsto un regime ordinario di iscrizione all'albo per le imprese esercenti professionalmente l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, caratterizzato da una serie di adempimenti volti a valutare l'idoneità di tali imprese e ad assicurare la loro solvibilità mediante la prestazione di idonee garanzie finanziarie a favore dello Stato, ed un regime semplificato, al comma 8, per le imprese che, invece, effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti non pericolosi esclusivamente prodotti da esse stesse nonché per le imprese che trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedente trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, a condizione che *“tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti”*. In ragione del regime semplificato, pur sussistendo anche per dette imprese l'obbligo di iscrizione all'albo, esse non sono tenute alla prestazione delle garanzie finanziarie e l'iscrizione viene fatta sulla base della sola presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente, che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni senza che sia prescritta la valutazione tecnica e la nomina di un responsabile tecnico previsti per il regime ordinario.

La Cassazione¹ si è pronunciata anche recentemente sull'obbligo di iscrizione all'Albo Gestori Ambientali in relazione al trasporto, anche professionale, di rifiuti non pericolosi prodotti nell'ambito della propria attività di impresa, interpretando l'inciso *“rifiuti costituenti parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti”* nel senso che l'attività di trasporto di rifiuti non pericolosi da parte della stessa impresa che li produce, per essere sottoposta al regime semplificato, debba avere i caratteri della ordinarietà e continuità. Si tratta perciò di attività inserita, sia pure in via accessoria, nell'organizzazione dell'impresa.

Di qui la Corte specifica che sussiste l'obbligo di iscrizione nell'Albo nazionale dei Gestori ambientali, sia pure con modalità semplificate ed oneri minori, per le imprese che effettuano la raccolta ed il trasporto di propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e continuativa, costituente parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Quanto invece ai trasporti occasionali di rifiuti, non aventi i caratteri suindicati, l'assenza dell'obbligo di iscrizione, non comporta – tuttavia – che le imprese possano effettuare eventuali trasporti episodici di rifiuti propri non pericolosi senza alcun controllo.



Pertanto, si conclude, in relazione ai trasporti episodici, occasionali di rifiuti non pericolosi, privi dei caratteri sopra illustrati, che le imprese che li producono, pur non essendo tenute all'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale gestori ambientali, anziché provvedere al trasporto con mezzi propri, debbano rivolgersi ad imprese esercenti servizi di smaltimento, regolarmente autorizzate ed iscritte all'albo gestori ambientali. L'esecuzione del trasporto di rifiuti con mezzi propri e non autorizzati integra una condotta comunque riconducibile alla previsione sanzionatoria cui all'art. 256, comma 1, del cit. D.Lgs.

¹ Cass. Sez. III, del 27 settembre 2017 n. 44438.

AUTORIZZAZIONI

4.3.9.

**Quale procedura deve seguire un proprietario che intende procedere alla demolizione di una nave e avviarla a riciclaggio?**

Le procedure autorizzative per il riciclaggio delle navi sono disciplinate in Italia ai sensi del nuovo **Decreto del 12 ottobre 2017, recante** “Disciplina delle procedure autorizzative per il riciclaggio delle navi”.

Si ricorda, infatti, che il regolamento UE n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi ha modificato il regolamento n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE. Pertanto, in attuazione delle disposizioni di cui al regolamento n. 1257/2013, il decreto in parola ha disciplinato le procedure relative all'autorizzazione per il riciclaggio delle navi in conformità del nuovo regolamento.

Ai sensi dell'art. 2 del decreto - rubricato “*Definizioni*” - “*autorità competente*” è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne - quale autorità governativa responsabile degli impianti di riciclaggio delle navi, relativamente a tutte le operazioni nel territorio di giurisdizione.

La medesima:

- istituisce l'elenco degli impianti di riciclaggio delle navi da essa autorizzati, ai sensi dell'art. 14 del regolamento e ne cura l'aggiornamento;
- individua i soggetti di cui all'art. 19 del regolamento;
- redige la relazione di cui all'art. 21 del regolamento e ne cura l'invio alla Commissione europea;
- assicura la collaborazione, a livello bilaterale o multilaterale, al fine di facilitare la prevenzione e l'individuazione di possibili violazioni del regolamento, e, a tal fine, individua e notifica i nominativi dei propri funzionari addetti all'attività di collaborazione;
- comunica alla Commissione europea gli elementi necessari per l'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio

di cui all'art. 16 del regolamento;

- stabilisce i requisiti generali per l'approvazione dei piani di riciclaggio delle navi, acquisito il parere del Ministero limitatamente alla gestione dei rifiuti che ne derivano.

Il Comando generale del corpo delle capitanerie di porto è l'autorità governativa responsabile dei compiti attinenti alle navi battenti bandiera italiana o alle navi che operano sotto l'autorità dello Stato.

Ai sensi dell'art. 4 del decreto in parola, l'autorità competente, acquisito il parere del Ministero per i profili di competenza, rilascia ai cantieri navali iscritti nell'albo dei demolitori ***l'autorizzazione a svolgere l'attività di riciclaggio delle navi, ai sensi dell'art. 14 del regolamento.***

In concreto, il proprietario che intende procedere alla demolizione della nave, ai sensi dell'art. 160¹ del codice della navigazione e dell'art. 6² del regolamento, deve farne dichiarazione all'ufficio marittimo di iscrizione, indicando l'impianto di riciclaggio.

L'ufficio marittimo a sua volta trasmetterà le informazioni:

- al capo del compartimento marittimo che approva il piano di riciclaggio della nave;
- all'autorità marittima nel cui ambito territoriale ha sede l'impianto di riciclaggio, ai fini dell'attività di controllo.



In conclusione, la procedura da seguire per avviare a riciclaggio una nave in Italia è quella di cui al Decreto del 12 ottobre 2017, recante “Disciplina delle procedure autorizzative per il riciclaggio delle navi”.

1 Codice della navigazione, approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327, art. 160 - Demolizione volontaria della nave: “Il proprietario che intende procedere alla demolizione della nave deve farne dichiarazione all'ufficio di iscrizione, se la nave si trova nella Repubblica, o all'autorità consolare, se si trova all'estero, consegnando i documenti di bordo. L'autorità provvede alla pubblicazione della dichiarazione nelle forme previste nell'articolo 156...”.

2 Art. 6 - Clausola di invarianza finanziaria : “ 1. Dall'attuazione delle disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Le amministrazioni interessate provvedono all'adempimento dei compiti derivanti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

4.3.10. ALBO

4.3.10.6.



È necessario essere laureati per ricoprire l'incarico del Responsabile Tecnico Gestione Rifiuti?

Le deliberazioni dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 6¹ e n. 7² del 30 maggio 2017 recano rispettivamente:

- requisiti del Responsabile Tecnico;
- criteri e modalità di svolgimento delle verifiche³.

Si ricorda che già il DM n. 120 del 2014 agli articoli 12 e 13⁴ preannunciava importanti novità circa la figura del responsabile tecnico⁵, con la previsione dell'obbligo di verifiche, sia iniziali che periodiche e la revisione dei requisiti che ne determinano la qualificazione professionale.

All'indomani delle deliberazioni in parola per le categorie 1, 4 e 5 scompaiono le diversificazioni e graduazioni dei titoli di studio (Diploma o Laurea). Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lett. b della deliberazione n. 7, infatti, per essere ammesso alle verifiche è sufficiente *“essere in possesso di diploma di scuola secondaria di secondo grado”*.

Solo per le categorie 8, 9, 10 continuano ad essere richiesta laurea o laurea magistrale.

In particolare, la laurea (senza uno specifico indirizzo come nella disciplina previgente) viene richiesta per l'iscrizione in categoria 8⁶. La laurea o diploma di laurea ai sensi del vecchio ordinamento, in ingegneria o architettura o chimica o geologia o biologia o altra laurea riconosciuta idonea sulla base del corrispondente ordinamento professionale (e quindi

con specifico indirizzo) è richiesta, invece, per l'iscrizione nelle categorie 9 e 10.

Ai fini della dimostrazione dell'effettiva professionalità e competenza richiesta, si predispongono all'art. 2 della deliberazione n. 6, le c.d. Verifiche d'idoneità del responsabile tecnico, già previste dall'art.13 del DM 120 del 2014 rubricato *“Formazione del responsabile tecnico”*, requisito necessario e trasversale a tutte le categorie e a tutte le classi di iscrizione i cui criteri e modalità di svolgimento sono stati enucleati dalla Delibera n. 7.



In conclusione la laurea o il diploma di laurea quale requisito minimo del Responsabile tecnico viene previsto solo per l'iscrizione nella categoria 8, 9 e 10.

Per le altre classi per essere ammesso alle verifiche è sufficiente essere in possesso di diploma di scuola secondaria di secondo grado.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

“Le novità dell'Albo”

- Milano, 01 Marzo 2018
- Bologna, 02 Marzo 2018
- Roma, 09 Marzo 2018

1 Deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017 recante *“Requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120”*.

2 Deliberazione n. 7 del 30 maggio 2017, recante *“Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i Responsabili Tecnici di cui all'articolo 13 del decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120”*.

3 Si veda il contributo di C. Fiore *“Il Responsabile Tecnico: nuove prove per i nuovi requisiti”* in Digesta maggio-giugno 2017.

4 Art. 13 - Formazione del responsabile tecnico - *“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”*.

5 Art. 11 del DM 120 del 2014: *“Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria”*: *“1. I requisiti di idoneità tecnica consistono: a) nella qualificazione professionale dei responsabili tecnici; [...]”*.

6 Deliberazione n. 6/2017 allegato A.



Lo scarico non autorizzato in area protetta viene sanzionato penalmente solo qualora le condotte di scarico siano realizzate direttamente sulle parti dei corpi idrici insistenti nell'ambito di un'area protetta oppure anche nel caso in cui lo scarico sia collocato in una zona ad essa contigua?

Ai sensi dell'art. 29-quattordices¹ comma 3, così come sostituito dall'art. 7, comma 13, D.Lgs. n. 46 del 2014 si dispone che: *“salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente nel caso in cui l'inosservanza: ... c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa”*.

La Cassazione² ritiene che la violazione deve concernere gli scarichi recapitanti nei *“corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa”* e, dunque, le immissioni realizzate direttamente in un corpo idrico esistente nell'area tutelata. Altrimenti, si produrrebbe una incontrollabile dilatazione dell'area della rilevanza penale e si finirebbe per colpire condotte verificatesi anche a notevole distanza

dall'area protetta che producano effetti all'interno dell'area protetta in virtù di meccanismi eziologici sottratti alla possibilità di controllo dell'agente e difficilmente ricostruibili nella loro sequenza causale.



In conclusione, onde evitare abnormi estensioni della portata precettiva della norma incriminatrice, si ritiene che abbiano rilievo penale soltanto le condotte di scarico realizzate direttamente sulle parti dei corpi idrici insistenti nell'ambito di un'area protetta.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

“Le sanzioni nella gestione dei rifiuti”

- Milano, 22 Marzo 2018
- Bologna, 23 Marzo 2018
- Roma, 23 Marzo 2018

www.ambientelegale.it (area formazione)
formazione@ambientelegale.it

1 Art. 29-quattordices, c. 1-3: “ 1. Chiunque esercita una delle attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda senza essere in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale, o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro. Nel caso in cui l'esercizio non autorizzato comporti lo scarico di sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza, ovvero la raccolta, o il trasporto, o il recupero, o lo smaltimento di rifiuti pericolosi, nonché nel caso in cui l'esercizio sia effettuato dopo l'ordine di chiusura dell'installazione, la pena è quella dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro. Se l'esercizio non autorizzato riguarda una discarica, 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. 2. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente. 3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente nel caso in cui l'inosservanza:

- a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-decies, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa;
- b) sia relativa alla gestione di rifiuti;
- c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa”.

2 Cass. Sez. III, del 19 settembre 2017 n. 42572 (nel caso di specie lo scarico era collocato non nell'area protetta, quanto in un corpo idrico sito in una zona ad essa contigua, il quale, nel suo percorso a valle, attraversava, tra l'altro, una zona protetta e si ritiene che non ricorrano le condizioni per l'integrazione della predetta fattispecie contravvenzionale).

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.6.



È contraria al diritto europeo una normativa nazionale che disponga quali responsabili in solido, non solo gli utilizzatori dei fondi in cui ha avuto origine un inquinamento, ma anche i proprietari dei fondi, senza necessità di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e l'inquinamento?

La Corte di Giustizia Ue¹ si è pronunciata recentemente sulla responsabilità per danno ambientale² conseguente ad incenerimento di rifiuti in una ipotesi di inquinamento diffuso a carico dei proprietari dei fondi. Il giudice del rinvio ungherese aveva chiesto:

- se le disposizioni della direttiva 2004/35 dovessero essere interpretate nel senso che ostino a una normativa nazionale che identifica, come responsabili in solido, non solo gli utilizzatori dei fondi in cui ha avuto origine un inquinamento illecito, ma anche un'altra categoria di persone, ossia i proprietari dei fondi, senza necessità di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta di detti proprietari e l'inquinamento constatato;
- se l'articolo 16 della direttiva 2004/35 debba essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale secondo cui ai proprietari dei fondi sui quali sia stato generato un inquinamento illecito sia inflitta anche un'ammenda da parte dell'autorità amministrativa nazionale competente (oltre essere riconosciuti responsabili in solido).

La Corte ricorda che il modello della responsabilità civile non è strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti. In ogni caso, il regime di responsabilità ambientale previsto dalla direttiva richiede che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno.

Tuttavia, l'articolo 16 della direttiva 2004/35 prevede la facoltà per gli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione e l'indivi-

duazione di altri soggetti responsabili.

Pertanto, la Corte conclude che le disposizioni della direttiva 2004/35 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, 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.

Nei loro confronti può perfino essere inflitta un'ammenda dall'autorità nazionale competente, purché una tale normativa sia idonea a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di protezione rafforzata dell'ambiente e le modalità di determinazione dell'ammontare dell'ammenda non eccedano la misura necessaria per raggiungere tale obiettivo.

Nel caso in oggetto la normativa nazionale ungherese stabilisce che i proprietari di beni immobili per evitare di essere ritenuti solidalmente responsabili, debbano sorvegliare il comportamento degli utilizzatori dei loro beni e segnalarli all'autorità competente in caso di danno ambientale o minaccia di tale danno. La medesima non compromette il principio della responsabilità ricadente in primo luogo sull'utilizzatore ed è finalizzata ad impedire una carenza di diligenza da parte del proprietario.

Si tratta, quindi, di una ammissione di responsabilità più rigorosa a tutela dell'ambiente e in ossequio ai principi della direttiva sul danno ambientale.



In conclusione, è compatibile con la direttiva 2004/35/CE una normativa nazionale che identifichi, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, quali soggetti solidalmente responsabili, i proprietari di detti fondi, indipendentemente dall'accertamento del nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno.

1 Corte di Giustizia Ue, Sez. II, del 13 luglio 2017 causa C-129/16.

2 Sul danno ambientale si legga: *“La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione: contesto sistematico e possibili effetti di natura penale”* di G. Mocetti in Digesta settembre - ottobre 2017.

**Il metodo normalizzato per il calcolo della tariffa rifiuti è in uso nella TARI?**

4.3.13.6.

Per il calcolo della TARSU, ai sensi dell'art. 65 del D.Lgs. 507/1993, si seguiva un **criterio basato sull'estensione delle superfici e l'attitudine a produrre rifiuti**.

Il Dpr n. 158/1999¹ introduceva poi il c.d. **metodo normalizzato** per la TIA1, ove *“La parte variabile della tariffa è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza. Gli enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale pro capite, desumibile da tabelle che saranno predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti”*².

Il metodo normalizzato viene trasfuso, poi, nella TARES ed è in uso anche nella TARI poiché la legge del 27 dicembre 2013 n. 147 (c.d. legge di stabilità 2014) dispone al comma 651 che *“Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158”*.

Tuttavia, sono previsti anche **criteri alternativi**, ai sensi del successivo comma 652. I Comuni hanno la facoltà di adottare **una tassa oppure una tariffa avente natura corrispettiva**, scegliendo tra:

- **metodo normalizzato**, cioè commisurazione della tariffa in base ai criteri di cui al regolamento del Dpr 158/1999 (comma 651);
- **commisurazione della 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, facendo riferimento a coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa dei rifiuti (metodo simile a quello della TARSU al comma

652)³.

Inoltre, ai sensi del combinato disposto del comma 651 e 652 (ultimo periodo) si profila anche un ammorbidimento dei criteri del metodo normalizzato con il c.d. **metodo normalizzato in deroga**⁴, inizialmente per gli anni 2014 e 2015, che si esplica non considerando il coefficiente k_a (coefficiente di adattamento per superficie e numero di componenti del nucleo familiare, previsto per il calcolo della quota fissa delle utenze domestiche) e adottando invece i coefficienti k_b , k_c e k_d (utilizzati per il calcolo della quota variabile delle utenze domestiche e della quota fissa e variabile delle utenze non domestiche) che si discostino dai valori minimi o massimi di non oltre il 50 per cento oppure non considerando i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b per quel che riguarda la quota fissa destinata alle abitazioni domestiche.

Il metodo normalizzato in deroga viene poi procrastinato a tutto il 2017 ai sensi della legge del 28 dicembre 2015, n. 208 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (c. d. legge di stabilità 2016), art. 1, c. 27. La medesima legge rinvia al 2018 il termine entro il quale i Comuni nel determinare i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti devono avvalersi dei fabbisogni standard⁵.

La tariffa Puntuale⁶ conduce ad un modello uniforme per la determinazione della sola parte variabile della tariffa (commisurata all'effettivo servizio reso alle utenze e fino ad oggi invece per lo più stimata in modo indiretto attraverso il metodo normalizzato) che deve essere calcolata tenendo conto dell'effettiva produzione. La determinazione della quota fissa avviene con i criteri del Dpr 158/1999.



Il metodo normalizzato, introdotto dal Dpr n. 158/1999, è in uso anche nella TARI, affiancato da criteri alternativi nel senso suesposto.

1 DPR del 27 aprile 1999, n. 158 - Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

2 Art. 5, c. 2.

3 P. Mirto *“Tassa rifiuti: chi deve pagare la Tari e come calcolare l'importo”*, Il Sole 24 ore del 5 settembre 2016.

4 Sul punto si veda Gruppo Delfino *“Con il nuovo metodo di calcolo della TARI - tassa rifiuti - si possono attenuare gli effetti sui contribuenti”*.

5 La legge di stabilità 2016 ha modificato l'art. 1 della legge di stabilità 2014 prevedendo: *“a) al comma 652, terzo periodo, le parole: «per gli anni 2014 e 2015» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017»; b) al comma 653, la parola: «2016» è sostituita dalla seguente: «2018»*.

6 Attuata dal Decreto del Ministero dell'Ambiente del 20 aprile 2017 e prevista dalla legge del 28 dicembre 2015, n. 221 che apporta modifiche alla legge di stabilità 2014, modificando il comma 667.

**Quale è il discrimine tra acque di scarico e rifiuti liquidi?**

In ossequio alle disposizioni della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole e al fine di coordinare la normativa in materia di tutela delle acque, venne emanato il d.lgs. n. 152/99, recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento, che unificava le disposizioni vigenti nel settore, abrogando la legge Merli. Il panorama giuridico prevedeva, così, in tema di inquinamento una normativa di base rappresentata dal Decreto Ronchi (che disciplinava il regime dei rifiuti), che stabiliva deroghe con rinvio quanto all'inquinamento idrico al Decreto acque¹.

Gli scarichi ai sensi del d.lgs n. 152/99² sussistevano giuridicamente a condizione che vi fosse una immissione diretta tramite condotta. La disciplina sulle acque si applicava, pertanto, ogni volta che vi fosse uno scarico diretto tramite condotta, mentre negli altri casi si applicava quella sui rifiuti. A fronte di interruzioni tra la fonte di riversamento ed il corpo ricettore non aveva luogo uno scarico, ma si rientrava nel campo dei rifiuti liquidi, smaltiti ai sensi del Decreto Ronchi³.

Nel Testo Unico Ambientale la parte terza prevede *“Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”*, che rappresentano una deroga rispetto alla normativa globale della parte quarta. Lo scarico è definito ai sensi dell'art. 74 lett. ff) del d.lgs. n. 152/06: *“qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza so-*

luzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione”.

Ai sensi dell'art. 185⁴ comma 2, lett. a) del d. lgs. 152/2006 *“2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: a) le acque di scarico; b) [...]”*

Pertanto, le acque di scarico sono escluse dall'applicazione della disciplina sui rifiuti, in quanto regolate da altre disposizioni in materia.



In conclusione, al fine di classificare un'acqua come acqua di scarico evitando, dunque, l'applicazione della disciplina di cui alla Parte IV del Codice dell'Ambiente in tema di rifiuti dal legislatore sono richieste condizioni fondamentali:

- l'esistenza di un sistema stabile di collettamento il quale canalizzi il refluo dal luogo di origine al corpo idrico recettore⁵;
- che l'immissione avvenga senza soluzione di continuità⁶ e, pertanto, priva di interruzioni⁷.

Si badi, vi è irrilevanza di un nesso temporale tra l'attività che origina il refluo, la sua produzione, la sua conduzione e lo scarico nel corpo recettore⁸.

1 L'inquinamento atmosferico invece rinviava al D.P.R. n. 203 del 1988.

2 Art. 2 lett. bb.

3 Si legga *“Le acque reflue ed i rifiuti liquidi: differenza nella disciplina e nella terminologia degli impianti tecnici”*, di M. Santoloci.

4 Si legga *“Il confine tra acque di scarico e rifiuti liquidi”* di C. Annaloro in Digesta novembre-dicembre 2016.

5 Cass. Pen., Sez. III, 11 febbraio 2008, n. 6419: *“nonostante i difetti di chiarezza e di coordinamento delle nuove disposizioni normative, deve continuare a ritenersi che i c.d. “scarichi indiretti”, cioè quelli che non raggiungono immediatamente un corpo ricettore o un impianto di depurazione, continuino ad essere disciplinati dalla normativa sui rifiuti ed invero, qualora il collegamento tra la fonte di riversamento e corpo recettore è interrotto, viene meno lo scarico per fare posto allo smaltimento del rifiuto liquido”*.

6 *“Integra scarico in senso giuridico qualsiasi sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza - senza soluzione di continuità, artificiale o meno - i reflui del luogo di produzione al corpo recettore”*. Ex multis Cassazione Penale, Sez. III, del 7 novembre 2007 n. 6417.

7 L'immissione nello scarico dovrà essere continua e priva di interruzioni dal luogo di produzione al corpo idrico recettore.

8 *Il confine tra acque di scarico e rifiuti liquidi”* di C. Annaloro cit.

TERRE E ROCCE DA SCAVO

4.3.15.



In relazione ai cantieri di piccole dimensioni si prevede una gestione semplificata in ordine alla documentazione da produrre per garantire e verificare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 del DPR n. 120/2017. Quale?

Con il D.P.R. del 13 giugno 2017, n. 120¹ - *Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo*², ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - si introduce una novità rispetto alla disciplina previgente³ prevedendo una *gestione semplificata* in ordine alla documentazione da produrre per garantire e verificare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 onde gestire le terre e rocce quali sottoprodotti.

Invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 del DPR in luogo della redazione del piano di utilizzo (espressamente richiesto per i cantieri di grandi dimensioni) il produttore, ai fini della dimostrazione della sussistenza delle condizioni necessarie per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è tenuto a redigere una **dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà** (ex art. 47 DPR 445/2000) che deve essere trasmessa – attraverso il modulo standard a tal fine previsto ed anche solo in via telematica – al Comune del luogo di produzione e all'Agenzia per la protezione ambientale territorialmente competente, almeno 15 giorni prima dell'inizio dello scavo.

In particolare, nel modulo standard di cui all'Allegato 6 – che costituisce la c.d. dichiarazione di utilizzo (e che, appunto, funge da dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ex art. 47 DPR 445/2000), il produttore dichiara:

- i. la quantità delle terre e rocce da scavo destinate all'utilizzo come sottoprodotti;
- ii. l'eventuale sito di deposito intermedio;
- iii. il sito di destinazione;
- iv. gli estremi delle autorizzazioni per la realizzazione delle opere;
- v. 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 le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti siano destinate ad essere utilizzate in un'opera che preveda un termine di esecuzione superiore.

Si precisa che qualora vi siano modifiche sostanziali ex art. 15 comma 2 delle condizioni relative alla alle terre e rocce da scavo (ai fini della loro qualifica come sottoprodotti), il produttore è tenuto all'aggiornamento della dichiarazione e alla trasmissione della stessa, anche in via telematica, al comune del luogo di produzione e all'Agenzia per la protezione ambientale territorialmente competente. Decorso 15 giorni dall'avvenuta comunicazione, il materiale di scavo può essere utilizzato in conformità alla dichiarazione aggiornata. Si precisa, inoltre, che qualora le modifiche riguardino il sito di destinazione ovvero il diverso utilizzo delle terre da scavo, l'aggiornamento della dichiarazione può essere fatto per un massimo di due volte fatte salve circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili.



In conclusione, il produttore, ai fini della dimostrazione della sussistenza delle condizioni necessarie per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti nell'ambito dei cantieri di piccole dimensioni, è tenuto a redigere una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.



TI INTERESSA APPROFONDIRE

QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

NOVITÀ NORMATIVA

“Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo”

- Milano, 1 Febbraio 2018
- Bologna, 2 Febbraio 2018
- Roma, 9 Febbraio 2018

1 Si rinvia per una panoramica esaustiva del nuovo DPR n. 120/2017 al contributo di D. Carissimi “*Pubblicato il nuovo D.P.R. sulle Terre e rocce da scavo: efficace restyling normativo o posticcia chirurgia estetica?*” in *Digesta settembre* – ottobre 2017.

2 Ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. in parola si dispone che dalla data di entrata in vigore del decreto è abrogato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 e sono altresì abrogati l'articolo 184-bis, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/06 e 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.

3 Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161.



Quale è la differenza tra abbandono di rifiuti e discarica abusiva?

L'articolo 256, comma 3 del D.Lgs n. 152/06 sanziona la realizzazione e gestione di discarica abusiva e tale disposizione deve essere letta in correlazione con il D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, recante la *“attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”*.

Infatti l'articolo 2, comma 1, lettera g) D.Lgs. 36/2003 propone una definizione di discarica¹ quale un'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno.

Restano esclusi gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno. Il dato temporale consente, pertanto, di distinguere la discarica da altre attività di gestione.

La giurisprudenza sottolinea che si ha discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato².

La discarica abusiva dovrebbe presentare, orientativamente, una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata: accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasio-

nale, di rifiuti in un'area determinata; eterogeneità dell'ammasso dei materiali; definitività del loro abbandono; degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione.

Il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, anche se collocata all'interno dello stabilimento produttivo³.

Il reato di discarica abusiva può configurarsi anche mediante un **unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio**⁴.



In conclusione è la mera occasionalità che differenzia l'abbandono⁵ dalla discarica e tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono. Diversamente, la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco⁶.

1 In tema di discarica si legga *“Smaltimento in discarica dei rifiuti. Quando è necessario il trattamento?”* di N. Sebastiani in Digesta maggio-giugno 2017; *“Discariche abusive: azione di rivalsa del MEF nei confronti degli enti responsabili per la procedura di infrazione”* di S. Tosti in Digesta gennaio-febbraio 2017.

2 Cass. Sez. III, del 13 novembre 2013 n. 47501; Sez. III, del 12 maggio 2004 n. 27296.

3 Cass. Sez. III, del 18 settembre 2008 n. 41351; Sez. III, del 9/10/2007 n. 2485.

4 Cass. Sez. III, del 4 novembre 1994 n. 163.

5 255. (Abbandono di rifiuti) co. 1 del TUA

“Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio”.

6 Cass. Sez. III, del 15 aprile 2004 n. 25463; così recentemente in Cass. Sez. III, dell'11 aprile 2017 n. 18399.



Come è sanzionato lo smaltimento, lo spandimento o l'abbandono incontrollati delle acque provenienti da un frantoio oleario?

Presupposto della pratica della fertirrigazione è l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze, ovvero l'attività deve avere una qualche utilità per l'attività agricola svolta nonché vi deve essere un'indagine sullo stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica. In altre parole, deve trattarsi di un'attività la cui finalità sia effettivamente il recupero delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti e non può risolversi nel mero smaltimento delle deiezioni animali¹.

Si rende necessario che vi sia l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, che la quantità e qualità degli effluenti sia adeguata al tipo di coltivazione, che i tempi e le modalità di distribuzione siano compatibili ai fabbisogni delle colture. E in secondo luogo, che siano assenti dati fattuali sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione².

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio applicabile, il D.Lgs. n. 152/06, all'art. 133, comma 5³, prevede un'ipotesi di illecito amministrativo, salvo che il fatto costituisca reato, per l'ipotesi di inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 170, comma 7, fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'art. 112, comma 2⁴; l'art. 137, comma 14, stabilisce l'applicazione della sanzione penale per l'effettuazione dell'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento di acque di vegetazione dei frantoi oleari, nonché di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari di cui all'art. 112, al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, oppure in caso di inottemperanza al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività e, infine, per l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle

procedure di cui alla normativa vigente.

La giurisprudenza ne conclude che stante la presenza, nell'articolo 133, della clausola che fa salva l'applicabilità della sanzione penale, l'irrogazione della sanzione amministrativa è consentita “...solo per quelle violazioni delle disposizioni regionali che non consistano nell'esercizio della utilizzazione agronomica fuori dei casi e delle procedure previste, o nell'inizio della attività senza previa comunicazione all'autorità competente, ovvero nell'inottemperanza al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività”⁵.



In conclusione la pratica della fertirrigazione, disciplina in deroga alla normativa sui rifiuti, presuppone l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze, la quale implica che essa sia di una qualche utilità per l'attività agronomica e lo stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica. In difetto si resta sottoposti alla disciplina generale sui rifiuti. Pertanto, integra il reato previsto dall'art. 256, comma 2 del d.lgs. n. 152/06, lo smaltimento, lo spandimento o l'abbandono incontrollati delle acque provenienti da un frantoio oleoso, potendosi applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano una loro utilità ai fini agricoli.

4.3.17.6.

1 Cass. Sez. III, del 10 giugno 2016 n. 24361.

2 Cass. Sez. III, del 10 giugno 2016 n. 24361.

3 Art. 133, c. 5: “Salvo che il fatto costituisca reato, fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'articolo 112, comma 2, chiunque non osservi le disposizioni di cui all'articolo 170, comma 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 600 euro a 6.000 euro”.

4 Art. 112, c. 2. “Le regioni disciplinano le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto”.

5 Cass. Sez. III del 9 ottobre 2008 n. 38411; Cass. Sez. III, del 10 giugno 2016 n. 24361.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.6.



Le controversie sugli scarichi industriali sono di competenza del giudice amministrativo o del Tribunale Superiore delle acque pubbliche?

Le Sezioni Unite della Cassazione Civile con sentenza del 31 luglio 2017, n. 18976 si pronunciano in ordine alla competenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche, affermando la **giurisdizione del giudice amministrativo in relazione ad un ricorso contro le prescrizioni della pubblica amministrazione in ambito di autorizzazione agli scarichi industriali**.

Le Sezioni Unite ricordano che la giurisprudenza ha ritenuto che la giurisdizione di legittimità in unico grado attribuita al **Tribunale superiore delle acque pubbliche** dall'art. 143, comma 1, lett. a)¹, del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, con riferimento ai *“ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'Amministrazione in materia di acque pubbliche”*, sussiste solo quando i provvedimenti amministrativi impugnati siano caratterizzati da **incidenza diretta sulla materia delle acque pubbliche** (nel senso che concorrano, in concreto, a disciplinare la gestione, l'esercizio delle opere idrauliche, i rapporti con i concessionari o a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio ed alla realizzazione delle opere stesse od a stabilire o modificare la localizzazione di esse o ad influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti), mentre restano fuori da tale competenza giurisdizionale tutte le controversie che solo in via di riflesso, o indirettamente, abbiano una siffatta incidenza.

La giurisdizione del TSAP è contrapposta a quella del Tribunale regionale delle acque, organo (in primo grado) della giurisdizione ordinaria, cui sono attribuite le controversie in cui si discute in via diretta di diritti correlati alle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche e alla giurisdizione del complesso TAR-Consiglio di Stato, ricorrente per tutte le con-

troversie che abbiano ad oggetto atti soltanto strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime delle acque pubbliche.

In particolare, la giurisprudenza ha affermato che non sussiste la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque in ordine all'impugnazione di un'ordinanza comunale con la quale venga disposto il divieto di utilizzazione come discarica di un'area di proprietà del demanio idrico poiché si tratta di un provvedimento rivolto esclusivamente a scongiurare il danno ambientale e così ricorre la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo riguardo ai provvedimenti aventi un'incidenza strumentale e indiretta, e cioè ai provvedimenti che neghino, per ragioni diverse da quelle di tutela ambientale, lo scarico di acque, originariamente pubbliche, nella rete fognaria, che non rappresenti l'unica possibilità di scarico, presentando gli stessi un collegamento solo indiretto ed occasionale con la concessione².



In conclusione, si afferma la giurisdizione del Tribunale superiore solo quando i provvedimenti amministrativi impugnati siano caratterizzati da incidenza diretta sulla materia delle acque pubbliche. In tutti gli altri casi è competente il giudice amministrativo.

ambiente legale
DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno della nostra rivista scrivi a:

commerciale@ambientelegale.it

PREVENTIVI GRATUITI



CONTATTACI

Milano	02.87366838
Bologna	051.0353030
Roma	06.94443170
Terni	0744.400738

- 1 Art. 143, 1 lett. a) Regio Decreto dell' 11 dicembre 1933, n. 1775 - Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici: *“Appartengono alla cognizione diretta del tribunale superiore di acque pubbliche; a) i ricorsi per incompetenza per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche...”*.
- 2 Cass., S.U., del 9 novembre 2011 n. 23300 (ove si riconosce che l'ordinanza sindacale era finalizzata esclusivamente alla eliminazione dei rifiuti abbandonati depositati nelle discariche abusive onde evitare pericoli di inquinamento e di danno ambientale, e che ad essa era del tutto estranea qualsiasi funzione di regolamentazione del regime delle acque pubbliche. Si esclude quindi la giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e si afferma la giurisdizione del Giudice Amministrativo,) e già in Cass. S.U. del 13 gennaio 2003 n. 337; Cass. S.U. del 21 giugno 2005 n. 13293; Cass. S.U. del 14 giugno 2006 n. 13692; Cass. S.U. dell'8 aprile 2009 n. 8509.



Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato?

Per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina degli ambiti territoriali ottimali è riconducibile alla competenza statale in materia sia di tutela dell'ambiente sia di tutela della concorrenza¹. Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio².

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per superare situazioni di frammentazione nonché garantire la competitività e l'efficienza del settore³.

La ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione, favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva⁴.

Venendo al Testo Unico Ambientale, ai sensi dell'art. 147, comma 1, i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni, che con delibera, provvedono ad individuare gli enti di governo d'ambito. Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale⁵. La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione⁶. La deroga è consentita purché la Regione motivi la scelta *"in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni [...]"*⁷.

La Corte Costituzionale chiarisce che dal dato normativo si evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente, implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali⁸.

La Corte ha, quindi, da ultimo dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria 23 settembre 2015, n. 17, recante *"Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1"* (Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti) in quanto le disposizioni impugnate, omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.



In conclusione, alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO. La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione ed è consentita purché la Regione motivi la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni.

1 Corte Cost. del 2 marzo 2015, n. 32.

2 *Ex multis*: Corte Cost. del 7 luglio 2016, n. 160.

3 Corte Cost. del 2 marzo 2015.

4 Corte Cost., del 7 luglio 2016, n. 160.

5 Art. 3-bis del D.L. n. 138 del 2011 - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali.

6 Comma 2 dell'art. 147 del D.Lgs. n. 152/06.

7 Comma 1 dell'art. 3-bis del D.L. n. 138 del 2011.

8 Corte Cost. del 13 luglio 2017, n. 173.



Il trasportatore che controfirma il formulario è il conducente del mezzo di trasporto? Quale è la sua responsabilità?

I rifiuti durante il trasporto devono essere accompagnati da un Formulario di Identificazione del Rifiuto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 del D.Lgs. 152/2006.

Il formulario deve essere redatto in quattro esemplari, di cui: una copia deve rimanere presso il produttore, mentre le altre tre controfirmate e datate in arrivo dal destinatario sono acquisite, una dal destinatario, una dal trasportatore, una dal produttore (tramite il trasportatore)¹. Il medesimo deve essere *“compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore”*, ai sensi dell'art. 193, comma 2, del d.lgs. n. 152/06. Il produttore, quindi, ha l'obbligo di inserire tutti i dati necessari ad una corretta tracciabilità del rifiuto, **competendo al trasportatore la sola controfirma dello stesso**.

Ciò trova riscontro anche nella stesura dell'art. 193, comma 3² che sarà in vigore solo dalla data di piena operatività del SISTRI (ad oggi stabilita al 1 gennaio 2018): *“3. Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili con l diligenza richiesta dalla natura dell'incarico”*.

Il trasportatore, quindi, non è responsabile della veridicità dei dati inseriti nel FIR dal produttore, tranne per quelle difformità macroscopiche che avrebbe potuto notare usando l'ordinaria diligenza. La responsabilità del solo produttore si riverbera altresì sulla disciplina inerente il controllo circa il ritorno della quarta copia del FIR, in quanto questi è l'unico soggetto responsabile del controllo di tale adempimento, per il tramite del quale potrà al fine liberarsi degli obblighi connessi ad una corretta gestione del rifiuto prodotto³.

Regole di dettaglio sono contenute nel D.M. 145/1998 - Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti ai sensi degli articoli 15, 18, comma 2 lettera e), e comma 4, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, nonché nella Circolare esplicativa n. 812/1998 - 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.

Nella circolare punto 1 lett. q) si specifica che per **“firma del trasportatore”** si intende la sottoscrizione da parte della persona fisica che effettua il trasporto e ne assume la relativa responsabilità.

L'Albo Gestori Ambientali nella circolare prot. n. 3934 del 18 giugno 2003 ha ulteriormente distinto la responsabilità del detentore del rifiuto, compilatore e sottoscrittore del formulario (piena e totale) dalla responsabilità assunta dal trasportatore che non compila il formulario, che nulla indica e dichiara e che **non firma, ma “controfirma”**.



In conclusione il trasportatore (che è il conducente del mezzo di trasporto) controfirma il FIR e la responsabilità collegata a detta sottoscrizione, apposta dalla persona fisica che prende in carico i rifiuti e che pertanto può essere sfornita di qualunque ulteriore potere di impegnare l'impresa, può essere solo la responsabilità generale in materia di trasporto di cose.

1 Art. 193, c. 2 (versione in vigore fino alla piena operatività del SISTRI): *“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. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore o il detentore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al detentore. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni”*.

2 Articolo così sostituito dall'art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 205 del 2010.

3 Si legga G. Ursino *“Le regole di compilazione del formulario e il caso della stampa in remoto del FIR per il trasportatore”* in Digesta novembre-dicembre 2016.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.6. L'interdittiva antimafia ed il modello 231:
prevenire è meglio che curare
di *Lucia Giulivi* 1252

“L’interdittiva antimafia ed il modello 231: prevenire è meglio che curare”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato-Junior Associate

Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La normativa antimafia contiene al suo interno la previsione di apposita documentazione atta a tracciare la presenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa (*informativa antimafia*) ovvero la sussistenza di una causa di decadenza o sospensione di titoli autorizzativi (*comunicazione antimafia*). Relativamente all'*informativa antimafia*, la stessa può prevedere anche apposite *misure interdittive* che, a particolari condizioni, contagiano - è proprio il caso di dirlo - anche le società non destinatarie della misura ma che comunque intrattengono rapporti commerciali con le stesse. Per far fronte al contagio, una società potrà validamente adottare strumenti idonei a “tracciare” le attività nelle quali l’ente può incorrere in un rischio di infiltrazione mafiosa (si pensi alla gestione dei fornitori o ad operazioni societarie come una cessione di azienda). Tra le misure organizzative adottabili è possibile annoverare anche il modello 231. A riprova di ciò la L. 161 del 2017 ha aggiunto l’art. 34-bis al decreto antimafia consentendo all’amministratore giudiziario eventualmente nominato, la facoltà di adottare proprio il suddetto modello.

IN SINTESI

- la documentazione antimafia ha il compito di dichiarare la sussistenza di cause di sospensione delle autorizzazioni concesse ad una società ovvero di tentativi di infiltrazione mafiosa riscontrati nella stessa;
- al fine di ostacolare i tentativi di infiltrazione mafiosa il D.Lgs. 159/2011 prevede l’applicazione di *misure interdittive antimafia*;
- tali misure possono applicarsi, anche indirettamente, nei confronti di società che intrattengono rapporti con enti per i quali è stata riscontrata la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa;
- alla base dell’applicazione dell’interdittiva c.d. “*per contagio*”, risiede la presenza di rapporti commerciali stabili con soggetti già destinatari di tale misura;
- uno strumento idoneo a prevenire l’applicazione *per relationem* della misura interdittiva, risiede nel Modello di Organizzazione Gestione e Controllo;
- tale *liaison* tra il Modello 231 e la normativa antimafia, risulta anche con riguardo al *controllo giudiziario delle aziende*, come attesta l’art. 34-bis del D.Lgs. 159 inserito con L. 161 del 2017.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. Sulla documentazione antimafia

Il D.Lgs. n. 159/2011 al libro II¹ *Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia* disciplina la documentazione antimafia.

Tale documentazione² è costituita, come enuncia l'art. 84³ (*Definizioni*), da due tipologie di documenti:

- la *comunicazione antimafia*;
- l'*informazione antimafia*.

Per *comunicazione antimafia* si intende l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto conseguenti all'applicazione di misure di prevenzione in ambito di licenze, autorizzazioni e concessioni pubbliche⁴.

Diversamente, nell'ambito dell'*informazione antimafia*, rientrano non solo gli elementi di cui alla *comunicazione antimafia* ma anche l'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate.

La documentazione nel suo complesso, è raccolta

in una “*banca dati nazionale unica*” contenente sia le informazioni assunte per la *comunicazione antimafia* che quelle relative ad indagini preliminari all'emissione dell'*informativa antimafia* dovendosi concludere per una comunicabilità di dati tra l'una e l'altra finalità investigativa su cui il Prefetto è chiamato a compiere la sua valutazione.

All'interno della macro categoria dell'*informativa antimafia*, risulta di particolare importanza l'*informativa antimafia interdittiva*.

Tale informativa, volendone mutuare la definizione da una pronuncia del Consiglio di Stato⁵, “*costituisce una misura preventiva volta a colpire l'azione della criminalità organizzata impedendole di avere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione; trattandosi di una misura a carattere preventivo, l'interdittiva prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali nei confronti dei soggetti che, nell'esercizio di attività imprenditoriali, hanno rapporti con la pubblica amministrazione e si fonda sugli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia valutati, per la loro rilevanza, dal Prefetto territorialmente competente [...]*”.

1 Art. 82 (Oggetto): “1. Il presente Libro disciplina la documentazione antimafia ed i suoi effetti, istituisce la banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, di seguito denominata «banca dati nazionale unica», e introduce disposizioni relative agli enti locali i cui organi sono stati sciolti ai sensi dell'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

2 Sia consentito il rimando a Ambiente Legale Digesta, anno II, n. 2, Marzo-Aprile 2017, “L'Organismo di Vigilanza e la comunicazione in Camera di Commercio” pag. 432 ss.

3 Art. 84 (*Definizioni*), c. 4, D.Lgs. n. 159/2011: “Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte: a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356; b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione; c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste; d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto; e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d); f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia”.

4 Art. 84 (*Definizioni*) comma 1 del decreto legislativo in esame: “1. La *documentazione antimafia* è costituita dalla *comunicazione antimafia* e dall'*informazione antimafia*.”

2. La *comunicazione antimafia* consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67.

3. L'*informazione antimafia* consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4 [...].”

5 Cons. Stato, n. 254, Sez. III, del 19 gennaio 2012.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

Si tratta dunque di un istituto tramite il quale l'Autorità prefettizia esprime un **giudizio in chiave preventiva**, concernente in particolare il pericolo di infiltrazione mafiosa nella società cui gli accertamenti afferiscono.

Conseguenza diretta di detta misura è quella di interdire, cioè impedire, appunto, l'inizio o la prosecuzione di rapporti con la Pubblica Amministrazione, in quanto quest'ultima esige una particolare affidabilità da parte dell'impresa stessa⁶.

Ed invero l'art. 94 (*effetti delle informazioni del prefetto*) del D.Lgs. 159 del 2011, prevede al suo primo comma che: *“Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2 cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni”*.

Dalla lettura dell'articolo richiamato, si evince che esistono una pluralità di situazioni da cui possono desumersi i tentativi di infiltrazione mafiosa che conseguentemente – come indica l'art. 84 comma 4⁷ ed il successivo art. 91 comma 6⁸ – danno luogo all'adozione dell'*informazione antimafia interdittiva*, quali ad esempio i provvedimenti che dispongono una misura cautelare, ovvero l'applicazione di misure di prevenzione.

Accanto alla casistica di cui all'art. 84 comma 4, il Prefetto *“può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari”*⁹.

Ciò posto, occorre comunque precisare che la presenza di una delle situazioni di cui agli articoli in ultimo richiamati non consente al giudice di limitarsi a compiere una mera opera di asseverazione prenden-

do atto della presenza di tali elementi e applicando automaticamente sempre ed in ogni caso la misura interdittiva.

Il giudice, infatti, deve compiere una valutazione del caso di specie, all'esito della quale potrà decidere di applicare o meno la misura interdittiva più idonea ad ostacolare il dilagare delle cosche mafiose.

Al fine di rendere concretamente efficace la misura interdittiva, il giudice può estendere la propria valutazione anche ai *partners* commerciali dell'azienda rispetto alla quale l'indagine ha avuto origine.

Ebbene a fronte di tale estensione soggettiva dell'ambito di valutazione del giudice, potrà corrispondere un'applicazione della medesima *misura interdittiva antimafia* anche nei confronti del soggetto esaminato conseguentemente a quello da cui la disamina ha avuto inizio.

Laddove dunque il giudice ravvisi la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa anche nel soggetto giuridico analizzato in conseguenza di quello da cui la verifica è iniziata, lo stesso potrà prevedere una misura interdittiva anche nei confronti di quest'ultimo. Tale provvedimento prende il nome di *interdittiva antimafia a cascata* quasi a voler sottolineare, anche nel nome dell'istituto in questione, il percorso logico seguito dal giudice il quale, partendo dalla verifica nei confronti di un ente, arriva a prevedere una misura interdittiva nei confronti di un altro soggetto giuridico in conseguenza del nesso intercorrente con la prima società.

2. Sull'interdittiva antimafia a cascata

In merito alla facoltà di disporre una interdittiva antimafia *“a cascata”* o per contagio, occorre compiere delle precisazioni sugli indizi che possono portare ad individuare un sodalizio criminoso idoneo ad estendere gli invalidanti effetti dell'interdittiva anche a dei soggetti coinvolti *-de relato-* con gli iniziali destinatari.

Per poter comprendere gli elementi idonei a supportare una *interdittiva antimafia a cascata*, è necessario comprendere quale sia il processo sotteso alla disposizione di una *misura interdittiva antimafia*.

6 Si veda Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016.

7 Cfr. nota 3.

8 Art. 91 (*Informazione antimafia*) c. 6 D.Lgs. 159 del 2011: *“Il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi, entro il termine di cui all'articolo 92, rilascia l'informazione antimafia interdittiva”*.

9 Cfr. nota 8.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Come già anticipato al paragrafo precedente, l'istituto in questione consente all'Autorità prefettizia di esprimere un **giudizio in chiave preventiva**¹⁰ circa il pericolo di infiltrazione mafiosa riscontrabile nella società sulla base di accertamenti compiuti dagli organi di polizia¹¹.

Sul giudizio svolto dal Prefetto, la giurisprudenza afferma che *“l'effetto interdittivo della possibilità di stipulare contratti con la P.A. o di essere beneficiario di concessioni o erogazioni con onere a carico delle risorse pubbliche non discende, tuttavia, con carattere di automatismo dalla sola sussistenza di taluna delle situazioni elencate all'art. 10, comma 7 [ad oggi artt. 67 ed 84 del D.Lgs 159/2011] prima richiamato (nella specie rinvio a giudizio per il reato di cui all'art. 260 del D.Lgs. n. 152 del 2006), ma si impone un'ulteriore fase istruttoria e momento valutativo che qualifichi la sussistenza in concreto del tentativo di infiltrazione mafiosa degli elementi elencati [...]”*¹².

Pertanto, sebbene non risulti in discussione la sfera di discrezionalità di cui dispone il Prefetto, nella ricerca e ponderazione degli elementi dai quali possa dedursi l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, tuttavia tale potere non può sconfinare nel mero arbitrio.

Invero, nel prudente bilanciamento fra la libertà di iniziativa dell'impresa e la concorrente tutela delle condizioni di sicurezza e di ordine pubblico, il complesso degli elementi sintomatici ed indiziari che emergano nella fase istruttoria che precede l'adozione del provvedimento debbono, quantomeno, configurarsi idonei, nella loro emergenza ed oggettiva potenzialità, ad indurre con efficienza causale e con carattere di attualità la situazione di condizionamento da parte della criminalità organizzata dell'impresa sottoposta a monitoraggio.

Tale assunto viene confermato altresì da costante giurisprudenza, secondo la quale *“la valutazione discrezionale [del Prefetto], per non sconfinare in mero arbitrio, può dirsi ragionevole e attendibile se sorretta [...] da una pluralità di “indizi seri, precisi e concordanti”, oggettivamente riscontrabili, che secondo l'esperienza comune assumono un significato univoco [...] la deroga non può spingersi fino al punto da giustificare provvedimenti interdittivi*

*basati su un semplice sospetto o su mere congetture prive di riscontro fattuale, pena, altrimenti lo stravolgimento dei principi di legalità e di certezza del diritto del nostro ordinamento democratico”*¹³.

In altre parole, per evitare *“il travolgimento dei pilastri fondanti dell'ordinamento, quali i principi di legalità e di certezza del diritto, non possono ritenersi sufficienti fattispecie fondate sul semplice sospetto o su mere congetture prive di riscontro fattuale, mentre occorre che siano individuati idonei e specifici elementi di fatto, obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o collegamenti operativi con le predette associazioni [mafiose]”*¹⁴.

Tra gli elementi utili a comportare l'emanazione di una interdittiva a cascata, il Consiglio di Stato ha a più riprese evidenziato la necessità che vi fossero dei rapporti associativi riscontrabili, ad esempio, nella creazione di una nuova società con altri soggetti.

Detta circostanza deve essere valutata relativamente al controllo che una società, in cui sono state riscontrate infiltrazioni mafiose, può assumere sulle scelte societarie, piuttosto che economiche, della società cui ha ceduto la propria azienda ovvero cui l'ha concessa in affitto.

Alla luce di quanto assunto, quindi, il Prefetto dovrà compiere una valutazione di diversi elementi onde giungere all'emissione dell'informativa senza che vi sia un automatismo tra la presenza di una fattispecie di quelle contenute nel D.Lgs. 159 del 2011 e la disposizione dell'interdittiva antimafia¹⁵.

A maggior ragione detta valutazione deve ritenersi necessaria con riguardo all'*interdittiva antimafia a cascata* in quanto la stessa ha la facoltà di comportare conseguenze gravose sulla base di un nesso ancora più labile tra il soggetto nei cui confronti dovrebbe essere disposta l'interdittiva e gli elementi posti a fondamento della stessa.

Sull'invasività delle conseguenze relative alla disposizione di una interdittiva antimafia, sia consentito richiamare la pronuncia del T.A.R. Lazio Roma, Sez. I ter, n. 8069 del 23 luglio 2014, secondo cui: *“l'informativa antimafia, infatti, comporta effetti gravissimi che incidono sulla libertà di impresa, e dunque non può essere disposta in via “automatica” senza esaminare compiutamente i comportamenti, le coinvolte, i contatti, e tutti quegli altri elementi sulla*

L'interdittiva antimafia ed il modello 231: prevenire è meglio che curare

10 Sul punto sia consentito il rimando a *Ambiente Legale Digesta*, anno II, n. 4, Luglio-Agosto 2017, “L'interdittiva antimafia e gestione dei rifiuti” pag. 725 ss.

11 Cfr nota 5.

12 Cons. Stato, Sez. III, 15 gennaio 2013 n. 204.

13 Cons. Stato, Sez. III, 26 settembre 2014 n. 4852. Conforme: Cons. Stato, Sez. III, 09 febbraio 2017 n. 565.

14 Cons. Giust. Amm. Sic., 10 luglio 2014, n. 397.

15 *Ex multis* Cons. Stato, Sez. III, n. 1315 del 22 marzo 2017, Cons. Stato, Sez. III, n. 3653 del 24 luglio 2015 e, nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. III, n. 981 del 2 marzo 2017.

base dei quali si può fondare il giudizio prognostico di sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa”.

3. Sulle misure organizzative

A fronte della possibilità di vedersi comminare una misura interdittiva per il fatto di avere rapporti commerciali stabili con un soggetto per cui è stata accertata la presenza di infiltrazione mafiosa, è lecito domandarsi: come prevenire un tale rischio?

La risposta è presto detta, è necessario dotarsi di strumenti organizzativi volti ad effettuare dei puntuali controlli al momento della scelta dei *partners* commerciali.

Tuttavia, nel *mare magnum* degli strumenti organizzativi non è insolito perdersi, cosicché tra procedure, istruzioni operative, istruzioni per la sicurezza, certificazioni europee e Modelli 231, il rischio di naufragare è davvero alto.

Occorre pertanto tentare di fare ordine nel caos e per fare ciò, limitatamente all'argomento di cui si tratta, giova precisare che procedure ed istruzioni ricoprono livelli inferiori rispetto al modello di organizzazione gestione e controllo (detto Modello 231) che si pone nell'ottica proprio di prevenire specifici reati.

In particolare, con riguardo alla presente trattazione, l'art. 24-ter¹⁶ (*Delitti di criminalità organizzata*) del D.Lgs. 231/2001 comporta un necessario punto di contatto con l'art. 4 (*soggetti destinatari*) del D.Lgs. 159/2011 che delimita l'ambito di applicazione soggettivo del medesimo decreto sulla base dei reati per i quali sono iniziate le indagini.

A ben vedere, dunque, è lecito attendersi un collegamento diretto tra Modello 231 e prevenzione del rischio di infiltrazioni mafiose.

In particolare, sul punto, lo stesso modello, potrà prevedere dei protocolli preventivi specifici, tra i quali sarà lecito includere apposite procedure volte a verificare l'affidabilità dei fornitori da inserire nella lista dei *partners* commerciali.

A fini preventivi, dunque, dovere dei responsabili di

settore e degli esponenti della società potenzialmente vittima di indiretti ed inconsapevoli coinvolgimenti derivanti dalla ipotetica commissione di reati del *partner* commerciale, sarà certamente quello di dotarsi di un Modello 231, il quale dovrà prevedere al suo interno:

- 1) determinare - a monte - precisi criteri di selezione di fornitori, consulenti, clienti, *partners*, personale, nonché i criteri di valutazione delle offerte e verificare l'attendibilità commerciale degli stessi;
- 2) nei contratti con fornitori, consulenti, *partners*, soci, dipendenti e altri terzi - anche esteri - deve essere contenuta apposita clausola che regoli le conseguenze derivanti dalla violazione delle disposizioni contenute nel “Modello 231”;
- 3) il dovere di comunicare all'Organismo di Vigilanza della società eventuali irregolarità inerenti richieste di qualsiasi tipo contrarie alla legge o comunque qualsiasi elemento da cui possa desumersi il pericolo di interferenze criminali in relazione all'attività di impresa;
- 4) dare comunicazione alle Autorità di polizia, ed eventualmente procedere alle denunce.

Inoltre, preciso compito dell'Organismo di Vigilanza – per tutelare la società - è quello di:

- svolgere verifiche periodiche al fine di prevenire la commissione dei reati di stampo mafioso, elencati anche all'art. 24-ter D.Lgs. 231/2001 nonché
- verificare che le procedure aziendali adottate siano adeguate ed efficacemente adottate.

La connessione tra il D.Lgs. 231 del 2001 ed il D.Lgs. 159 del 2011, è stata resa ancor più esplicita da un recente intervento normativo che ha comportato l'inserimento dell'art. 34-bis del Decreto 159.

Tale articolo, introdotto per il tramite dell'art. 11 della L. 161 del 17 ottobre 2017, nell'indicare i po-

16 Art. 24-ter (*Delitti di criminalità organizzata*) D.Lgs. n. 231/2001: “1. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 416, sesto comma, 416-bis, 416-ter e 630 del codice penale, ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché ai delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si applica la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui all'articolo 416 del codice penale, ad esclusione del sesto comma, ovvero di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 5), del codice di procedura penale, si applica la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

3. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 1 e 2, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

4. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nei commi 1 e 2, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3”.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

teri affidati all'amministratore giudiziario eventualmente nominato, ha espressamente concesso allo stesso la facoltà di imporre l'obbligo:

"a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;

b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;

c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;

d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;

e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi".

Risulta chiaro, dunque, che lo strumento di prevenzione dalle infiltrazioni mafiose richiesto dalla normativa antimafia sia proprio il modello 231.

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto previsto e considerato, si può sinteticamente affermare che:

- l'*interdittiva antimafia* emessa nei confronti di una società può produrre un effetto "*a cascata*" nel caso in cui vi sia una comunanza di intenti nelle decisioni societarie prima ancora che economica;
- tale misura interdittiva *diretta* o *a cascata*, comporta comunque un'attività di ponderazione da parte dell'autorità prefettizia non potendosi considerare necessaria conseguenza di determinate situazioni;
- uno strumento utile a schermare la società dal rischio di infiltrazione mafiosa è riscontrabile nel Modello di Organizzazione Gestione e Controllo e nell'attività di controllo compiuta dall'Organismo di Vigilanza laddove sia stato adottato il relativo Modello;
- a riprova dell'utilità del Modello 231 in ottica di prevenzione dal rischio di infiltrazione mafiosa, la L. 161 del 17 ottobre 2017 ha introdotto, tramite il suo articolo 11, un nuovo articolo nel D.Lgs. 159/2011 mediante il quale viene concessa la facoltà all'amministra-

tore giudiziario, eventualmente nominato, di imporre l'obbligo di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24 *ter* del D.Lgs. 231.

IL MODELLO 231

L'esimente dalla responsabilità amministrativa dell'azienda



Ambiente Legale è da anni al fianco delle aziende per la costruzione, il funzionamento e l'aggiornamento del Modello di Organizzazione e Gestione D.Lgs. 231/2001

- Nessuna responsabilità
- Nessuna sanzione all'azienda
- Nessun rischio d'impresa

www.ambientelegale.it
info@ambientelegale.it

L'interdittiva antimafia ed il modello 231: prevenire è meglio che curare

CORSI DI FORMAZIONE 2018



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

I PRODUTTORE di RIFIUTI <i>tra regole, responsabilità e sanzioni</i> (MEZZA GIORNATA)	31 gennaio 2018 08 febbraio 2018 20 febbraio 2018 28 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ANCONA TORINO
La CORRETTA GESTIONE <i>dei rifiuti: tra normativa e prassi</i> (INTERA GIORNATA)	31 gennaio 2018 08 febbraio 2018 20 febbraio 2018 28 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ANCONA TORINO

Corsi di approfondimento specializzanti

Deposito temporaneo e attività da manutenzione	01 febbraio 2018 02 febbraio 2018 09 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo	01 febbraio 2018 02 febbraio 2018 09 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Le novità dell'Albo	01 marzo 2018 02 marzo 2018 09 marzo 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
ADR e Transfrontaliero	01 marzo 2018 02 marzo 2018 09 marzo 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Trasporto, tracciabilità cartacea Sistri e MUD	08 marzo 2018 09 marzo 2018 16 marzo 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti	08 marzo 2018 09 marzo 2018 16 marzo 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
La classificazione dei rifiuti e le caratteristiche di pericolo	15 febbraio 2018 16 febbraio 2018 23 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Esclusioni ed End of Waste	15 febbraio 2018 16 febbraio 2018 23 febbraio 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali	22 marzo 2018 23 marzo 2018 23 marzo 2018	MILANO BOLOGNA ROMA
Le sanzioni nella gestione dei rifiuti	22 marzo 2018 23 marzo 2018 23 marzo 2018	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

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.

I MODULI DEL CORSO

Modulo I "Principi, definizioni, deposito temporaneo e attività da manutenzione"
Modulo II "Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo"
Modulo III "La Classificazione dei rifiuti e le caratteristiche di pericolo"
Modulo IV "Esclusioni ed End of Waste"
Modulo V "ADR e Transfrontaliero"

Modulo VI "Albo Nazionale Gestori Ambientali"
Modulo VII "Trasporto, tracciabilità cartacea SISTRI e MUD"
Modulo VIII "Le Autorizzazioni alla gestione dei rifiuti"
Modulo IX "Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali"
Modulo X "Le sanzioni alla gestione dei rifiuti"

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
- Sei e-book "Quaderni sui rifiuti"

SCONTI

- 20% per iscrizioni entro 30 giorni dalla data di inizio del corso e contestuale pagamento
- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

COSTO DEL CORSO

699,00 (IVA esclusa)

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avv. Chiara Fiore
Dott. Michele Rotunno

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



RICIEDI un preventivo gratuito

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

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

La corretta gestione dei rifiuti: tra normativa e prassi

Il corso raccoglie tutte le novità normative nel campo dei rifiuti che hanno caratterizzato l'intero 2017.

Cosa cambia e cosa tra l'altro resta del Testo Unico Ambientale - D.lgs. 152/2006 - alla luce degli aggiornamenti normativi che hanno interessato la classificazione, il responsabile tecnico, la gestione dei rifiuti, le terre e rocce da scavo.

Parleremo in particolare:

- Del DM 13 ottobre 2016, n. 264 sul Sottoprodotto
- Del Regolamento 1357/2014
- Dell'introduzione nel codice penale degli Ecoreati (L. 68/2015)
- Delle Definizioni modificate con L. 125/2015
- Della classificazione dei rifiuti e la diatriba dei codici a specchio

- Del nuovo Responsabile Tecnico alla luce delle delibere 6 e 7 maggio 2017

- Della nuova normativa sui Fanghi
- Delle nuove sentenze sulla Delega Ambientale
- Delle ultime novità sul Sistri

- Del nuovo DPR sulle Terre e Rocce da Scavo

Particolare attenzione, infine, al sistema sanzionatorio ambientale. Oltre alle già note sanzioni contenute nel Testo Unico Ambientale verranno esaminate quelle contenute nel D.Lgs. 231/2001.

Tutti gli argomenti verranno, inoltre, esaminati alla luce delle più importanti novità giurisprudenziali, tendenti a definire il lato pratico della normativa ambientale.

Nella parte finale del corso è previsto un ampio spazio riservato ai casi concreti e alle vostre domande.

COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

SCONTI

- 20% per iscrizioni entro 30 giorni dalla data di inizio del corso e contestuale pagamento

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

DATE

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

www.ambientelegale.it

Il Produttore di Rifiuti

tra regole, responsabilità e sanzioni

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

- *Classificare i rifiuti*
- *Scegliere il trasportatore e il destinatario* sapendo verificare le relative autorizzazioni
- *Redigere i documenti* (cartacei o su SISTRI) relativi alla tracciabilità
- *Preoccuparsi che la consegna del rifiuto sia andata a buon fine*

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

Ambiente Legale, da anni vicina alle aziende, organizza un incontro formativo pensato proprio per il *produttore di rifiuti* al fine di consegnare un kit di regole pratiche per essere introdotto nella materia, per l'esercizio degli opportuni controlli e degli adempimenti per non incorrere in gravose sanzioni.

COSTO DEL CORSO

149,00 (IVA esclusa)

SCONTI

- 20% per iscrizioni entro 30 giorni dalla data di inizio del corso e contestuale pagamento

- 10% ex corsisti di Ambiente Legale e iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

**FORMAZIONE
2018**

DATE

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

Terni	0744 400738
Milano	02 87366838
Bologna	051 0353030
Roma	06 94443170

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

Il Sottoprodotto e Terre e Rocce da Scavo

MILANO • BOLOGNA • ROMA



formazione
2018

COSTO DEL CORSO
249,00

Finalmente dopo oltre un anno di gestazione è giunto alla luce il nuovo **Regolamento sulle Terre e rocce da scavo** che abroga tutti i precedenti provvedimenti in materia (DL 69/2013 e DM 161/2012).

Già dal 20 agosto 2017, pertanto, tutti i soggetti devono applicare le nuove regole del **DPR 120 del 13 giugno 2017**, “Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell’articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164” pubblicato in G.U. serie generale n. 183 del 7 agosto 2017, e dimostrare le condizioni del sottoprodotto per gestire le rocce fuori dall’ambito delle norme sui rifiuti.

Il corso introduce il tema attraverso il nuovo regolamento sul sottoprodotto (DM 264/17) e poi si sofferma su tutte le importanti novità in tema di terre e rocce da scavo che impongono nuove tipologie autorizzatorie (per i cantieri VIA-AIA e quelli inferiori ai 6.000 mc), il nuovo documento di trasporto, la nuova Dichiarazione di Utilizzo, i nuovi limiti di deposito temporaneo, nuove regole per le terre contaminate con rilevanti rischi sanzionatori. La giornata risulta indispensabile per gli operatori del settore, i tecnici, i funzionari amministrativi, i professionisti e gli organi di controllo.

- | | | |
|-----------|------------------|-----------------|
| • MILANO | 01 Febbraio 2017 | ore 14.30-18.30 |
| • BOLOGNA | 02 Febbraio 2017 | ore 14.30-18.30 |
| • ROMA | 09 Febbraio 2017 | ore 14.30-18.30 |

SCONTI

- 20%

per iscrizioni entro 30
giorni dalla data di inizio
del corso e contestuale
pagamento

SCONTI

- 10%

ex corsisti di Ambiente
Legale e iscrizioni di gruppo
(2 o più persone)

COSTO DEL CORSO

249,00 (IVA esclusa)

DOCENTE

Avv. Daniele Carissimi

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

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegaledigesta.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

ambiente legale

DIGESTA

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE** rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti

da spedire via e-mail a: abbonamenti@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegaledigesta.it

☐ SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:

- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- ☐ Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P0311114401000000002406 - BIC: BLOPIT22
- ☐ carta di credito: ☐ carta sì ☐ visa ☐ master card

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____

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'invio 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