

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

➔ 205

- 1.8. La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile
- 1.9. Matrici materiali di riporto: interviene il Ministero
- 1.10. L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR): nuova figura professionale
- 1.11. Il possibile riflesso negativo dell'informativa antimafia
- 1.12. Albo, avvalimento e subappalto dell'iscrizione
- 1.13. Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente
- 1.14. Nuove regole per gli stoccaggi di rifiuti

2

FOCUS

➔ 259

- 2.6. Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità dentro la raccolta differenziata
- 2.7. La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale
- 2.8. La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale
- 2.9. Limiti dei controlli del Gestore Servizio Idrico Integrato
- 2.10. Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

4

RUBRICHE

➔ 339

3

GESTIONE

➔ 313

- 3.6. La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico. Le principali regole da seguire
- 3.7. La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti
- 3.8. In caso di attività manutentive di pronto intervento è possibile derogare all'obbligo di previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare?
- 3.9. La Delega Esterna di Funzioni Ambientali

- 4.1. Tribunale
22 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
L'iscrizione di imprese non appartenenti all'Unione Europea nella categoria 6 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
L'ANAC incontra la 231

11

1.

AGGIORNAMENTO

➔ 205

- 1.8. La caratteristica di pericolo Hp14 Ecostossico:
una storia difficile 206
- 1.9. Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti
(necessari?) sulla disciplina delle matrici materiali di riporto ... 115
- 1.10. L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR): nuova figura
professionale nel settore della gestione dei rifiuti 223
- 1.11. Nuove cause di decadenza dall'Albo Gestori Ambientali?
Il possibile riflesso negativo dell'informativa antimafia 227
- 1.12. Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale
Gestori Ambientali. No, all'avvalimento.
Si, al subappalto necessario 232
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR PIEMONTE, DEL 17 GENNAIO 2018, N. 94
- 1.13. Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente 237
- 1.14. Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi
negli impianti di gestione dei rifiuti
e per la prevenzione dei rischi 246
CIRCOLARE MINISTERIALE, DEL 15 MARZO 2018, N. 4064

2.

FOCUS

➔ 259

- 2.6. Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità
e nei confini mutanti della raccolta differenziata 260
- 2.7. La legge europea 2017: interventi
frastagliati sul Codice Ambientale 275
- 2.8. La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale.
Tra normativa europea e nazionale 285
- 2.9. Limiti dei controlli del Gestore Servizio Idrico Integrato:
il confine tra competenza amministrativa e
competenza giudiziaria 292
- 2.10. Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non
responsabile della contaminazione: la nota
del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018 298

3.

GESTIONE

→ 313

- 3.6. La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico.
Le principali regole da seguire 314
- 3.7. La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio
di impianti di trattamento rifiuti.
Problemi irrisolti e prospettive attuali 319
- 3.8. In caso di attività manutentive di pronto intervento è
possibile derogare all'obbligo di previa effettuazione
di analisi sul materiale da escavare? 327
- 3.9. La Delega Esterna di Funzioni Ambientali:
ipotesi concreta o mera finzione? 334

4.

RUBRICHE

→ 339

- 4.1. Tribunale 341
 - 4.1.1. Penale 342
 - 4.1.2. Amministrativo 346
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 349
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 350
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.2. L'iscrizione di imprese non appartenenti
all'Unione Europea nella categoria 6
dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali 354
- 4.3. Quesiti 395
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.2. L'ANAC incontra la 231: il punto sulla determina
1134 del novembre 2017 418

SCEGLI L'OFFERTA PIÙ VANTAGGIOSA PER TE!


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

1. ALL IN ONE

499 euro
(IVA al 4%)

L'offerta comprende:

- tutte le pubblicazioni "*I quaderni sui rifiuti*" attuali e future dell'anno in corso;
- un abbonamento annuale web (2018) alla rivista "*Ambiente Legale Digesta*";
- open access retroattivo su tutti gli articoli di "*Ambiente Legale Digesta*" dal n. 1;
- la risposta a ben 3 quesiti*;
- partecipazione **GRATUITA**** a tutti i corsi di formazione in calendario compresi nell'offerta***;
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili

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

** Per conoscere i corsi compresi vai alla pagina internet: <http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>

*** L'offerta è valida per un solo corsista per azienda per ogni corso ed è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese. Tale partecipazione è valida per tutta la durata dell'abbonamento (2018).

2. ABBONAMENTO TRIENNALE

"Ambiente Legale Digesta" più formazione

ABBONAMENTI TRIENNALI

588 euro (WEB)
828 euro (CARTACEO)
948 euro (CARTACEO + WEB)
(IVA inclusa)

SOTTOSCRIVI un abbonamento TRIENNALE
alla rivista "*Ambiente Legale Digesta*" e **PARTECIPA GRATUITAMENTE***
a tutti i corsi nostri formazione** per tutta la durata del tuo abbonamento

* Per conoscere i corsi compresi nell'offerta vai alla pagina internet: <http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>

** La partecipazione è condizionata alla sottoscrizione di un abbonamento triennale e per tutta la durata dello stesso. L'offerta è valida per un solo corsista per azienda per ogni corso ed è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese.

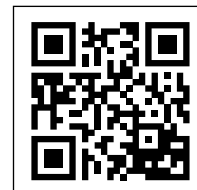
3. EDITORIA "*I quaderni sui rifiuti*"

100 euro
invece di 156 euro
(IVA inclusa)

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 del verde
5. La gestione dei rifiuti tessili
6. I rifiuti nei quesiti (*novità editoriale*)

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
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

© 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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

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 dicembre 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

- 1.8. **La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile**
di *Giovanna Galassi* 206
- 1.9. **Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti (necessari?) sulla disciplina delle matrici materiali di riporto**
di *Niky Sebastiani* 115
- 1.10. **L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR): nuova figura professionale nel settore della gestione dei rifiuti**
di *Greta Catini* 223
- 1.11. **Nuove cause di decadenza dall'Albo Gestori Ambientali? Il possibile riflesso negativo dell'informativa antimafia**
di *Luciano Salomoni* 227
- 1.12. **Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR PIEMONTE, DEL 17 GENNAIO 2018, N. 94
di *Giulia Ursino* 232
- 1.13. **Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente**
di *Claudia Annaloro* 237
- 1.14. **Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi** 246
CIRCOLARE MINISTERIALE, DEL 15 MARZO 2018, N. 4064

“La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile”

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

ABSTRACT

Quali sono i criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo Ecotossico HP14? Questo il dilemma esistenziale del produttore di rifiuti che si confronta con una voce a specchio nonché del laboratorio di analisi al quale ci affida, nonostante l'avvicinarsi degli interventi normativi. Una storia complessa. Sul piano europeo si interviene per fare chiarezza, ma la soddisfazione è rinviata all'indomani di uno studio supplementare e culmina in un regolamento la cui applicazione deve ancora avvenire. Si genera di fatto una fase transitoria dalla disciplina incerta che scatena la dottrina. Sul piano del diritto interno il Legislatore nazionale vuole sopperire al disorientamento rinviando temporaneamente alla disciplina ADR. Immediatamente nascono problemi di raccordo con la normativa europea. L'interrogativo è se lo Stato membro possa trovare nel proprio ambito la soluzione provvisoria senza violare la superiorità di una norma regolamentare europea dalla dubbia natura (norma di chiusura o piuttosto norma cogente?). La soluzione negli Orientamenti tecnici della Commissione Ue sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018.

IN SINTESI

- Il regolamento n. 1357/2014/UE, ritenendo necessario uno studio supplementare, rimanda onde valutare la caratteristica HP14 all'allegato di una direttiva abrogata (la direttiva 67/548/CEE);
- la normativa nazionale rinvia, invece, alla disciplina ADR: già l'allegato D al d.lgs n. 152/06 al punto 5 e poi nello stesso senso la legge del 6 agosto 2015, n. 125 all'art. 7, comma 9-ter;
- si genera una complessa problematica di raccordo tra norma nazionale e diritto europeo e quindi incertezza sulla disciplina applicabile nel periodo transitorio di completamento dello studio supplementare;
- la questione perdura anche all'esito dello studio, quando l'applicabilità del nuovo regolamento n. 997/2017 che conduce alla chiarezza dei criteri, è rinviata al 5 luglio 2018;
- altra problematica investe i composti del rame e si risolve in un rimprovero al traduttore italiano del regolamento 2016/1179;
- in ultimo, la Commissione Ue fornisce indicazioni in proposito.

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

1. Lo scenario europeo e nazionale

Si inizia da un momento in cui le caratteristiche di pericolo sono stabilite in base all'allegato III della Direttiva 2008/98/CE e la voce HP 14 Ecotossico è definita *“rifiuti che presentano o possono presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali”*, stabilendo in nota che l'attribuzione è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE¹. La storia dell'HP14 è difficile da raccontare per l'avvicinarsi di interventi normativi, spesso poco chiari e perfino mal tradotti nella versione italiana, unitamente alle eterne complicazioni di raccordo del diritto interno con quello europeo.

Accade, all'inizio, che il **regolamento n. 1272 del 16 dicembre 2008 (CLP)**², modifica e abroga tra l'altro la direttiva 67/548/CEE³, al fine di determinare quali proprietà di una sostanza o di una miscela permettano di classificarla come pericolosa, affinché i pericoli che essa comporta possano essere adeguatamente identificati e resi noti. Tali proprietà dovrebbero comprendere i pericoli di natura fisica, i pericoli per la salute dell'uomo e i pericoli per l'ambiente, compresi i pericoli per lo strato di ozono.

La direttiva 67/548/CEE è, quindi, abrogata, (in teoria) e sostituita dal regolamento n. 1272/2008, a decorrere dal 1° giugno 2015, quando dovrebbe terminare la fase transitoria, che fin dal 20 gennaio 2009 consentiva di fare riferimento ancora alla direttiva 67/548/CEE.

Ma è lo stesso regolamento 1272/2008 che necessita di ritocchi, poiché con effetto dal 1° giugno 2015 la direttiva 67/548/CEE è abrogata, la tabella 3.2 dell'allegato VI, parte 3 del regolamento n. 1272/2008, che **elenca le sostanze pericolose che**

sono oggetto di una classificazione e un'etichettatura armonizzate sulla base dei criteri di cui all'allegato VI della direttiva 67/548/CEE, dovrebbe essere soppressa⁴.

L'aggiornamento ha luogo sulla scorta di pareri elaborati dal comitato per la valutazione dei rischi (Committee for Risk Assessment) dell'ECHA, quando viene pubblicato il **regolamento 2016/1179⁵ del 19 luglio 2016⁶**, che si applica a decorrere dal 1° marzo 2018, mentre l'articolo 1, § 2, che prevede *“nell'allegato VI, la tabella 3.2. è soppressa”* si applica a decorrere dal 1° giugno 2017.

Sempre dal 1° giugno 2015, destinata a diventare ormai una data fatidica, inoltre, il **regolamento n. 1357/2014/UE⁷** sostituisce l'Allegato III della Direttiva 2008/98/CE. È necessario, infatti, modificare l'allegato III della direttiva 2008/98/CE per adeguare di conseguenza le definizioni delle caratteristiche di pericolo allineandole, se del caso, al regolamento (CE) n. 1272/2008 e sostituendo i riferimenti alla direttiva 67/548/CEE e alla direttiva 1999/45/CE con riferimenti al regolamento (CE) n. 1272/2008.

Ma la situazione non è così idilliaca. Il Regolamento n. 1357/2014 non è pronto per modificare la definizione della caratteristica di pericolo HP 14, tanto che onde garantire l'adeguata completezza e rappresentatività anche per quanto riguarda le informazioni sui possibili effetti di un allineamento della voce HP 14 con il regolamento n. 1272/2008, è **necessario uno studio supplementare⁸**. Le speranze di chiarezza sono al momento infrante: la caratteristica Ecotossico HP14 riproduce, di fatto, la descrizione precedente. Non solo, ma il vero dramma per l'interprete si consuma al cospetto della nota posta in fondo all'allegato III che, dopo che si è abrogata la direttiva

1 Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

2 Regolamento n. 1272/2008 del 16 dicembre 2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento n. 1907/2006.

3 Direttiva 67/548/CEE, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

4 L'allegato VI, parte 3, del regolamento (CE) n. 1272/2008, infatti, contiene due elenchi di sostanze pericolose che sono oggetto di classificazione e etichettatura armonizzate. La tabella 3.1 invece elenca le sostanze pericolose che sono oggetto di una classificazione e un'etichettatura armonizzate sulla base dei criteri di cui all'allegato I, parti da 2 a 5, del regolamento (CE) n. 1272/2008.

5 Regolamento (UE) 2016/1179 della Commissione, del 19 luglio 2016, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

6 Regolamento n. 2016/1179 del 19 luglio 2016 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

7 Regolamento n. 1357/2014 del 18 dicembre 2014 che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

8 Preambolo 7.

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

67/548/CEE, ne fa richiamo per l'attribuzione della caratteristica HP14 con una frase che piomba come un macigno: *“l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio”*. Si è quantomeno disorientati.

Gli eventi che seguono conducono verso la confusione totale in un sinistro gioco di sovrapposizioni normative. Lo studio supplementare invocato si

compie, alla fine, con il regolamento n. 997/2017⁹, onde definire con chiarezza i criteri per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 in sostituzione di quanto indicato in proposito dal regolamento n. 1357/2014¹⁰. Il traguardo della serenità è solo sfiorato, ancora una volta in omaggio alla sacrosanta garanzia della tempistica per adattarsi ai nuovi requisiti, che fa slittare l'applicabilità a decorrere dal 5 luglio 2018.

- 9 Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico». L'allegato III della direttiva 2008/98 è così modificato: La voce relativa alla caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» è sostituita dalla seguente:

«HP 14 «Ecotossico»: rifiuto che presenta o può presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali.

Sono classificati come rifiuti pericolosi di tipo HP 14 i rifiuti che soddisfano una delle condizioni indicate di seguito:

- I rifiuti che contengono una sostanza classificata come sostanza che riduce lo strato di ozono con il codice di indicazione di pericolo H420 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (*1), se la concentrazione di tale sostanza è pari o superiore al limite di concentrazione dello 0,1 %.
[c(H420) ≥ 0,1 %]
- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità acuta per l'ambiente acquatico con il codice di indicazione di pericolo H400 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tali sostanze è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. A tali sostanze si applica un valore soglia dello 0,1 %.
[Σc (H400) ≥ 25 %]
- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico 1, 2 o 3 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411 o H412 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 1 (H410) moltiplicata per 100, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 2 (H411) moltiplicata per 10, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 3 (H412), è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411 o H412 si applica un valore soglia dell'1 %.
[100 × Σc (H410) + 10 × Σc (H411) + Σc (H412) ≥ 25 %]
- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico 1, 2, 3 o 4 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411, H412 o H413 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411, H412 o H413 si applica un valore soglia dell'1 %.
[Σc H410 + Σc H411 + Σc H412 + Σc H413 ≥ 25 %]. Sul punto si veda *“Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti Pericolosi ed in particolare per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 – Ecotossico”* di P. Zoppellari in Ambiente Legale Digesta ottobre – novembre 2017.

Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”*.

- 10 L'allegato III della direttiva 2008/98 è così modificato: La voce relativa alla caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» è sostituita dalla seguente:

«HP 14 «Ecotossico»: rifiuto che presenta o può presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali.

Sono classificati come rifiuti pericolosi di tipo HP 14 i rifiuti che soddisfano una delle condizioni indicate di seguito:

- I rifiuti che contengono una sostanza classificata come sostanza che riduce lo strato di ozono con il codice di indicazione di pericolo H420 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (*1), se la concentrazione di tale sostanza è pari o superiore al limite di concentrazione dello 0,1 %.
[c(H420) ≥ 0,1 %]
- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità acuta per l'ambiente acquatico con il codice di indicazione di pericolo H400 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tali sostanze è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. A tali sostanze si applica un valore soglia dello 0,1 %.
[Σc (H400) ≥ 25 %]
- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acqua-

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

Il quadro si complica fino al delirio dell'interprete sul versante del diritto interno sotto il peso dei tradizionali problemi di raccordo tra norme europee e nazionali italiane, corredati questa volta da imprecise traduzioni del testo base europeo, che rendono la situazione complessiva intorno all'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 oltremodo confusa (v.infra). La questione non trova soluzione neanche con il regolamento n. 997/2017 poiché in sede europea nulla si dice sulla disciplina transitoria, nelle more dell'applicabilità del nuovo regolamento e cioè fino al 5 luglio 2018 e, quindi, ogni Stato membro si trova a fare i conti con la questione.

Parlando di noi, già l'allegato D al D.Lgs. n. 152/06 al punto 5, così come modificato dall'art. 3, comma 6, legge n. 28 del 2012, cerca di fare chiarezza sull'Ecotossicità all'indomani del d.lgs n. 205/10 che aveva introdotto la nuova definizione di rifiuto pericoloso ed il nuovo All. I, ma con il difetto di una definizione della voce H14 troppo generica (e quindi incerta). Così si provvede a dire che: *“Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7”*. Già, quindi, si avverte l'esigenza di una elaborazione più precisa e si pretende provvisoriamente per l'adozione della disciplina ADR.

La questione diventa più problematica con l'avvento del regolamento Ue n. 1357/2014 che mantiene in sostanza la descrizione precedente all'insegna di uno studio complementare da attuare, ma che comunque rinvia alla direttiva 67/548/CEE (abrogata).

Sorgendo a questo punto il dubbio se l'applicabilità

dell'ADR ai sensi della legge n. 28 del 2012 potesse essere ancora invocata, il Legislatore ne conferma l'applicabilità con la legge del 6 agosto 2015, n. 125, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge del 19 giugno 2015, n. 78¹¹, che all'art. 7 comma 9-ter dispone che: *“nelle more dell'adozione, da parte della Commissione europea, di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP 14 “ecotossico”, tale caratteristica viene attribuita secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) per la classe 9 – M6 e M7”*.

La linearità, purtroppo, è solo illusione: si tratta di una norma temporanea, applicabile per espresso dettato normativo nelle more dell'adozione da parte della Commissione europea di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 e, oltretutto, carica di problematiche relative alla conformità al diritto europeo.

Si apre il vuoto dell'incertezza, che, non rappresenta purtroppo erudita teoria che sollecita la dottrina, ma rappresenta un problema concreto che assale il produttore dei rifiuti, che al cospetto di una voce a specchio si affida ad un laboratorio che compia le analisi necessarie ed inevitabilmente la problematica del criterio da utilizzare onde attribuire la caratteristica HP14 ricade a cascata sul laboratorio di analisi (e quindi sul chimico che procede all'indagine).

Spieghiamo le complesse tematiche.

2. Il problema del rinvio alla direttiva 67/548/CEE abrogata e dell'applicabilità dell'ADR

Lo scenario normativo è disarmante. Riassumendo, abbiamo un regolamento (il regolamento n. 1357/2014/UE) che, ritenendo necessario uno studio

tico 1, 2 o 3 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411 o H412 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 1 (H410) moltiplicata per 100, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 2 (H411) moltiplicata per 10, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 3 (H412), è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411 o H412 si applica un valore soglia dell'1 %.

$[100 \times \Sigma c(H410) + 10 \times \Sigma c(H411) + \Sigma c(H412) \geq 25 \%]$

- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico 1, 2, 3 o 4 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411, H412 o H413 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411, H412 o H413 si applica un valore soglia dell'1 %.

$[\Sigma c(H410) + \Sigma c(H411) + \Sigma c(H412) + \Sigma c(H413) \geq 25 \%]$. Sul punto si veda *“Le novità in materia di Classificazione dei Rifiuti Pericolosi ed in particolare per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 – Ecotossico”* di P. Zoppellari in Ambiente Legale Digesta ottobre – novembre 2017.

11 Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante *“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”*.

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

La caratteristica di pericolo
Hp14 Ecotossico: una storia difficile

supplementare, rimanda onde valutare la caratteristica HP14 nel frattempo all'Allegato di una direttiva che è stata abrogata (la direttiva 67/548/CEE) e una normativa nazionale che doppiamente richiama, come sopra esposto, la disciplina ADR.

A questo punto si cade nella disperazione: cosa mai si dovrebbe applicare? La normativa ADR oppure la direttiva 67/548/CEE abrogata o il regolamento 1272/2008?

Si potrebbe risolvere il dilemma della disciplina transitoria semplicemente ricordando che un regolamento ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi, nonché direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri ai sensi del disposto dell'art. 288 Trattato UE. Soluzione un po' banale. L'interprete attento non può esimersi dal considerare, come giustamente rammenta la dottrina, che la problematica è ben più complessa¹².

Esiste una interpretazione ufficiale del Ministero dell'Ambiente, che con la nota prot. n. 11845 del 28 settembre 2015, ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi in merito alla nuova classificazione dei rifiuti e a proposito dell'Ecotossicità ha precisato che **“Il riferimento per la modalità di attribuzione di tale caratteristica di pericolo è infatti costituito dal comma 9 ter dell'art. 7 del decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, così come convertito dalla Legge 6 agosto 2015 n. 125, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”**.

In linea con il Ministero dell'Ambiente sembra porsi anche il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Chimici, coinvolto a livello pratico nella problematica, quando con la nota prot. n. 393 del 25 giugno 2015 sottolinea: **“La natura transitoria del richiamo all'allegato VI della Dir. 67/548/CEE, nel testo del Regolamento (UE) n.1357/2014 in relazione ai criteri di attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14, emergono chiaramente dalla lettura delle minute degli incontri del 5/6/2014 e del 17/11/2014 del Comitato – previsto dall'art. 39 della Direttiva 2008/98/CE – che specificano che il rimando al vecchio quadro normativo è funzionale a non modificare lo “status quo” in attesa di ulteriori studi scientifici e verifiche di impatto. Pertanto, a parere di questo Consiglio, la previsione transitoria vigente nell'ordinamento italiano che determina tale caratteristica di pericolo secondo le modalità dell'accordo ADR per**

la classe 9 – M6 e M7, non appare in contrasto con il quadro normativo europeo [...] si ribadisce che, fino a diverse indicazioni normative europee o nazionali, la modalità di classificazione indicata è da ritenersi deontologicamente vincolante”¹³.

La dottrina in buona parte avalla con prudenza la posizione ufficiale, ritenendo che sia corretto mantenere in via provvisoria il metodo ADR, nonostante tutte le perplessità del caso¹⁴.

Indubbiamente lo scenario è confuso: abbiamo un regolamento che fissa criteri provvisori ritenendo necessario uno **“studio supplementare”** e rimandando nel frattempo all'Allegato di una direttiva che è stata abrogata e una normativa nazionale successiva che richiama la disciplina ADR per la classe 9 – M6 e M7, pur essa provvisoriamente, in quanto l'art. 7 ter del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 come modificato dalla legge 125/2015 recita: **“[...], nelle more della adozione, da parte della Commissione europea, di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP 14, ecotossico, [...]”**.

A fronte di quello che, con suggestiva espressione, si chiama **“dissesto sistemico dell'ordinamento”** è per molti ragionevole ritenere **prevalente, seppur provvisoriamente, la normativa nazionale**.

La stessa dottrina con una certa accortezza ammonisce che il rilievo riguarda solo i trasporti all'interno dello Stato italiano. E, con altrettanta misura, specifica che il principio secondo il quale un regolamento UE prevale sulle norme nazionali di qualunque livello, vale solo se le norme del medesimo regolamento siano talmente chiare e puntuali da non ammettere margini di dubbio, **“cosa affatto presente nel caso di specie”**¹⁵. Si conclude che, sino a quando le leggi 28/2012 e 125/2015 non saranno abrogate, in Italia la classificazione HP14 si effettua legalmente secondo il metodo ADR¹⁶.

Altra parte della dottrina, di contro, rivendica il dato che un regolamento ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi, nonché direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri ai sensi del disposto dell'art. 288 Trattato UE e che per escludere tale prevalenza non serve **“reiterare norme in evidente contrasto con la disposizione europea, quanto piuttosto verificare se, nonostante tale contrasto, la norma interna sia applicabile perché è lo stesso regolamento che lo consente”**¹⁷.

12 “Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14” di S. Maglia in www.tuttoambiente.it.

13 “Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14” di S. Maglia in www.tuttoambiente.it.

14 W. Formenton - M. Farina, “Classificazione dei rifiuti pericolosi – Caratteristiche di pericolosità – HP 14: Ecotossico” in www.lexambiente.it del 28 ottobre 2015.

15 “Il punto sull'attribuzione della caratteristica di pericolosità HP14” di S. Maglia, cit.

16 W. Formenton - M. Farina “Classificazione dei rifiuti pericolosi Caratteristiche di pericolosità HP 14: ECOTOSSICO”, cit.

17 “La classificazione dei rifiuti dopo le novità della legge 125/2015” di P. Fimiani in Rifiuti – Bollettino di informazio-

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

La caratteristica di pericolo
Hp14 Ecotossico: una storia difficile

Ma la posizione è sostenuta con altrettanta cautela, tanto che si ammette che solo se si ritenga la nota in calce all'allegato III del regolamento n. 1357/2014 una norma di chiusura, che si applichi solo qualora lo Stato membro non abbia già dettato una disciplina diversa, allora si potrebbe sostenere il contrario e cioè l'applicabilità della normativa ADR. Sarebbe, quest'ultima, una interpretazione "ardita", ma non "implausibile" e allora così i criteri ADR sarebbero correttamente applicabili. Se invece si attribuisse la valenza di norma cogente (e quindi applicabile in via immediata e generalizzata, se pur transitoria) la stessa non potrebbe che prevalere sulla norma interna. L'incertezza sopravvive perfino al compimento dello studio supplementare tanto invocato per porvi fine. Quando il regolamento n. 2017/997/UE¹⁸, infatti, modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14, l'applicabilità, ai sensi dell'art. 2 dello stesso, è disposta a decorrere dal 5 luglio 2018 e nulla si dice sulla fase transitoria.

Quindi, si ripropone l'eterno dilemma della disciplina applicabile: normativa ADR oppure direttiva 67/548/CEE abrogata o regolamento 1272/2008?

Parte della dottrina si pronuncia ritenendo che la legge n. 125/2015 specifica che l'ADR si applica nelle more dell'"adozione" e non dell'"applicazione" delle norme comunitarie, che sono state adottate dal 5 luglio 2017: dal 5 luglio 2017 e fino al 5 luglio 2018 si applicherebbe il regolamento 1272/2008 mentre dal 5 luglio 2018 si applicherà il regolamento n. 997/2017¹⁹. La nota del regolamento n. 1357/2014 che rinvia alla direttiva abrogata in attesa del completamento dello studio supplementare e a decorrere dal 5 luglio 2017 dovrebbe essere intesa quale rinvio al regolamento n. 1272/2008²⁰.

La questione in buona sostanza discende dalla natura della nota finale al Regolamento n. 1357/2014 che rinvia alla normativa abrogata ("L'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio").

Parte della dottrina ritiene che la si debba intendere ora riferita al Regolamento (CE) n. 1272/2008²¹. E, quindi, un refuso.

Altri argomentano che il rinvio non possa essere considerato un refuso, ma piuttosto un rinvio recettizio o statico²², che si riferisce al testo dell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE nel giorno della sua abrogazione²³.

In definitiva, esiste la tesi che le disposizioni nazionali relative all'applicazione dei criteri ADR sarebbero decadute già dal 1 giugno 2015, data di applicazione del Regolamento n. 1357/2014 oppure l'opposta teoria che la nota contenuta nel Regolamento n. 1357/2014 in relazione all'attribuzione della caratteristica HP14 sarebbe superabile a livello nazionale e tale norma si applicherebbe solamente nel caso in cui lo Stato Membro non abbia dettato una sua autonoma disciplina in materia. Cosa che, invece, sarebbe accaduta in Italia. In questa ultima direzione muoverebbe anche la nota correttiva del Ministero dell'Ambiente già richiamata (nota n. 11845 del 29 settembre 2015 - chiarimenti interpretativi in merito alla nuova classificazione dei rifiuti introdotta dal Regolamento UE 1375/2014 e dalla Decisione UE 95/2014) con la quale si è trasmessa la versione corretta della nota n. 11719 del 25 settembre 2015, che conteneva nel testo un refuso relativo all'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14. Nella nota correttiva si esplicita che il riferimento da utilizzare per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 è l'art. 7, comma 9-ter, del D.L. n. 78/2015 (e pertanto l'ADR).

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Chimici, in difesa della categoria coinvolta direttamente nella problematica con le analisi di laboratorio, prende la parola ancora una volta in una nota interpretativa del 28 febbraio scorso prot. n. 1 sulla questione controversa dell'applicabilità del Reg. (UE) 2017/997 durante la fase transitoria (prima cioè del 5 luglio 2018). Il Capitolo 3 della nota si intitola, infatti, "Sul Reg. (UE) 2017/997, che definisce i nuovi criteri europei per l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» a taluni rifiuti, e il regime transitorio vigente in Italia in forza dell'articolo 7, comma 9-ter, DL 78/2015, così come convertito dalla Legge n. 125/2015".

Ma in questa occasione si conclude che nell'espressione di un giudizio di pericolosità di un rifiuto che

ne normativa, n. 231/15.

18 Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico».

19 "Ecotossicità: le nuove regole dettate dall'Europa con il regolamento Ue 2017/997" di L. Musmeci in Rifiuti agosto - settembre 2017.

20 Ecotossicità: le nuove regole dettate dall'Europa con il regolamento Ue 2017/997" di L. Musmeci in Rifiuti agosto - settembre.

21 "Ecotossicità: le nuove regole dettate dall'Europa con il regolamento Ue 2017/997" di L. Musmeci cit.

22 Cass. Pen. SU n. 26268 del 2013.

23 P. Fimiani, "La classificazione dei rifiuti dopo le novità della legge 125/2015", in Rifiuti n. 231 del 2015.

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

preveda la possibilità di valutare la categoria di pericolo HP14 sia deontologicamente corretto riferirsi, anche prima del termine perentorio di entrata in vigore del Reg. (UE) 2017/997 (5 luglio 2018), al contenuto dello stesso.

3. Il regolamento 2016/1179 e l'imprecisa traduzione italiana

Il regolamento 2016/1179 “recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele” ha modificato, come sopra esposto, la tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del regolamento (CE) n. 1272/2008 ed ha soppresso la tabella 3.2 del medesimo allegato.

Il regolamento, in vigore dal 9 agosto 2016, si applica a decorrere dal 1° marzo 2018 in tutti gli Stati Membri dell'Unione europea, tuttavia, presenta una discrepanza tra la versione italiana ed inglese relativamente alle **sostanze contenenti rame** di cui al quinto considerando. Il medesimo nella versione italiana così suona: “Per quanto riguarda le sostanze contenenti rame, la classificazione ambientale raccomandata nei pareri del RAC datati 4 dicembre 2014, dovrebbe essere inclusa nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 in quanto sono disponibili sufficienti elementi scientifici a giustificazione di questa nuova classificazione. I proposti fattori-M non dovrebbero tuttavia essere inclusi poiché richiedono un'ulteriore valutazione da parte del RAC, alla luce dei dati scientifici sulla tossicità per l'ambiente acquatico forniti dall'industria dopo che la valutazione del RAC era stata presentata alla Commissione”.

Il testo originale inglese, invece, è così redatto: “With regard to the copper substances, the environmental classification recommended in the RAC opinions of 4 December 2014 should be included in Annex VI to Regulation (EC) No 1272/2008 since sufficient scientific evidence is available justifying this new classification. However, the proposed M-factors for long-term aquatic hazard should not be included since they require further assessment by RAC in view of scientific data on aquatic toxicity presented by industry after the RAC opinion was forwarded to the Commission”.

Parallelamente nel testo base francese si legge: “En ce qui concerne les composés du cuivre, la classification environnementale recommandée par le CER dans ses avis du 4 décembre 2014 devrait être inscrite à l'annexe VI du règlement (CE) no 1272/2008, dès lors qu'un nombre suffisant de preuves scientifiques justifie cette nouvelle classification. En revanche, il est préférable de ne pas inscrire les facteurs M

proposés concernant le danger à long terme pour le milieu aquatique, dans la mesure où ceux-ci doivent encore être examinés par le CER à la lumière des données scientifiques sur la toxicité aquatique soumises par l'industrie après que le comité a transmis son avis à la Commission”.

Nel testo italiano manca con tutta evidenza il riferimento alla “tossicità acquatica cronica (long term aquatic hazard o nella versione francese long terme pour le milieu aquatique)” alla quale non dovrebbe (sarebbe preferibile non) applicarsi il fattore M introdotto invece dal regolamento (vedi tabella 3.1 alle voci relative ai composti del rame).

L'errore nella traduzione italiana, invece, implicherebbe che la non applicabilità dei fattori M dovrebbe essere introdotta dal regolamento per entrambi i tipi di tossicità, tanto per l'acuta quanto per la cronica.

Ne deriva che l'applicazione della nuova tabella 3.1 dell'allegato VI del regolamento rischia di non avvenire in maniera uniforme nel Paese a causa di possibili differenti interpretazioni del testo e delle tabelle del regolamento.

Il Ministero dell'Ambiente il 28 febbraio scorso con la nota prot. n. 3222, recante “*chiarimenti interpretativi in tema di classificazione dei rifiuti alla luce delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/1179*” emana chiarimenti interpretativi in tema di classificazione dei rifiuti alla luce delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/1179”, onde assicurare un'applicazione armonizzata del nuovo regolamento su tutto il territorio nazionale, facendo riferimento al testo inglese del quinto considerando del regolamento e concludendo che l'uso del fattore M è obbligatorio, per la determinazione della sola tossicità acuta delle sostanze e miscele contenenti composti del rame, mentre non è obbligatorio, per la determinazione della tossicità cronica delle medesime sostanze e miscele.

Inoltre, il Ministero adduce ad avallo il parere dell'Agenzia Europea delle sostanze chimiche la corretta interpretazione del regolamento in merito all'applicabilità del fattore M alla sola tossicità “acuta” è stata fornita in risposta ad un apposito quesito confermato che “*it is obligatory to use the M-factor proposed by the RAC for short-term aquatic hazard. [...] The M factors proposed by the RAC are not compulsory for long-term aquatic hazard, ...*”

Mi permetto di osservare che si tratta di una distrazione tutta italiana. All'attento traduttore tedesco non sfugge di scrivere correttamente: “*Die vorgeschlagenen M-Faktoren für die langfristige aquatische Toxizität* (cioè i fattori M per la tossicità acquatica a lungo termine) *sollten allerdings nicht aufgenommen werden, da der Ausschuss für Risikobeurteilung sie im Lichte wissenschaftlicher Daten zur aquatischen Toxizität, die die Industrie nach Üb-*

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

ermittlung des Ausschussgutachtens an die Kommission vorgelegt hatte, genauer beurteilen muss".

Il Consiglio Nazionale dei Chimici, così come il Ministero Ambiente, nello stesso giorno²⁴ rileva che nella versione in lingua italiana del quinto considerando è omesso il riferimento ai soli pericoli "a lungo termine" in relazione ai fattori-M oggetto di ulteriore valutazione. Pertanto la frase "I proposti fattori M non dovrebbero tuttavia essere inclusi..." deve essere intesa recitare "I proposti fattori-M [a lungo termine] non dovrebbero tuttavia essere inclusi...".

Il Consiglio in sintonia con il Ministero rileva la discrepanza con la tabella e conclude che i fattori M indicati per i composti del Rame riportati nel Reg. (UE) 2016/1179 devono essere considerati vincolanti solo ed esclusivamente per la classificazione dei composti del Rame "nella categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Acuto 1" e non "nella categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Cronico 1".

4. Gli Orientamenti tecnici della Commissione Ue sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018

Si tratta, fin qui, con tutta evidenza di un quadro poco rassicurante su diversi fronti. Se, tutto sommato, la problematica relativa ai composti del rame di cui al regolamento 2016/1179 si risolve all'unanimità con un rimprovero al traduttore italiano, non altrettanto può dirsi per i criteri di attribuzione della caratteristica H p14 che, almeno fino al prossimo 5 luglio, sono terreno di polemiche e incertezze.

Sta di fatto che ci si trova di fronte ad un difetto dell'ordinamento europeo che pecca di chiarezza, rinviando distrattamente o con un rinvio "statico"²⁵ ad una direttiva abrogata.

Si prospetta, innanzitutto, un problema di raccordo della normativa nazionale (che rinvia all'ADR) con il diritto europeo. Vale sempre, ovviamente, il monito dell'art. 288 del Trattato Ue, che sancisce la prevalenza della norma regolamentare su quella nazionale contraria che si confronta con la natura da attribuire alla nota posta in calce all'allegato III del regolamento n.1357/2014. Se la si intende norma di

chiusura, allora ove lo Stato membro abbia dettato una disciplina transitoria quest'ultima (e quindi l'ADR) sarebbe applicabile, senza confliggere con il principio di prevalenza della norma regolamentare poiché la sussistenza della disciplina interna toglie la necessità di rinviare a quella europea. Se, al contrario, la si intenda quale norma cogente, applicabile in via generalizzata, allora sarebbe destinata a prevalere sul diritto nazionale. Prediligendo questa seconda via, si deve necessariamente discutere del rinvio alla direttiva abrogata, aprendo un'ulteriore questione.

Il problema a parere di chi scrive perdura all'indomani del regolamento n. 997/2017, i cui criteri sono applicabili solo dal prossimo 5 luglio e, quindi, in fase transitoria pur essendo completato lo studio supplementare nulla cambia rispetto al passato. Non si condivide la tesi che distingue nella previsione della legge n. 125/2015 il termine "adozione" dello studio supplementare da "applicazione"²⁶, facendone conseguentemente discendere la soluzione della questione.

Vi si oppone un criterio di logica. Il regolamento è entrato in vigore il 5 luglio 2017, ma l'applicabilità è deferita al 5 luglio 2018 per consentire la tempistica di adattamento degli Stati membri ai nuovi requisiti. Tale termine non può essere ignorato e, quindi, fino all'applicabilità perdura la fase transitoria. Del resto anche l'ISPRA in una nota tecnica sulla classificazione dei rifiuti²⁷ chiarisce che la problematica dell'attribuzione della caratteristica di pericolo HP14 "dovrebbe essere definitivamente risolta quando diverrà finalmente applicativo (5 luglio 2018) il regolamento 2017/997/UE di recentissima emanazione (8 giugno 2017)".

La questione, quindi, della natura di norma di chiusura o piuttosto cogente del rinvio alla direttiva abrogata sembra a mio avviso ancora attuale e problematica.

Nella Guidance Document On the definition and classification of hazardous from 8 June 2015, in proposito della voce HP 14 si dice che "At the present time, no guidelines or recommendations on EU level exist for a specific assessment methodology concerning the HP14 property [BIO 2015]. Therefore currently the assessment methods for HP 14 available on Member State level needs to be considered"²⁸.

24 Nota interpretativa del 28 febbraio scorso prot. n. 1 già richiamata.

25 P. Fimiani, "La classificazione dei rifiuti dopo le novità della legge 125/2015", in Rifiuti n. 231/15 cit..

26 In tal senso "Ecotossicità: le nuove regole dettate dall'Europa con il regolamento Ue 2017/997" di L. Musmeci in Rifiuti agosto - settembre 2017.

27 Audizione in Senato il 4 luglio 2017, nota tecnica sull'art. 9 del DL 91/2017 in materia di classificazione dei rifiuti. Sulla classificazione dei rifiuti e le voci specchio nell'evoluzione normativa fino al Decreto n. 91/2017 si veda "La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità. Benvenuta la Corte di Giustizia Europea" di Giovanna Galassi in Ambiente Legale Digesta Settembre-Ottobre 2017; "La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno" in Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2017.

28 § 2263-2269. Si propone una traduzione di cortesia: "Al momento non esistono linee guida o raccomandazioni a livello

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

La caratteristica di pericolo Hp14 Ecotossico: una storia difficile

E, quindi, inequivocabilmente in questo testo di orientamento si legittima la disciplina che ogni Stato membro ha disposto transitoriamente, perciò il nostro rinvio all'ADR, che non confliggerebbe con il diritto europeo.

Volendo raccontare le ultimissime novità, una tale posizione trova una ulteriore conferma in via ufficiale. La Commissione Ue ha diffuso, infatti, **“Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti”**, con Comunicazione pubblicata in GU dell'Unione europea del 9 aprile scorso. Un documento corposo, che fornisce un prezioso quadro chiarificatore sul delicatissimo tema della classificazione dei rifiuti. Nel testo, leggiamo con immenso piacere anche delucidazioni sulla voce HP14.

La Commissione Ue chiarisce, in armonia con la Guidance Document sopra menzionata, che **“Poiché una metodologia di valutazione specifica riguardante la caratteristica HP 14 «Ecotossico» è stata specificata soltanto nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, nel periodo antecedente alla data di applicazione di detto regolamento, ossia prima del 5 luglio 2018, le autorità e gli operatori dovrebbero fare riferimento alle norme nazionali in vigore nel proprio Stato membro per la determinazione della caratteristica HP 14 «Ecotossico»”**.

Aggiungendo, poi, che l'allegato III dal 5 luglio 2018

così come modificato dal regolamento n. 997/2017 specifica che **“sono classificati come rifiuti pericolosi di tipo HP 14 i rifiuti che soddisfano una delle condizioni indicate di seguito...”**²⁹, ma **“i quattro trattini, compreso il terzo e il quarto, devono essere applicati simultaneamente: ossia non dovrebbero essere considerati come «opzioni» tra le quali è possibile effettuare una scelta”**.

CONCLUSIONI

Alla fine della storia, quindi, la supposizione che la nota posta in calce all'allegato III del regolamento n. 1357/2014 sia pensata in sede europea come norma di chiusura e che si applichi solo qualora lo Stato membro non abbia già dettato una disciplina diversa e che i criteri dell'ADR sarebbero, allora, correttamente applicabili in Italia, perdurando ancora la fase transitoria fino al 5 luglio 2018, è ulteriormente confermata in questa nuova Comunicazione della Commissione Ue sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018.

A questo punto, solo la Corte di Giustizia europea potrà ribaltare il quadro.

UE per una metodologia di valutazione specifica riguardante la proprietà HP14 [BIO 2015]. Pertanto, al momento è necessario prendere in considerazione il metodo di valutazione per HP 14 disponibile a livello di Stati membri”.

29 L'allegato III della direttiva 2008/98/CE è così modificato:

1) la voce relativa alla caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» è sostituita dalla seguente:

«**HP 14 «Ecotossico»:** rifiuto che presenta o può presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali.

I rifiuti che contengono una sostanza classificata come sostanza che riduce lo strato di ozono con il codice di indicazione di pericolo H420 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (*1), se la concentrazione di tale sostanza è pari o superiore al limite di concentrazione dello 0,1 %.

[c(H420) ≥ 0,1 %]

- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità acuta per l'ambiente acquatico con il codice di indicazione di pericolo H400 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tali sostanze è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. A tali sostanze si applica un valore soglia dello 0,1 %.

[Σ c (H400) ≥ 25 %]

- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico 1, 2 o 3 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411 o H412 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 1 (H410) moltiplicata per 100, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 2 (H411) moltiplicata per 10, aggiunta alla somma delle concentrazioni di tutte le sostanze della categoria 3 (H412), è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411 o H412 si applica un valore soglia dell'1 %.

[100 × Σ c (H410) + 10 × Σ c (H411) + Σ c (H412) ≥ 25 %]

- I rifiuti che contengono una o più sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico 1, 2, 3 o 4 con il codice di indicazione di pericolo H410, H411, H412 o H413 conformemente al regolamento (CE) n. 1272/2008, se la somma delle concentrazioni di tutte le sostanze classificate come sostanze con tossicità cronica per l'ambiente acquatico è pari o superiore al limite di concentrazione del 25 %. Alle sostanze classificate con il codice H410 si applica un valore soglia dello 0,1 % e alle sostanze classificate con il codice H411, H412 o H413 si applica un valore soglia dell'1 %.

Σ c H410 + Σ c H411 + Σ c H412 + Σ c H413 ≥ 25 %]

di Niky Sebastiani

TERRE E ROCCE DA SCAVO

“ Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti (necessari?) sulla disciplina delle matrici materiali di riporto ”

di NIKY SEBASTIANI
Avvocato-Associate
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

ABSTRACT

Recentemente il Ministero dell'Ambiente – con la Circolare del 10 novembre 2017, prot. 0015786 – ha fornito alcuni chiarimenti in ordine all'interpretazione della disciplina delle *matrici materiali di riporto*, al dichiarato fine di uniformare l'azione amministrativa in materia.

Ed invero, se per un verso il recente DPR 120/17 ha introdotto una disciplina semplificata sulla gestione delle terre e rocce da scavo, dall'altro è inevitabilmente andato ad aggiungersi ad una normativa già oggettivamente complessa e stratificata quale quella, appunto, sulle *matrici materiali di riporto*.

Si tratta, dunque, di un intervento certamente auspicato ed atteso dagli addetti ai lavori. Non resta, quindi, che analizzarne i contenuti e gli effetti.

Buona lettura.

IN SINTESI

- La Circolare ministeriale del 10 novembre 2017 si propone di fornire “*chiarimenti interpretativi al fine di uniformarne l'azione amministrativa*” in ordine alla gestione delle terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto*;
- la disciplina relativa alle *matrici materiali di riporto* deve essere attualmente rinvenuta nel D.L. 2/2012 - come convertito, con modificazioni, dalla L. 28/2012 - nel D.L. 133/2014 - come convertito, con modificazioni, dalla L. 164/2014 - nonché, infine, nel D.P.R. 120/2017;
- il DPR 120/17 sancisce espressamente che le terre e rocce da scavo possono contenere anche *matrici materiali di riporto*.
- In caso di *matrici materiali di riporto* contaminate, la *rimozione* deve riguardare *esclusivamente* la fonte di contaminazione e non l'intero *materiale di riporto*.

1. Sulle ragioni e scopo dell'intervento ministeriale

Prima di esaminare la nota del Ministero in parola è opportuno evidenziare che la medesima è stata adottata all'indomani dell'entrata in vigore del D.P.R. 120/2017, normativa che, infatti – introducendo una disciplina semplificata della gestione delle *terre e rocce da scavo* – è andata ad integrare quanto già disposto, in ordine alle *matrici materiali di riporto*, dal D.L. 2/2012 e dal D.L. 133/2014.

Ed invero, la normativa relativa alle *matrici materiali di riporto* – che disciplina l'utilizzo che di tali materiali è possibile fare – deve essere attualmente rinvenuta:

- nel D.L. 2/2012¹, così come convertito - con modificazioni - dalla L. 28/2012²;
- nel D.L. 133/2014³, così come convertito - con modificazioni - dalla L. 164/2014⁴;
- nonché, infine, nel D.P.R. 120/2017⁵.

Pertanto, alla luce della stratificazione normativa formatasi in materia, nel tempo, il Ministero ha ritenuto opportuno emanare il chiarimento oggetto del presente approfondimento il quale, infatti, si **propone di fornire**:

- a tutte le Regioni;
- all'Ance (Associazione Costruttori Edili - Confindustria);
- all'Anci (Comuni italiani),

“chiarimenti interpretativi al fine di uniformarne l'azione amministrativa” in ordine alla gestione delle terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto*.

Come sostenuto da attenta dottrina⁶, infatti, è evidente che nella logica dell'economia circolare e della

sostenibilità ambientale, la gestione delle terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto* è **fondamentale** perché il suolo naturale è una risorsa non rinnovabile; quindi, i riporti vanno gestiti – per quanto possibile - in modo sostenibile, senza cedere alla tentazione del loro smaltimento e della sostituzione con terreno vergine di cava.

Ciò posto, si osserva che, nello specifico, la Circolare quivi in commento ha inteso fornire uniformità all'azione amministrativa mediante una serie di chiarimenti interpretativi che hanno ad oggetto, sostanzialmente tre aspetti:

- La definizione e qualificazione giuridica delle *matrici materiali di riporto*;
- Il quadro normativo di riferimento;
- La gestione delle *terre e rocce da scavo* contenenti le *matrici materiali di riporto*.

2. Sul contenuto della Circolare del Ministero

Individuate le ragioni che hanno indotto il Ministero dell'Ambiente all'adozione della Circolare prot. 0015786 del 10 novembre 2017, non resta che illustrarne i tratti salienti.

Come sopra annunciato, in primo luogo la Circolare ripercorre le definizioni fornite dalla disciplina già vigente – nonché da quella di recente emanazione (DPR 120/2017) - in ordine alle *matrici materiali di riporto*.

In particolare, infatti, il Ministero ha innanzitutto ricordato che la definizione delle *matrici materiali di riporto* è *implicitamente*⁷ sancita dall'art. 3 co. 1 del D.L. 2/2012 - così come convertito, con modificazioni, dalla L. 28/2012 – secondo cui le stesse **“sono costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di pro-**

1 Decreto Legge 25 gennaio 2012, n. 2
Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale.

2 Legge 24 marzo 2012, n. 28
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale.

3 Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133
Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

4 Legge 11 novembre 2014, n. 164
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

5 Decreto del Presidente della Repubblica n. 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.

6 P.FICCO, “Materiali di riporto non contaminati riutilizzabili in «situ»” in www.ilsole24ore.com

7 Ed invero, la definizione delle *matrici materiali di riporto* è implicitamente fornita nel citato art. 3 co. 1 ove è chiarito che, al ricorrere di particolari condizioni, **le medesime sono equiparate al suolo**, con conseguente applicazione

di Niky Sebastiani

TERRE E ROCCE DA SCAVO

duzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di riinterri”.

Successivamente, la Circolare precisa che l'intenzione del legislatore di equiparare, al ricorrere di particolari condizioni, le *matrici materiali di riporto* al suolo - con conseguente possibile applicazione anche dell'art. 185 co. 1^o del TUA (principio originariamente ricavabile dal primo periodo del citato art. 3 co. 1 del D.L. 2/2012 - vedi nota 7) - si desume chiaramente *anche* da quanto previsto dal nuovo regolamento sulla gestione delle terre e rocce da scavo. In particolare, infatti:

- L'art. 4 co. 3 del DPR 120/2017 – recante i criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti - prevede espressamente che *“Nei casi in cui le terre e rocce da scavo contengano materiali di riporto, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso, da quantificarsi secondo la metodologia di cui all'allegato 10. Oltre al rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui al comma 2, lettera d), le matrici materiali di riporto sono sottoposte al test di cessione, effettuato secondo le metodiche di cui al decreto del Ministro dell'ambiente*

del 5 febbraio 1998, recante «Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero», pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, per i parametri pertinenti, ad esclusione del parametro amianto, al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee, di cui alla Tabella 2, Allegato 5, al Titolo 5, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o, comunque, dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo”.

- L'art. 24 co. 1 del DPR 120/2017 – recante la disciplina dell'utilizzo *in situ* delle terre e rocce da scavo ai fini dell'esclusione dalla disciplina dei rifiuti – chiarisce che *“Ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, le terre e rocce da scavo devono essere conformi ai requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare devono essere utilizzate nel sito di produzione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2^o, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento”*¹⁰.

*

dell'art. 185 co. 1 del TUA.

In particolare, infatti, tale disposizione prevede che *“Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al «suolo» contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo [...]”.*

- 8 Art. 185 (Esclusioni dall'ambito di applicazione) co. 1 del TUA

“Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto:

[...]

b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati;

c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato.

[...]”.

- 9 Ed invero l'art. 3 co. 2 del D.L. 2/2012 prevede espressamente che *“Fatti salvi gli accordi di programma per la bonifica sottoscritti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione che rispettano le norme in materia di bonifica vigenti al tempo della sottoscrizione, ai fini dell'applicazione dell'articolo 185, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee e, ove conformi ai limiti del test di cessione, devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati”.*

- 10 Tra l'altro, seppur la Circolare Ministeriale ha tralasciato di evidenziare tale particolare, il DPR 120/17 ha chiarito che le terre e rocce da scavo possono ben contenere anche *matrici materiali di riporto*. Ed invero:

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

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Niky Sebastiani

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

Richiamata la definizione delle *matrici materiali di riporto*, nonché la volontà del legislatore di equipararle (al ricorrere di determinate condizioni) al suolo di cui all'art. 185 co. 1 del TUA, la Circolare esamina il contesto normativo di riferimento.

Ed invero, il Ministero richiama l'art. 3 co. 2 e 3 del D.L. 2/2012, l'art. 26 del DPR 120/2017 e l'art. 34 co. 10 del D.L. 133/2014.

Orbene, in questa sede è sufficiente osservare che:

- L'art. 3 co. 2 e 3 del D.L. 2/2012 prevede che “2. [...] ai fini dell'applicazione dell'articolo 185, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 152 del 2006, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte a test di cessione effettuato sui materiali granulari ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale 16 aprile 1998, n. 88, ai fini delle metodiche da utilizzare per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee e, ove conformi ai limiti del test di cessione, devono rispettare quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di bonifica dei siti contaminati.

3. Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute”.

- L'art. 26 del DPR 120/17 prevede che “1. L'utilizzo delle terre e rocce prodotte dalle attività di scavo [...] all'interno di un sito oggetto di bonifica è sempre consentito a condizione che sia garantita la conformità alle concentrazioni soglia di contaminazione per la specifica destinazione d'uso o ai valori di fondo naturale. Nel caso in cui l'utilizzo delle terre e rocce da scavo sia inserito all'interno di un progetto di bonifica approvato, si applica quanto previsto dall'articolo 242, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. Le terre e rocce da scavo non conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione o ai valori di fondo, ma inferiori alle concentrazio-

ni soglia di rischio, possono essere utilizzate nello stesso sito alle seguenti condizioni:

- a) le concentrazioni soglia di rischio, all'esito dell'analisi di rischio, sono preventivamente approvate dall'autorità ordinariamente competente, nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 o 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, mediante convocazione di apposita conferenza di servizi. Le terre e rocce da scavo conformi alle concentrazioni soglia di rischio sono riutilizzate nella medesima area assoggettata all'analisi di rischio e nel rispetto del modello concettuale preso come riferimento per l'elaborazione dell'analisi di rischio. Non è consentito l'impiego di terre e rocce da scavo conformi alle concentrazioni soglia di rischio in sub-aree nelle quali è stato accertato il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione;
- b) qualora ai fini del calcolo delle concentrazioni soglia di rischio non sia stato preso in considerazione il percorso di lisciviazione in falda, l'utilizzo delle terre e rocce da scavo è consentito solo nel rispetto delle condizioni e delle limitazioni d'uso indicate all'atto dell'approvazione dell'analisi di rischio da parte dell'autorità competente”.

Si evidenzia che la disposizione richiamata – e, in particolare, il primo comma – è in linea con l'art. 34 del D.L. 133/2014 – convertito, con modificazioni, dalla L. 164/2014 (e non dalla L. 98/2013, come erroneamente indicato nella Circolare) il quale, infatti, al co. 9 chiarisce espressamente che “Il riutilizzo in situ dei materiali prodotti dagli scavi è sempre consentito se ne è garantita la conformità alle concentrazioni soglia di contaminazione/valori di fondo”.

- Infine, l'art. 34 co. 10 del D.L. 133/2014 – sulla cui base è stato evidentemente ricalcato il citato art. 26 del DPR 120/17 – chiarisce che “I terreni non conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione/valori di fondo, ma inferiori alle concentrazioni soglia di rischio, possono essere riutilizzati in situ con le seguenti prescrizioni:
 - a) le concentrazioni soglia di rischio, all'esito dell'analisi di rischio, sono preventivamente approvate dall'autorità ordinariamente

2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28”;

l'art. 2 lett. c) del DPR 120/2017 prevede che “Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato [...]”.

di Niky Sebastiani

TERRE E ROCCE DA SCAVO

competente, mediante convocazione di apposita conferenza di servizi. I terreni conformi alle concentrazioni soglia di rischio sono riutilizzati nella medesima area assoggettata all'analisi di rischio;

- b) qualora ai fini del calcolo delle concentrazioni soglia di rischio non sia stato preso in considerazione il percorso di lisciviazione in falda, l'utilizzo dei terreni scavati è consentito solo se nell'area di riutilizzo sono attivi sistemi di barriera fisico o idraulico di cui siano comprovate l'efficienza e l'efficacia”.

Pertanto, dalla semplice lettura delle disposizioni citate, ad avviso dello scrivente, può pacificamente affermarsi che **qualora i materiali escavati rispettino la conformità alle concentrazioni soglia di contaminazione/valori di fondo - e pertanto non risultino essere contaminati - è sempre consentito il riutilizzo in situ** restando esclusi dal regime normativo dei rifiuti ai sensi dell'art. 185, co. 1 lett. b) e c) del TUA.

*

Infine, quindi, dopo aver preliminarmente richiamato la definizione delle *matrici materiali di riporto* e il contesto normativo di riferimento, la Circolare individua, in concreto, le modalità di gestione delle *terre e rocce da scavo* contenenti le *matrici materiali di riporto*.

È evidente che i passaggi di seguito individuati rappresentano, sostanzialmente, il **cuore** del chiarimento fornito dal Ministero. Analizziamoli, dunque.

Orbene, sul punto la Circolare chiarisce che:

- le terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto* nei limiti di cui al citato art. 4 co. 3 del DPR 120/2017 - che risultino, quindi, conformi al *test di cessione* e non siano contaminate - possono essere gestite come sottoprodotti.

In sostanza, qualora si intenda utilizzare *extra situ*, come sottoprodotti, le terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto*, è obbligatorio attenersi alle disposizioni previste dall'art. 4 co. 3 del DPR 120/2017 e, in particolare:

- verificare – e, ad avviso dello scrivente, attestare - che la componente di materiali di origine antropica frammista ai materiali di origine naturale non superi la quantità massima del 20% in peso. Sul punto, si rammenta che la metodologia da utilizzare per la quantificazione della percentuale di materiali di origine antropica presente nei riporti è descritta nell'Allegato 10 del DPR cit.;
- effettuare la *caratterizzazione ambientale* al fine di verificare il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'art. 4 co. 2 lett. d) del DPR cit.;
- effettuare il *test di cessione* secondo la metodica prevista dal D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i. e i parametri previsti dalla Tabella 2, Allegato 5, Titolo V, Parte IV del TUA.
- le terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto non contaminate e conformi al test di cessione* ai sensi dell'art. 3 co. 2 del D.L. 2/2012 possono essere riutilizzate in sito, in conformità a quanto previsto dall'art. 24¹¹ del DPR n. 120/2017.

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

11 Art. 24 (Utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti) DPR 120/17

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

2. Ferma restando l'applicazione dell'articolo 11, comma 1, ai fini del presente articolo, le terre e rocce da scavo provenienti da affioramenti geologici naturali contenenti amianto in misura superiore al valore determinato ai sensi dell'articolo 4, comma 4, possono essere riutilizzate esclusivamente nel sito di produzione sotto diretto controllo delle autorità competenti. A tal fine il produttore ne dà immediata comunicazione all'Agenzia di protezione ambientale e all'Azienda sanitaria territorialmente competenti, presentando apposito progetto di riutilizzo. Gli organismi di controllo sopra individuati effettuano le necessarie verifiche e assicurano il rispetto delle condizioni di cui al primo periodo.

3. Nel caso in cui la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nell'ambito della realizzazione di opere o attività sottoposte a valutazione di impatto ambientale, la sussistenza delle condizioni e dei requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è effettuata in via preliminare, in funzione del livello di progettazione e in fase di stesura dello studio di impatto ambientale (SIA), attraverso la presentazione di un «Piano preliminare di utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti» che contenga:

a) descrizione dettagliata delle opere da realizzare, comprese le modalità di scavo;
b) inquadramento ambientale del sito (geografico, geomorfologico, geologico, idrogeologico, destinazione d'uso delle aree attraversate, ricognizione dei siti a rischio potenziale di inquinamento);
c) proposta del piano di caratterizzazione delle terre e rocce da scavo da eseguire nella fase di progettazione esec-

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Niky Sebastiani

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

Pertanto, qualora si intenda utilizzare *in situ*, come *non rifiuti*, le terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto*, è necessario che:

- sia positivamente effettuato il *test di cessione*, secondo la metodica prevista dal D.M. 5 febbraio 1998;
- le terre e rocce da scavo possiedano i requisiti di qualità ambientale di cui all'art. 4 co. 2 lett. d) del DPR cit. (e, cioè, non siano contaminate).
- le terre e rocce da scavo contenenti *matrici materiali di riporto* contaminate e non conformi al *test di cessione* ai sensi dell'art. 3 co. 3 del D.L. 2/2012, in forza dei recenti interventi normativi – costituiti dall'art. 34 co. 9 e 10 del D.L. 133/2014 e dall'art. 26 del DPR 120/2017 – devono essere considerate *fonti di contaminazione*.

Orbene, in tale ipotesi, ai sensi dell'art. 3 co. 3 del D.L. 2/2012 (e non del D.L. 5/2012 come erroneamente indicato nella Circolare), le *matrici materiali di riporto* devono essere, *alternativamente* e non cumulativamente:

- a) **Rimosse.** Sul punto, il Ministero chiarisce che la *rimozione* della fonte di contamina-

zione può avvenire:

- attraverso la *bonifica* di cui all'art. 240 co. 1 lett. p) del TUA. In questa sede è sufficiente evidenziare che la *bonifica* è rappresentata dall'insieme di interventi tesi a eliminare le fonti inquinanti e le loro concentrazioni portandole a livello uguale o inferiore alle concentrazioni soglia di rischio (CSR);
- in virtù del richiamo effettuato dall'art. 3 co. 1 del D.L. 2/2012¹², e sempre che ricorrano le condizioni previste dalla legge, attraverso la *messa in sicurezza operativa* intesa, ai sensi dell'art. 240 co. 1 lett. n) del TUA come “*l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione*

tiva o comunque prima dell'inizio dei lavori, che contenga almeno:

1. *numero e caratteristiche dei punti di indagine;*
2. *numero e modalità dei campionamenti da effettuare;*
3. *parametri da determinare;*
- d) *volumetrie previste delle terre e rocce da scavo;*
- e) *modalità e volumetrie previste delle terre e rocce da scavo da riutilizzare in sito.*
4. *In fase di progettazione esecutiva o comunque prima dell'inizio dei lavori, in conformità alle previsioni del «Piano preliminare di utilizzo in sito delle terre e rocce da scavo escluse dalla disciplina dei rifiuti» di cui al comma 2, il proponente o l'esecutore:*
 - a) *effettua il campionamento dei terreni, nell'area interessata dai lavori, per la loro caratterizzazione al fine di accertarne la non contaminazione ai fini dell'utilizzo allo stato naturale, in conformità con quanto pianificato in fase di autorizzazione;*
 - b) *redige, accertata l'idoneità delle terre e rocce scavo all'utilizzo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, un apposito progetto in cui sono definite:*
 1. *le volumetrie definitive di scavo delle terre e rocce;*
 2. *la quantità delle terre e rocce da riutilizzare;*
 3. *la collocazione e durata dei depositi delle terre e rocce da scavo;*
 4. *la collocazione definitiva delle terre e rocce da scavo.*
 - 5. *Gli esiti delle attività eseguite ai sensi del comma 3 sono trasmessi all'autorità competente e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente, prima dell'avvio dei lavori.*
 - 6. *Qualora in fase di progettazione esecutiva o comunque prima dell'inizio dei lavori non venga accertata l'idoneità del materiale scavato all'utilizzo ai sensi dell'articolo 185, comma 1, lettera c), le terre e rocce sono gestite come rifiuti ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152¹³.*
- 12 Ed invero, l'art. 3 co. 1 del D.L. 2/2012 sancisce che “*Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al «suolo» contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri*”.

di Niky Sebastiani

TERRE E ROCCE DA SCAVO

della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate”;

- con la precisazione che la **rimozione** deve riguardare **esclusivamente** la fonte di contaminazione e non l'intera **matrice materiale di riporto**.

Per completezza è opportuno segnalare che il Ministero afferma espressamente – ma ciò, ad avviso dello scrivente, era **più che scontato** - che l'eliminazione della fonte di contaminazione (non dell'intera **matrice materiale di riporto**) è condizione necessaria per poter riutilizzare *in situ* il materiale di riporto stesso.

- b) **sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute.**

In particolare, in tutte quelle ipotesi in cui la disciplina sulle bonifiche – di cui al Titolo V della Parte IV del TUA – lo consente, è possibile far ricorso alla cd. **messa in sicurezza permanente** la quale, in sostanza, viene effettuata per poter usare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute. In particolare, infatti, si evidenzia che ai sensi dell'art. 240 co. 1 lett. o) del TUA, per **messa in sicurezza permanente** si intende “l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici”.

- c) **rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti.** In merito, la Circolare chiarisce le attività di trattamento (intese, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. s) del TUA, come “operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”) finalizzate, appunto, a rendere le terre e rocce da scavo contenenti **matrici materiali di riporto**, conformi al test di cessione, devono (*rectius*, possono) essere intraprese

qualora:

- il suolo è (già stato) escavato e, inoltre;
- non ricorrono né le condizioni per il riutilizzo *in situ* ex art. 24 DPR 120/17, né quelle previste dall'art. 4 co. 3 DPR 120/17 per la gestione come sottoprodotto.

Pertanto, all'esito di quanto chiarito dal Ministero può sinteticamente e conclusivamente affermarsi che **qualora le matrici materiali di riporto non siano contaminate – ovvero siano conformi alle CSC o ai valori di fondo – le medesime possono sempre essere utilizzate in situ.**

Diversamente, infatti, prima di poter riutilizzare *in situ* le **matrici materiali di riporto**, occorre eliminare la fonte di contaminazione (e non l'intera matrice materiale di riporto).

*

Orbene, a valle di quanto sopra illustrato, fermo restando – in ogni caso - la positiva valutazione dell'intervento chiarificatore in esame, ad avviso dello scrivente è tuttavia doveroso effettuare alcune critiche contenutistiche alla Circolare stessa.

Ed invero, al di là della (trascurabile?) circostanza che nella stessa sono presenti diversi refusi in ordine alle normative di riferimento, non può non evidenziarsi che il Ministero ha colpevolmente omesso di precisare che l'eliminazione della fonte di contaminazione (nel caso in cui, ovviamente, le **matrici materiali di riporto** risultino contaminate) è necessaria non solo ai fini del riutilizzo *in situ* delle medesime, bensì **anche** ai fini della gestione delle stesse come sottoprodotto, ai fini del riutilizzo *extra situ*.

È evidente, infatti, che le **matrici materiali di riporto** contaminate non possono essere gestite **neppure** come sottoprodotto ai fini del riutilizzo *extra situ*.

Inoltre - e questa rappresenta soprattutto una critica “sistematica”, di “opportunità amministrativa/interpretativa” – ad avviso dello scrivente, più che un intervento chiarificatore in ordine alla disciplina delle **matrici materiali di riporto** (che, ad avviso dello scrivente, seppur stratificata, era comunque ragionevolmente interpretabile e, quindi, favorevolmente applicabile), vi è la indifferibile necessità di un chiarimento interpretativo in ordine alla gestione delle terre e rocce da scavo (eventualmente anche contenenti **matrici materiali di riporto**) nelle ipotesi di interventi urgenti.

Come noto, infatti, il recente DPR 120/17 – a differenza dell'abrogato DM 161/2012 - **non** prevede alcuna specifica procedura per la gestione – come **sottoprodotto** o come **non rifiuto** – delle terre e roc-

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Niky Sebastiani

Circolare Ministeriale del 10 novembre 2017: chiarimenti sulla disciplina delle matrici materiali di riporto

ce da scavo in situazioni di urgenza ed emergenza, irragionevolmente imponendo, in tale ipotesi, una gestione delle stesse come rifiuti.

CONCLUSIONI

In conclusione, si ritiene che la Circolare del Ministero debba essere valutata – analogamente a tutti gli interventi chiarificatori adottati in una complicata disciplina, quale quella ambientale - in termini

positivi, poiché ha comunque fornito chiarimenti nell'ambito di una normativa, come quella sulle *matrici ambientali di riporto*, oggettivamente stratificata.

Tuttavia, non può non evidenziarsi che, oltre al fatto che, come illustrato in narrativa, nell'ambito del *corpus normativo* relativo alle terre e rocce da scavo, vi è la necessità di interventi chiarificatori in ordine, soprattutto, ad altri aspetti (diversi ed ulteriori rispetto a quelli relativi alle *matrici ambientali di riporto*), la Circolare in esame difetta di alcune importanti precisazioni.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni

COSTO DEL CORSO

149,00 (+IVA)

LE DATE

Milano 6 Giugno 2018
Bologna 7 Giugno 2018
Roma 12 Giugno 2018

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore
Avvocato partner Studio Legale Carissimi

VUOI PARTECIPARE GRATUITAMENTE AI NOSTRI CORSI DI FORMAZIONE?

SOTTOSCRIVI un abbonamento TRIENNALE alla rivista "*Ambiente Legale Digesta*" e partecipa GRATUITAMENTE* ai nostri corsi di formazione** per tutta la durata del tuo abbonamento

* Per conoscere i corsi compresi nell'offerta vai alla pagina internet: <http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>

** La partecipazione è condizionata alla sottoscrizione di un abbonamento triennale e per tutta la durata dello stesso. L'offerta è valida per un solo corsista per azienda per ogni corso ed è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese.

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

di Greta Catini

RESPONSABILITÀ

“L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR): nuova figura professionale nel settore della gestione dei rifiuti”

L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR): nuova figura professionale nel settore della gestione dei rifiuti

di GRETA CATINI

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

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

ABSTRACT

Il sistema relativo alla gestione dei rifiuti, a partire dalla loro classificazione fino alla loro destinazione finale, è un sistema che richiede il coinvolgimento di più soggetti in più attività e passaggi diversi, nell'ambito dei quali sono numerosi gli adempimenti richiesti dalla legge e da svolgere per evitare di incorrere in relative sanzioni.

Tale sistema, dunque, necessiterebbe di una figura professionale di coordinamento, esperta del settore e con competenze specifiche, la quale sia in grado di fornire agli utenti finali, dal soggetto privato a realtà economicamente più grandi come aziende e società, assistenza nella gestione relativa al ciclo di vita dei rifiuti dall'inizio fino alla fine.

Ad oggi, tale figura, non è esplicitamente prevista dalla legge, tuttavia in virtù della legge del 14 gennaio 2013 n. 4, recante norme in materia di *professioni non organizzate in ordini o collegi*, si sta affermando nel mondo del diritto ambientale la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti, come figura con competenze e formazione specifiche nella gestione dei rifiuti, volta a fornire ai soggetti interessati la propria assistenza e consulenza in tale settore.

IN SINTESI

- La gestione del ciclo di vita riguardante i rifiuti impone ai soggetti interessati, dal privato cittadino ad aziende e società operanti nel settore, l'adempimento di una serie di attività ed obblighi di legge;
- la legge n. 4 del 2013, disciplina le professioni non organizzate, ovvero tutte quelle professioni, a carattere prevalentemente intellettuale e di rilevanza economica, che non sono iscritte ad ordini professionali o collegi;
- in virtù di tale legge si sta affermando la figura dell'Esperto Sistema rifiuti, in quanto figura professionale connotata da un lavoro di tipo intellettuale consistente in attività di assistenza e consulenza nel settore di competenza;
- l'ESR ha competenze specifiche in materia di: classificazione dei rifiuti, interpretazione disposizioni ADR, compilazione registri Carico e Scarico, FIR, MUD, oltre che sul destino del rifiuto (recupero o smaltimento).
- la qualifica di Esperto Sistema Rifiuti si consegue in seguito alla frequentazione di master/corsi di formazione al termine dei quali un ente accreditato rilascerà apposita certificazione.

RESPONSABILITÀ

di Greta Catini

L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR):
nuova figura professionale nel
settore della gestione dei rifiuti

Introduzione

Come noto, la gestione dei rifiuti rappresenta quell'insieme di procedure e di attività che, essendo volte a coordinare le varie fasi del ciclo di vita riguardante gli stessi, prevede una serie di passaggi ed il coinvolgimento di più soggetti, ciascuno dei quali è tenuto all'adempimento di doveri diversi.

Tuttavia, ad oggi, non esiste ancora una figura professionale disciplinata dalla legge che assista i soggetti coinvolti e coordini le attività rientranti nella gestione dei rifiuti, a partire dalla loro classificazione fino alla loro destinazione finale.

Solo recentemente, in virtù della necessità di regolamentare tale sistema, si sta affermando la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), come profilo professionale definito ai sensi della Legge del 14 gennaio 2013 n.4.

La suddetta legge, infatti, disciplina tutte quelle professioni che, non essendo inquadrate in ordini e collegi, sono dette appunto **non organizzate** ed hanno per oggetto prevalentemente attività rilevanti in campo economico, consistenti nella prestazioni di servizi o di opere a favore di terzi ed esercitate abitualmente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo.

Ai sensi dell'art. 1 (*oggetto e definizioni*) della legge n.4 del 2013 infatti: “[...]per «professione non organizzata in ordini o collegi», di seguito denominata «professione», si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative”.

Al fine di comprendere, dunque, in cosa consista la figura dell'Esperto Sistema rifiuti e delineare le competenze e le caratteristiche di quest'ultima è necessario, dapprima, una breve digressione in merito alla legge n.4 del 2013 per poi capire come, in forza di tale legge, questa nuova figura professionale si stia affermando nel mondo del diritto ambientale.

1. La legge n.4 del 2013 e le professioni non disciplinate in ordini o collegi.

La legge del 14 gennaio 2013, n. 4 intitolata “*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*” ha disciplinato per la prima volta in maniera organica il mondo dei professionisti “*senza albo*” per garantire sia i professionisti stessi che gli utenti finali.

La suddetta legge, infatti, come anticipato è stata emanata con l'intento di dare un inquadramento a quelle attività economiche - anche organizzate - che prestano servizi oppure opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale (o comunque con il suo utilizzo), ma che non sono riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi¹.

Le professioni cui si rivolge tale normativa, pertanto, possono essere le più varie, purché ovviamente non siano professioni il cui svolgimento presuppone l'iscrizione ad un ordine o collegio professionale come, ad esempio, avvocati, commercialisti o consulenti del lavoro, mentre è pacificamente applicabile, a titolo esemplificativo, nei confronti di soggetti come consulenti fiscali, consulenti aziendali o legali in materia stragiudiziale².

Ebbene, tutti coloro che per il tipo di attività che esercitano, rientrano nell'ambito di applicazione della normativa in commento, sono tenuti al rispetto delle disposizioni ivi contenute, al fine di non incorrere in relative sanzioni.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3 primo periodo, della legge in questione “*Chiunque svolga una delle professioni di cui al comma 2 contraddistingue la propria attività, in ogni documento e rapporto scritto con il cliente, con l'espresso riferimento, quanto alla disciplina applicabile, agli estremi della presente legge*”.

A queste figure professionali, dunque, viene imposto di evidenziare, in ogni documento e rapporto scritto con il cliente, il riferimento alla legge 4 del 2013, a dimostrazione del fatto che tale disciplina normativa è prevista per garantire la tutela della clientela e della fiducia che essa ripone nel professionista, attraverso la riconducibilità dell'attività professionale svolta ad una regolamentazione specifica imposta da norme di legge. Nel caso in cui, infatti, il professionista violi tale disposizione, lo stesso potrà essere sanzionato ai sensi del Codice del consumo, D. Lgs. 206/2005, in quanto “*responsabile*” di una pratica commerciale scorretta nei confronti del consumatore³.

Coloro che svolgono tutte quelle professioni rientranti nell'ambito della legge n.4 del 2013, inoltre, possono costituire delle associazioni a carattere professionale di natura privatistica⁴.

Non si prevede, tuttavia, alcun obbligo di parteci-

1 Cfr. *Le professioni non organizzate in ordini o collegi*, presso il sito internet www.informagiovaniroma.it

2 Cfr. Il Sole 24 ore, *Normativa ad hoc per i professionisti non organizzati*, in L'Esperto risponde.

3 Art. 1 (*oggetto e definizioni*) comma 3, secondo periodo: “*L'inadempimento rientra tra le pratiche commerciali*

di Greta Catini

RESPONSABILITÀ

L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR):
nuova figura professionale nel
settore della gestione dei rifiuti

pazione a queste associazioni da parte del professionista, di cui la legge vuole promuovere l'autoregolamentazione volontaria e il raggiungimento di standard professionali qualificati in base alle norme tecniche Uni Iso, Uni En Iso, Uni En e Uni, sulla base della direttiva 98/34/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e delle linee guida Cen 14 del 2010⁵.

Il professionista dovrà pertanto prestare attenzione a eventuali aggiornamenti e variazioni di tale normativa tecnica, che deve rispettare per garantire i requisiti, le competenze, le modalità di esercizio dell'attività e le modalità di comunicazione verso l'utente⁶.

2. L'Esperto Sistema Rifiuti: nuova figura professionale

Analizzata la normativa posta in materia di professioni non organizzate, dalla legge n. 4 del 2013 risulta evidente che sono molte le figure professionali che, avendo per oggetto prestazioni di tipo intellettuale in campi economicamente rilevanti, possono essere ricondotte nel suo ambito di applicazione o che possono svilupparsi proprio in virtù della stessa. È il caso della figura professionale in esame, ovvero quella dell'Esperto Sistema Rifiuti, che recentemente si sta affermando nel panorama del diritto ambientale come profilo professionale definito ai sensi della suddetta legge e di coordinamento nel settore riguardante la gestione completa dei rifiuti.

L'Esperto Sistema Rifiuti, infatti, riceve una formazione specifica al fine di conseguire determinate competenze riguardanti la gestione del rifiuto nella sua totalità.

Fra queste, nei corsi di formazione e master da seguire per ottenere la certificazione attestante la qualifica di Esperto sistema rifiuti (ESR) il soggetto interessato potrà acquisire da un lato tutto ciò che riguarda le **competenze tecniche ed amministrative** inerenti:

- la classificazione dei rifiuti;
- l'attribuzione delle frasi HP;
- l'interpretazione delle disposizioni ADR e dell'idoneo destino del rifiuto;

- la corretta e puntuale compilazione dei FIR, del registro di carico/scarico, del MUD, del SISTRI;

dall'altra tutto ciò che riguarda la **gestione dal punto di vista economico** ovvero l'ottimizzazione dei costi per l'individuazione del destino del rifiuto (smaltimento o recupero) mediante assistenza al Datore di lavoro.

Il profilo professionale che si vuole delineare, quindi, attraverso la qualifica di ESR è quella di un soggetto che, grazie all'acquisizione di competenze specifiche nei diversi settori della gestione dei rifiuti (ovvero raccolta, trasporto, stoccaggio, smaltimento, ecc), sia in grado di assistere l'utente finale nell'adempimento degli obblighi di legge in materia ambientale. L'Esperto sistema Rifiuti, inoltre, oltre a coordinare tutte le attività riguardanti la gestione dei rifiuti, dev'essere munito di tutte quelle conoscenze necessarie per far funzionare il più possibile tale sistema sia dal punto di vista dell'impatto ambientale sia dal punto di vista economico.

Fra le figure lavorative maggiormente candidate ad acquisire tale certificazione vi saranno senz'altro:

- il consulente ambientale: figura che fornisce la propria consulenza a diversi settori, sia privati che pubbliche amministrazioni per la salvaguardia ambientale e il rispetto delle norme che la regolamentano.
Tra i diversi incarichi che competono a questo ruolo, infatti, è possibile trovare le procedure per lo smaltimento dei rifiuti, l'utilizzo di nuove tecnologie per la produzione dei prodotti finiti e così via.
In tal caso la qualifica di ESR attribuirà al soggetto interessato, lavoratore dipendente di società di consulenza o libero professionista, un valore aggiunto ai servizi già offerti ai propri clienti;
- dipendente di un produttore di rifiuti incaricato di gestire correttamente l'intera filiera del rifiuto, dalla produzione alla destinazione finale dello smaltimento o del recupero, tramite

scorrette tra professionisti e consumatori, di cui al titolo III della parte II del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, ed è sanzionato ai sensi del medesimo codice”.

4 Art. 2 (Associazioni professionali) comma 1: “Coloro che esercitano la professione di cui all'art. 1, comma 2, possono costituire associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza”.

5 Art. 6 (autoregolamentazione volontaria) comma 1: “La presente legge promuove l'autoregolamentazione volontaria e la qualificazione dell'attività dei soggetti che esercitano le professioni di cui all'art. 1, anche indipendentemente dall'adesione degli stessi ad una delle associazioni di cui all'art. 2”.

6 Cfr. Il Sole 24 ore, in Professioni, al via la legge dei «senza albo», del 11 febbraio 2013.

RESPONSABILITÀ

di Greta Catini

L'Esperto del Sistema Rifiuti (ESR):
nuova figura professionale nel
settore della gestione dei rifiuti

questa nuova figura professionale qualificata e certificata;

- altro professionista che vuole incrementare le proprie competenze attraverso il conseguimento di una certificazione rilasciata da un ente terzo.

I soggetti interessati, dunque, al fine di ottenere la qualifica di ESR dovranno seguire dei master/corsi di formazione al termine dei quali un ente accreditato rilascerà apposita certificazione.

Si ricorda, comunque, che la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti, è una figura professionale definita ai sensi della legge n.4 del 2013 e che in quanto tale, il soggetto che otterrà tale qualifica sarà tenuto al rispetto delle disposizioni ivi contenute.

Sia, quindi, che lo stesso operi indipendentemente o aderisca a qualche associazione istituita a tal fine, dovrà in ogni rapporto tenuto con il cliente inserire il riferimento alla suddetta legge come legge che istituisce e regola la propria figura professionale, evitando così di essere sanzionato ai sensi del Codice del Consumo per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta.

CONCLUSIONI

In conclusione, quindi, si può affermare che grazie alla legge n.4 del 2013, tutte quelle professioni non appartenenti a discipline date da ordini professionali o collegi, hanno trovato una loro regolamentazione normativa ed una loro identità.

Tale legge, inoltre, ha consentito non solo la collocazione delle professioni non organizzate già esistenti in un contesto normativo ad *hoc*, ma ha anche contribuito all'affermazione di nuove figure professionali che, per l'attività svolta, possono farvi riferimento.

L'Esperto Sistema Rifiuti è, appunto, una delle figure professionali che si sta sviluppando, nel settore ambientale, in virtù di tale legge, come figura di coordinamento e di assistenza nel settore della gestione dei rifiuti.

La suddetta attività professionale, tuttavia, è ancora in uno stato primordiale di formazione.

Si sono attivati solo recentemente, infatti, *master* o corsi di formazione alla fine dei quali viene rilasciata la certificazione attestante la qualifica di Esperto Sistema Rifiuti.

Nonostante ciò, però, l'affermarsi di questa nuova figura professionale rappresenta una svolta importante nel mondo del diritto ambientale.

La gestione dei rifiuti, infatti, negli ultimi decenni ha ricevuto una particolare attenzione in tale settore vista la necessità di ridurre gli effetti dei rifiuti sulla natura e sull'ambiente e di risparmiare e recuperare risorse naturali da essi, riducendone la produzione attraverso l'ottimizzazione del loro ciclo di gestione. In tale contesto, pertanto, non può che essere necessaria una figura di coordinamento e di assistenza, appositamente formata nella gestione del ciclo di vita dei rifiuti.

PRIVACY:

*il nostro nuovo servizio
di assistenza alle aziende*



Il prossimo 25 maggio 2018 entrerà in vigore il Regolamento UE/679/2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

Per un preventivo scrivici a:

commerciale@ambientelegale.it

Non perdere questa occasione!

www.ambientelegale.it

di Luciano Salomoni

ALBO

“Nuove cause di decadenza dall’Albo Gestori Ambientali? Il possibile riflesso negativo dell’informativa antimafia”

Nuove cause di decadenza dall’Albo?
Il possibile riflesso negativo
dell’informativa antimafia

di LUCIANO SALOMONI

*Avvocato amministrativista**Prof. Aggr. Diritto Pubblico dell’Economia Univ. Milano Bicocca*

ABSTRACT

Alcune recenti pronunce giurisprudenziali affrontano gli effetti dell’interdittiva antimafia sui provvedimenti di iscrizione all’Albo Gestori Ambientali. La disciplina del Codice Antimafia prevede due tipi di documenti: l’informativa e la comunicazione antimafia, e solo da queste ultime, che attestano la sussistenza di una causa di decadenza dai titoli autorizzatori, parrebbe poter dipendere il venir meno dell’iscrizione all’Albo Gestori Ambientali. Parallelamente, la disciplina di settore dell’Albo connette proprio alla previsione del Codice Antimafia sulla decadenza dalle autorizzazioni la possibilità di vedere revocata la propria iscrizione. Sennonché, una recente pronuncia del T.a.r. Lombardia (n. 21/2018) sulla base di un altro precedente della sez. III del Consiglio di Stato (n. 1109/2017) estende gli effetti dell’informativa antimafia, relativa al pericolo di condizionamento mafioso anche in assenza di provvedimenti dell’autorità giudiziaria, ricomprendendovi i casi di iscrizione all’Albo Gestori.

IN SINTESI

- Nella disciplina antimafia (d.lgs. 159/2011) è prevista la decadenza dei titoli autorizzatori per misure di prevenzione disposte dall’autorità giudiziaria connesse al fenomeno mafioso e l’estromissione dai contratti pubblici in caso di interdittiva antimafia per pericolo di condizionamento dell’impresa;
- la revoca dell’iscrizione all’Albo Gestori ambientali parrebbe dover dipendere, sia per la disciplina dell’Albo (dm 120/2014) che per la normativa antimafia, dall’esistenza di misure di prevenzione attestate da comunicazioni antimafia;
- la recente pronuncia T.a.r. Lombardia n. 21/2018, riprendendo Cons. Stato n. 1109/2017, ritiene per contro che anche l’interdittiva antimafia per pericolo di condizionamento mafioso determini il venir meno dell’iscrizione all’Albo Gestori Ambientali;
- in forza di tale orientamento la valutazione prefettizia sul pericolo di condizionamento di un’impresa si riflette sull’attività con pesanti ricadute sulla stessa continuità aziendale.

ALBO

di Luciano Salomoni

Nuove cause di decadenza dall'Albo?
Il possibile riflesso negativo
dell'informativa antimafia

1. Premessa

Gli effetti dell'informativa antimafia sull'attività dell'impresa sono al centro di recenti interventi giurisprudenziali, tesi a valutare il riflesso delle disposizioni del d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia) sui presupposti per il rilascio dei diversi titoli autorizzativi connessi all'esercizio dell'attività d'impresa. L'intreccio di queste problematiche interpretative si coglie nel caso del possibile riflesso del provvedimento prefettizio interdittivo sull'iscrizione della medesima impresa all'Albo Gestori Ambientali, che si intende in questa sede considerare.

La questione deve essere affrontata considerando le misure previste dal legislatore per la prevenzione del fenomeno malavitoso.

2. La disciplina antimafia: comunicazioni e interdittive

Il Codice delle leggi antimafia adottato in forza della legge delega n. 136/2010, individua -all'articolo 84- due tipi di documentazione antimafia: la comunicazione antimafia e l'informativa antimafia.

I due provvedimenti non sono del tutto sovrapponibili. Infatti, tanto la comunicazione antimafia quanto l'informativa attestano la sussistenza in capo all'impresa delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 del codice delle leggi antimafia. Si tratta delle misure di prevenzione previste dal medesimo Codice Antimafia, che determinano la decadenza da licenze, autorizzazioni e abilitazioni di qualsiasi tipo rilasciate da pubbliche amministrazioni e che comportano il divieto di concludere contratti pubblici. Il Codice le individua nella sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, nell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale (art. 5), del divieto di soggiorno in determinate aree geografiche (art. 6). Tali misure, è bene evidenziare, sono disposte dall'autorità giudiziaria, nei casi previsti dall'art. 4 agli indiziati di reati mafiosi. L'informativa antimafia, però, a differenza della comunicazione, può riguardare anche un'attestazione differente, relativa alla *"sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate"* (art. 84 c. III), ed è applicabile ad appalti, concessioni, contributi pubblici.

In altri termini le informazioni antimafia si differenziano in due tipologie: quelle che attestano la sussistenza o meno delle cause di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011 (al pari delle comunicazioni antimafia) e quelle relative ai tentativi di infiltrazioni mafiose, emesse sulla base di quanto desunto dagli indici sintomatici indicati dal comma IV dell'art. 84. Tali informative non seguono a provvedimenti dell'auto-

rità giudiziaria, ma si fondano su situazioni desunte dai provvedimenti che abbiano disposto misure cautelari o l'avvio di un giudizio per uno dei reati connessi al fenomeno mafioso (indicati dal legislatore), dalla proposta o provvedimento di applicazione di una misura di prevenzione, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria di un episodio di concussione o di estorsione connessi al fenomeno mafioso, nonché dagli accertamenti disposto dal Prefetto.

Ciò significa che, da un lato, le persone nei cui confronti è stata applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione, non possono ottenere *"altre iscrizioni o provvedimento a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati"* (art. 67 c. I lett. f d.lgs. 159/2011), e, dall'altro, i destinatari di un'interdittiva antimafia che attenga a tentativi di infiltrazione mafiosa valutati dal Prefetto sono estromessi dall'affidamento di contratti pubblici.

L'ambito di applicazione della documentazione antimafia è disciplinato dall'art. 83 d.lgs. 159/2011, il quale richiede alle pubbliche amministrazioni di *"acquisire"* la documentazione antimafia prima di *"stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67"*, ossia anche prima di rilasciare titoli autorizzatori come l'iscrizione di cui si discorre. Tale norma non pare modificare il quadro delineato, poiché la documentazione antimafia ricomprende comunicazioni e interdittive, la cui disciplina specifica collega le prime ai contratti e subcontratti e le seconde ai provvedimenti autorizzatori e abilitativi di cui all'art. 67 del Codice Antimafia. Ed in effetti, la disciplina dei casi in cui, sulla base delle risultanze della documentazione antimafia, occorre negare le autorizzazioni amministrative è contenuta nell'art. 67 del Codice Antimafia. Quest'ultimo, come detto, prevede il diniego in caso di misure di prevenzione che danno luogo a una determinata tipologia di interdittive, sovrapponibile alle comunicazioni antimafia, ma non risulta prevedere espressamente analogo provvedimento negativo nel caso di pericolo di condizionamento mafioso, che attiene a una diversa tipologia di interdittiva, secondo i casi individuati all'art. 84 del Codice (le valutazioni prefettizie sul pericolo di condizionamento mafioso).

Le due misure -comunicazione e informativa- sono quindi distinte, in quanto la previsione relativa al divieto di ottenere e conservare autorizzazioni licenze, iscrizioni o titoli abilitativi fa riferimento alle *"misure di prevenzione"* e non anche alle interdittive antimafia, che non sono misure di prevenzione: queste ultime sono misure personali -rimpatrio- e patri-

di Luciano Salomoni

ALBO

moniali -sequestro e confisca- disposte dall'Autorità Giudiziaria, non dal Prefetto.

3. I riflessi sulla disciplina dell'Albo Gestori Ambientali

Onde valutare quale effetto dispieghi sull'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali una comunicazione antimafia negativa, o un'interdittiva per uno dei casi diversi dal rilascio di comunicazione antimafia, occorre coordinare il Codice Antimafia con le previsioni di cui al d.m. 3.6.2014, n. 120 recante il regolamento delle attribuzioni, organizzazione e requisiti per l'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

In forza di tale disciplina, per l'iscrizione all'Albo Gestori, occorre che nei confronti dei soggetti interessati non sussistano "*cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*" (art. 10 c. II lett. f d.m. 120/2014).

Pertanto, ai fini della permanenza dei requisiti di iscrizione all'Albo occorre che nei confronti dell'impresa non sia riscontrata l'esistenza di quelle cause di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011, che come si è visto sono legate all'applicazione di misure di prevenzione e quindi a situazioni diverse da quelle tese a individuare tentativi di infiltrazione mafiosa. La normativa di cui all'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, infatti, non contempla anche l'ipotesi di assenza di informative antimafia che, quindi, non costituisce un requisito per l'iscrizione (e la conservazione dell'iscrizione) all'Albo.

D'altra parte, l'Albo Gestori, come noto, svolge la funzione di selezione e di qualificazione delle imprese le quali, per ottenere e mantenere l'iscrizione, devono dimostrare il possesso di determinati requisiti soggettivi, di idoneità tecnica e di capacità finanziaria. Tuttavia, tra i requisiti soggettivi, non si rievine l'assenza di provvedimenti interdittivi emessi nei confronti della singola impresa.

Tale quadro normativo pare in linea con i diversi presupposti -e le diverse finalità- che possono essere ricollegate all'informativa prefettizia e alla comunicazione antimafia. Nel primo caso, se si considerano i casi di interdittiva per pericolo di condizionamento mafioso per valutazione degli accertamenti disposti dal Prefetto, possono mancare del tutto provvedimenti giudiziari (anche solo cautelari), sì che prevedere conseguenze sull'attività dell'azienda (il possesso di autorizzazioni e abilitazioni) potrebbe risultare particolarmente pregiudizievole. Per contro, la comunicazione che segue a misure di prevenzione, ove è intervenuta l'autorità giudiziaria, determina l'impossibilità di ottenere iscrizioni e autorizzazioni per

l'azienda riconducibile al destinatario di tali misure, secondo l'espressa previsione tanto del Codice Antimafia quanto della disciplina speciale, nel caso qui in esame, dell'iscrizione all'Albo Gestori.

Senonché, tale distinzione che parrebbe emergere dal quadro normativo -secondo cui l'iscrizione all'Albo Gestori sarebbe soggetta alla sola assenza delle misure di prevenzione- deve essere riconsiderata alla luce di recenti interventi giurisprudenziali.

4. L'intervento della giurisprudenza: le ricadute dell'interdittiva prefettizia sull'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali

Il dispiegarsi degli effetti dell'interdittiva antimafia sul permanere dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali è al centro di una recente pronuncia del T.a.r. Lombardia, sede di Milano, sezione I, che con la sentenza n. 21 pubblicata il 4 gennaio 2018 ha respinto il ricorso presentato da un'impresa che aveva domandato l'annullamento del diniego della domanda di rinnovo dell'iscrizione all'Albo, provvedimento motivato in forza dell'emissione nei confronti della stessa di un'interdittiva antimafia per la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Nel caso deciso dal T.a.r. Lombardia, i provvedimenti di diniego della domanda di rinnovo presso l'Albo Nazionale Gestori Ambientali erano motivati con esclusivo riferimento all'informativa interdittiva, relativa a un pericolo di condizionamento mafioso rilevato dal Prefetto in relazione ad alcune risultanze sulle frequentazioni del legale rappresentante dell'impresa, senza che vi fosse alcun richiamo a cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011.

L'interdittiva emessa nei confronti dell'impresa ricorrente, infatti, faceva parte di quella tipologia di provvedimenti consistente nella valutazione prefettizia sul pericolo di condizionamento mafioso e non atteneva ad alcuna delle cause di sospensione o decadenza dell'art. 67 del Codice Antimafia, ovvero alla sussistenza di misure di prevenzione.

Il provvedimento interdittivo, difatti, faceva espresso richiamo alle risultanze istruttorie da cui il Prefetto aveva desunto elementi di pericolo di tentativi di infiltrazione mafiosa da parte della criminalità organizzata, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa e richiamava a tal fine l'articolo 84 c. IV del Codice Antimafia, ovvero la norma relativa esclusivamente ai tentativi di condizionamento mafioso.

Pertanto, l'informativa antimafia emessa nei confronti della società non era misura di prevenzione e non atteneva ad alcuna misura di prevenzione, che come noto hanno natura e consistenza ben differenti (sostanzandosi in misure personali -rimpatrio- e pa-

Nuove cause di decadenza dall'Albo?
Il possibile riflesso negativo
dell'informativa antimafia

ALBO

di Luciano Salomoni

Nuove cause di decadenza dall'Albo?
Il possibile riflesso negativo
dell'informativa antimafia

trimoniali quali il sequestro e la confisca).

Tuttavia, il Giudice ha ritenuto che anche tale tipologia di interdittiva determinasse il venir meno dei presupposti per l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, riconducendo quindi il provvedimento prefettizio per pericolo di condizionamento mafioso a una delle ipotesi che, al pari delle comunicazioni antimafia per sussistenza di misure di prevenzione, si riflettono sulle autorizzazioni, concessioni, abilitazioni di un'azienda.

La determinazione del Giudice milanese riprende una pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, n. 1109 dell'8 marzo 2017, relativa alla revoca di una licenza sanitaria all'esito di interdittiva antimafia, che segue il medesimo *iter* argomentativo.

Ad avviso del Giudice, il Codice Antimafia tende a superare la bipartizione tra comunicazioni e informative antimafia (le prime relative alle abilitazioni e autorizzazioni, le seconde pregiudicanti l'affidamento di appalti pubblici e concessioni) e consente l'applicazione delle informative interdittive anche nel caso di provvedimenti abilitativi (quali l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali).

Tale omologazione discenderebbe dall'istituzione dalla Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia, relativa alle informative antimafia da utilizzare in tutti i rapporti con la p.a., di qualsiasi natura, senza distinzione tra autorizzazioni o contratti pubblici.

Da ciò discenderebbe l'applicabilità dell'informativa anche ai titoli abilitativi che, sempre ad avviso del Giudice, sarebbe confermata dalle ulteriori previsioni del Codice Antimafia che fanno riferimento alla documentazione antimafia -senza distinguere comunicazione e interdittiva- che deve essere acquisita ai fini delle autorizzazioni e abilitazioni.

Ulteriore conforto verrebbe dall'art. 89 bis del Codice Antimafia, introdotto dal d.lgs. 153/2014, in forza del quale l'interdittiva emessa all'esito dell'esame della Banca Dati Nazionale Unica tiene luogo della comunicazione antimafia.

A tale ultimo riguardo la Corte Costituzionale si è pronunciata confermando la legittimità di quest'ultima disposizione (sentenza 18 gennaio 2018, n. 4) sull'ordinanza di rimessione del T.a.r. Sicilia sez. Catania, n. 263/2016. In tale sede i giudici della Corte hanno rilevato come l'art. 89 bis d.lgs. 159/11 abbia finito per equiparare le interdittive emesse all'esito dell'esame della Banca Dati Nazionale Unica alle comunicazioni e non vi è, per la Corte, alcun onere di circoscrivere gli effetti delle interdittive ai contratti con l'amministrazione escludendo le ricadute sulle autorizzazioni di cui all'art. 67 del Codice Antimafia (entro cui rientra l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali).

In realtà, tale pronuncia della Corte potrebbe risultare non dirimente, ove si riconosca che -ancora una volta- l'ambito applicativo dell'art. 89 bis del Codice non copre l'intero ambito delle interdittive, essendo riferito all'accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa effettuato "in esito alle verifiche di cui all'art. 88 c. II", vale a dire sulla base della consultazione della banca dati nazionale unica nella quale emerga la sussistenza di cause di decadenza di cui all'art. 67 del Codice Antimafia, ovvero delle misure di prevenzione.

Peraltro, la possibilità di determinare la decadenza dall'Albo Gestori Ambientali in forza di interdittiva pare preclusa dalla specifica disciplina dell'Albo, che contempla tale ipotesi per i casi in cui sussistano cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011, e non altra disposizione del Codice Antimafia, elidendo la possibilità di estendere i casi di estromissione dall'Albo Gestori per interdittiva relativa al pericolo di condizionamento mafioso di cui all'art. 84 d.lgs. 159/2011, come peraltro riconosciuto dallo stesso T.a.r. Lombardia, seppure nella fase della cognizione sommaria cautelare, in un'ordinanza di poco precedente alla sentenza qui in esame (sez. III, 28 aprile 2017, n. 556). Il che, a conferma di una lettura di non immediata chiarezza nel senso fatto proprio dai recenti interventi giurisprudenziali.

5. Alcune considerazioni critiche sulla possibilità di ampliare gli effetti delle interdittive

Rispetto al recente pronunciamento del T.a.r. Lombardia sopra richiamato, e alla parallela pronuncia del Consiglio di Stato in esso ripresa, si pongono alcune questioni.

Anzitutto, vale la pena sgombrare il campo dalla possibilità di considerare i due precedenti sovrapponibili, in quanto i due casi trattati sono non del tutto omologhi: la sentenza n. 1109/2017 del Consiglio di Stato attiene la revoca di una licenza sanitaria rilasciata nell'ambito di un quadro normativo che non disciplina espressamente quale tipologia di documentazione antimafia (e quale situazione) determini la revoca del titolo autorizzatorio, lasciandosi all'interprete valutare i riflessi di tale -nuova- normativa rispetto al provvedimento amministrativo favorevole. Per contro, come visto sopra, la disciplina sull'Albo Gestori reca, seppure nel rango regolamentare, una previsione espressa di raccordo con il Codice Antimafia (ad essa precedente) indicando che sono le cause di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011 a determinare l'impossibilità dell'iscrizione all'Albo (o la revoca dell'iscrizione già conseguita). Il che dovrebbe indurre a considerare se l'ampia valutazione del Consiglio

di Luciano Salomoni

ALBO

 Nuove cause di decadenza dall'Albo?
 Il possibile riflesso negativo
 dell'informativa antimafia

di Stato sia effettivamente esportabile in tutti i casi di provvedimenti autorizzatori o se debba operarsi, come si ritiene qui, alcuni distinguo, soprattutto laddove la norma, anche solo regolamentare, abbia individuato le conseguenze della documentazione antimafia negativa.

Ciò posto, quanto all'*iter* argomentativo che è alla base dell'estensione degli effetti delle interdittive sull'Albo Gestori fatto proprio dal Giudice milanese, è noto l'ispessimento delle misure per la prevenzione all'infiltrazione criminale nei contesti economici e l'estensione della portata dei provvedimenti interdittive e comunicazione- che costituiscono il presupposto di tale intervento. Tuttavia, ciò non si ritiene possa giungere sino a pretermettere le distinzioni che quella stessa normativa ha conservato tra comunicazioni e interdittive, che restano provvedimenti non perfettamente coincidenti: l'interdittiva può giungere per situazioni differenti dalle comunicazioni (i pericoli di condizionamento discrezionalmente valutati dal Prefetto) per i quali il Codice Antimafia non prevede il diniego (o revoca) di autorizzazioni, di talché la normativa che richiama entrambi i provvedimenti non pretermette tale distinzione di fondo.

D'altronde, ciò pare rispondere anche ad un ordine logico: solo l'interdittiva può essere emessa sulla base di mere valutazioni cautelative del Prefetto (e quindi non dell'autorità giudiziaria) e di un mero pericolo di condizionamento valutato da un'autorità amministrativa, laddove la comunicazione consegue, per il suo riferimento alle misure di prevenzione, a un provvedimento -pur peculiare- che ha visto il coinvolgimento di un'autorità giudiziaria. La differenza è sostanziale ove si considerino le garanzie che il provvedimento fondato su un intervento dell'autorità giudiziaria dispiega per i privati. È quindi fisiologico che possano discendere conseguenze differenti, limitando l'interdittiva per pericolo di condizionamento mafioso a quelle restrizioni connaturate al pericolo individuato dal Prefetto: evitare che soggetti potenzialmente condizionati dal fenomeno mafioso -ma i quali possono non risultare neppure coinvolti nell'ambito di indagini penali- non partecipino al mercato delle commesse pubbliche onde paralizzare il meccanismo "tipico" del fenomeno malavitoso volto a condizionare le commesse pubbliche per consentire di immettere nel ciclo economico i proventi derivanti da attività criminali. Si può quindi ritenere che non sia casuale, ma funzionale a tale distinzione, il fatto che nella Banca Dati Nazionale Unica siano annotate le ragioni del provvedimento interdittivo con riferimento alla norma del Codice Antimafia di riferimento, di talché l'art. 84 consente di fare riferimento a un'interdittiva relativa a situazioni in cui vi è stata una valutazione prefettizia anche avulsa

-come nella logica di tali provvedimenti- da situazioni penali rilevanti.

L'interdittiva antimafia per pericolo di condizionamento mafioso è quindi volta a evitare l'ingresso nelle commesse pubbliche, ma non dovrebbe essere volta a impedire *tout court* a un'impresa di operare, come l'estensione degli effetti di tali provvedimenti a tutte le autorizzazioni e abilitazioni di fatto comporta: si tratta di soggetti che non sono coinvolti in procedimenti giudiziari e che evidenti esigenze di garanzia, e di rispetto delle libertà fondamentali, dovrebbe condurre a evitare che siano così estese.

In altri termini, seppur astrattamente condivisibile l'argomentazione in ordine a una lettura ampia delle norme in tema di documentazione antimafia, tale da doversi dire superato il sistema basato sulla bipartizione e alternatività tra comunicazione antimafia e informative antimafia onde garantire la lotta all'espansione delle organizzazioni di tipo criminale all'interno dell'economia del Paese, la questione parrebbe attenerne un profilo diverso.

Un provvedimento interdittivo motivato da pericoli di infiltrazione mafiosa non dovrebbe sovrapporsi e produrre i medesimi effetti di un provvedimento interdittivo adottato in forza della presenza di cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011 che legittimano anche una comunicazione antimafia negativa. In tal modo, riteniamo vi sia un ampliamento della portata degli effetti di provvedimenti che, seppur caratterizzati, nella loro adozione, da ampi poteri discrezionali, rimangono tipizzati dal legislatore.

In altri termini, la presenza di misure di prevenzione da sicuramente luogo ad interdittiva antimafia, ma non tutte le interdittive attengono a misure di prevenzione. Le pronunce qui segnalate non paiono superare del tutto il dubbio che, ai sensi del d.m. 120/2014 sull'Albo Gestori (art. 10 c. I lett. f), debba essere la sola presenza di misure di prevenzione a determinare il diniego di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in ragione dell'art. 67 del Codice nonché dell'art. 83.

In definitiva, i riflessi particolarmente incidenti sull'attività delle imprese dei recenti arresti giurisprudenziali meritano ulteriori interventi del Giudice Amministrativo, onde valutare se possa considerarsi quale ulteriore portato del provvedimento prefettizio teso a estromettere dalle commesse pubbliche, assunto in presenza di indici rilevatori che non hanno la consistenza dell'intervento giudiziario, l'incidenza su autorizzazioni volte alla corretta attività aziendale, quale appunto l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali. Si tratta di ricadute di tale impatto che ci si attendono ulteriori interventi giurisprudenziali.

“ Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario ”

Nota alla sentenza del TAR Piemonte,
del 17 gennaio 2018, n. 94

di GIULIA URSINO

Avvocato-Associate

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

ABSTRACT

La pronuncia in esame (T.A.R. Piemonte 17 gennaio 2018 n. 94) è l'occasione per tornare sul delicato tema dei rapporti tra *subappalto necessario* e *avvalimento*, in relazione al requisito di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

I due istituti, invero, noti al Codice dei Contratti Pubblici e variamente interpretati dagli operatori del settore, si connotano per importanti profili di somiglianza, tanto che da alcuni autori il *subappalto necessario* è definito come una sorta di *avvalimento sostanziale*.

Il confine labile tra i due, trova altresì conferma nelle Linee Guida del Ministro dei Trasporti – relative alla compilazione del *Documento di gara unico europeo* – dalle quali emerge una sostanziale equiparazione tra le due fattispecie.

In questa *confusione di istituti* la sentenza in commento si pone all'interprete quale faro guida, atto a trovare il bandolo dell'intricata matassa: al contempo sancendo la possibilità di ricorrere all'istituto del *subappalto necessario*, per il mancato possesso dell'iscrizione all'ANGA, e tuttavia negando tale possibilità in relazione all'analogo istituto dell'*avvalimento*.

IN SINTESI

- L'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali (ANGA) è un *requisito di partecipazione* alla gara;
- nello specifico, lo stesso rientra tra i *requisiti di idoneità professionale*;
- il requisito di iscrizione all'ANGA è suscettibile di *subappalto necessario*;
- non è invece suscettibile di *avvalimento*, ai sensi dell'art. 89 D.Lgs. 50/2016;
- data la forte comunanza tra i due istituti, appare eccessivamente stringata l'esegesi effettuata dal TAR Piemonte, che si limita a dare atto della loro disciplina differenziata, nulla dicendo in ordine alle loro somiglianze e difformità che ne giustificano un regime giuridico diverso. Si auspica, pertanto, nell'incertezza definitoria tra i due istituti un intervento chiarificatore dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato;
- la mancata indicazione della *terna dei subappaltatori* infine, laddove necessaria, non comporta l'automatica esclusione dalla gara, ben potendo essere regolarizzata mediante il ricorso all'istituto del c.d. *soccorso istruttorio*.

di Giulia Ursino

APPALTI

Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario

1. Il caso controverso

Con la pronuncia in esame, i giudici amministrativi sono tornati ad occuparsi del delicato tema dei rapporti tra *avvalimento* e *subappalto necessario*, nonché delle relazioni tra quest'ultimo e l'istituto del c.d. *soccorso istruttorio*, con specifico riferimento al *requisito* di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali (in acronimo ANGA).

Nello specifico, la vicenda trae il suo abbrivio dal ricorso presentato da una società per l'*annullamento* dell'aggiudicazione definitiva di una procedura di gara, avente ad oggetto “*lavori di rifacimento di copertura in cemento-amianto e sostituzione dei serramenti*”.

Tra le censure mosse da parte ricorrente – per quanto di interesse – si segnalano quelle volte a far valere:

- l'impossibilità del ricorso agli istituti del *subappalto* e dell'*avvalimento*, in ordine al possesso iscrizione all'ANGA, in quanto *requisito di partecipazione* alla gara;
- il mancato adempimento dell'obbligo di indicazione della “*terna dei subappaltatori*”, in ottemperanza alla previsione di cui all'art. 105, comma 6, D.Lgs 50/2016 (di seguito Codice dei contratti pubblici o Codice).

A contrario, parte resistente controdeduce, tra l'altro, che l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è *requisito di esecuzione* – e non quindi di *partecipazione* – alla gara e pertanto la sua mancanza non inibisce la partecipazione alla procedura di gara.

A fronte di tali argomentazioni, il TAR Piemonte, risponde con una articolata serie di considerazioni, così come nel prosieguo dettagliatamente analizzate.

2. Il requisito di iscrizione all'ANGA

Quanto alla prima delle censure formulate, i giudici amministrativi – con una affermazione apodittica – sanciscono la natura di *requisito di partecipazione* dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, laddove lo stesso sia qualificato come tale dalla documentazione di gara. In particolare, lo stesso, deve essere ricondotto tra i c.d. *requisiti di idoneità professionale*¹.

Tale orientamento, a ben vedere, si pone nel solco di una corrente di pensiero oramai consolidatasi in giurisprudenza, ai sensi della quale “*la suddetta iscrizione [all'ANGA] configura un requisito speciale di idoneità professionale, [...] che, comunque, va posseduto già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio. Difatti, vero è che l'art. 212, comma 5, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'Ambiente) afferma che l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali è requisito per lo svolgimento delle attività, ecc. Ma si tratta di previsione di un settore che disciplina la materia sostanziale della protezione ambientale e che, se integrata alle previsioni dello specifico settore dei contratti pubblici, risulta minus dicere quam volere: è infatti solo l'ordinamento delle pubbliche commesse a specificare di suo quali debbano essere i requisiti soggettivi pertinenti per la partecipazione a gara*”².

In altre parole, l'iscrizione all'ANGA – quale *requisito speciale di idoneità professionale* – deve essere posseduto già al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte e non può essere acquisito *a posteriori*, ossia in fase di esecuzione della gara. Ciò in quanto, a scapito della dizione letterale dell'art. 212, comma 5³, del D.Lgs 152/2006 (Testo Unico Ambientale) – il quale parla di *requisito* per lo svolgimento di una delle *attività* di gestione dei rifiuti ivi espressamente previste – di fatto tale norma tutela il superiore interesse alla salubrità ambientale

1 I requisiti di *idoneità professionale*, è bene ricordare, sono quelli che – regolati dall'art. 83, comma 1, lett. a) del D.Lgs 50/2016 – vengono deputati a “*filtrare l'ingresso in gara dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico*” (Cons. Stato Sez. III, 10 novembre 2017, n. 5186).

2 Cons. Stato, Sez. V, 19 aprile 2017, n. 1825; Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 2017 n. 3679; TAR Piemonte, Sez. II, 15 novembre 2017 n. 1226.

3 Art. 212, comma 5, D.Lgs 152/2006: “*5. L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni. Le iscrizioni di cui al presente comma, già effettuate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rimangono efficaci fino alla loro naturale scadenza*”.

APPALTI

di Giulia Ursino

Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario

e quindi deve essere interpretata estensivamente, anche alla luce delle previsioni dello specifico settore dei contratti pubblici. Ed in tal senso, è solo l'ordinamento delle pubbliche commesse a specificare quali debbano essere i requisiti soggettivi pertinenti per la partecipazione a gara.

Del medesimo avviso, altresì, l'ANAC, che nell'adunanza del 27 luglio 2017, con comunicato del Presidente avente ad oggetto “*chiarimenti inerenti il requisito di iscrizione all'albo gestori ambientali*”, dopo aver ribadito la natura di *requisito speciale di idoneità professionale* dell'iscrizione in commento, ha modificato il suo precedente orientamento, deliberando che: “*in considerazione dei recenti approdi giurisprudenziali [...] il requisito di iscrizione all'albo dei gestori ambientali richiesto nelle gare di affidamento dei contratti pubblici [deve essere considerato] un requisito di partecipazione e non di esecuzione*”.

Tuttavia, da tale qualificazione, non discendono – a detta del Tribunale Amministrativo Regionale – le medesime conclusioni palesate da parte ricorrente, in ordine alla possibilità di ricorrere agli istituti dell'*avvalimento* e del *subappalto necessario*, secondo l'*iter* argomentativo di seguito esposto.

3. Il subappalto necessario e l'avvalimento

Il *subappalto necessario* trova la sua regolamentazione in un coacervo di disposizioni normative, le quali – nel loro avvicinarsi e succedersi nel tempo – ne hanno di fatto preservato l'esistenza e le relative caratteristiche.

Invero, tale *istituto*, dapprima disciplinato dall'art. 109 del DPR n. 207/2010⁴, veniva in seguito abrogato e sostituito dalle previsioni dell'art. 12 del DL 47/2014⁵. Tale norma, tuttavia, non costituiva l'approdo finale di tale stratificata normazione, in quanto il citato art. 12 veniva poi abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. *nn*) dell'attuale Codice dei Contratti Pubblici, a decorrere dalla sua entrata in vigore, ossia dal 19 aprile 2016. L'abrogazione in parola, riguardava però unicamente i commi 3, 5, 8, 9 e 11 dell'art. 12, di fatto sancendo una durata ultra-attiva di tale previsione, per quanto non espressamente oggetto di abrogazione.

Ad oggi restano quindi in vigore i primi due commi del sopra citato art. 12, che disciplinano per l'ap-

punto la specifica fattispecie del *subappalto necessario*. Quest'ultimo, in particolare, come rilevato nella sentenza in commento “*consente di partecipare a gare per l'affidamento di lavori pubblici anche a concorrenti privi delle qualificazioni relative a parte delle lavorazioni, che i predetti prevedono di affidare ad imprese in possesso delle qualificazioni richieste*”.

Ebbene, ciò posto – a detta dei medesimi giudici amministrativi – analogamente a quanto avviene per le qualificazioni di lavori pubblici, “*il requisito dell'iscrizione all'ANGA, di cui sia privo il concorrente, può essere soddisfatto prevedendo l'affidamento dei lavori che presuppongono il possesso di tale titolo ad altra impresa, iscritta nell'albo per la categoria richiesta*”.

Tale possibilità – di ricorrere all'istituto del *subappalto necessario* – rimane quindi ferma anche nel caso in cui lo stesso (subappalto) abbia ad oggetto il *requisito soggettivo di partecipazione* alla gara relativo all'*idoneità professionale*.

Ed è proprio tale considerazione, che vale a distinguere l'istituto in commento dall'*avvalimento*.

L'*avvalimento* – disciplinato e previsto dall'art. 89 del Codice dei Contratti Pubblici – consiste nella possibilità, riconosciuta a ciascun operatore economico, di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei *requisiti di partecipazione* previsti dalla documentazione di gara, facendo affidamento sulle capacità di altri soggetti.

La possibilità di avvalersi dei requisiti di altri soggetti, tuttavia, per espressa previsione normativa, viene limitata ai “*requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, comma 1, lettere b) e c) [D.Lgs 50/2016]*”⁶.

Tale eventualità viene quindi esclusa per i *requisiti di idoneità professionale* di cui all'art. 83, comma 1, lett. *a*) del Codice dei Contratti Pubblici, tra i quali rientra – come sopra ampiamente illustrato – altresì l'iscrizione all'ANAGA.

Ma a tal proposito, il Legislatore, non contento – al comma 10 del medesimo art. 89 - ha espressamente specificato che “*l'avvalimento non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

Tale esclusione, viene giustificata in virtù della *natu-*

4 DPR 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

5 DL 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015). Convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 23 maggio 2014, n. 80.

6 Cfr. art. 89 (avvalimento), comma 1, D.Lgs. 50/2016.

di Giulia Ursino

APPALTI

Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario

ra soggettiva del requisito in parola, ossia in quanto l'iscrizione *de qua* costituisce un titolo abilitativo autorizzatorio di natura personale⁷.

A ben vedere, tale previsione si pone in linea con il costante orientamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale - con determinazione n. 2 del 1 agosto 2012 - avente ad oggetto l'*avvalimento* nelle procedure di gara, ha avuto modo di chiarire l'ambito d'applicazione dell'istituto in esame osservando che: i requisiti di partecipazione si distinguono in due categorie:

- *requisiti generali o soggettivi*: i quali attengono alla situazione personale del soggetto, alla sua affidabilità morale e professionale, e come tali non sono suscettibili di alcuna forma di sostituzione, né per essi è possibile fare ricorso all'avvalimento;
- *requisiti speciali o oggettivi*: i quali si riferiscono, invece, al profilo dell'attività espletata e dell'organizzazione dell'operatore economico; a tale categoria appartengono i requisiti di capacità economico-finanziaria ed i requisiti di capacità tecnico-organizzativa che, di regola, possono formare oggetto di avvalimento.

In conclusione, secondo il pensiero dei giudici amministrativi, ciò che distingue l'avvalimento dal *subappalto necessario* è che *“solo quest'ultimo istituto (a differenza dell'avvalimento) garantisce che l'esecutore dei lavori sia effettivamente e personalmente in possesso del requisito di idoneità professionale”* e quindi la sua applicazione estensiva deve essere favorita, anche nei confronti di *requisiti di natura soggettiva* come quello dell'iscrizione all'ANAGA.

4. L'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori

La pronuncia in commento si conclude con una breve riflessione in ordine all'obbligo di indicazione della *terna dei subappaltatori*, per le attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa⁸, quali quelle inerenti la *gestione* dei rifiuti.

Tale dovere viene invero imposto dall'art. 105, comma 6, del D.Lgs. 50/2016, laddove si voglia ricorre-

re all'istituto del subappalto (necessario).

A differenza di quanto sostenuto da parte ricorrente, tuttavia, il T.A.R. ha statuito che *“l'inosservanza di tale obbligo da parte dell'aggiudicatario non comporta però l'esclusione della stessa dalla gara”*. Viceversa, la sua omissione, comporta l'attivazione del c.d. *soccorso istruttorio*.

L'istituto del *soccorso istruttorio*, in particolare - così come disciplinato dall'art. 83, comma 9 del Codice - consente all'impresa partecipante alla procedura di gara, di regolarizzare la propria posizione (nel termine assegnato dalla Stazione Appaltante), in caso di mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo.

La suddetta facoltà viene giustificata in quanto *“pur trattandosi di una carenza relativa a un elemento essenziale ai fini della partecipazione alla gara, essa non incide sull'offerta economica o sull'offerta tecnica”* e quindi deve ritenersi lecita.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, i giudici amministrativi, in relazione al mancato possesso del requisito di iscrizione all'ANGA, ritengono che lo stesso sia suscettibile di *subappalto necessario*, ma non di *avvalimento*.

A tal proposito, mi sia consentita una riflessione conclusiva sul punto. Sebbene la pronuncia in commento abbia il pregio di gettare luce su di una questione estremamente controversa del diritto amministrativo - ossia sulla complessa tematica dei rapporti tra l'*avvalimento* ed il *subappalto necessario* - non si può non rilevare come la stessa sia stata trattata in maniera eccessivamente sintetica da tale giurisprudenza.

Non sfugge, invero, a parere di chi scrive che il *subappalto necessario* si traduce - di fatto - in una sorta di *“avvalimento sostanziale”*⁹. Ne è plastica conferma il fatto che nella compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE)¹⁰ di cui all'art. 85 del D.Lgs. 50/2016, le Linee Guida del Ministero¹¹, indichino alla *Nota* 37 - relativamente

7 Cons. Stato Sez. V, 06 novembre 2015, n. 5070.

8 Cfr. art. 1, comma 53, L. 6 novembre 2012 n. 190.

9 Sul punto si veda anche G. Sparano, *“subappalto necessario e nuovo codice dei contratti”*, in www.appaltinforma.it.

10 DGUE che - come esplicitato nella comunicazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 30 marzo 2018 - dovrà essere fornito, a decorrere dal 18 aprile 2018, esclusivamente in formato elettronico, con la previsione di una disciplina transitoria fino al 18 ottobre 2018.

11 Cfr. Linee guida n. 3 del 18 luglio 2016 per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico

APPALTI

di Giulia Ursino

Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo. No, all'avvalimento. Sì, al subappalto necessario

alle informazioni da inserire nella *Pare IV* (relativa ai requisiti di cui all'art. 83 del Codice) – che “*se l'operatore economico ha deciso di subappaltare una quota dell'appalto e fa affidamento sulle capacità del subappaltatore per eseguire tale quota, è necessario compilare un DGUE distinto per ogni subappaltatore, vedasi parte II, sezione C*”. Ebbene la predetta *Parte II, Sezione C*, del DGUE si palesa essere quella relativa all'*avvalimento*! Data la forte comunanza tra i due istituti, appare pertanto eccessivamente stringata l'esegesi effettuata dal TAR Piemonte, che si limita a dare atto della loro disciplina differenziata, nulla dicendo in ordine alle loro somiglianze e difformità che ne giustificano un regime giuridico diverso.

Né tantomeno sono presi in considerazioni ulteriori problemi che potrebbero nascere dal ricorso al *subappalto necessario*. Cosa succede ad esempio se il subappaltatore risulta successivamente inadempiente ovvero se nel frattempo risulta sottoposto ad una procedura concorsuale?

Si auspica, pertanto, nell'incertezza definitoria tra i due istituti – i cui confini si palesano quantomeno vaghi – un intervento chiarificatore dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Nulla quaestio, invece, in ordine alla statuizione relativa alla mancata indicazione della c.d. *terna dei subappaltatori* (laddove necessaria) che, secondo i medesimi giudici, potrà essere regolarizzata mediante il ricorso all'istituto del c.d. *soccorso istruttorio*.

Europeo (DGUE) approvato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016.

CORSI IN HOUSE

Ambiente Legale organizza corsi sulle più importanti tematiche ambientali direttamente presso la tua azienda o il tuo ente sulla base delle tue specifiche esigenze

I TUOI VANTAGGI

VELOCITÀ DI INFORMAZIONE



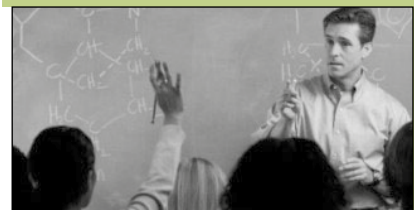
sarai sempre aggiornato sulle ultime novità normative nel campo ambientale

ZERO SPOSTAMENTI



gestirai tempi e spazi nel tuo ambiente lavorativo senza lunghi e costosi viaggi

UN DOCENTE SOLO PER TE



il vantaggio di formare tutti i dipendenti che vuoi senza costi aggiuntivi

di *Claudia Annaloro*

RIFIUTI URBANI

“Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente”

Nasce l'ARERA: l'Autorità
per l'energia, reti e ambientedi **CLAUDIA ANNALORO**Dott.ssa in Giurisprudenza-Junior Associate
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Nuovo anno, nuova Autorità. Con la legge di bilancio 2018, l'AEEGSI, l'autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, viene sostituita dall'ARERA ovvero sia l'autorità per l'energia, reti e ambiente. Fondamentale innovazione, dunque, è l'ampliamento delle competenze di tale organismo indipendente nel settore della gestione dei rifiuti. In particolare, l'art. 1, comma 527 della legge 102/2017 stabilisce che, a tale organismo, sono affidate le funzioni di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti anche differenziati, urbani e assimilati, secondo gli obiettivi propri di tale autorità ovvero sia quelli di garantire accessibilità e fruibilità del servizio in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale vigilando, al contempo, sui livelli di erogazione del servizio nonché sull'adeguamento dell'assetto infrastrutturale agli obiettivi europei in materia.

IN SINTESI

- L'art. 1 comma 527 della Legge di stabilità 2018 prevede che, l'autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, in acronimo AEEGSI, sia sostituita dalla Autorità per l'energia, reti e ambiente, in acronimo, ARERA;
- la previsione di tale modifica riguarda, nello specifico, l'ampliamento delle competenze di tale organismo, con particolare riguardo a quelle di regolazione e controllo, al settore relativo alla gestione dei rifiuti;
- scopo di tale modifica si concretizza, in sintesi, nella volontà di migliorare il ciclo di gestione dei rifiuti sull'intero territorio nazionale mediante l'attuazione dei criteri di efficienza ed economicità nonché del rispetto dei diritti degli utenti, vigilando, al contempo, sull'applicazione della normativa nazionale in materia e sull'attuazione dei principi europei in materia di diritto ambientale.

RIFIUTI URBANI

di Claudia Annaloro

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

1. Premessa

Con la Legge di bilancio 2018¹ nasce l'Autorità per l'energia, reti e ambiente, in acronimo ARERA, organismo indipendente che – così come si legge all'interno del sito istituzionale dell'Autorità – ha “il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo.”. A ben vedere, tuttavia, per comprendere a pieno i motivi dell'istituzione di tale organismo occorre procedere a ritroso nell'iter legislativo precedente a tale creazione. Ed invero, più che nascere una nuova autorità, con la legge di bilancio sopra citata l'ARERA sostituisce quella che precedentemente ad essa era, dapprima, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico in acronimo AEEGSI e, anteriormente a quest'ultima, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas in acronimo AEEG. Andiamo per ordine.

2. L'evoluzione normativa dell'autorità indipendente

Le origini della creazione di tale organismo risalgono al novembre del 1995, quando, tramite la legge 14 novembre 1995, n. 481², il Legislatore istituisce la c.d. AEEG ovvero la *Autorità per l'energia elettrica il gas*. In particolare, gli obiettivi che si intendevano, e tuttora si intendono, perseguire mediante l'istituzione di tale organismo sono espressamente elencati all'art. 1, comma 1 della citata legge il quale, invero, dispone testualmente che “Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità [...] nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. [...]”. Al fine di perseguire tali obiettivi la stessa legge aggiunge poi

all'art. 2 comma 1 che “Sono istituite le *Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, competenti, rispettivamente per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni*. [...]”.

In via generale, dunque, riassumendo quanto disposto dalla normativa in esame, le funzioni della creazione di tale organismo si concretizzavano, e tutt'ora si concretizzano, nell'attuazione dei seguenti scopi:

- promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità;
- promozione di adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività;
- garanzia di un'adeguata fruibilità e diffusione di tali servizi sull'intero territorio nazionale;
- definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti;
- tutela degli interessi di utenti e consumatori;
- garanzia del rispetto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

Al fine di perseguire tali obiettivi, dunque, tale autorità nasceva in qualità di *organismo indipendente* preposto alla *regolazione* e al *controllo* del settore di propria competenza³, ovvero, per ciò che in tal sede rileva, quello dell'energia elettrica ed il gas.

Come premesso, l'evoluzione normativa in materia e, in particolar modo, la necessità di concentrare in un unico soggetto le funzioni di regolazione e controllo di diverse tipologie di *servizi pubblici*, hanno fatto sì che le competenze dell'AEEG fossero, gradualmente, ampliate ad altri ambiti comportando, pertanto, anche la modifica dell'acronimo. Ed invero,

- dapprima mediante il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201⁴ (regolarmente noto come “*decreto salva Italia*”),
- successivamente, con il decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102⁵,
- e, da ultimo, tramite la legge di bilancio del 2018

all'AEEG sono stati affidate, oltre le competenze in materia di energia elettrica e gas, ulteriori funzioni di

1 Legge 27 dicembre 2017, n. 102 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*.

2 Legge 14 novembre 1995, n. 481 *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*.

3 Art. 2 comma 5 della legge 481/1995: “Le Autorità operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza”.

4 Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*.

5 Decreto Legislativo 4 luglio 2014, n. 102. *Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE*.

di Claudia Annaloro

RIFIUTI URBANI

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

regolazione e controllo,

- nel settore dei *servizi idrici*,
- in materia di *teleriscaldamento e teleraffrescamento*,
- e, da ultimo, in quello della *gestione dei rifiuti*.

Procedendo per ordine, il primo ampliamento delle competenze dell'AEEG avviene mediante il sopra citato decreto legge 201/2011, il quale, invero, ai all'art. 21 (*Soppressione enti e organismi*) comma 19 dispone testualmente che: “Con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. [...]”.

A seguito di tale modifica, dunque, l'originaria *Autorità per l'energia elettrica e il gas* ha acquisito il nominativo di *Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico* modificando il proprio acronimo in AEEGSI. In particolare a tale autorità, oltre le competenze in materia di gas ed energia elettrica, sono state affidate specifiche competenze in materia di *captazione dell'acqua, potabilizzazione, adduzione, distribuzione, manutenzione e regolazione del sistema fognario e depurazione delle acque*.

Succede a tale modifica un nuovo ampliamento delle competenze dell'autorità nel luglio del 2014, quando con il d.lgs. 102/2014 è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva europea 2012/27/UE in materia di promozione dell'efficienza energetica. Ebbene, nello specifico, il citato decreto ha attribuito all'Autorità precipe funzioni in materia di *teleriscaldamento e teleraffrescamento*. In particolare, in tale ambito la stessa esercita attualmente i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, nonché i poteri sanzionatori di cui all'articolo 16 del D.Lgs. n. 102/2014.

Successivamente a tali ampliamenti di competenze, giungiamo all'ultima modifica dell'assetto organizzativo e delle competenze dell'Autorità avvenuta mediante la citata legge di bilancio 102/2017. In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, tramite tale norma all'Autorità indipendente sono state attribuite specifiche funzioni di *regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti*, anche differenziati, urbani ed assimilati.

Quale dunque le novità che giustificano tale cambiamento?

2. Le nuove funzioni di ARERA in ambito di gestione dei rifiuti

Al fine di rispondere alla domanda conclusiva del

precedente paragrafo occorre prendere le mosse dal testo della legge ampliativa delle competenze dell'autorità indipendente, determinando, come premesso, la modifica dell'acronimo in ARERA, ovvero l'articolo 1, comma 527 della legge di bilancio il quale, invero, dispone testualmente che “Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di:

- a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;
- b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;
- d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;
- e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei

RIFIUTI URBANI

di Claudia Annaloro

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

- capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;*
- g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
 - h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;*
 - i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;*
 - l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;*
 - m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione;*
 - n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta”.*

A tale norma, deve aggiungersi quanto previsto dal successivo comma 528 il quale dispone testualmente che: “La denominazione «Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico» è sostituita, ovunque ricorre, dalla denominazione «Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente» (ARERA). I componenti di detta Autorità sono cinque, compreso il presidente, e sono nominati, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481, su proposta del Ministro dello sviluppo economico d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. [...]”.

Alla luce della normativa in esame, dunque appare evidente che, in via generale, l'ampliamento delle competenze dell'Autorità al settore della gestione dei rifiuti non modifica l'assetto organizzativo della stessa. Ed invero, l'organismo resta un soggetto indipendente che svolge le proprie funzioni con i medesimi poteri attribuiti e perseguendo le stesse finalità e gli stessi obiettivi definiti dalla prima legge istitutiva, ovverosia la sopracitata legge 481/1995. L'operato della stessa, dunque, è volto, anche nel settore della gestione dei rifiuti, a garantire accessibilità e fruibilità del servizio in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale vigilando, al contempo, sui livelli di erogazione del servizio nonché sull'adeguamento dell'assetto infrastrutturale agli obiettivi europei in materia.

Ciò premesso dunque, al fine di verificare i poteri di tale organismo occorre far riferimento a quanto disposto dalla legge istitutiva 481/1995, la quale, infatti, all'art. 2 comma 12 prevede un lungo elenco

delle funzioni attribuite a tale autorità e del quale, di seguito, si riportano i principali punti. In particolare, l'ARERA – nel perseguire le proprie finalità – svolge le seguenti funzioni:

- intrattiene regolari rapporti con il Governo e i Ministri competenti in materia mediante la formulazione di osservazioni e proposte sui servizi da assoggettare ad autorizzazione e concessione;
- verifica che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi siano attuate nel rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza;
- stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base e si pronuncia, inoltre, sulle eventuali proposte di aggiornamento delle tariffe da parte degli operatori;
- emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni;
- controlla lo svolgimento dei servizi tramite poteri di ispezione, accesso, acquisizione dei documenti e delle notizie utili determinando altresì i casi di indennizzo automatico in favore dell'utente nel caso in cui il soggetto esercente il servizio non rispetti le clausole contrattuali ovvero eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori rispetto a quelli previsti;
- definisce i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e alla singola prestazione;
- assicura la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di erogazione dei servizi;
- valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori, singoli e associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali, ove opportuno, può intervenire imponendo modifiche alle modalità di esercizio ovvero la modifica del regolamento di servizio;
- verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare parità di trattamento degli utenti, continuità nella prestazione dei servizi nonché agevolità modalità di accesso degli utenti agli uffici ovvero alla predisposizione di istanze e reclami;
- propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione;
- verifica che ogni soggetto esercente il servizio adotti una carta di servizio pubblico con l'indicazione degli standards dei singoli servizi e ne verifica il rispetto.

di Claudia Annaloro

RIFIUTI URBANI

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

Tale funzioni, sono altresì integrate dalle previsioni di cui al comma 20, a norma del quale l'Autorità:

- richiede ai soggetti esercenti informazioni e documenti circa lo svolgimento delle attività di propria competenza;
- vigila sul rispetto degli atti di cui al comma 36 (a norma del quale l'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente il servizio) e il comma 37 (a norma del quale il soggetto esercente il servizio predispone un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla legge istitutiva);
- irroga sanzioni amministrative, salvo che il fatto non costituisca reato, nell'ipotesi di inosservanza dei propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazioni di controlli;
- ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi nei confronti dell'utente;
- può adottare, nell'ambito di procedure di conciliazione o arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.

Come è evidente, dunque, ARERA è titolare di numerosi funzioni e poteri che la rendono, di fatto, attrice protagonista del regolare funzionamento dell'erogazione dei servizi pubblici in materia di gas ed energia elettrica, servizio idrico e, all'aprirsi del nuovo anno, anche del settore della gestione dei rifiuti urbani e assimilati⁶.

In proposito si osservi che la previsione di ampliare le competenze dell'autorità indipendente anche al settore della *gestione dei rifiuti* era già contenuta all'interno dell'art. 16 dello schema di decreto legislativo⁷ recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferito al Governo dagli articoli 16 e

19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (*"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* c.d. *"legge Madia di riforma della PA"*). Tale decreto, tuttavia, è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 261/2016⁸ e, dunque, ritirato dal Governo.

Quali sono dunque le novità apportate dalla Legge di Bilancio 2018 in termini di nuove competenze? Ebbene, da una analisi sommaria della nuova normativa, l'elenco delle funzioni attribuite ad ARERA in materia di gestione di rifiuti, contempla, a grandi linee, le medesime funzioni attribuite dalla stessa dalla legge istitutiva in materia di gas ed energia elettrica e, successivamente, di servizi idrici. A ben vedere, tuttavia, alla luce di una analisi maggiormente approfondita si evince che talune funzioni specificamente destinate al settore dei rifiuti appaiono rivoluzionare rispetto ai previgenti poteri di controllo e regolazione del settore. In particolare, non si può non fare espressa menzione:

- delle previsioni di cui al punto f) e al punto g) espressamente riferite al potere dell'autorità di predisporre ed aggiornare un *metodo tariffario* dei corrispettivi del *servizio integrato dei rifiuti* e dei *singoli servizi* che costituiscono attività di gestione sulla base della valutazione dei *costi efficienti* e del principio cardine ambientale *"chi inquina paga"* (chiaramente ispirato ad una logica di incentivazione degli operatori economici all'adozione di misure operative attente al rispetto dell'ambiente) mediante il metodo del c.d. *price cap*⁹, il quale in sostanza, impone alle imprese eroganti il servizio un tetto massimo di variazione dei prezzi. Non solo, alla stessa altresì è affidato il compito di fissare i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, nella logica di un sistema univoco di fissazione dei prezzi che assicuri trasparenza di gestione;
- della complessità delle previsioni che riguardano la funzione dell'ARERA di vigilare sul rispetto delle norme di *conoscenza* e *trasparenza* delle modalità di erogazione del servizio nonché, so-

⁶ Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda inoltre Fimiani P.; *"Con la legge di bilancio nasce l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)"*; su Rivista Rifiuti febbraio 2018 (n. 258).

⁷ Atto del Governo 308.

⁸ Secondo la quale il Governo deve dare attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella Legge delega alla stregua di trattative con Regioni e enti locali attraverso lo strumento dell'intesa nella Conferenza Unificata Stato-Regioni. Si trattava, quindi, di una illegittimità sanabile dal Governo attraverso l'adozione di misure correttive che assicurino il principio di leale collaborazione.

⁹ *Metodo di regolazione dei prezzi dei servizi pubblici volto a vincolare il tasso di crescita di un aggregato di prezzi o tariffe. Il regolatore stabilisce il massimo saggio a cui un insieme di prezzi è autorizzato a crescere per un certo numero di anni e nel rispetto di questo vincolo aggregato l'impresa è libera di fissare i prezzi e le tariffe che desidera.* Definizione tratta da www.treccani.it

RIFIUTI URBANI

di Claudia Annaloro

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

prattutto, delle norme in materia di tutela degli utenti anche mediante la valutazione di *reclami istanze e segnalazioni* presentati dagli stessi e la gestione delle *controversie* tra utenti e soggetti esercenti. In particolare su tale previsione, si consideri che, fino ad oggi, tali incombenze erano prettamente di competenza dei comuni. L'accentramento delle stesse in capo ad unico organismo nazionale, dunque, è da accogliersi con favore, nella speranza che una gestione centrale di tali funzioni comporti, da un lato, una vigilanza orizzontale su tutto il territorio nazionale delle modalità di gestione del servizio e, dall'altro, regole univoche di trattamento di tutti gli utenti, scongiurando, tuttavia, l'ipotesi che una mole di lavoro così vasta riservata ad un unico soggetto, non renda, di fatto, più complessa e confusionaria la corretta gestione delle ben note problematiche relative alla gestione dei rifiuti;

- della importantissima previsione di cui al punto e) relativa alla definizione di schemi di contratti di cui all'art. 203 del Testo Unico Ambientale¹⁰ rubricato, per l'appunto, "*Schema tipo di contratti di servizio*". Tale disposizione, com'è facile evincere, ha il chiaro obiettivo di rendere uniforme il livello di qualità di erogazione del servizio di gestione dei rifiuti sull'intero territorio nazionale, ad oggi caratterizzato, come noto, da rilevanti distinzioni di prestazione;
- delle generali previsioni che impongono alla nuova Autorità di svolgere un ruolo propositivo e di controllo in ordine al rispetto della normativa nazionale in materia di gestione dei rifiuti nonché di segnalazione di eventuali inadempienze o gravi violazioni;
- e, infine, della previsione a norma della quale l'Autorità è tenuta a redigere una relazione sull'attività svolta da inviare alle Camere con cadenza annuale.

Al fine di attuare quanto sopra è stato previsto che la copertura degli *oneri* derivanti dallo svolgimento delle nuove competenze attribuite all'autorità indipendente sia assicurata mediante l'attribuzione ad ARERA di un contributo di importo non superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, ver-

sato dai soggetti esercenti il servizio di gestione dei rifiuti.

Inoltre, al fine di permettere all'autorità lo svolgimento delle nuove attribuzioni è previsto un incremento della pianta organica pari a 25 unità di ruolo, di cui almeno il 50% deve essere individuato utilizzando le graduatorie in essere alla data di entrata in vigore delle disposizioni relative alle selezioni pubbliche indette dalla precedente Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico AEEGSI. Ebbene, all'aprirsi del nuovo anno e nella logica dell'attuazione delle nuove funzioni gestionali e di controllo in tema di rifiuti ARERA ha immediatamente dato segno della propria operatività¹¹, emanando il 4 gennaio 2018 la Delibera recante il titolo "*Avvio delle necessarie attività funzionali alla prima operatività dei compiti di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati, attribuiti all'autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), ai sensi dell'articolo 1, commi da 527 a 530, della legge 27 dicembre 2017, n. 205*".

Significativi in tal senso, all'interno della delibera di cui sopra, i punti relativi a:

- la definizione di ipotesi di revisione dell'attuale *assetto organizzativo* di ARERA, in particolare della nuova Area Ambiente per l'adeguamento dello stesso alle nuove competenze di regolazione e controllo in tema di gestione di rifiuti;
- la stima degli *importi* necessari al funzionamento delle attività dell'Autorità in materia di ciclo dei rifiuti;
- la ricognizione della situazione fattuale del settore e della segmentazione delle singole attività nel ciclo dei rifiuti;
- la mappatura degli operatori e degli *stakeholders* nel settore del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati;
- la richiesta di *informazioni* agli operatori per la prima costituzione della piattaforma di informazione della regolazione;
- l'estensione della *collaborazione*, da attuarsi sin da subito, tra l'Autorità e la Guardia di finanza nel settore del ciclo dei rifiuti.

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

11 In merito si segnala inoltre che, il Consiglio dei Ministri ha emanato un apposito Decreto Legge, dl 10 aprile 2018 n. 30, recante le misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambienti (ARERA), il quale, invero, all'art. 1 dispone testualmente che "*1. I componenti l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente nominati con decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2011 continuano ad esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino alla nomina dei nuovi componenti la predetta Autorità e, comunque, non oltre il novantesimo giorno dall'insediamento del primo Governo formato successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.*"

di Claudia Annaloro

RIFIUTI URBANI

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

A tale primo provvedimento si aggiungano inoltre le recenti Delibere¹² emanate dall'Autorità e relative specificatamente a:

- il processo di revisione dell'assetto organizzativo dell'Autorità mediante l'introduzione di una apposita Divisione Ambientale con, al suo interno, una specifica Direzione (Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati);
- le nomine dei soggetti preposti alle tre Direzioni (Direzione Teleriscaldamento e Teleraffreddamento, Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati, Direzione Comunicazione Specialistica e Mass Media) nonché ai procedimenti di selezione e acquisizione del nuovo personale necessario allo svolgimento delle funzioni della Direzione Ambiente;
- l'avvio di un procedimento per l'adozione di provvedimenti di competenza dell'Autorità in materia di regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti nonché di dotare, i soggetti preposti, dei poteri necessari per: a) convocare riunioni tecniche con i soggetti e le associazioni rappresentativi di determinati interessi; b) acquisire informazioni utili e ritenute necessarie per l'espletamento delle nuove funzioni; c) richiedere ai soggetti esercenti il servizio le informazioni funzionali all'adozione di provvedimenti di competenza dell'autorità in materia di rifiuti;
- la prima gestione temporanea di reclami, istanze e segnalazioni degli utenti nel settore dei rifiuti pervenuti all'Autorità.

Ebbene, svolta l'analisi di cui sopra in materia di nuove attribuzioni e assetto organizzativo della novellata autorità indipendente, si consenta, a questo punto di svolgere una breve e conclusiva riflessione sul tema specifico delle competenze.

Come osservato dalla più attenta dottrina¹³, infatti, alla luce delle competenze attualmente attribuite all'organismo indipendente viene spontaneo chiedersi, in via generale, a quale soggetto fossero affidate le funzioni di regolazione e controllo della gestione dei rifiuti prima della modifica dell'AEEG-SI in ARERA e, nello specifico, quali sono i rapporti tra l'attuale organismo e i soggetti prima competenti.

Ebbene, la risposta a tale domanda è reperibile, ol-

tre che da una breve analisi della normativa in materia, dall'interessante Dossier sulla Legge di Bilancio 2018 pubblicato dalla Camera dei Deputati e rubricato *"profili di interesse della VIII Commissione Ambiente"*, il quale, peraltro, si rivela utile visionare per comprendere le ragioni giuridiche ed operative dell'ampliamento delle competenze dell'autorità indipendente al settore della gestione dei rifiuti.

Dunque, così come si legge dal documento sopra citato nel commento relativo all'istituzione del nuovo organismo, il soggetto predecessore di ARERA in materia di controllo e vigilanza nel settore della *gestione di rifiuti* era l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, istituito dall'art. 2, comma 29-bis del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4¹⁴.

Ed invero, tale norma ha introdotto, all'interno del Testo Unico Ambientale, l'art. 206 bis che, in origine, così disponeva: *"Al fine di garantire l'attuazione delle norme di cui alla parte quarta del presente decreto con particolare riferimento alla prevenzione della produzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti ed all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente, è istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti, in appresso denominato Osservatorio. L'Osservatorio svolge, in particolare, le seguenti funzioni:*

- a) vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;*
- b) provvede all'elaborazione ed all'aggiornamento permanente di criteri e specifici obiettivi d'azione, nonché alla definizione ed all'aggiornamento permanente di un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti, anche attraverso l'elaborazione di linee guida sulle modalità di gestione dei rifiuti per migliorarne efficacia, efficienza e qualità, per promuovere la diffusione delle buone pratiche e delle migliori tecniche disponibili per la prevenzione, le raccolte differenziate, il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti;*
- c) predispone il Programma generale di prevenzione di cui all'articolo 225 qualora il Consorzio nazionale imballaggi non provveda nei termini previsti;*

12 Delibera 2 febbraio 2018, n. 57; Delibera 2 febbraio 2018, n. 58; Delibera 7 febbraio 2018, n. 59; Delibera 5 aprile 2018, n. 226; Delibera 5 aprile 2018, n. 197.

13 Galassi G.; *Le "altre" disposizioni ambientali della legge di Bilancio 2018*, Riv.Giur. Ambiente Legale Digesta

14 Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.*

RIFIUTI URBANI

di Claudia Annaloro

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

- d) *verifica l'attuazione del Programma generale di cui all'articolo 225 ed il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio;*
- e) *verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie;*
- f) *verifica livelli di qualità dei servizi erogati;*
- g) *predisporre, un rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio e ne cura la trasmissione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”.*

Come osservato dal Dossier sopra citato, l'istituzione dell'Osservatorio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare era finalizzata, nello specifico, a garantire l'attuazione delle norme di cui alla Parte IV del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia di gestione dei rifiuti), con particolare riferimento alla prevenzione della produzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti e all'efficacia, all'efficienza e all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

L'istituzione di tale organismo, tuttavia, non ha avuto durata molto lunga, ed invero la riforma attuata dalla legge Green Economy¹⁵ ha mutato il testo dell'art. 206-bis apportando due importanti modifiche:

- da un lato, ha soppresso l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti trasferendo le competenze ad esso affidate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; e
- dall'altro, ha ampliato dell'elenco delle competenze di cui sopra con le seguenti funzioni:
 - elaborazione di parametri per l'individuazione dei costi standard e la definizione di un sistema tariffario equo e trasparente basato sul principio dell'ordinamento dell'Unione europea “*chi inquina paga*” e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento;
 - elaborazione di uno o più schemi tipo di contratto di servizio tra le autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato dei rifiuti;
 - verifica del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in materia di rifiuti.

Ebbene, alla luce di una analisi congiunta tra la disposizione di cui sopra (art. 260-bis del TUA attualmente vigente) e l'elenco delle competenze affidate ad ARERA dalla legge di bilancio 2018 risulta evidente che sussiste un chiaro rapporto di *conflittualità* tra le due normative.

Ed invero, tanto l'ARERA quanto il Ministero dell'Ambiente risultano oggi competenti in diversi settori relativi alla *gestione dei rifiuti* tra i quali, in particolare, assumono rilevante importanza:

- il potere di verifica e predisposizione dei costi del servizio;
- il compito di elaborare contratti tipo tra le autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato dei rifiuti; nonché da ultimo
- l'accertamento del rispetto della normativa europea in materia.

Di tale incongruenza, in ogni caso, non è rimasto silente il Legislatore, il quale, invero, a conclusione del commento sull'istituzione del nuovo organismo di cui al Dossier sopra citato ha sottolineato tale circostanza affermando testualmente che “*Andrebbe valutata l'opportunità di prevedere l'abrogazione dell'articolo 206-bis del d.lgs. 152/2006, che disciplina le funzioni in materia di vigilanza sul settore dei rifiuti*”.

Alla luce di tali affermazioni, dunque, rimaniamo in attesa di nuove evoluzioni normative in materia che rendano l'autorità indipendente ARERA, si presume, unico soggetto competente nello svolgimento delle funzioni di regolazione e controllo in materia di *gestione dei rifiuti*.

CONCLUSIONI

L'istituzione di un nuovo organismo centrale competente nelle funzioni di regolazione e controllo della gestione dei rifiuti è da accogliere con favore se, nell'ottica di uniformazione dei criteri di funzionamento di tale settore su tutto il territorio nazionale, si prende in considerazione la circostanza per cui, ad oggi, ci troviamo di fronte ad un alternarsi tra realtà territoriali di gestione dei rifiuti virtuose e attente agli obiettivi nazionali ed europei in materia a, purtroppo, tristi panorami caratterizzati da profonde carenze di gestione e, talvolta, gravi violazioni della normativa. Si osservi che, già nella relazione annuale dell'Autorità dell'anno 2016, il presidente della stessa Guido Bortoni si esprimeva sul tema

15 Art. 29 della legge n. 221 del 2015.

di Claudia Annaloro

RIFIUTI URBANI

dell'istituzione di ARERA affermando testualmente che: *“Dopo venti anni dall'istituzione di questa Autorità si va contemplando un disegno razionale, [...] che vedrà il Regolatore svolgere la propria azione su tre poli tra loro intimamente intrecciati. L'energia caratterizzata dai suoi mercati e dalla dimensione europea; l'ambiente dalle economie circolari a beneficio della qualità della vita dei cittadini; le reti energetiche ed ambientali, infrastrutture simbolo di coesione e strumento di fruizione sul territorio dei servizi di interesse economico generale. La nuova cifra dell'Autorità troverà posto nella rinnovata diciture istituzionale sin qui proposta: Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, dall'acronimo palindromo ARERA. Questo assetto è anche segno di trasformazione e crescita per l'Italia. Trasformazione: verrà realizzata nella regolazione la partnership energia-ambiente con le sue declinazioni verticali per singola filiera e le accresciute integrazioni orizzontali eco-energetiche, rilanciando una visione sostenibile della regolazione per la Transizione energetica italiana. Crescita, cioè più investimenti materiali ed immateriali nei servizi. Con il nuovo perimetro, resteranno invece, immutate le finalità da sempre perseguite da questa Autorità: promozione della concorrenza; stimolo all'efficienza ed alla qualità nei servizi; tutela dei consumatori e utenti.”*¹⁶. Premessi tali buoni propositi, tuttavia, non può non segnalarsi che le problematiche connesse alla gestione dei rifiuti, come noto, sono numerose e particolarmente complesse. L'accentramento delle funzioni di regolazione e controllo, così come sopra espone, presso un unico organismo potrebbe dunque creare i presupposti per una inefficienza di gestione alla quale contribuisce, in particolar modo, la mancanza di adeguati strumenti operativi. Chiaramente, data la recente creazione del nuovo organismo appare di fatto impossibile esprimere un giudizio sull'operato dell'autorità in materia di rifiuti, tuttavia, alla luce della Delibera sopra citata è sicuramente da accogliere con favore l'atteggiamento propositivo dell'autorità. Ciò premesso, tuttavia, si permetta una riflessione finale sul chiaro conflitto normativo tra l'attribuzione delle nuove funzioni in materia di gestione di rifiuti alla novellata autorità, completa di tutte le competenze in narrativa espone, e l'art. 206-bis del TUA, il quale attualmente stabilisce che le più importanti funzioni in materia di regolazione e controllo in materia di gestione di rifiuti (si pensi alla fissazione della tariffa di servizio ovvero alla predisposizione di contratti tipo di erogazione

dello stesso) siano di competenza, invece, del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Su tale punto, dunque, si attendono novelle normative che assicurino l'accentramento delle competenze su unico soggetto, ci si riferisce chiaramente all'autorità indipendente, scongiurando in tal senso ipotesi di conflitti di attribuzione su un tema, quello della gestione di rifiuti, già di per se caratterizzato da profonde problematiche di regolazione e controllo.

Nasce l'ARERA: l'Autorità per l'energia, reti e ambiente

La corretta Gestione dei Rifiuti: tra novità normativa e prassi

- MILANO 6 Giugno 2018
- BOLOGNA 7 Giugno 2018
- ROMA 12 Giugno 2018

DOCENTI:

Avv. Daniele Carissimi
Avv. Chiara Fiore

COSTO DEL CORSO:
199,00 (IVA ESCLUSA)

**VUOI PARTECIPARE GRATUITAMENTE
AI NOSTRI CORSI DI FORMAZIONE?**

SOTTOSCRIVI un abbonamento TRIENNALE alla rivista *“Ambiente Legale Digesta”* e partecipa GRATUITAMENTE* ai nostri corsi di formazione** per tutta la durata del tuo abbonamento

* Per conoscere i corsi compresi nell'offerta vai alla pagina internet:

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>

** La partecipazione è condizionata alla sottoscrizione di un abbonamento triennale e per tutta la durata dello stesso. L'offerta è valida per un solo corsista per azienda per ogni corso ed è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese.

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

¹⁶ Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico – 21 giugno 2016, Roma.

RESPONSABILITÀ

Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

“Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”

Circolare Ministeriale del 15 Marzo 2018, n. 4064

ABSTRACT

Una buona gestione degli stoccaggi negli impianti che gestiscono rifiuti si confronta con il diffuso problema dell'eventualità di incendi. Soccorrono, allora, i criteri operativi predisposti dal Ministero dell'Ambiente che si concretano anche in percorsi utili per la gestione di situazioni critiche: le *“Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”* del 15 marzo 2018.

Per una gestione ottimale, l'attività svolta negli impianti di gestione dei rifiuti deve rispondere alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché alle norme generali di prevenzione degli incendi, che impongono al datore di lavoro di valutare tutti i rischi connessi all'esercizio dell'impianto, adottando le conseguenti misure di prevenzione e protezione.

Dopo un approfondimento sul quadro autorizzativo degli stoccaggi di rifiuti, il documento affronta la prevenzione del rischio negli impianti di gestione dei rifiuti, le prescrizioni generali da richiamare negli atti autorizzativi e la concreta modalità di gestione. Naturalmente si parla anche dei controlli.

IN SINTESI

- Lo stoccaggio di rifiuti, inteso sia come operazioni di smaltimento sia come operazioni di recupero, può essere eseguito da un impianto autorizzato attraverso l'autorizzazione integrata ambientale, attraverso la procedura ordinaria ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06, ovvero, per la sola operazione di recupero, attraverso la procedura semplificata di cui all'art. 216 del d.lgs. 152/06;
- l'attività svolta negli impianti di gestione dei rifiuti deve rispondere alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché alle norme generali di prevenzione degli incendi, che impongono al datore di lavoro di valutare tutti i rischi connessi all'esercizio dell'impianto, adottando le conseguenti misure di prevenzione e protezione;
- devono essere individuati i requisiti tecnici ed organizzativi obbligatori per tutti gli impianti che effettuano gestione dei rifiuti, nonché gli accorgimenti operativi cui i gestori devono attenersi per assicurare lo svolgimento delle attività in sicurezza;
- esiste una precisa modalità di gestione;
- fondamentale è l'attività di controllo.



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

IL DIRETTORE GENERALE

Regioni e Province autonome
Indirizzi in elenco

ISPRA
protocollo.ispra@ispra.legalmail.it

Ministero della Difesa
udc@postacert.difesa.it

Ministero dell'Interno
gabinetto.ministro@pec.interno.it

Dipartimento della Pubblica Sicurezza
segrdipartimento.ps@pecps.interno.it
dipps.558uffcoordffpp@pecps.interno.it

Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso
pubblico e della Difesa civile
segreteria.capodipartimento@cert.vigilfuoco.it

Comando dei Carabinieri per la tutela
dell'ambiente
tacdo@carabinieri.it

E p.c. Alla Commissione parlamentare di
inchiesta sulle attività illecite connesse al
ciclo dei rifiuti
On. Chiara Braga
Braga_c@camera.it

Al Capo di Gabinetto
segreteria.capogab@pec.minambiente.it

OGGETTO: Circolare ministeriale recante “Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”

Risulta noto che tutto il territorio nazionale è stato recentemente interessato da diffusi e frequenti episodi di incendi in impianti di trattamento di rifiuti, di maggiore o minore gravità. Tale fenomeno, nel destare forte preoccupazione in tutta la popolazione direttamente ed indirettamente interessata dai predetti episodi, ha reso necessario un confronto tra questo Dicastero unitamente al Dipartimento dei vigili del fuoco, alle amministrazioni regionali ed alle agenzie ambientali maggiormente interessate, per individuare in sinergia le più opportune iniziative atte a prevenire, o quanto meno a ridurre, i rischi connessi allo sviluppo di incendi presso impianti che gestiscono rifiuti.

In questo senso è stato definito il documento che segue, di cui si prega dare la massima diffusione a tutte le strutture territoriali di competenza in grado di eseguire controlli.

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

Linee guida per la gestione operativa
degli stoccaggi negli impianti di gestione
dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

RESPONSABILITÀ

Pag.2/13

Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

1. Premessa

A seguito dei numerosi incendi che nell'ultimo periodo hanno interessato diversi impianti di gestione dei rifiuti, con conseguenti ripercussioni sulla gestione dell'intero sistema paese, è stato convenuto, in accordo con le Autorità territoriali e con gli Enti di controllo preposti, di individuare alcune aree di approfondimento per la definizione di criteri operativi utili per una gestione ottimale degli stoccaggi negli impianti che gestiscono rifiuti.

Sono richiamati alcuni importanti concetti già ampiamente definiti nell'ambito delle linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione dei rifiuti in vigore, relative allo stoccaggio ed alla movimentazione dei rifiuti.

Pertanto, di seguito si elencano percorsi utili per la gestione delle situazioni critiche, da implementare a cura delle Autorità preposte.

2. Contesto autorizzativo degli stoccaggi dei rifiuti

Lo stoccaggio di rifiuti, inteso sia come operazioni di smaltimento sia come operazioni di recupero, può essere eseguito da un impianto autorizzato attraverso l'autorizzazione integrata ambientale, attraverso la procedura ordinaria ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152/06, ovvero, per la sola operazione di recupero, attraverso la procedura semplificata di cui all'art. 216 del d.lgs. 152/06.

La pluralità delle procedure amministrative previste dal legislatore nazionale, cui conseguono provvedimenti amministrativi espressi o taciti da parte delle differenti autorità competenti, può comportare una disomogenea applicazione, da parte dei gestori degli impianti, delle modalità operative e delle buone pratiche comportamentali per una gestione ottimale e in sicurezza degli impianti ove vengono effettuati stoccaggi di rifiuti.

Ne consegue l'importanza della individuazione puntuale del contesto autorizzativo ed operativo di tali attività, ad utilizzo dei gestori, delle autorità competenti al rilascio degli atti autorizzativi, e delle autorità preposte ai controlli.

Resta inteso che, qualora lo stoccaggio di rifiuti annoveri un'attività di cui all'allegato I al d.P.R. 151/2011, si dovrà dare corso agli adempimenti ai fini della sicurezza antincendi previsti dagli artt. 3 e 4 del predetto decreto.

3. Prestazione delle garanzie finanziarie

Con riferimento alle garanzie finanziarie di cui all'art. 208, comma 11 lett. g) risulta necessario che la garanzia finanziaria prestata dal richiedente l'autorizzazione sia commisurata, oltre che alla capacità autorizzata e alle tipologie dei rifiuti stoccati (pericolosi e non pericolosi), anche allo specifico rischio di incendio correlato alle tipologie di rifiuti autorizzati.

Si ritiene inoltre, opportuno che le Autorità competenti estendano l'obbligo di prestazione di idonee garanzie finanziarie anche agli impianti che operano in procedura semplificata come peraltro è già previsto in molte regioni.

4. La prevenzione del rischio negli impianti di gestione dei rifiuti

L'attività svolta negli impianti di gestione dei rifiuti deve rispondere alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché alle norme generali di prevenzione degli incendi, che impongono al datore di lavoro di valutare tutti i rischi connessi all'esercizio dell'impianto, adottando le conseguenti misure di prevenzione e protezione.

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 - 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

In tale contesto, all'innesco di un incendio nell'ambito di un impianto, come al verificarsi di una qualunque emergenza, devono seguire tutte le opportune azioni previste nel piano di gestione dell'emergenza, anche in conseguenza dei possibili rischi di natura chimico-biologica.

Tuttavia, prioritariamente alla corretta gestione della fase operativa dell'emergenza, assume grande importanza l'attività della prevenzione del rischio, attraverso:

- l'ottimizzazione delle misure organizzative e tecniche nell'ambito di ciascun impianto in cui vengono effettuati stoccaggi di rifiuti;
- l'adeguata formazione del personale che opera negli impianti;
- l'utilizzo di sistemi di monitoraggio e controllo;
- l'adeguata manutenzione delle aree, dei mezzi d'opera e degli impianti tecnologici, nonché degli eventuali impianti di protezione antincendi.

Ovviamente la natura del rischio, e le conseguenti azioni di prevenzione da adottare, dipendono dalla tipologia di rifiuto e di attività che si svolgono all'interno di un determinato impianto. Analizzare le diverse casistiche esula dalle finalità del presente documento, che invece ha come scopo quello di definire in via generale le buone pratiche per una gestione ottimale degli impianti adibiti alla gestione dei rifiuti, e di fornire a tutte le autorità in grado di eseguire attività di controllo, adeguati strumenti anche per verifiche di tipo più speditivo.

Indubbiamente una migliore organizzazione della viabilità interna e degli spazi, di modo da differenziare le aree di lavoro, oltre a limitare l'incidenza dei rischi infortunistici può anche contribuire a mitigare altre tipologie di rischio o, quantomeno, a contenere i danni in caso di incendio, soprattutto se è prevista una vera e propria compartimentazione di tali aree.

In questo senso, differenziare le aree destinate allo stoccaggio dei rifiuti per categorie omogenee, in relazione alla diversa natura delle sostanze pericolose eventualmente presenti, rappresenta un'azione di prevenzione fondamentale.

Anche una corretta modalità di stoccaggio dei rifiuti, differenziata in base alla loro natura solida o liquida, si inserisce nel quadro generale dell'azione di prevenzione del rischio.

Mentre i rifiuti liquidi devono essere stoccati in serbatoi ovvero contenitori a norma, in possesso di adeguati requisiti di resistenza, in relazione alle proprietà chimico-fisiche ed alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti stessi, opportunamente etichettati e dotati dei sistemi di sicurezza, con particolare riferimento al posizionamento in bacini a tenuta per contenimento di eventuali sversamenti in fase di movimentazione dei contenitori o di rottura dei medesimi, i rifiuti di natura solida possono essere stoccati anche in cumuli di altezza variabile.

Per evitare eventuali fenomeni di autocombustione, ovvero ridurre i rischi e i danni conseguenti a possibili incendi o crolli, è opportuno garantire un'adeguata ventilazione degli ambienti, limitare le altezze dei cumuli, e assicurare che i quantitativi di rifiuti in ingresso all'impianto siano limitati a quelli autorizzati, ed effettivamente gestibili.

A questo occorre aggiungere che il personale nell'impianto deve essere adeguatamente formato, anche in relazione al contrasto del rischio incendio, di modo da svolgere le specifiche attività nel pieno rispetto delle norme di sicurezza sotto la supervisione di un direttore operativo cui spetta un ruolo di controllo generale.

Negli impianti deve essere sempre presente e funzionante l'impianto antincendio, ed essere effettuati regolari controlli a cura dello stesso gestore, anche attraverso sistemi di monitoraggio in continuo.

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 - 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

RESPONSABILITÀ

Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

Pag.4/13

Risulta, infatti che, se i rifiuti vengono mantenuti entro livelli di temperatura e umidità appropriati per il relativo processo, i rischi di combustione spontanea possono essere limitati al minimo, in particolare laddove il trattamento avvenga all'aperto.

Infine, ma non a titolo esaustivo, è fondamentale che il gestore assicuri la regolare manutenzione delle aree, sia adibite agli stoccaggi sia all'eventuale trattamento dei rifiuti, e degli impianti in base alle cadenze stabilite dal costruttore ovvero dalla legge.

Tutte queste attività che caratterizzano nel loro insieme l'azione di prevenzione, possono essere inserite sotto forma di prescrizioni gestionali da richiamare negli atti autorizzativi o nelle autocertificazioni per l'inizio di attività, meglio analizzate nel successivo capitolo.

Da ultimo si evidenzia che le operazioni di stoccaggio sono finalizzate alla costituzione di idonee partite sia per tipologia che, soprattutto, per quantità destinate al trasporto presso impianti che effettuano le successive operazioni di recupero/smaltimento.

Lasciare che lo stoccaggio sia procrastinabile all'infinito non può che ingenerare rischi di:

- a) abbandono del cumulo rifiuti per aumento nel tempo dei costi di smaltimento non coperti dagli introiti del primo ritiro;
- b) aumento della possibilità che si innescino reazioni che modifichino la natura del rifiuto, del suo pericolo intrinseco o che intacchino l'integrità del contenitore.

Si ritiene pertanto indispensabile porre un limite temporale allo stoccaggio delle singole partite di rifiuto in ingresso all'impianto.

Peraltro la mera operazione di stoccaggio non può dare origine a rifiuti di natura e/o CER diversi e pertanto i tempi di sosta sono facilmente verificabili attraverso i registri di carico e scarico.

5. Prescrizioni generali da richiamare negli atti autorizzativi

Devono essere individuati i requisiti tecnici ed organizzativi obbligatori per tutti gli impianti che effettuano gestione dei rifiuti, nonché gli accorgimenti operativi cui i gestori devono attenersi per assicurare lo svolgimento delle attività in sicurezza.

Resta inteso che tali requisiti e accorgimenti possono anche differenziarsi in base alla tipologia di rifiuti e di trattamento eventualmente effettuato da ciascun impianto.

Spetta conseguentemente all'autorità competente la valutazione delle prescrizioni più appropriate da inserire negli atti autorizzativi di competenza. Laddove, invece, l'operatività di un impianto non sia subordinata ad un procedimento autorizzativo espresso, spetta comunque all'autorità competente l'adeguamento della modulistica di autocertificazione che il gestore dovrà presentare congiuntamente all'istanza di inizio attività.

5.1 Ubicazioni degli impianti

Gli impianti che effettuano gestione di rifiuti non devono essere ubicati in aree esondabili, instabili e alluvionabili, comprese nelle fasce A e B individuate nei piani di assetto idrogeologico di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183 e ss.mm.ii. In generale è opportuno localizzare gli impianti secondo criteri che privilegiano zone per insediamenti industriali ed artigianali, zone industriali o di servizi dismesse in accordo ai requisiti di compatibilità ambientale e in base alla disponibilità di un'adeguata rete viaria.

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

5.2 Organizzazione e requisiti generali degli impianti in cui vengono effettuati stoccaggi di rifiuti

Gli impianti di gestione dei rifiuti devono possedere specifici requisiti di tipo tecnico-organizzativo, atti a garantire che le operazioni, con particolare riferimento a quelle di stoccaggio, avvengano nel rispetto delle misure di sicurezza.

La gestione dei rifiuti deve essere effettuata da personale edotto del rischio rappresentato dalla loro movimentazione e informato della pericolosità dei rifiuti; durante le operazioni gli addetti devono disporre di idonei dispositivi di protezione individuale (DPI) in base al rischio valutato.

In via generale, le aree distinte da prevedere all'interno di tutti gli impianti che gestiscono rifiuti sono le seguenti:

- area dotata di una struttura ad uso ufficio per gli addetti alla gestione, in cui sono situati i servizi igienici per il personale;
- area di ricezione dei rifiuti, destinata alle operazioni di identificazione del soggetto conferitore ed alle operazioni obbligatorie di pesatura/misura per verifica dei quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti. Si ritiene indispensabile l'indicazione di una capacità massima di stoccaggio istantanea;
- area destinata allo stoccaggio dei rifiuti per categorie omogenee, adeguata per i quantitativi di rifiuti gestiti, e dotata di superficie impermeabile o pavimentata con una pendenza tale da convogliare gli eventuali liquidi in apposite canalette e in pozzetti di raccolta a tenuta;
- area per il deposito dei rifiuti fermentescibili adeguatamente attrezzata al controllo della temperatura degli stessi (ad esempio ambiente ombreggiato evitando l'uso dei teli, umidificazione e rivoltamenti della massa dei rifiuti);
- adeguata separazione delle aree adibite allo stoccaggio delle diverse tipologie di rifiuti infiammabili;
- locale chiuso attrezzato, ovvero area coperta dotata di una pavimentazione di adeguata resistenza ed impermeabile, da destinarsi alla raccolta e stoccaggio dei rifiuti pericolosi, dei rifiuti non pericolosi allo stato liquido, e in generale di tutti quei rifiuti il cui processo di recupero può risultare inficiato dall'azione degli agenti atmosferici o che possono rilasciare sostanze dannose per la salute dell'uomo o dell'ambiente;
- locale chiuso attrezzato, ovvero area destinata al trattamento dei rifiuti (laddove l'impianto non effettui solo raccolta e stoccaggio) adeguata allo svolgimento delle operazioni da effettuare e dotata di adeguata copertura, di superfici impermeabili di adeguata pendenza, di apposita rete di drenaggio e di raccolta dei reflui, nonché di opportuni sistemi di aspirazione e trattamento dell'aria e di monitoraggio;
- area per il deposito delle sostanze da utilizzare per l'assorbimento dei liquidi in caso di sversamenti accidentali;
- adeguata viabilità interna per un'agevole movimentazione, anche in caso di incidenti;
- idonea recinzione lungo tutto il perimetro, provvista di barriera interna di protezione ambientale.

È inoltre opportuno che in ogni impianto sia presente anche un'area d'emergenza, di dimensioni contenute e dotata degli opportuni presidi di sicurezza, destinata all'eventuale stoccaggio di rifiuti non conformi all'omologa di accettazione, risultati presenti in maniera accidentale e non verificabile all'atto del prelievo o dell'accettazione in impianto.

Le aree interessate dalla movimentazione, dallo stoccaggio e dalle soste operative dei mezzi che intervengono a qualsiasi titolo sul rifiuto, devono essere impermeabilizzate, e realizzate in modo tale da garantire la salvaguardia delle acque di falda e da facilitare la ripresa di possibili

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

RESPONSABILITÀ

Pag.6/13

Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

sversamenti. Devono altresì essere sottoposte a periodico controllo e ad eventuale manutenzione al fine di garantire l'impermeabilità delle relative superfici. Più in generale le aree di stoccaggio devono essere opportunamente protette, mediante apposito sistema di canalizzazione, dalle acque meteoriche esterne.

Le eventuali operazioni di lavaggio di autocisterne e container devono essere effettuate in apposita sezione attrezzata e le relative acque reflue devono essere smaltite come rifiuto speciale.

Le aree utilizzate per lo stoccaggio dei rifiuti devono essere adeguatamente contrassegnate al fine di rendere nota la natura e la pericolosità dei rifiuti, devono inoltre essere apposte tabelle che riportino le norme di comportamento del personale addetto alle operazioni di stoccaggio; inoltre tali aree devono essere di norma opportunamente protette dall'azione delle acque meteoriche; qualora, invece, i rifiuti siano soggetti a dilavamento da parte delle acque piovane, deve essere previsto un idoneo sistema di raccolta delle acque di percolamento, che vanno successivamente trattate nel caso siano contaminate o gestite come rifiuti.

Il lay-out dell'impianto deve essere ben visibile e riportato in più punti del sito.

Le operazioni di messa in riserva (R13) devono essere fisicamente separate dalle operazioni di deposito preliminare (D15).

I contenitori di rifiuti devono essere opportunamente contrassegnati con etichette o targhe riportanti la sigla di identificazione che deve essere utilizzata per la compilazione dei registri di carico e scarico.

I recipienti fissi e mobili devono essere provvisti di:

- a) idonee chiusure per impedire la fuoriuscita del contenuto;
- b) accessori e dispositivi atti ad effettuare in condizioni di sicurezza le operazioni di riempimento e svuotamento;
- c) mezzi di presa per rendere sicure ed agevoli le operazioni di movimentazione.

I serbatoi per i rifiuti liquidi:

- a) devono riportare una sigla di identificazione;
- b) devono possedere sistemi di captazione degli eventuali sfiati, che devono essere inviati ad apposito sistema di abbattimento;
- c) possono contenere un quantitativo massimo di rifiuti non superiore al 90% della capacità geometrica del singolo serbatoio;
- d) devono essere provvisti di segnalatori di livello ed opportuni dispositivi antitraboccamento; se dotati di tubazioni di troppo pieno, ammesse solo per gli stoccaggi di rifiuti non pericolosi, lo scarico deve essere convogliato in apposito bacino di contenimento;
- e) non devono essere utilizzati serbatoi che abbiano superato il tempo massimo di utilizzo previsto in progetto, a meno che gli stessi non siano ispezionati ad intervalli regolari e che di tali ispezioni, sia mantenuta traccia scritta, la quale dimostri che essi continuano ad essere idonei all'utilizzo e che la loro struttura si mantiene integra;
- f) le strutture di supporto dei serbatoi, le tubazioni, le manichette flessibili e le guarnizioni siano resistenti alle sostanze (e alle miscele di sostanze) che devono essere stoccate.

I serbatoi per rifiuti liquidi devono inoltre essere provvisti di un bacino di contenimento con un volume almeno pari al 100% del volume del singolo serbatoio che vi insiste o, nel caso di più serbatoi, almeno al 110% del volume del serbatoio avente volume maggiore.

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 - 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

In generale i recipienti, fissi e mobili, comprese le vasche ed i bacini, destinati a contenere rifiuti pericolosi devono possedere adeguati sistemi di resistenza in relazione alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti contenuti. I rifiuti incompatibili, suscettibili cioè di reagire pericolosamente tra di loro, dando luogo alla formazione di prodotti esplosivi, infiammabili e/o pericolosi, ovvero allo sviluppo di notevoli quantità di calore, devono essere stoccati in modo da non interagire tra di loro.

Per il deposito di rifiuti infiammabili deve essere acquisito il certificato di prevenzione incendi (CPI) secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero dell'Interno 4 maggio 1998; all'interno dell'impianto devono comunque risultare soddisfatti i requisiti minimi di prevenzione incendi (uscite di sicurezza, porte tagliafuoco, estintori, ecc.).

5.3 Impianti tecnologici e sistemi di protezione e sicurezza ambientale.

In fase di progettazione, e di successivo esercizio, in tutti gli impianti che gestiscono rifiuti devono essere previsti:

- impianto o dispositivi antincendio conformi alle norme vigenti in materia;
- impianto di videosorveglianza, possibilmente con presidio h24;
- sistemi di rilevazione e allarme;
- impianto di aspirazione e trattamento dell'aria afferente ai locali in cui si effettuano specifiche operazioni di trattamento sui rifiuti;
- impianto per l'approvvigionamento e la distribuzione interna di acqua per servizi igienici, lavaggio piazzali, mezzi e contenitori, prevenzione e lotta antincendio;
- impianto elettrico antideflagrante (laddove necessario) per l'alimentazione delle varie attrezzature presenti (quali ad esempio sistemi informatici, sistema di illuminazione, sistemi di videosorveglianza e di monitoraggio e controllo, sistemi di pesatura, contenitori auto compattanti, ...), realizzato in conformità alle norme vigenti;
- sistemi di convogliamento delle acque meteoriche dotati di pozzetti per il drenaggio, vasche di raccolta e di decantazione, muniti di separatori per oli, e di separazione delle acque di prima pioggia adeguatamente dimensionati;
- adeguato sistema di raccolta e di trattamento dei reflui, conformemente a quanto previsto dalla normativa vigente in materia ambientale e sanitaria;
- impianto di illuminazione, anche di sicurezza, interna ed esterna, realizzato in conformità alle norme vigenti;
- riscaldamento del locale ad uso ufficio realizzato in conformità alle normative vigenti;
- allacciamento alla rete telefonica o altra modalità di comunicazione del personale in servizio presso l'impianto con l'esterno (es. sistemi di telefonia mobile...);
- impianto di produzione di acqua calda per i servizi igienici.

6. Modalità di gestione

In fase di esercizio, la responsabilità della gestione operativa dell'impianto è affidata ad un direttore tecnico, opportunamente formato e che abbia superato le verifiche di idoneità previste dall'art. 13, comma 1, del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 3 giugno 2014, n. 120, cui spettano i compiti di controllo a partire dalla fase di accettazione dei carichi nell'impianto, fino alla fase di trasporto all'eventuale successivo impianto di destinazione.

Il direttore tecnico, che **deve essere sempre presente** in impianto, assicura, ovvero collabora con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (laddove tali figure non siano

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

RESPONSABILITÀ

Pag.8/13

coincidenti) affinché nella gestione operativa delle attività presso l'impianto sia data attuazione a tutte le disposizioni di sicurezza previste dalla norma specifica di settore.

6.1 Modalità e accorgimenti operativi e gestionali

In particolare, il direttore tecnico deve assicurare e verificare che:

- prima della ricezione dei rifiuti all'impianto sia verificata l'accettabilità degli stessi mediante le seguenti procedure:
 - a) sia acquisito il relativo formulario di identificazione o scheda SISTRI e/o di idonea certificazione analitica riportante le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti;
 - b) qualora si tratti di rifiuti non pericolosi per cui l'Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. 152/06 preveda un CER "voce a specchio" di analogo rifiuto pericoloso, lo stesso potrà essere accettato solo previa verifica della "non pericolosità".

Qualora la verifica di accettabilità sia effettuata anche mediante analisi, la stessa deve essere eseguita per ogni conferimento di partite di rifiuti ad eccezione di quelle che provengono continuativamente da un ciclo tecnologico ben definito e conosciuto (singolo produttore), nel qual caso la verifica deve essere almeno semestrale.
- in ingresso all'impianto siano accettati solo i carichi compatibili con la capacità autorizzata in termini di trattamento e stoccaggio;
- sia comunicato alla Provincia l'eventuale respingimento del carico di rifiuti entro e non oltre 24 ore, trasmettendo fotocopia del formulario di identificazione o della scheda SISTRI;
- i registri di carico e scarico siano tenuti in conformità a quanto stabilito dall'art. 190 del D.Lgs 152/06 e nel rispetto delle prescrizioni emanate dal competente Ente gestore del catasto;
- le operazioni di scarico e di stoccaggio dei rifiuti siano condotte in modo da evitare emissioni diffuse. I rifiuti liquidi devono essere stoccati nei serbatoi ad essi dedicati, movimentati in circuito chiuso; non sono ammessi travasi da tubazioni "mobili";
- la movimentazione e lo stoccaggio dei rifiuti, siano effettuate in condizioni di sicurezza, evitando:
 - a) la dispersione di materiale pulverulento nonché gli sversamenti al suolo di liquidi;
 - b) l'inquinamento di aria, acqua, suolo e sottosuolo, ed ogni danno a flora e fauna;
 - c) per quanto possibile, rumori e molestie olfattive;
 - d) di produrre degrado ambientale e paesaggistico;
 - e) il mancato rispetto delle norme igienico - sanitarie;
 - f) ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività;
- siano adottate tutte le cautele per impedire il rilascio di fluidi pericolosi e non pericolosi, la formazione degli odori e la dispersione di aerosol e di polveri; al riguardo i contenitori in deposito (rifiuti) in attesa di trattamento, devono essere mantenuti chiusi;
- le superfici scolanti siano mantenute in idonee condizioni di pulizia, tali da limitare l'inquinamento delle acque meteoriche e delle acque di lavaggio delle aree esterne;

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 - 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
 e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
 e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

- in caso di sversamenti accidentali la pulizia delle superfici interessate sia eseguita immediatamente, per quanto possibile a secco o con idonei materiali inerti assorbenti, qualora si tratti rispettivamente di materiali solidi o polverulenti o liquidi. I materiali derivanti dalle operazioni di pulizia devono essere smaltiti congiuntamente ai rifiuti in stoccaggio;
- sia effettuata, almeno semestralmente, la periodica pulizia/manutenzione dei manufatti di sedimentazione e di disoleazione e della rete di raccolta delle acque meteoriche;
- i rifiuti da sottoporre a eventuale trattamento all'interno dell'impianto, ovvero da avviare a impianti terzi, siano contraddistinti da un codice C.E.R., in base alla provenienza ed alle caratteristiche del rifiuto stesso e siano stoccati per categorie omogenee nelle rispettive aree dedicate dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni di legge e alle modalità indicate negli atti autorizzativi, per evitare incidenti dovuti alla possibile reazione di sostanze tra loro incompatibili e come misura per prevenire l'aggravarsi di eventuali eventi accidentali;
- nella fase di abbancamento dei rifiuti nelle aree dedicate dell'impianto, non vengano effettuate miscele se non quelle espressamente previste dalla legge ed autorizzate. E' vietato miscelare categorie diverse di rifiuti pericolosi di cui all'allegato G dell'allegato alla Parte Quarta del d.lgs. 152/06, ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. Trattandosi di impianto di solo stoccaggio è comunque vietata la miscelazione di rifiuti aventi natura, stato fisico e/o CER diversi;
- qualora lo stoccaggio dei rifiuti avvenga in cumuli, le altezze di abbancamento siano commisurate alla tipologia di rifiuto per garantirne la stabilità; ai fini della sicurezza, le altezze di abbancamento non potranno superare i 3 metri, o comunque i limiti previsti dalle specifiche norme di riferimento;
- i fusti e le cisternette contenenti i rifiuti non devono essere sovrapposti per più di 3 piani ed il loro stoccaggio deve essere ordinato, prevedendo appositi corridoi d'ispezione per consentire il passaggio di personale e mezzi anche al fine di evitare la propagazione di eventuali incendi e facilitare le operazioni di spegnimento;
- i rifiuti infiammabili siano stoccati in conformità con quanto previsto dalla normativa vigente in materia;
- la viabilità e la relativa segnaletica all'interno dell'impianto sia adeguatamente mantenuta, e la circolazione opportunamente regolamentata;
- gli accessi a tutte le aree di stoccaggio siano sempre mantenuti sgomberi, in modo tale da agevolare le movimentazioni;
- la recinzione e la barriera interna di protezione ambientale siano adeguatamente mantenute, avendo cura di tagliare le erbe infestanti e di rimuovere eventuali rifiuti accumulati per effetto eolico o anche altre cause;
- la movimentazione dei rifiuti all'interno dell'impianto avvenga nel rispetto degli opportuni accorgimenti atti a evitare dispersione di rifiuti e materiali vari, nonché lo sviluppo di polveri e, in particolare:
 - a) i sistemi di trasporto di rifiuti soggetti a dispersione eolica devono essere caratterizzati o provvisti di nebulizzazione;
 - b) i sistemi di trasporto di rifiuti liquidi devono essere provvisti di sistemi di pompaggio o mezzi idonei per fusti e cisternette;
 - c) i sistemi di trasporto di rifiuti fangosi devono essere scelti in base alla concentrazione di sostanza secca del fango stesso.
- i macchinari e mezzi d'opera siano in possesso delle certificazioni di legge e oggetto di periodica manutenzione secondo le scadenze prescritte;

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

RESPONSABILITÀ

Pag.10/13

- il personale operativo nell'impianto sia formato e dotato delle attrezzature e dei sistemi di protezione specifici in base alle lavorazioni svolte;
- tutti gli impianti siano oggetto di verifica e controllo periodico, per assicurarne la piena efficienza.

Con riferimento alle tempistiche di stoccaggio dei rifiuti ed alla loro successiva destinazione si precisa che:

- i rifiuti non pericolosi sui quali viene operata la messa in riserva (R13) devono essere destinati ad impianti di recupero di terzi entro massimo sei (6) mesi dalla data di accettazione degli stessi nell'impianto;
- i rifiuti sui quali viene operato il deposito preliminare (D15) devono essere avviati alle successive operazioni di smaltimento entro massimo dodici (dodici) mesi dalla data di accettazione degli stessi nell'impianto;
- i rifiuti in uscita dall'impianto, accompagnati dal formulario di identificazione, devono essere conferiti a soggetti autorizzati per il recupero o lo smaltimento finale, escludendo ulteriori passaggi ad impianti di stoccaggio, se non strettamente collegati agli impianti di recupero di cui ai punti da R1 a R12 dell'allegato C relativo alla Parte Quarta del D.Lgs. 152/06 o agli impianti di smaltimento di cui ai punti da D1 a D14 dell'allegato B relativo alla Parte Quarta del D.Lgs.152/06. Per impianto strettamente collegato si intende un impianto dal quale, per motivi tecnico/commerciali, devono obbligatoriamente transitare i rifiuti perché gli stessi possano accedere all'impianto di recupero/smaltimento finale.

6.2 Gestione delle emergenze

Qualora si verifichi un incidente, ovvero un incendio, devono essere avviate con la massima tempestività tutte le attività previste nel piano di emergenza appositamente redatto.

7. Controlli

L'attività di controllo riveste necessariamente il ruolo fondamentale di assicurare che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto dei criteri di protezione ambientale stabiliti dal legislatore.

L'esecuzione dei controlli deve essere effettuata da personale adeguatamente formato ed auspicabilmente effettuata da squadre in grado di adempiere al maggior numero di attività richieste nel caso specifico, in maniera da realizzare un processo virtuoso che sviluppi la collaborazione tra tutte le strutture dell'Agenzia regionale/provinciale, finalizzata all'effettivo coordinamento tra tutte le forze ispettive con competenze sui controlli ambientali.

Come noto, ISPRA e le Agenzie ambientali del sistema regionale svolgono attività di controllo nell'ambito degli impianti sottoposti ad Autorizzazione Integrata Ambientale nazionale e regionale.

Per quanto concerne invece gli impianti al di fuori dell'A.I.A., è essenziale definire una strategia che assicuri una maglia di controlli più ampia possibile.

In tal senso, è fondamentale agire in stretto coordinamento con altri organismi deputati al controllo, quali il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, la Polizia di Stato, il Corpo della Guardia di Finanza, i Corpi di Polizia municipale e provinciale ecc...

Anche al fine di agevolare le attività di controllo che qualunque autorità di polizia giudiziaria può svolgere sul territorio, occorre definire una scheda esemplificativa, ove comprendere anche tutte quelle verifiche di tipo visivo e speditivo che consentono già ad un primo esame di valutare la regolarità di un impianto ed in particolare quantomeno: la verifica dei quantitativi

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

in deposito rispetto a quelli autorizzati ed a quelli riportati sul registro di carico e scarico, il rispetto delle aree di stoccaggio e la coerenza dei rifiuti ivi previsti, la presenza di tracce di sversamento, la presenza dei presidi antincendio (vedi scheda allegata).

Qualora nel corso dei controlli svolti a qualsiasi titolo e da qualsiasi organo di Polizia Giudiziaria si verifichi la presenza di quantitativi di rifiuti in stoccaggio superiori a quelli autorizzati, l'Autorità competente procederà con le opportune conseguenti azioni.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Mariano Grillo)

Il Coordinatore della Divisione II Sergio Cristofanelli

CG01

Via Cristoforo Colombo n. 44 – 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG.@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

RESPONSABILITÀ

Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi

ELENCO INDIRIZZI DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Regione Abruzzo*dpc026@pec.regione.abruzzo.it***Regione Basilicata***ambiente.energia@cert.regione.basilicata.it***Regione Calabria***dipartimento.ambienteterritorio@pec.regione.calabria.it***Regione Campania***dg.05@pec.regione.campania.it***Regione Emilia Romagna***DGCTA@postacert.Regione.Emilia-Romagna.it***Regione Friuli Venezia Giulia***ambiente@certregione.fvg.it***Regione Marche***regione.marche.ciclorifiutibonifiche@emarche.it***Regione Lazio***val.amb@regione.lazio.legalmail.it***Regione Liguria***protocollo@pec.regione.liguria.it***Regione Lombardia***ambiente@pec.regione.lombardia.it***Regione Molise***regionemolise@cert.regione.molise.it***Regione Piemonte***territorio-ambiente@cert.regione.piemonte.it***Regione Puglia***serv.rifiutibonifica@pec.rupar.puglia.it***Regione Sardegna***difesa.ambiente@pec.regione.sardegna.it***Regione Sicilia***dipartimento.acqua.rifiuti@certmail.regione.sicilia.it***Regione Toscana***regionetoscana@postacert.toscana.it***Regione Trentino Alto Adige***regione.taa@regione.taa.legalmail.it***Regione Umbria***direzioneambiente.regione@postacert.umbria.it***Regione Valle D'Aosta***territorio_ambiente@pec.regione.vda.it***Regione Veneto***ambiente@pec.regione.veneto.it***Provincia Autonoma di Trento***dip.taaf@pec.provincia.tn.it***Provincia Autonoma di Bolzano***abfallwirtschaft.gestionerifiuti@pec.prov.bz.it*

2.

SOMMARIO

- 2.6. Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata
di *Daniele Carissimi* 260
- 2.7. La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale
di *Giovanna Galassi* 275
- 2.8. La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale. Tra normativa europea e nazionale
di *Giulia Todini* 285
- 2.9. Limiti dei controlli del Gestore Servizio Idrico Integrato: il confine tra competenza amministrativa e competenza giudiziaria
di *Greta Catini* 292
- 2.10. Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018
di *Roberta Tomassetti* 298

“Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato-Name Partner

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

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

ABSTRACT

Lo spazzamento è un'attività che assume una identità propria e molto distinta dalle altre operazioni di gestione dei rifiuti.

Invero la medesima richiama la necessità di misurare le sue peculiarità con il regime dei rifiuti urbani e con quelle regole che non sembrano scontate.

Il progresso tecnologico e le soluzioni di recupero sui rifiuti prodotti da tale modalità di raccolta attualmente disponibili da una parte premiano il settore ma dall'altro lato confliggono con una regolamentazione non adeguata a tali avanzamenti.

I regime dei rifiuti urbani infatti, in linea teorica, limita la gestione extraterritoriale del rifiuto da spazzamento oltre i confini dell'ambito tranne il caso in cui si assume che tale rifiuto composito e indifferenziato per la natura dei materiali di cui si compone, possa ritenersi, invece, differenziato per dogma normativo.

Il presente scritto mira a ricostruire il perimetro dell'istituto calandolo nelle suesposte contraddizioni sottolineando gli approdi e tracciando le rotte cui dirigersi.

IN SINTESI

- I rifiuti provenienti dallo *spazzamento* rappresentano un *unicum* nel settore dei rifiuti non trovando pacifica collocazione a fronte di tratti peculiari promiscui;
- i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade è classificato per origine tra i *rifiuti urbani*;
- in linea teorica, i “*residui dello spazzamento*”, sembrerebbe preferibile ricondurli alla categoria dei *rifiuti indifferenziati* attesa la inevitabile promiscuità dei rifiuti raccolti esito di tale operazione;
- la *raccolta differenziata* è in grado di comprendere anche il *flusso multimateriale*, in quanto non si farebbe più distinzione tra flussi di rifiuti in base alla loro omogeneità merceologica ma sulla base della loro affinità per poterli avviare a trattamento specifico;
- la raccolta del *rifiuto da spazzamento*, in ogni caso, prima che “*differenziata*”, può essere ritenuta senz'altro una raccolta “*separata*”;
- lo “*spazzamento*” per il legislatore nazionale è una “*modalità di raccolta*” e non anche una tipologia di rifiuto.

di Daniele Carissimi

RIFIUTI URBANI

I rifiuti provenienti dallo *spazzamento* rappresentano un *unicum* nel settore dei rifiuti non trovando pacifica collocazione a fronte di tratti peculiari promiscui. I rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade è classificato per origine tra i *rifiuti urbani*. Sulla base di tale presupposto, la gestione degli stessi essendo peraltro prerogativa del gestore del Servizio Pubblico, naturalmente trova la sua normativa nel perimetro del ciclo degli urbani e delle regole conseguenti. La prassi attuale ci insegna tuttavia che i rifiuti raccolti da spazzamento iniziano ad essere conferiti in impianti di recupero territorialmente distanti dall'ambito in cui vengono prodotti e, quindi, oltre i confini del ciclo urbano in spregio ai *principi di prossimità ed autosufficienza*.

L'ordinaria gestione di tali rifiuti sedimentatasi nel tempo, nelle prassi locali, normalmente prevede l'avvio a *smaltimento* in discarica di tali CER.

Tuttavia si sono sviluppate ultimamente diverse tecniche di *recupero* in impianti specializzati: alcune si limitano ad un'operazione di vagliatura, altre, più avanzate, permettono di ottenere in uscita materiali inerti che superano positivamente il *test di cessione* e le analisi previste dal D.M. 5 febbraio 1998 e s.m.i. (in particolare D.M. 186/06) per il recupero di rifiuti *non pericolosi*.

Tuttavia non del tutto pacifica sembra la loro riconducibilità alla *raccolta differenziata* essendo lo spazzamento composto da residui plurimateriale per definizione.

L'incerta collocazione della linea di confine tra *ciclo rifiuti urbani* e *ciclo rifiuti speciali*, per tali rifiuti da spazzamento infatti, condiziona la sostenibilità delle ricostruzioni e la responsabilità dei protagonisti che questo scritto vuole cercare di afferrare.

1. Sulla definizione e sulla classificazione

Ai sensi dell'art. 183, lett. oo) del D.Lgs. 152/06 per "*Spazzamento delle strade*" si intende: "*modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private a uso pubblico escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e le sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito*". Appare pertanto evidente la finalità pubblica della sua funzione e la naturale ricomprensione nell'alveo della gestione dei rifiuti urbani.

Lo "*spazzamento*" rientra anche nel complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti facenti parte costitutiva della "*Gestione integrata dei rifiuti*" ai sensi della lett LL) dell'art. 183 co. 1 D.Lgs.

152/06¹.

I rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale vengono classificati con il codice EER 20.03.03 ("*Residui della pulizia stradale*") ricompresi nella famiglia 20.03 ("*altri rifiuti urbani*").

Siamo nel capitolo 20 ("*Rifiuti urbani*").

Ragione per cui, pochi dubbi residuano sulla loro classificazione peraltro espressamente confermata nell'art. 184 co.2 lett C) ("*Sono rifiuti urbani: ... c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade*"...).

I rifiuti da spazzamento strade non sono compresi nell'elenco di cui all'allegato 1 del DM 05 febbraio 1998 e ss.mm.ii per cui l'esercizio delle operazioni di recupero degli stessi non può avvenire in regime di *procedura semplificata* (né quindi AUA), per cui per trattare questi rifiuti è necessario ottenere un'autorizzazione dell'Ente competente con procedura ordinaria (art. 208 D.Lgs. 152/2006) ovvero con AIA. Tali rifiuti non sono neanche ricompresi nel novero di quelli elencati nel capitolo 4.2 del DM 8 aprile 2008 relativo ai Centri di Raccolta (con ciò evidenziando che ogni prassi seguita dai gestori in tal senso è evidentemente sanzionabile ove non vi sia anche un'autorizzazione allo stoccaggio).

*

In linea generale i rifiuti da spazzamento stradale possono essere identificati come segue:

- **Rifiuti propriamente stradali:** polvere, terriccio, fango e simili prodotti da cause climatiche (o da azioni umane conseguenti) e limitati a particolari periodi dell'anno.
- **Rifiuti ricorrenti:** carta, cartoni, plastica ect.. dovuti essenzialmente all'indisciplina di alcune categorie di utenti; tali rifiuti si accumulano nelle strade in determinate ore e quasi sempre in punti ne precisi.
- **Rifiuti casuali:** pacchetti vuoti di sigarette e fiammiferi, escrementi di animali domestici, residui oleosi da autoveicoli ect.. prodotti da traffico cittadino e funzione di esso.

I rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale sono costituiti prevalentemente da frazione inerte (che rappresenta mediamente il 70%) e, in misura minore da frazione organica e mista. Di questa composizione almeno tre componenti possono essere recuperate: ferrosa, organica e mista. Si consideri inoltre che, data una simile composizione merceologica, questi rifiuti sono caratterizzati da un potere calorifico inferiore a 6.000 kJ/kg che non li rende idonei allo smaltimento tramite termovalorizzazione, per cui assume ancora più importanza la possibilità di recupero degli stessi.

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

1 Lett. ll) dell'art. 183 co. 1 D.Lgs. 152/06: "*gestione integrata dei rifiuti*": il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti".

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

2. Sui principi di autosufficienza e prossimità

Classificare il rifiuto da spazzamento come “*urbano*” comporta inevitabilmente di dover declinare la sua gestione all’interno del ciclo relativo e delle sue regole peraltro diffuse su base di normativa comunitaria.

Ciò significa che la sua raccolta è affidata con gara pubblica e garantita da un affidatario in esclusiva il quale è tenuto a trasportarla in impianti secondo le regole dei Piani di Gestione Regionale e Provinciali. Tale scenario riconosce una delimitazione per ambiti ottimali e gestioni locali garantite da decisioni degli Enti Locali Territoriali e sostenute dal pagamento di una tariffa a carico degli utenti cittadini.

Gestire la raccolta, il trasporto e il recupero/smaltimento dei rifiuti urbani comporta l’applicazione dei principi sottesi a tale ciclo primi tra tutti quelli di *prossimità* ed *autosufficienza*.

Gli stessi sono di origine comunitaria, per ultimo articolati dall’art. 16 della Direttiva 98/2008 recepita nel D.Lgs. 152/06 attraverso il D.Lgs. 3 dicembre 2010 n. 205.

A tal proposito nel nostro Stato il recepimento dell’art. 16 della direttiva 98/2008², nei limiti del *principio di autosufficienza* e di *prossimità* proprio del ciclo degli urbani, è stato introdotto nell’art. 182-bis del D.Lgs. 152/06 senza che, tuttavia, sia stata rispettata la limitazione ivi prevista relativa ai rifiuti di provenienza domestica.

Quest’ultimo prevede, infatti: “*Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i*

benefici complessivi, al fine di:

- a) realizzare l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell’ambiente e della salute pubblica”.

Per comprendere appieno i limiti occorre soffermarsi sulle loro differenze.

Il *principio di autosufficienza* risponde a logiche di autonomia e indipendenza di un sistema integrato territorialmente confinato (*Ambiti Territoriali Ottimali* il cui perimetro è definito con legge regionale) che deve garantire lo *smaltimento* dei rifiuti prodotti in quell’ambito nonché il conseguente servizio al cittadino, ambientalmente sostenibile bilanciato dal pagamento di una tariffa in quanto servizio pubblico indispensabile.

*

Il *principio di autosufficienza* vanta pertanto:

- un’estensione *orizzontale* i cui limiti sono stabiliti dalla delimitazione fisica e puntuale degli *ambiti territoriali ottimali* imposti dalla legge regionale ed
- un’estensione *verticale* che si limita all’attività di *smaltimento* (e non anche di *recupero*) di

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

2 “*Principi di autosufficienza e prossimità*”

1. Gli Stati membri adottano, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda tali rifiuti provenienti da altri produttori, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. In deroga al regolamento (CE) n. 1013/2006, al fine di proteggere la loro rete gli Stati membri possono limitare le spedizioni in entrata di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia stato accertato che tali spedizioni avrebbero come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i loro piani di gestione dei rifiuti. Gli Stati membri notificano siffatta decisione alla Commissione. Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006.
2. La rete è concepita in modo da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nonché nel recupero dei rifiuti di cui al paragrafo 1 e da consentire agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.
3. La rete permette lo smaltimento dei rifiuti o il recupero di quelli menzionati al paragrafo 1 in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all’utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e della salute pubblica.
4. I principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l’intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno.

di Daniele Carissimi

RIFIUTI URBANI

rifiuti urbani non pericolosi.

Quindi condizioni univoche e predeterminabili finalizzate a sollecitare un'attivazione impiantistica riconducibile a scelte e iniziative programmatiche della P.A. che deve preoccuparsi di essere/rendersi "autosufficiente" nella gestione integrata dei rifiuti urbani prodotti all'interno del proprio ambito.

Il *principio di autosufficienza* deve essere letto anche in negativo, nel senso che non solo rappresenta uno stimolo per le Amministrazioni a dotarsi di un sistema integrato autosufficiente di impianti adeguati ed idonei a soddisfare le esigenze del territorio (lato positivo), ma anche nel senso che la creazione di tali impianti che garantiscono tale autosufficienza sia protetta da influssi esterni (conferimenti extrambito) che ne potrebbero condizionare l'efficienza (lato negativo)³.

*

Il *principio di autosufficienza* pertanto si riferisce, da un punto di vista oggettivo, ad un sistema integrato che si basi su una serie di impianti di gestione integrata la cui varietà non può mancare, intesa nel senso che l'autosufficienza impiantistica deve rappresentare uno stimolo per le pubbliche amministrazioni nel dover assumere e condurre esecutivamente scelte per ricercare l'adeguatezza e completezza dei medesimi impianti nel proprio ambito territoriale fino al raggiungimento di un equilibrio integrato tra *produzione* e (solo) *smaltimento*.

Ed infatti non sembra giustificabile ricondurre i limiti del *principio di autosufficienza* anche a tutte le attività di *recupero*.

Vero che, infatti, il citato art. 182-bis del D.Lgs. 152/06 prevede che "Lo *smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati* sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi" e, quindi, ricomprendendo anche il *recupero di rifiuti non differenziati*, purtuttavia - continua la medesima norma - "al fine di: realizzare l'autosufficienza *nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali*".

In altre parole, la norma, non ribadisce l'abbraccio ad entrambe le tipologie ((i) lo *smaltimento* e (ii) il *recupero* dei rifiuti indifferenziati) **ma solo dello**

smaltimento.

La mancanza non sembra una svista, ovvero un'inutile ripetizione, proprio ove si adotti una lettura in linea con la finalità della norma e con la gerarchia di cui ai criteri di priorità nella gestione dei rifiuti (art. 179 D.Lgs. 152/06) che prevede che la migliore opzione ambientale (in linea peraltro anche con le espresse finalità della direttiva comunitaria così come recepita dal Codice ambientale), favorisce sempre il *recupero* rispetto allo *smaltimento* dei rifiuti e che non prevede limiti per la libera circolazione di rifiuti differenziati nel territorio nazionale.

Tali conclusioni, volendole estrimizzare, dovrebbero portare a legittimare il conferimento dei rifiuti da spazzamento verso impianti di recupero extrambito a prescindere dalla positiva verifica che siano ricompresi nella raccolta differenziata (prova inutile se no fosse, al momento, ostacolata dalla pronuncia del TAR Toscana, Sez. II, n. 83 del 16 gennaio 2012 - vedi infra).

*

Il *principio di prossimità*, invece, non si sovrappone con gli stessi limiti territoriali coincidenti con il *principio di autosufficienza*, o quantomeno, non automaticamente.

Quello di *prossimità*, infatti, è un principio in cui il bene protetto non è il diritto del cittadino a veder raccolto e gestito il rifiuto prodotto dalla propria comunità territoriale per la quale è chiamato a versare un corrispettivo su base impositiva ma un'astrazione giuridica preordinata alla generale limitazione della movimentazione dei rifiuti peraltro valida non solo per i rifiuti *urbani indifferenziati* ma anche per i *rifiuti speciali* proprio al fine di dimostrare la sua applicazione diffusa ed incondizionata.

La stessa lettera b) del comma 1 dell'art. 182-bis, nella misura in cui prevede che la "rete integrata ed adeguata di impianti" deve "permettere lo *smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti...*" aiuta a comprendere che tali limiti territoriali stabiliti per la delimitazione degli ATO validi per il *principio di autosufficienza* non sono inevitabilmente sovrapponibili a quelli utili a ritenere rispettato il *principio di*

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

3 La seconda parte del comma 1 dell'art. 16 della Direttiva 98/2008 prevede infatti che "in deroga al regolamento (CE) n. 1013/2006, al fine di proteggere la loro rete gli Stati membri possono limitare le spedizioni in entrata di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia stato accertato che tali spedizioni avrebbero come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i loro piani di gestione dei rifiuti. Gli Stati membri notificano siffatta decisione alla Commissione. Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006".

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

prossimità.

La norma sembra prescindere da tali confini sopra stabiliti dalla lettera a) del medesimo art. 182-bis per il *principio di autosufficienza* ove pone rilievo alle possibili variabili di fatto (“...contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti...”) che potrebbero determinare le necessità di configurare un’eccezione alla regola generale che impone soluzioni alternative al rispetto dei confini dell’Ambito Territoriale Ottimale.

Il concetto che tale principio possa essere declinato in maniera diversa e disgiunta dai confini di quello di *autosufficienza* si ricava anche dall’art. 181 comma 5 ove si legge che “Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale ... al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il *principio di prossimità* agli impianti di recupero”.

Anche il comma 3 dell’art. 182 ove prevede che:” È vietato *smaltire* i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l’opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano” conferma che il *principio di prossimità* vale senz’altro per lo *smaltimento* ma non negli stessi termini per il *recupero* ove può astrattamente superare i confini dell’ATO, della regione o addirittura nazionali su base fattizia.

Pertanto il *principio di prossimità* deve tradursi come la necessità di dover sempre preferire un impianto più prossimo possibile al luogo in cui il rifiuto viene prodotto e/o raccolto rispetto ad un impianto con le medesime caratteristiche più lontano. La finalità del principio sembra essere quella di limitare incondizionatamente e diffusamente la movimentazione del rifiuto entro i limiti più stringenti possibili, sempre e comunque alla luce di possibili eccezioni esclusivamente collegate al “contesto geografico” e/o “tecnico” (che significa dover percorrere più distanza in ragione dell’assenza di alternative preferibili misurate sulla specializzazione).

Da un punto di vista pratico, pertanto, il *principio di prossimità*:

- quanto allo *smaltimento* coincide con il perimetro del *principio di autosufficienza* (in quanto recessivo rispetto ad esso);
- quanto al *recupero* dei rifiuti speciali non pericolosi, equivale a prevedere la più vicina scelta di conferimento tra gli impianti di recupero adeguati (e quindi anche oltre il limite dell’Ambito Territoriale Ottimale);
- quanto al recupero di rifiuti speciali pericolosi e urbani differenziati, nessun limite di movimentazione⁴.

Quanto invece al recupero di rifiuti urbani non differenziati non vi è univocità di vedute.

La giurisprudenza⁵ si è soffermata sulla problematica del divieto di *smaltimento* e *recupero* del rifiuto urbano indifferenziato extraregionale stabilendo che:

- sul piano logico-sistematico, limitare il divieto di conferimenti extraregionali al solo “*smaltimento*” in senso stretto dei rifiuti urbani non pericolosi avrebbe l’effetto di depotenziare oltremisura la portata del *principio di autosufficienza territoriale* ex art. 182, comma 5, perché consentirebbe di far circolare i rifiuti indifferenziati sul territorio nazionale, al fine del conferimento in un impianto di recupero ubicato in Regioni diverse da quelle di produzione dei rifiuti stessi, mettendo a rischio l’autosufficienza della Regione dove sono conferiti (ciò, pur quando tale Regione si sia adoperata per rispettare il *principio di autosufficienza* mediante una corretta pianificazione della gestione dei propri rifiuti attraverso la creazione od autorizzazione di impianti di smaltimento e recupero). Una simile scelta interpretativa, allora, finirebbe per disincentivare le Regioni dal realizzare impianti di recupero, in contrasto con la finalità dell’incentivazione dei processi di recupero dei rifiuti urbani e della riduzione al minimo dei processi di smaltimento;
- sul piano letterale l’estensione del divieto all’attività di *recupero* viene confermata dall’eccezione al divieto stesso sancita dal me-

4 Ciò sembra confermato dagli assunti dell’art. 16 della dir. 98/2008 ove si legge:

- “La rete è concepita in modo da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nonché nel recupero dei rifiuti di cui al paragrafo 1 e da consentire agli Stati membri di mirare individualmente al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti” (comma 2).
- “La rete permette lo smaltimento dei rifiuti o il recupero di quelli menzionati al paragrafo 1 in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all’utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e della salute pubblica” (comma 3).
- I principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l’intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno (comma 4).

5 TAR Toscana Sez. II n. 83 del 16 gennaio 2012.

di *Daniele Carissimi*

RIFIUTI URBANI

desimo art. 182, comma 5, lì dove – al secondo periodo – esclude dal divieto le frazioni di rifiuti urbani oggetto di *raccolta differenziata* destinate al *recupero* (per le quali è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale). Se, infatti, l'attività di trattamento dei rifiuti al fine del loro *recupero* fosse già di per sé esclusa dal *divieto di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi di provenienza extraregionale*, non sarebbe stato necessario prevedere l'eccezione appena riportata, la quale, pertanto, sarebbe superflua ed inutiliter data.

La problematica è stata anche oggetto di giurisprudenza comunitaria.

Con la sentenza emessa sul ricorso C-292/2012 infatti la Corte di Giustizia ha stabilito che le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle *spedizioni dei rifiuti*, in combinato disposto con l'articolo 16 della Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, devono essere interpretati nel senso che:

- tali disposizioni consentono ad un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'*obbligo di trasportare i rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica* nonché, eventualmente, da altri produttori, nell'impianto di trattamento più appropriato più vicino che è stabilito nello stesso Stato membro di tale ente;
- tali disposizioni non consentono ad un ente locale di imporre all'impresa incaricata della raccolta dei rifiuti nel suo territorio l'*obbligo di trasportare i rifiuti speciali* prodotti sul suo territorio all'impianto più vicino, stabilito nello stesso Stato membro di tale ente, se tali rifiuti sono destinati al recupero, qualora i produttori di detti rifiuti siano obbligati a consegnare i rifiuti a detta impresa o a consegnarli direttamente a detto impianto.

*

In questa prospettiva si inserisce la nota dell'ISPRA del 12 gennaio 2015⁶ in tema di spazzamento stradale.

Secondo le conclusioni di quest'ultima dovrebbe ritenersi esclusa la riconducibilità dello spazzamento stradale alla *raccolta differenziata* in quanto:

- “...la finalità principale dello spazzamento non è, quindi, di conseguire la separazione dei rifiuti per destinarli allo specifico trattamento,

bensì di rimuovere i rifiuti dai suoli pubblici per garantire l'idonea pulizia di questi ultimi”.

- “Lo spazzamento stradale, peraltro non necessariamente determina la raccolta di uno specifico flusso, in quanto il rifiuto rimosso dai suoli pubblici può potenzialmente avere composizione e natura estremamente variabili”
- “Il fatto che una parte del rifiuto, più o meno rilevante in termini di peso, possa essere successivamente destinata ad operazioni di riciclaggio non implica che la raccolta di tale rifiuto debba essere automaticamente intesa come raccolta differenziata...”

In relazione e facendo perno su tali presupposti tracciati dall'ISPRA, la Regione Lazio con nota del 26 gennaio 2015 ha stabilito che “*per i rifiuti da spazzamento stradale CER 20.03.03 trova l'applicazione l'art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006 sull'autosufficienza dei rifiuti urbani destinati allo smaltimento ed il principio di prossimità di quelli destinati al recupero; mentre non trova applicazione l'art. 181 comma 5 del medesimo decreto trattandosi di rifiuto indifferenziato*”.

*

Il parere dell'ISPRA e la nota della Regione Lazio quindi presuppongono che:

- il CER 20.03.03 sia un *rifiuto urbano indifferenziato* (in quanto non risulterebbe possibile declinarlo attraverso la definizione di *raccolta differenziata* che presuppone un flusso di rifiuto tenuto separato prima dell'operazione di raccolta)

che ove tale rifiuto (in quanto *urbano indifferenziato*):

- sia conferito a *smaltimento*, si debba applicare il *principio di autosufficienza*;
- sia conferito a *recupero*, si debba applicare il *principio di prossimità*.

Ciò sulla base del fatto che deve ritenersi applicabile l'art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006, che prevede “*Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi...*”

3. Sulla raccolta differenziata

Posto che lo *spazzamento* è un rifiuto che rientra nel ciclo degli urbani e che, in quanto tale è sottoposto ai principi di autosufficienza solo qualora deputata

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

allo smaltimento, sembrerebbe pacifico affermare che solo ove si riesca a dimostrare che è *differenziato* e diretto al recupero, potrà essere sicuramente oggetto di libera circolazione sul territorio nazionale (essendo al momento impossibilitato – per la giurisprudenza citata – a superare i confini dell’ambito ove sia indifferenziato ma rivolto al recupero extrambito) ai sensi dell’art. 181 comma 5.

Ricondurre il rifiuto proveniente dallo *spazzamento* alla *raccolta differenziata*, avrebbe, tra gli altri effetti, quello di consentire di superare i vincoli suesposti dei *principi di prossimità ed autosufficienza* in quanto:

- l’art. 181, comma 5, del D.Lgs. 152/2006 prevede che “*Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale*”;
- l’art. 182-bis (“*Principi di autosufficienza e prossimità*”) prevede che “*Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi*”.

Al fine di ritenere legittima una movimentazione extrambito appare tuttavia indispensabile calarsi nello sforzo di verificare se la *raccolta* di tali rifiuti urbani sia, o meno, riconducibile alla definizione raccolta

differenziata: per tale scopo occorre attraversare le definizioni disponibili.

A ben vedere, infatti, solo nella normativa nazionale incontriamo la definizione di “*spazzamento delle strade*” a differenza della normativa comunitaria che non la conosce.

La composizione del rifiuto proveniente dallo spazzamento delle strade è estremamente variabile a seconda del periodo dell’anno e dell’ambito territoriale nel quale vengono effettuati i servizi di pulizia e raccolta per cui non può essere univoca la tipologia di materiale raccolto tant’è che lo stesso allegato D, alla parte IV del D.Lgs. 152/2006 classifica il EER 20.03.03 come “*residui della pulizia stradale*”.

La *raccolta differenziata* rappresenta lo strumento iniziale dell’economia circolare, perché raccogliendo le singole frazioni in modo separato si contribuisce alla riduzione della pericolosità dei rifiuti, si favorisce il trattamento specifico e la valorizzazione dei rifiuti che diventano risorse e, quindi, un’opportunità di sviluppo economico, riducendo al contempo l’impatto complessivo sulla salute e sull’ambiente.

In questo modo, la *raccolta differenziata* diventa un’attività propedeutica e necessaria alle operazioni di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, che permettono e favoriscono il risparmio di risorse vergini.

A norma della normativa vigente, nazionale (prima colonna) e comunitaria - che ne ha costituito l’ispirazione - (seconda colonna), si definiscono:

Art. 183, D.Lgs. 152/2006	Art. 3 Dir. 98/2008/UE
lett. oo) <i>spazzamento delle strade</i> : modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito;	[a livello comunitario non c’è una definizione simile]
o) “ <i>raccolta</i> ”: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento ⁶ ;	10) «raccolta» il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento;
lett. p) “ <i>raccolta differenziata</i> ”: la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico;	(11) «raccolta differenziata»: la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico;
	« <i>rifiuto urbano</i> ⁷ »: nella Direttiva 2008/98 attualmente vigente all’art.3 è riportata la definizione di rifiuto (“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia intenzione o l’obbligo di disfarsi”), ma non c’è una definizione specifica per il rifiuto urbano. La nuova definizione considera rifiuti urbani : i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata; i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti equiparabili ai rifiuti domestici per natura e quantità e i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana. Si prevedono anche delle esclusioni: i rifiuti urbani non includono i rifiuti provenienti dalla grande distribuzione e dall’industria, dalla produzione, dalla agricoltura, dalla silvicoltura, dall’orticoltura, dalle fosse biologiche, dalle reti fognarie e degli impianti di trattamento, compresi i fanghi di depurazione, dai veicoli fuori uso e dalle attività di costruzione e demolizione.

6 (lettera così modificata dall’art. 11, comma 16-bis, legge n. 125 del 2015).

7 Nella nuova definizione di prossima pubblicazione nella Direttiva Circular Economy (non ancora pubblicato al

di *Daniele Carissimi*

RIFIUTI URBANI

A ben vedere, pertanto, lo “spazzamento” per il legislatore nazionale è una “modalità di raccolta” e non anche una tipologia di rifiuto.

Ciò sembrerebbe rappresentare un limite per veicolare tale definizione in quella di *raccolta differenziata* che, invece, presuppone un flusso separato di rifiuti per “tipo” e “natura”.

Preliminare appare pertanto partire dalla definizione di “raccolta”, ove trova il suo habitat lo *spazzamento* e nelle sue pieghe si deve proseguire l’analisi non volendosi fermare al fermo innanzi esposto.

Le operazioni della “raccolta”⁸ (che non richiamano espressamente lo “spazzamento”) si esplicitano nelle operazioni di:

- *prelievo*,
- *cernita preliminare*
- *deposito preliminare alla raccolta*⁹

Ebbene lo *spazzamento* non è chiaro dove – tra le tre opzioni - sia collocabile non essendo peraltro scontato che possa essere, o meno, una quarta opzione.

Se appare piuttosto pacifico che lo *spazzamento* possa essere una *specie* del genere “raccolta”, non è altrettanto agevole comprendere se lo stesso appartenga anche alla “raccolta differenziata”.

Ed invero la “raccolta differenziata” non è un *tertium genus* rispetto alla “raccolta” ma è anch’essa una *specie* del suo genere.

La direttiva 2008/98/CE, pur non prevedendo target di raccolta differenziata, richiede, che si proceda all’attivazione della stessa e che siano conseguiti obiettivi di *preparazione per il riutilizzo e riciclaggio* almeno per le quattro frazioni ivi indicate (carta, metalli, plastica e vetro).

Tale direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205, di modifica del decreto legislativo n. 152/2006, che rafforza le indicazioni della direttiva in merito alla raccolta differenziata, stabilendo che la medesima deve riguardare almeno le seguenti frazioni:

- a. carta;
- b. metalli;
- c. plastica;

- d. vetro;
- e. ove possibile il legno.

L’assenza di specifici indici e riscontri nella normativa Comunitaria e primaria nazionale pertanto, sembrerebbe confermare dell’impossibilità di ritenere lo *spazzamento* l’oggetto di una raccolta differenziata. A maggior ragione e ulteriore conferma non si può omettere di confessare che nelle modalità di raccolta da *spazzamento* stradale risulta un’eccezione quella di raccogliere una tipologia di rifiuto omogenea, anche se tuttavia non può in astratto ritenersi escluso apriori.

In linea teorica, infatti i “residui dello *spazzamento*”, sembrerebbe preferibile ricondurli alla categoria dei *rifiuti indifferenziati* attesa la inevitabile promiscuità dei rifiuti raccolti esito di tale operazione.

Ciò è tuttavia vero solo in astratto proiettandosi nella generica attività idealizzata ma non per forza in concreto ove si assuma, ad esempio, la volontà specifica del singolo operatore/produttore di raccogliere (solo) una specifica tipologia di rifiuto (es. foglie) con ciò sconfessando quelle opzioni dogmatiche che dovessero escludere a priori l’applicabilità all’operazione di *spazzamento* nel novero delle modalità di *raccolta differenziata*.

La definizione di “raccolta differenziata”, infatti, si accredita geneticamente – ma anche in questo caso per approssimazioni astratte e preconcepite - alla raccolta di quelle precipue tipologie di materiali che l’hanno ispirata (carta, vetro, ecc): ovvero sia in forza della distinzione tra quei materiali che si diversificano, gli uni dagli altri, in ragione delle specifiche caratteristiche che li compongono.

Ad una attenta analisi tuttavia spazi di legittimità per ricondurre lo *spazzamento* alla *raccolta differenziata* non mancano.

Le condizioni della definizione di “raccolta differenziata” imposte dalla definizione, infatti, sono:

- *la presenza di un “flusso di rifiuti” specifico;*
- *la sua separazione in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico.*

momento in cui si scrive).

8 La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che la “raccolta” presenta natura complessa comprendendo ogni comportamento univoco ed idoneo a culminare nell’accorpamento e nel trasporto dei rifiuti stessi, risultando così estesa anche alla *cernita* ed alla *preparazione* dei materiali in vista del successivo prelevamento. Cass. Pen. 8 marzo 202 n. 15972.

9 Definizione infelice quella di “deposito preliminare alla raccolta” attesa la mancanza di univocità e corrispondenza nella nostra storia del diritto dei rifiuti. Il “*Deposito preliminare alla raccolta*”, infatti, deve ritenersi sconosciuto nella nostra esperienza non potendosi non confondere con il noto “*deposito temporaneo*” con ciò restituendo la sensazione di inadeguatezza terminologica probabilmente dovuta ad una inadeguata (rectius: forse troppo letterale) traduzione del testo della Direttiva 98/2008.

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

Nel caso di specie rimane di difficile (ma non assurda) dimostrazione che lo spazzamento possa assolvere alle suddette condizioni e cioè se possa rappresentare, tale tipologia di raccolta, un *flusso separabile* nel senso voluto dalla definizione.

Nella misura in cui infatti, si voglia privilegiare e far riferimento alla legittima previsione di riuscire ad ottenere univocamente un raggruppamento monomateriale (al risultato), ci si distanzia dalla definizione. Nel caso in cui, invece, si voglia pensare ad un flusso (all'attività), ci si avvicina.

A ben vedere - seguendo la definizione della lettera P) dell'art. 183 - la "raccolta" è "differenziata" non in relazione all'esercizio dell'operazione di prelievo intesa come quell'azione di ritiro del rifiuto e conseguente collocazione sopra un vettore preliminarmente all'inizio del trasporto (propria della semplice "raccolta"), ma quanto invece in relazione alla modalità di deposito/raggruppamento propedeutico e temporalmente antecedente alla raccolta (la cernita): quella forma di stazionamento qualificato e differenziato del rifiuto che consente il raggruppamento per tipologia di rifiuto rispettandone la natura e depurandolo in radice della contaminazione di altre tipologie merceologiche (es. vetro, plastica, ecc.).

Pertanto la "raccolta" è la causa, ma la cernita per monomateriale è l'effetto nonostante non eseguibile (in taluni casi) nello stesso momento. L'estensione della fase della raccolta in sottofasi risolve la problematica attraverso la possibilità di gestire il rifiuto raccolto preparandolo al trasporto.

In altre parole è possibile piegare la definizione di *raccolta differenziata* ricomprendendoci lo spazzamento essendo un'operazione non agevole, in quanto profondamente dissimile dal modulo dei canonici rifiuti che inequivocabilmente la caratterizzano, tipo: vetro, carta, plastica, ma tuttavia possibile.

Una parte della dottrina, infatti, ha ritenuto, in seguito al recepimento della Direttiva n. 98/2008/CE intervenuta con il D.Lgs. 205 del 3 dicembre 2010, che la definizione di "raccolta differenziata" sia molto più semplificata rispetto alla precedente.

Con l'abrogazione dei riferimenti alla *raccolta del rifiuto organico* della precedente formulazione, infatti, secondo tale condivisibile orientamento dottrinario¹⁰, la *raccolta differenziata* è in grado di ricom-

prendere anche il *flusso multimateriale*, in quanto non si farebbe più distinzione tra flussi di rifiuti in base alla loro omogeneità merceologica ma sulla base della loro affinità per poterli avviare a trattamento specifico.

Espressa conferma può essere rintracciata anche a livello comunitario nel Considerando n. 41 della Direttiva 98/2008 dove si legge che: "Al fine di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse, è opportuno definire obiettivi per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti. Gli Stati membri conservano approcci differenti in relazione alla raccolta dei rifiuti domestici e dei rifiuti di natura e composizione simili. È quindi opportuno che tali obiettivi tengano conto dei diversi sistemi di raccolta dei vari Stati membri. I flussi di rifiuti di origini diverse analoghi ai rifiuti domestici includono i rifiuti di cui alla voce 20 [tra i quali troviamo i rifiuti da spazzamento] dell'elenco istituito dalla decisione 2000/532/CE della Commissione¹¹".

Tale impostazione è allineata con il comma 3 dell'art. 181 ("Riciclaggio e recupero dei rifiuti") che prevede che "Con uno o più decreti del Ministero... sono adottate misure per promuovere il recupero dei rifiuti in conformità ai criteri di priorità di cui all'art. 179 ed alle modalità di cui all'articolo 177, comma 4, nonché misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità, privilegiando la raccolta differenziata, eventualmente anche monomateriale, dei rifiuti".

Tale possibilità riconosce pertanto che la *raccolta differenziata* non debba essere necessariamente monomateriale.

Sulla base delle previsioni normative primarie, pertanto, lo spazzamento stradale può ragionevolmente ritenersi riconducibile alla definizione di "raccolta differenziata" in quanto può sembrare sufficiente che il produttore (il gestore del SS.PP.) garantisca la "raccolta separata" in quanto la norma prescrive il rispetto di "tipo" e "natura" - così come richiesto dalla definizione della lettera p) del comma 1 dell'art. 183 D.Lgs. 152/2006 - e non anche per singola "tipologia merceologica" o per "monomateriale", cui inevitabilmente deve comunque tendere.

I flussi indicati nel primo comma dell'art. 11 della Direttiva 98/2008¹² ("carta, metalli, plastica e ve-

10 Nepi, "Dalla prevenzione all'End-of-waste", le nuove strategie europee per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti", in Rifiuti 11, 180-181, 29. - anche M. Medugno. "Dagli obiettivi di riciclaggio ai piani di gestione", in F. Giampietro (a cura di), Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti 09, 153.

11 Considerando n. 41 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

12 Articolo 11 Dir. 98/2008/CE ("Riutilizzo e riciclaggio") "1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e le misure di preparazione per le attività di riutilizzo, in particolare favorendo la costituzione e il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

di *Daniele Carissimi*

RIFIUTI URBANI

tro”) – secondo la medesima dottrina citata - costituiscono la *base minima* per l’organizzazione del servizio di *raccolta differenziata* e possono essere integrati, ai fini dell’avvio a *recupero* e quindi ai fini del conseguimento del relativo obiettivo, anche ad altri flussi, sia di diversa *tipologia merceologica*, sia di diversa *provenienza*.

Ed invero il disposto del medesimo art. 11 della Direttiva sembra soddisfatto laddove legittima la raccolta differenziata al ricorrere di una fattibilità tecnica, ambientale ed economica. Non sembra ipotizzabile in tesi smentire la fattibilità *economica* e *ambientale* e neppure *tecnica* nella misura in cui, volta per volta, si riesca a dimostrare la separazione per “*tipo*” e “*natura*” del rifiuto raccolto.

Ed invero, nonostante, non siano intervenuti in materia supporti normativi utili a riconoscere l’End of Waste, le normative tecniche disponibili, aiutano a ritenere che esiste possibilità di soddisfacimento “*dei necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti*” (cfr art. 11, paragrafo 1, Dir. 98/2008).

*

La raccolta del *rifiuto da spazzamento*, in ogni caso, prima che “*differenziata*”, può essere ritenuta senz’altro una raccolta “*separata*”, nel senso di ritenere che rimane una tipologia di raccolta a sé stante in quanto tale flusso conserva una precipua identità potendosi permettere di non confondersi con altre tipologie di raccolta.

Il comma 4 dell’art. 181 del Codice Ambientale prevede che “*Per facilitare o migliorare il recupero, i rifiuti sono raccolti separatamente, laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse*” (comma 4). Pertanto il Codice Ambientale riconosce la differenza tra “*raccolta separata*” (del comma 4 dell’art. 181) e “*raccolta differenziata*” (del comma 5 dell’art. 181) ritenendo possibile ritenere configurabile – quanto alla *raccolta da spazzamento stradale* – sicuramente la prima opzione lasciando spazi di incertezza sulla seconda che tuttavia sembrano ormai superati con l’avvento dell’ultima normativa nel solco dell’ottenimento degli obiettivi di raccolta differenziata (cfr. art. 32 L. n. 221 del 28 dicembre 2015).

Tale opzione è confermata dalla premessa del DM 26 maggio 2016 “*Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati*” ove si legge che ai fini del calcolo della RD e della produzione totale dei rifiuti urbani “*devono essere considerati i rifiuti che rispondono ai seguenti requisiti: essere raccolti in modo separato rispetto agli altri rifiuti urbani e raggruppati in frazioni di cui all’elenco ..., per essere avviati pri-*

oritariamente al recupero di materia”.

In particolare, ai fini del calcolo dell’ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato, vengono prese in considerazione le seguenti frazioni: “*... rifiuti da spazzamento stradale a recupero: rifiuti da spazzamento raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero. Nei casi in cui non sia disponibile il dato relativo alle quantità destinate a operazioni di riciclaggio/recupero, l’intero flusso deve essere escluso dal computo della raccolta differenziata.*

Nell’ammontare del rifiuto urbano indifferenziato prodotto sono da computare le seguenti tipologie di rifiuto: ... rifiuti da spazzamento stradale avviati a smaltimento”.

Nella tabella del DM citato viene espressamente indicato il EER 20.03.03 come uno dei codici da utilizzare ai fini del calcolo della percentuale della RD. Tuttavia i rifiuti da spazzamento non possono essere conferiti nei centri di raccolta non essendo il codice EER 20.03.03 ricompreso tra quelli previsti dal DM 8 aprile 2008.

La distinzione ermeneutica appena sviluppata perde di plasticità a livello comunitario ove le finalità della normativa europea prevedono espressamente che “*Gli Stati membri adottano misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine istituiscono la raccolta differenziata dei rifiuti, ove essa sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico e al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti*” (cfr. art. 11 comma 1, Dir. 98/2008/CE).

Tale passaggio è determinante per comprendere la direzione.

Normalmente – nella ordinaria (ma forse divenuta inattuale) impostazione – è la *provenienza* (l’origine) del rifiuto a condizionare – a cascata - quale normativa applicare (ciclo urbano ovvero ciclo speciali). Ciò comporta che le regole del gioco sono stabilite in premessa in ragione del processo da cui provengono i rifiuti. Le *premesse* pertanto determinano gli *esiti*.

Attraverso la *nuova definizione di recupero* che la direttiva comunitaria ha introdotto, nella misura in cui è “*recupero*”: *qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale*” consente invece di ribaltare la prospettiva.

Sono gli *esiti* che condizionano le *premesse*: cioè nella misura in cui si riesce a recuperare un rifiuto è tale presupposto che condiziona la possibilità di ritenere lecite operazioni che in astratto non sarebbero state

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

possibili.

Pertanto sembra più coerente ritenere che debba essere l'attività di *recupero/riciclaggio* a condizionare la *raccolta* e non viceversa.

In quanto si possiede un'autorizzazione a recuperare un rifiuto (e quindi un'amministrazione pubblica ne ha inevitabilmente valutato preliminarmente l'esercizio) in tanto posso ritenere legittime (indifferenti) le modalità di raccolta dei rifiuti che mi vengono conferiti.

Il risultato da conseguire è “*tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse*”¹³ e, conseguentemente, verso l'ottenimento del massimo risultato in termini di riciclaggio/recupero del materiale che avviene attraverso i trattamenti che devono essere ispirati alle *migliori tecniche disponibili*.

In tale prospettiva la *raccolta differenziata* deve trovare cittadinanza, modalità di raccolta che deve pertanto conformarsi in via postuma alla specifica attività di riciclaggio/recupero previamente autorizzata in funzione della quale non deve ostacolare il raggiungimento del risultato atteso dall'operazione di trattamento.

Contrariamente facendo, si giungerebbe all'opposto risultato di condizionare il *recupero* (che rappresenta l'obiettivo) alla *raccolta* consentendo il *recupero* solo per quei rifiuti che rappresentano un flusso da un punto di vista formale, e non sostanziale, stravolgendo le finalità e la gerarchia dichiarata dalla direttiva comunitaria e l'interesse pubblico della norma che non risiede nella distinzione delle modalità di *raccolta* ma nella realizzazione della *società del recupero*.

4. Sui criteri di priorità nella gestione dei rifiuti

Deve essere chiarito se i *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti* stabiliti a livello comunitario dall'art. 4 della Direttiva 98/2008, e recepiti dall'art. 179 del D.Lgs. 152/06, siano prevalenti, o meno, rispetto al *principio di prossimità*.

C'è un apparente e possibile conflitto tra principi che deve essere risolto al fine di stabilire quello prevalente.

Quello che si vuole comprendere, a valle della sopra spiegata declinazione delle caratteristiche dei predetti *principi di autosufficienza e prossimità*, è se e quando il “*recupero dei rifiuti urbani non differenziati di provenienza extraregionale*” può ritenersi giustificato allorquando non rispetti le precipe condizioni del comma 1 dell'art. 182-bis.

Ed, infatti, nella stessa normativa sui rifiuti:

- da un lato vi è una regola che prevede che il *rifiuto non pericoloso e urbano non differenziato* debba rispettare il *principio di prossimità*;
- dall'altro l'applicazione pratica del *principio di prossimità* - secondo quanto sopra stabilito - può derogare i confini dell'ambito territoriale ottimale per motivi connessi all'inadeguatezza/inesistenza degli impianti dell'ATO (sulla base del grado della gerarchia o su base dell'eventuale pregiudizio ambientale).

I *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti* - ad avviso di chi scrive - devono ritenersi prevalenti su qualsiasi altro principio in materia atteso che attengono alla *prevenzione e alla gestione dei rifiuti* nel loro complesso e sono direttamente collegati al soddisfacimento della finalità primaria della norma che rimane quello della salubrità ambientale e del rispetto della salute umana.

A differenza del *principio di autosufficienza* che attiene esclusivamente ai rifiuti urbani indifferenziati (indipendentemente dalla loro destinazione a recupero o smaltimento) e del *principio di prossimità* che attiene invece, solo principalmente ai rifiuti urbani (ma anche ai rifiuti speciali non pericolosi), i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti abbracciano tutta la gestione senza distinzioni.

Tale presupposto generale giustifica che nella scala dei valori, la gerarchia stabilita a livello comunitario, ove in contrasto con applicazione pratiche del *principio di prossimità*, sia da ritenersi preferibile rispetto ad altri principi.

L'art. 4 della direttiva n. 98/2008/UE, infatti, prevede che la “*gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti*”:

- a) *prevenzione*;
- b) *preparazione per il riutilizzo*;
- c) *riciclaggio*;
- d) *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia*; e
- e) *smaltimento*.

Gli Stati membri adottano misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine istituiscono la raccolta differenziata dei rifiuti, ove essa sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico e al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.

Fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 2, entro il 2015 la raccolta differenziata sarà istituita almeno per i seguenti rifiuti: carta, metalli, plastica e vetro.

13 Art. 11, comma 2, Dir. 98/2008/CE.

Lo spazamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

di Daniele Carissimi

RIFIUTI URBANI

2. Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. ...[omissis]...gli Stati membri tengono conto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali”.

L'art. 179 del D.Lgs. 152 del 2006 riprende la medesima gerarchia riformulando i medesimi principi confermando che “La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto della gerarchia di cui al comma 1, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono...il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica... Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia...”.

Ciò detto, dal punto di vista gerarchico, la scelta di avviare il rifiuto prodotto verso il recupero oltre gli stretti confini dell'ambito territoriale di riferimento e non anche allo smaltimento dove invece era predestinato, attesa la supposta inadeguatezza impiantistica, rappresenta senz'altro la miglior opzione ambientale così come delineata dal Legislatore comunitario e così come adottata da quello nazionale nei casi in cui venga previamente verificato.

L'art. 182 (“smaltimento”) conferma proprio tale assunto laddove prevede che “Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181”.

*

Attraverso la Direttiva n. 98/2008/UE, norma cardine del settore rifiuti, l'Unione Europea conferma la prevalenza della gerarchia stabilita con i criteri di priorità allorquando ha stabilito che:

- L'obiettivo principale di qualsiasi politica in

materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti¹⁴.

- Occorre modificare le definizioni di «recupero» e «smaltimento» per garantire una netta distinzione tra questi due concetti, fondata su una vera differenza in termini di impatto ambientale tramite la sostituzione di risorse naturali nell'economia e riconoscendo i potenziali vantaggi per l'ambiente e la salute umana derivanti dall'utilizzo dei rifiuti come risorse¹⁵.
- La presente direttiva dovrebbe aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. In particolare, il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente sollecita misure volte a garantire la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari. In linea con tale obiettivo e quale mezzo per agevolarne o migliorarne il potenziale di recupero, i rifiuti dovrebbero essere raccolti separatamente nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di recupero che diano il miglior risultato ambientale complessivo¹⁶.
- Gli Stati membri dovrebbero sostenere l'uso di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati¹⁷.
- La gerarchia dei rifiuti stabilisce in generale un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti, tuttavia discostarsene può essere necessario per flussi di rifiuti specifici quando è giustificato da motivi, tra l'altro, di fattibilità tecnica, praticabilità economica e protezione dell'ambiente¹⁸.
- Al fine di consentire alla Comunità nel suo complesso di diventare autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti e nel recupero dei rifiuti

Lo spazamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

14 Considerando n. 6 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

15 Considerando n. 19 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

16 Considerando n. 28 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

17 Considerando n. 29 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

18 Considerando n. 31 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

Lo spazamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, nonché di consentire agli Stati membri di convergere individualmente verso tale obiettivo, è necessario prevedere una rete di cooperazione tra impianti di smaltimento e impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, che tenga conto del contesto geografico e della necessità di disporre di impianti specializzati per alcuni tipi di rifiuti¹⁹.

- *Al fine di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse, è opportuno definire obiettivi per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti. Gli Stati membri conservano approcci differenti in relazione alla raccolta dei rifiuti domestici e dei rifiuti di natura e composizione simili. È quindi opportuno che tali obiettivi tengano conto dei diversi sistemi di raccolta dei vari Stati membri. I flussi di rifiuti di origini diverse analoghi ai rifiuti domestici includono i rifiuti di cui alla voce 20 dell'elenco istituito dalla decisione 2000/532/CE della Commissione²⁰.*
- *La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia²¹.*

Tali considerazioni e previsioni sembrerebbero sufficienti a dimostrare che anche il rifiuto urbano indifferenziato allorquando diretto ad impianti di recupero possa oltrepassare l'ambito pur nel rispetto del principio di prossimità.

*

5. Gli accordi pubblico privati

Al fine di legittimare i conferimenti di rifiuti extraregionali, sembra superare ogni incertezza il ricorso a strumenti giuridici di consenso (*accordi di programma o protocolli di intesa*).

Vero è infatti che la ricerca delle opzioni comunitarie finalizzate al radicamento della *società del riciclag-*

gio e del recupero transita anche attraverso strumenti di concertazione tra pubblico e privato che trovano la loro cornice nei principi generali del settore. Ed infatti l'art. 177 (*"Campo di applicazione"*) D.Lgs. 152/2006, prevede che:

- *"I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:*
 - a. senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;*
 - b. senza causare inconvenienti da rumori o odori;*
 - c. senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente²² (comma 4).*

Per conseguire le finalità e gli obiettivi di cui ai commi da 1 a 4, lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati" (comma 5).

L'art. 178 (*"Principi"*) D.Lgs. 152/2006, prevede che:

- *La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni.*

Sembra indiscutibile che laddove le amministrazioni locali e/o i gestori per esse perseguano accordi

19 Considerando n. 32 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

20 Considerando n. 41 della Direttiva n. 98/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

21 Art. 1 "Oggetto e ambito di applicazione" della Dir. 98/2008/UE del 19 novembre 2008.

22 La norma rappresenta il recepimento del principio stabilito all'Articolo 13 Dir. 98/2008/CE (*"Protezione della salute umana e dell'ambiente"*) a norma del quale "Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;
- b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e

di Daniele Carissimi

RIFIUTI URBANI

con impianti di recupero extraregionale finalizzati a sostenere i principi comunitari attraversati dal presente articolo, non possa revocarsi in dubbio della legittimità degli stessi.

E pur vero che tale argomentazione acquisisce un senso compiuto e razionale laddove si innesta in complemento (e non in alternativa) rispetto all'applicazione di quelle regole generali che impongono, ragionevolmente, in ragione del *principio di sussidiarietà ed adeguatezza*, il rispetto delle regole basiliche di funzionamento del sistema integrato dei rifiuti a livello regionale e di ambito.

Secondo le previsioni generali, infatti, spettano allo Stato, a norma dell'art. 195 (*"Competenze dello Stato"*):

- *m) la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali ... delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali, ... e per il coordinamento dei piani stessi;*
- *n) la determinazione, relativamente all'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti, ... anche con riferimento agli elementi economici relativi agli impianti esistenti;*
- *o) la determinazione... delle linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, secondo criteri di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità*

L'art. 199 (*"Piani Regionali"*), prevede che :

- *Le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, ..., nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, 182 e 182-bis ed in*

conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1, lettera m), ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti....(comma 1)

- *I piani di gestione dei rifiuti ... comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del presente decreto (comma 2).*
- Il piano di gestione dei rifiuti può contenere, tenuto conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione, i seguenti elementi:
 - *aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti;*
 - *valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di problematiche riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno.*

Pertanto laddove non vi sia una *"rete adeguata di impianti"* nell'Ambito ovvero gli stessi impianti, anche laddove esistenti, siano caratterizzati dal mancato aggiornamento alle *"migliori tecniche disponibili"*²³, possono ritenersi giustificati conferimenti ad impianti extraregionali e, con essi, il discostamento dal rispetto dal *principio di prossimità*? Ancora: chi stabilisce l'eventuale inadeguatezza impiantistica?

In primo luogo il giudizio sull'inadeguatezza impiantistica ed il mancato aggiornamento alle MTD non sembra poter essere rimessa al privato od alla singola amministrazione ancor di più in ragione

Lo spazamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse.

23 Art. 5 (*"Definizioni"*) D.Lgs. 152/2006: *l-ter) migliori tecniche disponibili (best available techniques - BAT): la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all'allegato XI. Si intende per:*

1) *tecniche*: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;

2) *disponibili*: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli;

3) *migliori*: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso;

RIFIUTI URBANI

di Daniele Carissimi

della intervenuta sentenza n. 1229 del 28 febbraio 2018 del Consiglio di Stato che impedisce alle amministrazioni di individuare quando un rifiuto cessa di essere tale (dovendo essere prerogativa Ministeriale).

L'analisi sulla necessità di impiantistica specializzata e la sua valutazione nello specifico contesto geografico, infatti, è competenza del Piano Regionale²⁴ che potrà autoevidenziare il proprio ritardo e, conseguentemente, giustificare soluzioni alternative di deroga poste in essere con gli accordi in parola.

Ebbene il ricorso allo strumento dell'*accordo di programma* o del *protocollo di intesa* cui l'ente locale dovesse far ricorso per conferire in impianto di recupero di rifiuti da spazzamento, proprio al fine di giustificare le proprie scelte di avvio a recupero del flusso di rifiuti provenienti dallo spazzamento stradale, ove ispirate ed ancorate a motivazioni empiriche strumentali al rispetto delle condizioni di cui alle lettere del comma 3 dell'art. 199, volte al superamento di deficienze impiantistiche, sembrano scelte e provvedimenti inattuabili (e, quindi, consigliabili) da un punto di vista di legittimità.

L'art. 206 (*"Accordi, contratti di programma, incentivi"*) prevede infatti che *"Nel rispetto dei principi e degli obiettivi stabiliti dalle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto al fine di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure, con particolare riferimento alle piccole imprese, il Ministro dell'ambiente e della*

*tutela del territorio e del mare e del mare e le altre autorità competenti possono stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria"*²⁵.

Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata

24 Art. 199, comma 3 del D.Lgs. 152/2006 "3. I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre:

- b) i sistemi di raccolta dei rifiuti e impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- c) una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis e se necessario degli investimenti correlati;
- d) informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- e) politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione.

25 Gli accordi ed i contratti di programma possono avere ad oggetto:

- a) l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- b) la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti;
- c) lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili;
- d) le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo;
- e) la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- f) la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti;
- g) l'adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione;
- h) lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti;
- i) l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- l) l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti.

di Giovanna Galassi

SCARICHI

“ La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale ”

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

ABSTRACT

La legge europea, ideata per adeguare periodicamente l'ordinamento nazionale a quello dell'Unione e, quindi finalizzata a risolvere le procedure di contenzioso con l'Unione Europea, nell'insieme di norme eterogenee cui geneticamente è conformata ogni anno, nell'anno 2017 prevede anche una serie di corpose novelle al Codice Ambientale, la cui lettura e ricostruzione sistematica non è affatto agevole. Tre sono gli articoli di matrice ambientale che propongono novità in materia di tutela delle acque e monitoraggio delle sostanze chimiche, di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili e di limiti di emissione degli scarichi e, infine, una serie lunghissima di previsioni che intendono allineare il Codice ambientale in materia di emissioni industriali e AIA. Di queste ultime, poi, l'indagine si rivela assai complessa per difficoltà oggettive di organizzarle in modo sistematico e per la varietà delle specifiche tematiche innovate. Si propone un quadro riassuntivo degli interventi, mostrando così gli allineamenti del diritto interno in materia ambientale attuati quest'anno dal Governo.

IN SINTESI

- La legge europea 2017 contiene tre articoli che dispongono modifiche al Codice Ambientale;
- l'art. 16 reca *“Disposizioni in materia di tutela delle acque. Monitoraggio delle sostanze chimiche. Caso EU Pilot 7304/15/ENVI”* e interviene sui metodi di analisi utilizzati per il monitoraggio dello stato delle acque, onde assicurare e promuovere l'intercomparabilità, a livello di distretto idrografico, dei dati del monitoraggio e la valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee;
- l'art. 17 reca *“Corretta attuazione della direttiva 91/271/CEE in materia di acque reflue urbane”* e interviene sulla disciplina relativa ai limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili;
- l'art. 18 reca *“Disposizioni in materia di emissioni industriali-Caso EU Pilot 8978/16/ENVI”* e prevede una lunghissima serie di disposizioni che intervengono sul d.lgs. n. 152/06, onde attuare la normativa europea in materia di emissioni industriali e di autorizzazione integrata ambientale.

La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale

Premessa

Il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e predisposizione degli atti dell'Unione europea e la garanzia dell'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza all'Unione europea del nostro Paese, in coerenza con gli art. 11 e 117 della Costituzione e in base ai principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità e leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica¹ è disciplinato ai sensi della legge del 24 dicembre 2012, n. 234². In questo ambito la legge comunitaria³ è stata sostituita dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, l'una per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione Europea e l'altra onde disporre norme di diretta attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

La legge europea, quindi, unitamente alla legge di delegazione europea, è uno dei meccanismi per adeguare periodicamente l'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.

Ed è così che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento un disegno di legge recante il titolo "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*", completato dall'indicazione "*Legge europea*", seguita dall'anno di riferimento⁴. Il contenuto di questa legge varata ogni anno⁵ si ravvisa in:

- disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1;
- disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure

d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;

- disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;
- disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;
- disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge.

La ragione fondante della norma è prevenire l'apertura o procedere verso la chiusura di procedure di infrazione⁶ nelle quali il nostro Paese è stato o potrebbe essere coinvolto e nonché, in base ad una interpretazione estensiva del disposto legislativo, anche norme volte a permettere l'archiviazione dei casi di precontenzioso EU Pilot⁷.

Lo scostamento del diritto interno rispetto a quello europeo impone la previsione annuale di tale legge. Volendo discorrere della più recente, parliamo della **legge del 20 novembre 2017, n. 167**, entrata in vigore lo scorso 12 dicembre 2017 e recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017*"⁸.

1. Le disposizioni ambientali della legge europea: la tutela delle acque

La legge europea contiene geneticamente disposizio-

1 Art. 1 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234.

2 Legge del 24 dicembre 2012, n. 234, recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*".

3 La legge comunitaria rappresentava lo strumento attraverso il quale l'ordinamento giuridico nazionale si adeguava agli atti giuridici dell'Unione europea ai sensi dall'art. 9 della L. 11 del 4 febbraio 2005 recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*".

4 Ai sensi dell'articolo 29, comma 5 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234.

5 Art. 30, comma 3 della legge del 24 dicembre 2012, n. 234.

6 Le procedure di infrazione di cui all'art. 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

7 "*EU Pilot*" in estrema sintesi è rappresentato da un sito internet che instaura un sistema di comunicazione tra Commissione europea - Stati membri. Ha luogo con tale meccanismo informatico la condivisione (informale) di informazioni al fine di consentire agli Stati membri di risolvere infrazioni al di fuori della procedura formale di contestazione prevista dai Trattati. In concreto nel caso in cui la Commissione europea - di propria iniziativa o su segnalazione esterna - ritenga opportuno verificare che il diritto dell'Unione sia applicato in maniera corretta, può inviare una richiesta alle autorità nazionali dello Stato interessato attraverso EU Pilot. A questo punto lo Stato può contare su dieci settimane per fornire una risposta e la Commissione la valuterà a sua volta nel termine di dieci settimane ancora successive. A fronte di una risposta non soddisfacente, la Commissione può aprire la procedura di infrazione.

8 Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei deputati il 19 maggio 2017. Tanto per chiarire non esiste un termine preciso entro il quale presentare il disegno di legge europea ogni anno.

di Giovanna Galassi

SCARICHI

ni di carattere eterogeneo, nate dalle esigenze in un preciso momento storico di allineare una normativa nazionale di varia matrice. A noi interessa delle disposizioni in materia di tutela dell'ambiente, di cui Capo VI: una serie di interventi altrettanto variegati sul Testo Unico Ambientale, ideati per rispondere e ovviare a quegli scostamenti dalla normativa europea che il Governo ha ritenuto opportuno adottare in questa sede. Le norme di matrice ambientale si prospettano in tre articoli, la cui lettura non sempre risulta così agevole, tanto che il lettore si perde spesso al cospetto di una serie disarmante di modifiche o novelle. Ne risulta difficile l'immediata comprensione al punto che organizzare un discorso sistematico desumendolo dall'elenco delle disposizioni si rivela arduo anche per gli esperti del diritto. Di ausilio è sia la Relazione illustrativa del disegno di legge che la scheda di lettura del Senato⁹, che fornisce una ricognizione di insieme dei diversi interventi, suddividendoli per argomentazioni principali.

Andiamo per ordine. Iniziamo dall'art. 16 **“Disposizioni in materia di tutela delle acque. Monitoraggio delle sostanze chimiche. Caso EU Pilot 7304/15/ENVI”**, la cui presentazione non presenta difficoltà per il lettore in termini di individuazione delle modifiche, trattandosi un intervento su di unico articolo del Codice ambientale.

Siamo in tema di metodi di analisi utilizzati per il monitoraggio dello stato delle acque. All'art. 78-sexies¹⁰, c. 2 del d.lgs. n. 152/06 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: **“Le autorità di bacino distrettuali promuovono intese con le regioni e con le province autonome ricadenti nel distretto idrografico di competenza, al fine di garantire l'intercomparabilità, a livello di distretto idrografico, dei dati del monitoraggio delle sostanze prioritarie di cui alle tabelle 1/A e 2/A e delle sostanze non appartenenti alla lista di priorità di cui alla tabella 1/B dell'allegato 1 alla parte terza. Ai fini del monitoraggio e della valutazione dello stato della qualità delle acque, le autorità di bacino distrettuali promuovono altresì intese con i medesimi soggetti di cui al periodo precedente finalizzate**

all'adozione di una metodologia di valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee. A tale fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'ISPRA rende disponibile mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale l'elenco dei laboratori del sistema delle agenzie dotati delle metodiche di analisi disponibili a costi sostenibili, conformi ai requisiti di cui al paragrafo A.2.8-bis dell'allegato 1 alla parte terza. Le autorità di bacino distrettuali rendono disponibili nel proprio sito internet istituzionale, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, i dati dei monitoraggi periodici come ottenuti dalle analisi effettuate da tali laboratori”.

La novella legislativa interviene sui metodi di analisi utilizzati per il monitoraggio dello stato delle acque, onde assicurare e promuovere l'intercomparabilità, a livello di distretto idrografico, dei dati del monitoraggio e la valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee. Ciò in ragione di alcune contestazioni mosse dalla Commissione europea nell'ambito del caso EU Pilot 7304/15/ENVI.

Si dispone, pertanto, che le autorità di bacino distrettuali promuovano intese con le regioni e le province autonome ricadenti nel distretto idrografico di competenza.

L'intercomparabilità dovrà riguardare:

- i dati del monitoraggio delle **sostanze prioritarie** di cui alle tabelle 1/A e 2/A dell'allegato 1¹¹ alla parte III del codice ambientale;
- i dati delle **sostanze non prioritarie** di cui alla tabella 1/B¹² dell'allegato 1.

Si prevede, inoltre, che, ai fini del monitoraggio e della valutazione dello stato di qualità delle acque, le autorità di bacino distrettuali promuovono **intese con le regioni e le province autonome ricadenti nel distretto idrografico di competenza, al fine adottare una metodologia di valutazione delle tendenze ascendenti e di inversione della concentrazione degli**

La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale

⁹ A.S. n. 2886.

¹⁰ Art. 78-sexies del d.lgs. n. 152/06 - Requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi: “1. L'ISPRA verifica che i requisiti minimi di prestazione per tutti i metodi di analisi siano basati su una incertezza di misura definita conformemente ai criteri tecnici riportati alla lettera A.2.8.-bis, sezione A “Stato delle acque superficiali”, parte 2 “Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici” dell'allegato 1 alla parte terza. 2. In mancanza di standard di qualità ambientali per un dato parametro o di un metodo di analisi che rispetti i requisiti minimi di prestazione di cui al comma 1, le ARPA e le APPA assicurano che il monitoraggio sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili”.

¹¹ La tabella 1/A dell'allegato 1 indica gli standard di qualità ambientale nella colonna d'acqua e nel biota per le sostanze dell'elenco di priorità; la tabella 2/A indica gli standard di qualità ambientale nei sedimenti nei corpi idrici marino-costieri e di transizione.

¹² Nella medesima sono definiti gli standard di qualità ambientale per alcune sostanze appartenenti alle famiglie di cui all'Allegato 8.

SCARICHI

di Giovanna Galassi

inquinanti nelle acque sotterranee. Come si osserva nella nota di lettura¹³, l'assenza di metodologie per la valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee è una delle questioni poste dalla Commissione all'attenzione delle autorità italiane.

A tal fine, l'ISPRA pubblica sul proprio sito web, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'elenco dei laboratori del sistema agenziale dotati delle metodiche analitiche disponibili a costi sostenibili, conformi ai requisiti di cui al paragrafo A.2.8.-bis della sezione A "Stato delle acque superficiali" della parte 2 "Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla Parte III. Già il comma 1 dell'art. 78-sexies del d.lgs. 152/2006, così come introdotto dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 219 del 2010¹⁴, affida all'ISPRA di verificare che i requisiti minimi di prestazione per tutti i metodi di analisi siano basati su una incertezza di misura definita conformemente ai criteri tecnici riportati al paragrafo A.2.8.-bis della sezione A "Stato delle acque superficiali" della parte 2 "Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici" dell'allegato 1 alla parte III. Il successivo comma 2 dispone che, in mancanza di standard di qualità ambientali per un dato parametro o di un metodo di analisi che rispetti i requisiti minimi di prestazione citati, le ARPA e le APPA assicurano che il monitoraggio sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili.

Con la novella legislativa introdotta dalla legge europea si intende recepire il disposto dell'art. 4 della direttiva 2009/90/CE¹⁵, il cui art. 4 - Criteri minimi di efficienza per i metodi di analisi - §1 dispone che *"Gli Stati membri verificano che i criteri minimi di efficienza per tutti i metodi di analisi siano basati su un'incertezza di misura pari o inferiore al 50 % (k = 2) stimata al livello degli standard di qualità ambientale pertinenti e su un limite di quantificazione pari o inferiore al 30 % rispetto agli standard di qualità ambientale pertinenti. Ebbe la nuova lettera A. 2.8.-bis inserita all'indomani del D.Lgs. 219/2010 disciplina i requisiti minimi di prestazione per i metodi di analisi e calcolo dei valori medi"*. Si aggiunge, poi, al § 2 che *"in mancanza di standard di qualità ambientale per un dato parametro o di un metodo di analisi*

che rispetti i criteri minimi di efficienza stabiliti al paragrafo 1, gli Stati membri assicurano che il monitoraggio sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili che non comportino costi eccessivi".

Per di più, secondo il primo considerando della medesima direttiva si specifica che *"occorre garantire la qualità e la comparabilità dei risultati analitici ottenuti dai laboratori incaricati dalle autorità nazionali competenti di effettuare il monitoraggio chimico delle acque, come previsto dall'articolo 8 della direttiva 2000/60/CE"*. Proprio ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2000/60/CE¹⁶, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, gli Stati membri provvedono a elaborare programmi di monitoraggio dello stato delle acque al fine di definire una visione coerente e globale dello stato delle acque all'interno di ciascun distretto idrografico e prevede tecniche e i metodi uniformi per analizzare e monitorare lo stato delle acque sono stabiliti secondo la procedura di cui all'articolo 21.

Nella Relazione illustrativa al testo iniziale del disegno di legge si sottolinea che le disposizioni del D.Lgs. 219/2010 hanno attribuito alle regioni, attraverso le agenzie regionali dell'ambiente (ARPA e APPA), la facoltà di scelta delle migliori tecniche disponibili (MTD) per il monitoraggio delle sostanze chimiche. In alcuni casi, però, l'applicazione di diverse metodiche analitiche sullo stesso corpo idrico comune a più regioni ha portato a risultati analitici diversi e incoerenti tra le diverse regioni ricadenti nel medesimo distretto.

In tale ragione e nell'esigenza di garantire l'intercompatibilità si giustifica, quindi, la novella in esame della legge europea.

L'elenco dei laboratori dotati delle metodiche analitiche conformi ai requisiti di cui al paragrafo A.2.8.-bis è disponibile mediante la pubblicazione dello stesso in una sezione dedicata del sito di ISPRA, attraverso il Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane (SINTAI). Infatti l'ISPRA in materia di tutela delle acque si serve del SINTAI, ove sono disponibili tutti i dati prodotti dal sistema delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente e trasmessi all'ISPRA dalle regioni e province autonome. A dire il vero lo stesso d.lgs. n. 152/06, all'art. 78-ter¹⁷ (introdotto dall'art. 1, comma 1, d.l.

13 Nota lettura A.S. 2886 o anche dossier della Camera. <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ID0028F.pdf>.

14 D.lgs. del 10 dicembre 2010, n. 219 - Attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

15 Direttiva 2009/90/CE, che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

16 Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

17 Art. 78-ter. Inventario dei rilasci da fonte diffusa, degli scarichi e delle perdite: "1. Le regioni e le province auto-

di Giovanna Galassi

SCARICHI

gs. n. 219 del 2010) disciplina la messa a disposizione delle informazioni tramite il sistema SINTAI.

L'attività di promozione di intese con le regioni e le province autonome oggetto della novella legislativa si concreta, quindi, in una **opera di coordinamento** nei confronti delle stesse regioni e province autonome attuata con i mezzi di comunicazione anche telematici, già a disposizione delle Autorità di bacino. Pertanto, come illustrato dallo stesso Governo¹⁸ l'art. 16 risponde a precise finalità:

- **assicura l'intercomparabilità**, a livello di distretto idrografico (previsto all'articolo 3 della direttiva 2000/60/CE), dei dati di monitoraggio delle sostanze chimiche e, di conseguenza, dello stato ecologico e chimico dei corpi idrici superficiali.
- **risponde alla contestazione del caso EU Pilot 7304/15/ENVI circa la mancanza di una metodologia di valutazione delle tendenze ascendenti e d'inversione della concentrazione degli inquinanti nelle acque sotterranee.**

2. Le acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili: i limiti di emissione degli scarichi

L'allineamento del Codice Ambientale al diritto europeo coinvolge anche le acque reflue urbane. L'art. 17 reca *“Corretta attuazione della direttiva 91/271/CEE in materia di acque reflue urbane”* e interviene sulla **disciplina relativa ai limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili**, così disponendo: *“Nella tabella 2 dell'allegato 5 alla parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili», le parole: «Potenzialità impianto in A.E.» sono sostituite dalle seguenti: «Carico generato dall'agglomerato in A.E.»*. 2. *Le eventuali ulteriori attività di monitoraggio e controllo derivanti da quanto previsto dalla disposizione di cui al comma 1 sono svolte con le risorse disponibili a legislazione vigente, nei limiti delle disponibilità di bilancio*

degli organi di controllo e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica o a carico della tariffa del servizio idrico integrato di cui all'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per le attività svolte dal gestore unico del servizio idrico integrato. 3. *Dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 non devono derivare effetti sulle materie disciplinate ai sensi dell'articolo 92 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, né conseguenze sull'applicazione del medesimo articolo 92 in relazione ai limiti di utilizzo di materie agricole contenenti azoto, in particolare degli effluenti zootecnici e dei fertilizzanti, nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola”*¹⁹.

Ebbene, il comma 1 modifica la tabella 2 dell'allegato 5 alla Parte III del d.lgs n. 152/06, che stabilisce limiti di emissione (contenuto di fosforo e di azoto) per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili, in ragione delle diverse potenzialità dell'impianto. L'intervento normativo si concreta nella sostituzione del titolo della seconda colonna *“Potenzialità impianto in A.E.”* con la dicitura *“Carico generato dall'agglomerato in A.E.”*, in modo che i limiti riportati dalla tabella siano relativi non alla potenzialità dell'impianto, ma al carico generato dall'agglomerato.

Pertanto, i limiti di emissione per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili (contenuto di azoto e di fosforo) devono essere monitorati riguardo **non alla potenzialità dell'impianto, ma al carico inquinante generato dall'agglomerato urbano**. Come indicato nella Relazione illustrativa, ciò implica, quindi, una estensione del campo di applicazione della norma, poiché i controlli sulla qualità degli scarichi dovranno essere effettuati sulla *“totalità degli impianti di depurazione al servizio degli agglomerati superiori a 10.000 A.E., i cui scarichi recapitano in aree sensibili”*. Pertanto, sempre secondo la relazione, si potrebbe avere *“limitatamente ad alcune situazioni territoriali, ossia agglomerati con carico generato maggiore di 10.000 abitanti equivalenti e scarico in area sensibile, un aumento del numero degli impianti di depurazione da sottoporre a monitoraggio”* che *“si tradurrebbe in un aumento*

me di Trento e di Bolzano, ciascuna per la parte di territorio di competenza ricadente in ciascun distretto idrografico, mettono a disposizione attraverso il sistema SINTAI le informazioni di cui alla lettera A.2.8.-ter, sezione A “Stato delle acque superficiali”, parte 2 “Modalità per la classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici” dell'allegato 1 alla parte terza, secondo le scadenze temporali riportate nel medesimo allegato. Le informazioni sono ricavate sulla base dell'attività di monitoraggio e dell'attività conoscitiva delle pressioni e degli impatti di cui rispettivamente all'allegato 1 e all'allegato 3 - sezione C, alla parte terza”.

2. L'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale, di seguito: ISPRA, rende disponibili attraverso il sistema SINTAI i formati standard, aggiornandoli sulla base delle linee guida adottate a livello comunitario, nonché i servizi per la messa a disposizione delle informazioni da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

¹⁸ <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ID0028F.pdf>.

¹⁹ Sul trattamento delle acque reflue urbane si ricorda la recente pronuncia della Corte di giustizia UE, Sez. III, del 22 febbraio 2018, causa C-328/16.

SCARICHI

di Giovanna Galassi

del numero di campioni da prelevare e sottoporre ad analisi per verificare il rispetto dei valori limite".²⁰

La disposizione è finalizzata a garantire una corretta attuazione della direttiva 91/271/CEE, art. 5 § 2 in materia di acque reflue urbane, ai sensi del quale *"Gli Stati membri provvedono affinché le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico in aree sensibili, ad un trattamento più spinto di quello descritto all'articolo 4 al più tardi entro il 31 dicembre 1998 per tutti gli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 10.000 a.e."*²¹.

Pertanto, il diritto europeo impone che per gli impianti di acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili, l'elemento discriminante per l'applicazione dei limiti di emissione previsti non sia la potenzialità dell'impianto, bensì il carico inquinante generato dall'agglomerato, espresso in termini di abitanti equivalenti.

Di contro, la normativa italiana era disallineata poiché la tabella prima dell'intervento in parola si riferiva ai fini dell'applicazione dei limiti di emissione - Fosforo totale e/o Azoto Totale - alla *"Potenzialità impianto in A.E"* e si è proceduto, pertanto, alla sostituzione dell'intestazione della predetta tabella, al fine di monitorare i limiti di emissione indicati per Azoto totale e/o Fosforo totale con riferimento al carico generato dell'agglomerato in a.e., anziché alla potenzialità dell'impianto in A.E.

Si tratta di attività che concerne la gestione degli impianti di depurazione e, quindi, gli eventuali oneri derivanti dalla attuazione sono coperti con i proventi derivanti dalla **tariffa del servizio idrico integrato**, a norma dell'art. 154, c. 1 del d.lgs. n. 152/06, ai sensi del quale *"La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, [dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito] e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo"*.

Come si osserva anche nel dossier del Governo²², l'intervento intende chiudere procedure d'infrazio-

ne avviate sulle acque reflue urbane²³. Si tratta della procedura di infrazione 2009/2034, ove la Corte di Giustizia europea dichiarava che l'Italia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, non avendo adottato le disposizioni necessarie per garantire che in alcuni agglomerati aventi un numero di abitanti equivalenti superiore a 10.000 e scaricanti in acque recipienti considerate aree sensibili ai sensi della direttiva 91/271, come modificata dal regolamento n. 1137/2008, le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento più spinto di un trattamento secondario o equivalente, conformemente all'articolo 5 della direttiva. Ma già l'Italia era stata dichiarata inadempiente nella causa C-565/10, relativa alla procedura di infrazione 2004/2034, per non avere predisposto adeguati sistemi per il convogliamento e il trattamento delle acque reflue in numerosi centri urbani con oltre 15.000 abitanti entro il termine del 31 dicembre 2010, come previsto dalla direttiva 91/271/CE.

3. AIA ed emissioni industriali

L'art. 18 reca *"Disposizioni in materia di emissioni industriali-Caso EU Pilot 8978/16/ENVI"* e prevede una lunghissima serie di disposizioni che intervengono sul d.lgs n. 152/06, onde attuare la normativa europea in materia di emissioni industriali e di autorizzazione integrata ambientale (direttiva 2010/75/UE)²⁴. Il lettore che si avventuri in questa parte della legge europea proverà un comprensibile disorientamento al cospetto della molteplicità di interventi elencati. Così come suggerito nella scheda di lettura del Senato²⁵, possiamo suddividere le innovazioni in gruppi di interventi:

- disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA);
- disposizioni sugli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti;
- norme in materia di emissioni di grandi impianti di combustione e composti organici volatili (COV);
- disciplina relativa alle installazioni e agli stabilimenti che producono biossido di titanio e solfati di calcio.

*

20 http://www.dirittounioneeuropea.eu/images/Disegno_di_legge_europea_2017.pdf

21 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01023720.pdf>.

22 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01023720.pdf>.

23 Procedure 2004/2034, 2009/2034 e 2014/2059.

24 Direttiva 2010/75/UE, emissioni industriali prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

25 Scheda lettura A.S. n. 2886.

di Giovanna Galassi

SCARICHI

3.1. Sulla disciplina dell'AIA

La disciplina dell'AIA viene novellata sotto diversi profili, che di seguito possiamo in sintesi indicizzare negli aspetti più rilevanti:

- **Si interviene sulla definizione di “modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto”.** La lettera a) novella la lettera l-bis del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 152/06, al fine di introdurre nella il riferimento agli effetti negativi e significativi sulla salute umana. La norma vigente fa riferimento, infatti, solo agli effetti sull'ambiente e l'inserimento del riferimento degli effetti prodotti sulla salute umana è necessario in ragione di quanto previsto dall'art. 3, punto 9), della direttiva 2010/75/UE, ai sensi del quale “*modifica sostanziale*” è una modifica delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento di un'installazione o di un impianto di combustione, di un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti che potrebbe avere effetti negativi e significativi per la salute umana o per l'ambiente.
- **Si interviene sulla sintesi non tecnica dei dati che accompagna le informazioni contenute nella domanda di AIA.** La lettera b) modifica il comma 2 dell'articolo 29-ter del d.lgs. n. 152/06, in modo che, in linea con l'art. 12, § 1, comma 2⁶, della direttiva 2010/75/UE, la **sintesi non tecnica** dei dati, che accompagna le informazioni contenute nella domanda di AIA, includa anche i dati riguardanti la **relazione di riferimento**. Diversamente ai sensi dell'art. 29-ter, comma 2, la domanda di AIA conteneva anche una sintesi non tecnica dei dati di cui alle lettere da a) a l) del comma 1 dell'articolo 29-ter, non comprendendo i dati della relazione di riferimento prevista nella lettera m, che ora invece è compreso.
- **Si promuove la consultazione del pubblico nella procedura per il rilascio dell'AIA.** Nello specifico la lettera c), invece, interviene sul comma 2 dell'art. 29-quater garantendo nella procedura per il rilascio dell'AIA, la **consultazione del pubblico** non solo a mezzo di pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente del contenuto della decisione - come già previsto - ma anche con la pubblicazione, non appena sia ragionevolmente possibile, del **progetto di decisione**, compreso il verbale conclusivo della conferenza di servizi e delle **proposte di riesame** pervenute dalle

autorità competenti in materia ambientale (ai sensi dell'art. 29-octies, c. 4) ovvero dal sindaco (ai sensi dell'art. 29-quater, c. 7). Ancora una volta tali integrazioni sono dirette ad allineare la normativa nazionale con quella europea, in particolare con l'Allegato IV della direttiva 2010/75/UE. Con la lettera d), inoltre, si modifica la lettera c) del comma 13²⁷ dell'art. 29-quater per allineare il contenuto con l'Allegato IV, punto 1, lettera b), della direttiva 2010/75/UE che così dispone: “*Il pubblico è informato (attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili) in una fase precoce della procedura di adozione di una decisione o, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni, sui seguenti aspetti... eventualmente, il fatto che la decisione sia soggetta ad una procedura di valutazione dell'impatto ambientale nazionale o transfrontaliera o alle consultazioni tra Stati membri ai sensi dell'articolo 26*”. All'indomani dell'intervento normativo, quindi, si prevede che sono a disposizione del pubblico anche i risultati delle consultazioni condotte coinvolgendo altri Stati ai sensi dell'art. 32-bis, cioè effetti transfrontalieri derivanti dal funzionamento di un impianto.

Sempre in tema di partecipazione, al pubblico è la lettera f), che aggiunge il comma 2-bis all'articolo 32-bis: “*Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, attraverso il proprio sito internet istituzionale, a rendere disponibili al pubblico in modo appropriato le informazioni ricevute da altri Stati dell'Unione europea, in attuazione degli obblighi recati dall'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, circa le decisioni adottate in tali Stati su domande presentate per l'esercizio di attività di cui all'allegato VIII alla parte seconda del presente decreto*”. Ciò onde attuare gli obblighi recati dall'articolo 26, §1, della direttiva 2010/75/UE, che così prevede: “*Qualora uno Stato membro constati che il funzionamento di un'installazione può avere effetti negativi significativi sull'ambiente di un altro Stato membro, oppure qualora uno Stato membro che potrebbe subire tali effetti significativi presenti domanda in tal senso, lo Stato membro in cui è stata richiesta l'autorizzazione ai sensi dell'arti-*

La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale

26 Art. 12 §1 comma 2: “*La domanda di autorizzazione contiene anche una sintesi non tecnica dei dati di cui al primo comma*”.

27 Art. 29-quater, c. 13: “*Copia dell'autorizzazione integrata ambientale e di qualsiasi suo successivo aggiornamento, è messa tempestivamente a disposizione del pubblico, presso l'ufficio di cui al comma 2. Presso il medesimo ufficio sono inoltre rese disponibili:...lett.c) i risultati delle consultazioni condotte prima dell'adozione della decisione e una spiegazione della modalità con cui se ne è tenuto conto nella decisione*”.

colo 4 o dell'articolo 20, paragrafo 2, comunica all'altro Stato membro le eventuali informazioni che devono essere fornite o rese disponibili ai sensi dell'allegato IV, nel momento stesso in cui le mette a disposizione del pubblico. Tali informazioni servono da base per le consultazioni necessarie nel quadro dei rapporti bilaterali tra i due Stati membri, secondo il principio della reciprocità e della parità di trattamento”.

- Si interviene sulle condizioni dell'AIA²⁸: la lettera b) del comma 9 dell'art.29-decies è così sostituita: “Decorso il tempo determinato contestualmente alla diffida, la sospensione è automaticamente prorogata, finché il gestore non dichiara di aver individuato e risolto il problema che ha causato l'inottemperanza. La sospensione è inoltre automaticamente rinnovata a cura dell'autorità di controllo di cui al comma 3, alle medesime condizioni e durata individuate contestualmente alla diffida, se i controlli sul successivo esercizio non confermano che è stata ripristinata la conformità, almeno in relazione alle situazioni che, costituendo un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente, avevano determinato la precedente sospensione”. La direttiva, art. 8 par. 2 stabilisce infatti che “Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le condizioni di autorizzazione siano rispettate. In caso di violazione delle condizioni di autorizzazione, gli Stati membri provvedono affinché: ..b) il gestore adotti immediatamente le misure necessarie per garantire il ripristino della conformità nel più breve tempo possibile...”. In definitiva, la novella è volta a prevedere la diffida e la contestuale sospensione dell'attività dell'impianto per un periodo determinato nel caso di situazioni che costituiscano un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente o nel caso in cui violazioni siano comunque reiterate più di due volte in un anno, disciplinando le proroghe della sospensione fino al ripristino della conformità dell'impianto.

*

3.2. Sugli impianti di incenerimento e coincenerimento di rifiuti

Gli interventi in questo ambito sono frastagliati e

coinvolgono un elevato numero di disposizioni, che possiamo per grandi linee e nelle parti più rilevanti così riassumere:

- Si interviene sulle definizioni di “*impianto di incenerimento*” e “*impianto di coincenerimento*” di cui all'art. 237-ter lett b), c) del d.lgs n. 152/06, onde allinearle al disposto dell'art. 42, § 1, comma 3, della direttiva 2010/75/UE²⁹ nel senso che siano comprensive anche delle installazioni di trattamento degli scarichi gassosi.
- Si prevede un nuovo comma 1-bis³⁰ all'art. 237-nonies, onde recepire il disposto dell'art. 51, §3, della direttiva, quanto ai limiti da rispettare per le emissioni di carbonio organico totale e monossido di carbonio (CO), che altrimenti non sarebbe contemplato nella normativa nazionale. Tale disposizione prevede da parte degli impianti di coincenerimento il rispetto di valori limite di emissione più restrittivi, per il carbonio organico totale e per il monossido di carbonio, quando i suddetti impianti sono autorizzati a modificare le condizioni di esercizio. Il Ministero dell'Ambiente ha poi emanato la circolare del 28 febbraio 2018 prot. n. 3216, recante “*Chiarimenti interpretativi circa la modifica delle condizioni di esercizio degli impianti di coincenerimento dei rifiuti di cui all'articolo 237-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152*” in quanto la norma genera possibili non corretti indirizzi interpretativi che potrebbero comportare difformità nei procedimenti di rilascio dei titoli autorizzativi, in particolare agli impianti di coincenerimento dei rifiuti nei casi di richieste di modifica delle condizioni di esercizio. La misura restrittiva di cui al citato comma 1-bis dell'art. 237-nonies, infatti, potrebbe sembrare applicabile in caso di qualunque modifica delle condizioni di esercizio. Il Ministero ha, quindi, specificato che il rispetto dei valori limite di emissione per il carbonio organico totale e per il monossido di carbonio fissati nell'Allegato 1, paragrafo A, rappresenta una misura cautelativa che deve essere assicurata esclusivamente dagli impianti di coincenerimento per i quali l'autorità competente ha previsto l'applicazione di prescrizioni gestionali diverse da quelle riportate rispettivamente ai commi 2, 3, 4,

²⁸ Lettera e).

²⁹ Art. 42, § 1, comma 3: “Ai fini del presente capo gli impianti di incenerimento dei rifiuti e gli impianti di coincenerimento dei rifiuti comprendono tutte le linee di incenerimento o di coincenerimento, i luoghi di ricezione e di stoccaggio, le installazioni di pretrattamento in loco, i sistemi di alimentazione in rifiuti, in combustibile e in aria, le caldaie, le installazioni di trattamento degli scarichi gassosi, le installazioni di trattamento o stoccaggio in loco dei residui e delle acque reflue, i camini, i dispositivi e i sistemi di controllo delle operazioni di incenerimento o di coincenerimento, di registrazione e di sorveglianza delle condizioni di incenerimento o di coincenerimento”.

³⁰ Nuovo comma 1-bis: “Per le emissioni di carbonio organico totale e monossido di carbonio degli impianti di coincenerimento dei rifiuti, autorizzati a modificare le condizioni di esercizio, è comunque assicurato il rispetto dei valori limite di emissione fissati nell'Allegato 1, paragrafo A”.

di Giovanna Galassi

SCARICHI

5 e 6 dell'articolo 237-*octies*, nonché, per quanto riguarda la temperatura, al comma 11 dell'art. 237-*octies*. **Tale misura non si applica, dunque, indistintamente.** Infatti, proprio il comma 1-bis circoscrive il campo di applicazione, disponendo che solo gli *“impianti di coincenerimento dei rifiuti, autorizzati a modificare le condizioni di esercizio”* devono comunque assicurare il rispetto dei valori limite di emissione fissati nell'Allegato 1, paragrafo A. Per le emissioni degli altri inquinanti resta ferma, invece, l'applicazione dei limiti previsti dall'Allegato 2, parte A, come stabilito dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 237-*nonies*.

- Si prevede un nuovo comma 3-*bis* dell'art. 237-*sexies*, che impone all'autorità competente di provvedere al riesame periodico e all'aggiornamento, ove necessario, delle condizioni di autorizzazione.
- Si integra il comma 8 dell'art. 237-*terdecies* ai sensi del quale *“Al fine di verificare l'osservanza dei valori limite di emissione stabiliti all'Allegato I, paragrafo D, per il flusso di acque reflue provenienti dal processo di depurazione degli effluenti gassosi, sono effettuati gli opportuni calcoli di bilancio di massa per stabilire i livelli di emissione che, nello scarico finale delle acque reflue, possono essere attribuiti alla depurazione degli effluenti gassosi dell'impianto di coincenerimento”*, estendendo la disposizione agli impianti di incenerimento, a fine di allinearla con l'art. 46, § 4, della direttiva 2010/75/UE³¹.
- Si integra il comma 5 dell'art. 237-*octiesdecies* sulle condizioni anomale di funzionamento: il gestore deve dare comunicazione nel più breve tempo possibile all'autorità di controllo e anche l'autorità competente (ora con l'integrazione disposta dalla nuova legge europea) qualora si verificano guasti o anomalie di funzionamento dell'impianto. Ciò in sintonia con l'art. 8, § 2, lettera a) della direttiva, in caso di violazione delle condizioni di autorizzazione, gli Stati membri provvedono affinché il gestore informi immediatamente l'autorità competente.
- Si da conto che sussiste un altro gruppo di norme

(di cui alle lettere v e z) che apportano una serie di modifiche, rispettivamente, agli allegati 1 e 2 al Titolo III-bis della Parte Quarta del Codice.

*

3.3. Sui grandi impianti di combustione ed emissioni di COV

Tali norme prevedono diversi interventi³². Quanto ai grandi impianti di combustione:

- si modifica il comma 5 dell'articolo 273, in cui si disciplinano i limiti di emissione per i grandi impianti di combustione, al fine di stabilire che il periodo di esenzione, per gli impianti anteriori al 2002 con potenza termica nominale totale non superiore a 200 MW, dall'obbligo di osservare i prescritti valori limite di emissione, si conclude al 31 dicembre 2022, come indicato dall'articolo 35, paragrafo 1, della direttiva, invece che al 31 dicembre 2023, come attualmente previsto nella normativa nazionale. Il testo del comma 5 dell'art. 273, infatti, permetteva di non rispettare i valori limite di emissione prescritti ai sensi del comma 3 dell'art. 273 per i grandi impianti di combustione, nella Parte II, sezioni da 1 a 6, dell'Allegato II alla Parte Quinta nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2023 per gli impianti di combustione anteriori al 2002 con potenza termica nominale totale non superiore a 200 MW al ricorrere delle condizioni indicate alle lettere a) e b) del medesimo comma 5.
- Si modifica in vari punti la parte I dell'allegato II alla parte quinta del Codice, che disciplina i valori limite di emissione dei grandi impianti di combustione.

Sulle emissioni di COV si segnala che:

- Si interviene sull'art. 275, aggiungendo un comma 5-*bis* per prevedere l'obbligo di tempestiva informazione dell'autorità competente, da parte del gestore a fronte di violazione delle prescrizioni autorizzative. L'articolo 8, paragrafo 2, lett. a) della direttiva 2010/75/UE, infatti, prevede tale obbligo in via generale per tutte le possibili violazioni delle condizioni di autorizzazione.

La legge europea 2017: interventi frastagliati sul Codice Ambientale

31 Art. 46, § 4: *“I valori limite di emissione si applicano al punto in cui le acque reflue, provenienti dalla depurazione degli scarichi gassosi sono evacuate dall'impianto di incenerimento dei rifiuti o dall'impianto di coincenerimento dei rifiuti. Qualora le acque reflue provenienti dalla depurazione degli scarichi gassosi siano trattate al di fuori dell'impianto di incenerimento dei rifiuti o dell'impianto di coincenerimento dei rifiuti in un impianto di trattamento destinato esclusivamente al trattamento di questo tipo di acque reflue, i valori limite di emissione di cui all'allegato VI, parte 5, si applicano al punto in cui le acque reflue fuoriescono dall'impianto di trattamento. Qualora le acque reflue provenienti dalla depurazione di scarichi gassosi siano trattate congiuntamente ad acque reflue provenienti da altre fonti, il loco o al di fuori del sito, il gestore effettua gli opportuni calcoli del bilancio di massa, utilizzando i risultati delle misure di cui all'allegato VI, punto 2, parte 6, ai fini di stabilire i livelli di emissione che nello scarico finale delle acque reflue possono essere attribuiti alla depurazione degli scarichi gassosi”*.

32 Per ragioni di economia del testo non è stato possibile elencarli tutti.

SCARICHI

di Giovanna Galassi

- Si modifica il comma 6³³ dell'articolo 275 nel senso che l'autorizzazione per l'esercizio dello stabilimento, ai fini della valutazione dell'emissione totale annua di solvente, deve fare riferimento alle **emissioni effettive**, (come indicato nell'allegato VII, parte 5, punto 3, lett. c della direttiva). Si procede, quindi, ad eliminare l'individuazione sulla base del consumo teorico. Poiché l'Allegato VII, parte 5, punto 3, lett. c della direttiva, che disciplina le disposizioni tecniche relative ad installazioni ed attività che utilizzano solventi organici, specifica che la conformità ai valori limite previsti è realizzata se l'emissione effettiva di solvente determinata in base al piano di gestione dei solventi è inferiore o uguale all'emissione bersaglio.

Si modifica il **punto 3.4** della parte I dell'Allegato III alla parte V del d.lgs n. 152/06, in relazione ai casi nei quali l'autorità competente può consentire l'installazione di strumenti per la misura e per la registrazione in continuo di parametri significativi ed indicativi del corretto stato di funzionamento dei dispositivi di abbattimento.

*

3.4. Sulle installazioni e stabilimenti che producono biossido di titanio e solfati di calcio

In questa serie di previsioni si interviene in diversi punti sull'art. 298-bis, che reca "*Disposizioni particolari per installazioni e stabilimenti che producono biossido di titanio e solfati di calcio*".

Si aggiunge un **comma 1-bis**, che prevede l'obbligo per il gestore di informare immediatamente l'autorità competente in caso di **violazione delle condizioni di autorizzazione**, adottando nel contempo le misure necessarie a ripristinare la conformità nel più breve tempo possibile.

Si aggiunge, inoltre, un **comma 1-ter**, che prevede che l'autorità competente obblighi il gestore ad adottare ogni **misura complementare appropriata** che ritiene necessaria per ripristinare la conformità, disponendo la **sospensione dell'esercizio** della relativa parte interessata, laddove la violazione determini un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente, e sino a che la conformità non sia ripristinata con l'applicazione delle misure adottate.

Entrambe le novelle sono destinate a recepire quanto previsto dall'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE.

Il comma 3 viene, invece, novellato onde introdurre l'**obbligo e non più la facoltà** a carico delle autorità

competenti di effettuare **ispezioni e prelievi di campioni** relativamente alla emissioni nelle acque, alle emissioni nell'atmosfera, agli stoccaggi ed alle lavorazioni presso le installazioni e gli stabilimenti che producono biossido di titanio, al fine di un corretto recepimento dell'articolo 70 della direttiva.

Si aggiunge, infine, un **nuovo comma 3-bis**, onde allineare la normativa nazionale all'articolo 7, § 1, lett. a), b) e c) della direttiva, applicando le disposizioni dell'articolo 29-undecies, che disciplina gli adempimenti a carico del gestore in caso di incidenti o eventi imprevisti che incidano in modo significativo sull'ambiente anche agli impianti che producono biossido di titanio.

Tanto per chiarire, la Commissione europea aveva aperto il caso Eu-Pilot 8978/16/ENVI a fronte del mancato o scorretto recepimento della direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali, sollevando numerose contestazioni, ma il Governo italiano ne ha ritenuto fondate solo alcune.

CONCLUSIONI

All'indomani di questa legge europea il Codice Ambientale ne esce così ritoccato in diversi punti: dai metodi di analisi utilizzati per il monitoraggio dello stato delle acque, alle acque reflue urbane recapitanti in aree sensibili e limiti di emissione degli scarichi, per passare alle disposizioni sulla disciplina dell'AA, sugli impianti di incenerimento e co-incenerimento dei rifiuti alle norme in materia di emissioni di composti organici volatili (COV) e di grandi impianti di combustione, alla disciplina relativa alle installazioni e agli stabilimenti che producono biossido di titanio e solfati di calcio.

Moltissime, in realtà, le contestazioni sollevate dalla Commissione europea alle quali per ora il nostro Governo ha creduto di dare risposta in tal modo, onde garantire l'allineamento del Codice Ambientale con la normativa europea.

In una visione di insieme si prospetta un irrigidimento del dato normativo nelle diverse aree interessate, controlli più serrati sempre nella prospettiva di difesa dell'ambiente. Non per nulla l'Unione europea vanta norme sull'ambiente tra le più rigorose al mondo: la protezione dell'ambiente rappresenta una delle grandi sfide per l'Europa.

Di conseguenza, il nostro Codice Ambientale, lo sappiamo, continuerà a fluttuare in una eterna dialettica e processo di adattamento al diritto dell'Unione.

33 Testo previgente: "*L'autorizzazione indica il consumo massimo teorico di solvente e l'emissione totale annua conseguente all'applicazione dei valori limite di cui al comma 2, individuata sulla base di detto consumo, nonché la periodicità dell'aggiornamento del piano di gestione di cui alla parte V dell'Allegato III alla parte quinta del presente decreto*".

di Giulia Todini

RIFIUTI PORTUALI

“ La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale. Tra normativa europea e nazionale ”

di GIULIA TODINI

Avvocato-Junior Associate

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

La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale. Tra normativa europea e nazionale

ABSTRACT

Da sempre di interesse internazionale il tema del rispetto dell'ambiente ed in particolare dell'inquinamento dei mari, ha trovato nel nostro paese disciplina nel D.Lgs. n. 183/2003 - in attuazione della Direttiva 2000/95/CE - che regola la disciplina degli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

Il crescente sviluppo dell'inquinamento e il pieno inserimento dell'Italia nelle dinamiche europee e internazionali ha portato alla necessità di adeguare le diverse normative sul tema.

Il presente contributo cercherà quindi di inquadrare la tematica della gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale alla luce della normativa in vigore in vista della recente Proposta di Direttiva EU relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che abroga la Direttiva 2000/95/CE.

IN SINTESI

- Presso alcuni *porti* del territorio nazionale è stata inserita la figura dell'*Autorità Portuale*, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e soggetto a vigilanza ministeriale;
- in ambito europeo la disciplina sulla gestione dei rifiuti portuali è regolamentata dalla Direttiva 2000/95/CE che muove dalla Convenzione Internazionale MARPOL 73/78;
- con il D. Lgs. n. 182 del 24 giugno 2003, in attuazione della suddetta Direttiva sono state emanate in Italia norme di dettaglio relativamente alla gestione dei rifiuti negli impianti portuali;
- la normativa nazionale ricalca, ampliandola, quella europea in particolare in materia di organizzazione degli impianti portuali, adempimenti relativi al conferimento di rifiuti e di residui di carico, obblighi di notifica e prescrizioni sanzionatorie;
- la recente Proposta di Direttiva EU - che abroga la direttiva 2000/95/CE - apre nuovi possibili scenari per l'attuazione a livello nazionale.

RIFIUTI PORTUALI

di Giulia Todini

1. Premesse

1.1. I Porti - beni demaniali marittimi

Ad ulteriore integrazione e specificazione dell'art. 822¹ c.c. che individua i *porti*² tra i beni appartenenti al demanio pubblico, l'art. 28 cod. nav.³ rubricato "*Beni del demanio marittimo*" prevede letteralmente che "*fanno parte del demanio marittimo*:"

- *il lido, la spiaggia, i porti, le rade;*
- *le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare;*
- *i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo*".

Pertanto, i *porti* costituiscono uno dei beni immobili che appartengono al demanio pubblico nella specie del demanio marittimo e, dunque, sono assoggettati alla disciplina generale dettata per tale categoria di beni.

In particolare, il bene demaniale appartenente allo Stato è destinato, per natura o per legge, al soddisfacimento di una funzione pubblica, da ciò discendone la sua inalienabilità, incommerciabilità ed inespropriabilità. Per tali ragioni "*ne consegue che i beni che fanno parte del demanio in generale e marittimo in particolare non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti da leggi specifiche*"⁴.

In altre parole, la *ratio* della natura demaniale dei *porti*, in particolare quale demanio marittimo - deriva "*dall'essere destinato per natura al servizio della collettività, e, quindi, riservato in modo assoluto*

esclusivamente allo Stato, a tutela di speciali interessi pubblici indivisibili, a dimensione nazionale, che non possono formare oggetto di trasferimento o delega (i tradizionali pubblici usi del mare)"⁵.

1.2. Le Autorità di Sistema Portuale – A.d.S.P.

La legge n. 84 del 28 gennaio 1994⁶ - in vista della finalità di disciplinare l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli al piano generale dei trasporti - ha individuato una serie di *porti* del territorio nazionale in relazione ai quali ha istituito - con l'art. 6 - la figura dell'*Autorità Portuale*, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e soggetto a vigilanza ministeriale.

Le suddette Autorità sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale e sono dotate di autonomia amministrativa ed organizzativa, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria - anche se sottoposte per talune materie alla vigilanza del Ministero dei Trasporti.

I principali compiti delle *Autorità di Sistema Portuale*, sono sanciti all'art. 6, 4° co. e consistono in:

- **indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo** delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali.
- All'Autorità di sistema portuale sono, altresì, conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro;
- **manutenzione ordinaria e straordinaria** delle

1 Art. 822 c.c. "Demanio pubblico": "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i **porti**; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

2 I porti possono essere definiti come specchi d'acqua o porzioni di mare comprese tra sponde disposte ad arco, o insenature di origine naturale o costruite dall'uomo, nelle quali le navi, protette dalla violenza del vento e delle onde, possono sostare ed approdare sia per trovarvi ricovero durante le tempeste e subire le riparazioni di cui possono aver bisogno, sia per compirvi le operazioni inerenti allo svolgimento dei traffici marittimi. (Enciclopedia Treccani)

3 Art. 28 "Beni del demanio marittimo" - R. D. n. 327 del 30 marzo 1942 "Codice della navigazione": "Fanno parte del demanio marittimo:

a) il lido, la spiaggia, i **porti**, le rade;

b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;

c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo".

4 Cass. Civ. n. 2844 del 17 marzo 1998.

5 M.L. Corbino, Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali, Giuffrè, Milano 1990.

6 Legge n. 84 del 28 gennaio 1994 "Riordino della legislazione in materia portuale".

di Giulia Todini

RIFIUTI PORTUALI

parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;

- **affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale**, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1⁷;
- **coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale**;
- **amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione**, in forza di quanto previsto dalla presente legge e dal codice della navigazione, fatte salve le eventuali competenze regionali e la legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.
- Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le Autorità di sistema portuale si avvalgono del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.);
- **promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali**.

Da quanto sopra emerge come tutte le attività che vengono effettuate nell'ambito delle Autorità di Sistema Portuale possano avere delle ricadute nell'ambiente circostante, sia esso costiero che marino.

Pertanto, l'esercizio di suddette attività incide inevitabilmente sull'ambiente naturale circostante – nello specifico l'ambito portuale – in particolare in relazione alla produzione e gestione di rifiuti prodotti dalle navi.

2. Quadro normativo sovranazionale

Per tale specifico settore dei rifiuti prodotti dalle navi, il Parlamento e il Consiglio europeo – il 27 novembre del 2000 – hanno emanato la **Direttiva**

2000/59/CE⁸.

Invero, la suddetta Direttiva, si sviluppa sulla scia di una migliore e più efficace applicazione della **Convenzione MARPOL 73/78⁹** (MARitime POLLution) – unica Convenzione Internazionale in tale settore – che riguarda la prevenzione dell'inquinamento dell'ambiente marino.

La Convenzione fornisce, di fatto, un quadro generale che affronta a livello internazionale il problema dell'inquinamento provocato dalle diverse sostanze inquinanti scaricate dalle navi.

In particolare è stata elaborata per la necessità di controllare il rilascio in mare, accidentale o deliberato, di idrocarburi e di tutte le altre sostanze ritenute pericolose e inquinanti con lo scopo di minimizzare così l'inquinamento dei mari prodotto dalle navi sia nel corso di operazioni ordinarie che accidentali.

La MARPOL, ratificata in Italia con le leggi 462/80 e 438/82, è costituita da 20 articoli e 6 annessi che riguardano una specifica tipologia di inquinamento o di rifiuto prodotto: norme per l'inquinamento da oli minerali, norme per la prevenzione dell'inquinamento da sostanze liquide nocive, norme per la prevenzione dell'inquinamento da sostanze inquinanti trasportate per mare in imballaggi, norme per la prevenzione dell'inquinamento da liquami scaricati dalle navi, norme per la prevenzione dell'inquinamento da rifiuti solidi scaricati dalle navi, norme per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico da scarichi dei motori marini.

Tuttavia, mentre la Convenzione riguarda principalmente le operazioni in mare, la Direttiva è incentrata sulle operazioni di porto.

La Direttiva EU – con un approccio più incisivo – ha, infatti, quale obiettivo dichiarato quello di ridurre gli scarichi in mare dei rifiuti – comprendendovi anche i residui di carico e le acque reflue – prodotti dalle navi, in particolare gli scarichi illeciti, da parte delle navi che utilizzano porti situati nel territorio della Comunità europea.

Con tale Direttiva si prevedono, di fatto, misure specifiche sulla circolazione, sul trattamento e sul recupero dei rifiuti prodotti da navi creando un elevato

La gestione dei rifiuti presso le Autorità di Sistema Portuale. Tra normativa europea e nazionale

7 Art. 16 "Operazioni portuali" co. 1°: "1. Sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali. I servizi ammessi sono individuati dalle Autorità di sistema portuale, o, laddove non istituite, dalle autorità marittime, attraverso una specifica regolamentazione da emanare in conformità dei criteri vincolanti fissati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione".

8 Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico. Direttiva recepita con L. 1° marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001) e con D. Lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

9 MARPOL 73/78 - Convenzione Internazionale per la Prevenzione dell'inquinamento causato da navi come modificata dal relativo protocollo del 1978, in vigore nell'Unione europea alla data del 27 novembre 2000 e ratificata in Italia con legge 29 settembre 1980, n. 662.

RIFIUTI PORTUALI

di Giulia Todini

grado di tutela e protezione dei mari anche attraverso un sistema di controlli e sanzioni.

In particolare, tra le misure dettate dalla Direttiva rilevano:

- l'organizzazione degli **impianti portuali di raccolta** “*gli Stati membri provvedono a mettere a disposizione impianti portuali di raccolta adeguati a rispondere alle esigenze delle navi che utilizzano normalmente il porto*” (art. 4), “*Il comandante di una nave che approda in un porto comunitario conferisce tutti i rifiuti prodotti dalla nave ad un impianto portuale di raccolta prima di lasciare il porto*”(art. 7), “*Il comandante di una nave che fa scalo in un porto comunitario garantisce che i residui del carico siano conferiti a un impianto di raccolta dei rifiuti in base alle disposizioni della Marpol 73/78*” (art. 10)
- gli **adeguati piani di raccolta e gestione dei rifiuti**, “*per ciascun porto è elaborato e applicato un piano adeguato di raccolta e di gestione dei rifiuti, previa consultazione delle parti interessate, in particolare gli utenti dello scalo o i loro rappresentanti*” (art. 5)
- la **notifica** preventiva per il conferimento dei rifiuti, “*il comandante di una nave diversa da un peschereccio o da un'imbarcazione da diporto omologata per un massimo di 12 passeggeri che sia diretta verso un porto situato nella Comunità compila, in maniera fedele e accurata, il modulo di cui all'allegato II e notifica tali informazioni all'autorità o all'organismo designato a tal fine dallo Stato membro in cui si trova il porto*” (art. 6)
- un sistema di **controlli e di prescrizioni sanzionatorie**, “*gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi nave possa essere soggetta a ispezione per verificarne la conformità agli articoli 7 e 10 e che sia svolto un numero sufficiente di tali ispezioni*” (art. 11), “*Gli Stati membri istituiscono un regime sanzionatorio per la violazione delle disposizioni nazionali adottate in base alla presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Le sanzioni così comminate devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive*” (art. 13).

Da tali disposizioni, emerge chiaramente come la Direttiva mira a garantire e migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta (IPR) per i rifiuti e residui delle navi, rafforzando, di rifles-

so, la protezione dell'ambiente marino.

3. La normativa nazionale: il d.lgs. n. 182 del 2003

In attuazione della sopra citata Direttiva, con D. Lgs. del 24 giugno 2003 n. 182¹⁰, sono state emanate nel nostro paese norme di dettaglio relativamente alla gestione dei rifiuti nei porti la cui applicazione è demandata alle Autorità marittime e alle regioni.

Sul punto, si rileva come anche nel Testo Unico Ambientale – D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006¹¹ - vi è espresso rimando al D.lgs. n. 182/2003, segnatamente:

- nell'art. 232 rubricato “Rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico”: “*la disciplina di carattere nazionale relativa ai rifiuti prodotti dalle navi ed ai residui di carico è contenuta nel decreto legislativo n. 182/2003*”;
- nell'art. 208, rubricato Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, co. 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 [...]. 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*”.

Pertanto, è con il D. Lgs. del 24 giugno 2003 n. 182 – di concerto con la specifica normativa sui rifiuti contenuta nel D. Lgs. N. 152/2006 - che, in attuazione delle citate disposizioni sopranazionali, è dettata la disciplina relativamente alla gestione dei rifiuti negli impianti portuali.

Il decreto ha – per espressa disposizione normativa - l'obiettivo di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui.

La disciplina contenuta si applica, dunque, ai **rifiuti prodotti dalla nave e i residui del carico** che sono

La gestione dei rifiuti presso le
Autorità di Sistema Portuale.
Tra normativa europea e nazionale

10 D. Lgs. n. 182 del 24 giugno 2003: “Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico”.

11 D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006: “Norme in materia ambientale”.

di Giulia Todini

RIFIUTI PORTUALI

considerati rifiuti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22¹², e successive modificazioni.

In altre parole, sono rifiuti ai sensi del decreto legislativo n. 182/2003 e, pertanto, devono essere disciplinati come tali ai sensi dell'attuale Testo Unico Ambientale – D. Lgs. n. 152/2006 che ha abrogato il previgente D. Lgs. n. 22/1997 – i rifiuti, comprese le acque reflue e i residui diversi dai residui del carico, ivi comprese le acque di sentina, prodotti a bordo di una nave, nonché i resti di qualsiasi materiale che costituisce il carico contenuto a bordo della nave nella stiva o in cisterne e che permane al termine delle operazioni di scarico o di pulizia, secondo le definizioni di cui sopra.

Nello specifico, l'impianto del decreto rispecchia quello della Direttiva CE dettagliandone:

- **Caratteristiche degli impianti portuali**

In particolare, vengono individuati i criteri utili a delimitare l'adeguatezza – come richiesta dal legislatore – degli impianti portuali.

Nel decreto è previsto, infatti, che in attuazione dell'articolo 5¹³ - Piano di raccolta e piano di gestione dei rifiuti¹⁴ - ogni porto deve dotarsi, con oneri a

carico del gestore del servizio, di impianti e di servizi portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico che siano adeguati in relazione a:

- la classificazione dello stesso porto, laddove adottata

- ovvero al traffico registrato nell'ultimo triennio

Ciò al fine di assicurare il rapido conferimento di detti rifiuti e residui, evitando ingiustificati ritardi e garantendo nel contempo standard di sicurezza per l'ambiente e per la salute dell'uomo raggiungibili con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili.

Per tali finalità, dunque, la capacità degli impianti portuali di raccolta realizzati è commisurata alla tipologia ed al quantitativo di rifiuti prodotti da navi e di residui del carico provenienti dalle navi che in via ordinaria approdano nel porto, tenuto conto delle esigenze operative degli utenti dello scalo, dell'ubicazione geografica e delle dimensioni del porto, della tipologia delle navi che vi fanno scalo, eccetto le navi con servizi di linea con scali frequenti e regolari.

Conseguentemente, in capo al gestore dell'impianto portuale discendono specifici obblighi di tracciabilità relativi alla tenuta dei registri previsti agli articoli 11 - MUD - e 12 - Registro di carico e scarico -

La gestione dei rifiuti presso le
Autorità di Sistema Portuale.
Tra normativa europea e nazionale

12 D. Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 "Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi" c.d. Decreto Ronchi oggi sostituito dal D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 "Testo Unico Ambientale".

13 Art. 5 "Piano di raccolta e piano di gestione dei rifiuti" del D.lgs. n. 182/2003: "1. Nel rispetto delle prescrizioni previste dall'allegato I e tenuto conto degli obblighi di cui agli articoli 4, 6, 7, 10 e 14, comma 1, l'Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto elabora un piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico e ne dà immediata comunicazione alla regione competente per territorio.

2. Entro sessanta giorni dall'avvenuta comunicazione del piano di cui al comma 1, la regione valuta ed approva lo stesso piano, integrandolo, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e ne controlla lo stato di attuazione.

3. In caso di inadempimento da parte dell'Autorità portuale dell'obbligo di cui al comma 1 nei termini ivi stabiliti, la regione competente per territorio nomina, entro sessanta giorni dalla scadenza di detto termine, un commissario ad acta per la elaborazione del piano di raccolta dei rifiuti, da approvarsi secondo quanto previsto al comma 2.

4. Nei porti in cui l'Autorità competente è l'Autorità marittima, le prescrizioni di cui al comma 1 sono adottate, d'intesa con la regione competente, con ordinanza che costituisce piano di raccolta, ed integrate a cura della regione, per gli aspetti relativi alla gestione, con il piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il comune cura le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima. Nei porti di cui al presente comma, spetta alla regione provvedere alla predisposizione dello studio di cui al comma 2 dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, nonché alla acquisizione di ogni altra valutazione di compatibilità ambientale inerente al piano di raccolta. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ⁽⁴⁾.

5. Nel caso di porti ricadenti nello stesso territorio regionale, l'Autorità portuale può elaborare un unico piano di raccolta dei rifiuti, purché il piano stesso indichi per ciascun porto il fabbisogno di impianti di raccolta e l'entità degli impianti disponibili.

6. Il piano di raccolta e di gestione dei rifiuti è aggiornato ed approvato in coerenza con la pianificazione regionale in materia di rifiuti, almeno ogni tre anni e, comunque, in presenza di significativi cambiamenti operativi nella gestione del porto".

14 Il Piano di raccolta e gestione dei rifiuti deve essere elaborato dalla Autorità portuale, previa consultazione delle parti interessate e, in particolare, degli enti locali, dell'ufficio di sanità marittima e degli operatori dello scalo o dei loro rappresentanti, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto. Viene, poi, comunicato alla regione competente per territorio che dovrà approvarlo.

RIFIUTI PORTUALI

di Giulia Todini

dell'abrogato decreto legislativo n. 22 del 1997 ora trasfusi nel TUA.

- **Adempimenti di notifica**

Anche per il comandante della nave diretta verso un porto situato nel territorio nazionale – ai sensi dell'art. 6 del decreto in questione – sono previsti obblighi di notifica relativi al MUD, al Registro di carico e scarico nonché del FIR con la trasmissione delle informazioni in esso riportate all'Autorità marittima da effettuarsi:

- almeno 24 ore prima dell'arrivo nel porto di scalo, se detto porto è noto;
- non appena il porto di scalo è noto, qualora conosciuto a meno di 24 ore dall'arrivo;
- prima della partenza dal porto di scalo precedente, se la durata del viaggio è inferiore a 24 ore.

Le informazioni – la cui comunicazione deve avvenire in tempi brevi per garantire all'autorità portuale destinataria di adempiere ai rispettivi obblighi in materia - devono essere conservate a bordo almeno fino al successivo porto di scalo e sono messe a disposizione dell'Autorità competente, qualora richieste.

- **Conferimento dei rifiuti e dei residui di carico**

Il nucleo della disciplina sui rifiuti attiene all'obbligo del conferimento presso l'impianto portuale di raccolta dei rifiuti e dei residui di carico della nave - artt. 7 e 10 – da parte del comandante della stessa ogniqualvolta la nave lascia il porto di approdo.

Con ciò si riduce al minimo la circolazione dei rifiuti - che termina nel porto di partenza della nave - garantendo un minore inquinamento dei mari.

L'obbligo di conferimento dei rifiuti, tuttavia, non si applica alle navi in servizio di linea con scali frequenti e regolari.

- **Ispezioni**

Il decreto prevede, poi, la possibilità da parte dell'Autorità marittima della verifica degli adempimenti in materia di conferimento dei rifiuti e dei residui di carico attraverso ispezioni.

L'Autorità marittima ispeziona le navi – secondo la percentuale minima delle ispezioni da effettuare indicata nel decreto – accertandosi che abbiano effettuato i conferimenti in ottemperanza alle citate disposizioni e, nel caso in cui riscontri violazioni provvede affinché la nave non lasci il porto fino

al conferimento dei rifiuti e dei residui di carico all'impianto di raccolta.

- **Sanzioni**

Quanto alla violazione delle suddette disposizioni del decreto, lo stesso prevede che siano disposte sanzioni:

- a carico del comandante della nave, per la violazione dei summenzionati obblighi di conferimento dei rifiuti e dei residui di carico, ovvero per la mancata ottemperanza alle disposizioni relative agli obblighi di notifica per i quali è prevista una sanzione da euro tremila a euro trentamila
- a carico del gestore dell'impianto e del servizio portuale di raccolta, che non provvede agli adempimenti di cui alla comunicazione annuale e alla tenuta dei registri

Ad ogni modo, rispetto alla Direttiva 2000/59/CE il decreto legislativo amplia il concetto di gestione dei rifiuti nei termini appena esposti, introducendo, il criterio dell'adeguatezza anche – oltre che per gli impianti portuali – per la fornitura di servizi per la raccolta e gestione dei rifiuti e dei residui di carico.

4. Nuovi scenari

In questa sede, tuttavia, è necessario menzionare la recente - 16 gennaio 2018 - Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che vuole abrogare la Direttiva 2000/59/CE¹⁵.

A distanza di 17 anni, la revisione della Direttiva – si legge nella proposta - mira ad *“aumentare il livello di protezione dell'ambiente marino riducendo gli scarichi di rifiuti in mare, nonché a rendere più efficienti le operazioni marittime in porto attraverso la riduzione degli oneri amministrativi e l'aggiornamento del quadro normativo”*.

Ciò deve avvenire in coerenza con le disposizioni vigenti nel settore – in particolare alla luce delle numerose modifiche apportate alla Convenzione MARPOL che ne hanno rafforzato la portata – e con le altre normative dell'Unione - nel rispetto dei principi del diritto dell'UE in materia ambientale.

Ciò anche alla luce della sempre crescente attenzione nei confronti dell'inquinamento dei mari che ha portato la Commissione sulla politica UE¹⁶ dei trasporti marittimi fino al 2018 a richiedere un traffico maritti-

15 Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che abroga la direttiva 2000/59/CE e modifica la direttiva 2009/16/CE e la direttiva 2010/65/UE.

16 COM (2009) 8 definitivo – “Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018”.

di Giulia Todini

RIFIUTI PORTUALI

mo a zero rifiuti.

Pertanto, la proposta di direttiva consentirà di allineare per quanto possibile il regime dell'EU alla convenzione MARPOL in particolare per quanto riguarda l'ambito di applicazione, le definizioni e i moduli. Non è tuttavia possibile un allineamento completo perché – come già evidenziato – la Direttiva si concentra sulle operazioni portuali mentre la Convenzione sulle operazioni in mare.

Le modifiche più rilevanti elaborate nella Proposta della nuova direttiva riguardano:

- una maggiore ampiezza della definizione di rifiuto relativa all'ambito di applicazione in quanto si parlerà genericamente di *“rifiuti delle navi”*;
- una ulteriore specificazione del concetto di *“impianti portuali di raccolta adeguati”*
- incentivi in funzione dei risultati e sistemi di recupero costi più severo per rifiuti solidi (di difficile smaltimento)
- applicazione dell'obbligo di conferimento per tutti i rifiuti in conformità alla convenzione MARPOL

Di particolare interesse, poi, la previsione di un sistema di comunicazioni e scambio di informazioni – art. 14 – fondato sul SafeSeaNet - un sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi – previsto nella Direttiva 2002/59/CE¹⁷.

In applicazione di ciò gli stati membri dovranno comunicare per via elettronica i seguenti dati:

- ora effettiva di arrivo e partenza di ogni nave che fa scalo in un porto dell'UE;
- le informazioni riportate nella notifica dei rifiuti;
- le informazioni riportate nella ricevuta di conferimento dei rifiuti e nel certificato di esenzione.

Le informazioni dovranno, quindi, essere comunicate solo per via elettronica ed entro tempi ragionevoli in conformità alla Direttiva 2010/65/UE¹⁸.

Quest'ultima mira proprio a semplificare ed armonizzare le procedure amministrative applicate al trasporto marittimo attraverso l'istituzione dell'uso generalizzato della trasmissione elettronica delle informazioni.

CONCLUSIONI

Indubbiamente, la disciplina della gestione dei rifiuti in ambito portuale - così come sopra delineata - definisce aspetti non solo giuridici ma anche operativi relativi ad una materia di particolare interesse e complessità che involge diversi ambiti, sia terrestre che marino.

La normativa sul tema, come visto, è rappresentata a diversi livelli: nazionale con il D. Lgs. n. 182/2003 in applicazione di quella comunitaria della Direttiva 2000/95/CE, ed internazionale con la Convenzione MARPOL 73/78 e successive integrazioni.

Tuttavia, le continue minacce rappresentate dall'inquinamento odierno e i numerosi studi scientifici relativi a tale ambito hanno portato ad una sempre maggiore attenzione nei confronti della tutela ambientale, in particolare per quanto attiene ai mari.

Pertanto, poiché le attività portuali impattano in maniera importante sulla salvaguardia dell'ambiente marino in particolare per la gestione dei rifiuti delle navi, la legislazione in materia deve risultare adeguatamente aggiornata e coordinata.

Per tali ragioni, si auspica che la nuova proposta di Direttiva possa portare – in linea con le convenzioni internazionali – ad una più efficiente disciplina degli obblighi già previsti a carico delle navi e di tutti i soggetti coinvolti in tale ambito.

La gestione dei rifiuti presso le
Autorità di Sistema Portuale.
Tra normativa europea e nazionale

17 Direttiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio.

18 Direttiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 relativa alle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri e che abroga la Direttiva 2002/6/CE.

“Limiti dei controlli del Gestore Servizio Idrico Integrato: il confine tra competenza amministrativa e competenza giudiziaria”

di GRETA CATINI

Dott.ssa in Giurisprudenza-Trainee

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

Limiti dei controlli
del Gestore Servizio Idrico Integrato

ABSTRACT

Nell'ambito del Servizio Idrico Integrato, servizio regolato normativamente in tutto il mondo e legato alla gestione amministrativa dell'acqua, assume particolare rilievo la figura del Gestore il quale, ai sensi della normativa vigente nel settore, ha una serie di ruoli di primaria importanza. Fra questi, uno dei ruoli attribuiti dalla legge al Gestore del Servizio Idrico Integrato, è quello di organizzare un sistema di controlli territoriali per vigilare sulla qualità dell'acqua e sugli scarichi nei corpi ricettori.

Ma fino a dove si estende la competenza del Gestore relativa ai controlli? In che momento tale attività di controllo, di natura amministrativa, può assumere la natura di attività di Polizia giudiziaria?

Il presente contributo, analizzando tutte le norme in materia, intende dare una risposta a tali domande, evidenziando la linea di confine fra la competenza del Gestore del servizio idrico integrato e quella della polizia giudiziaria.

IN SINTESI

- La gestione del servizio idrico integrato prevede una serie di passaggi tra cui i controlli da parte del Gestore stesso sulla qualità dell'acqua e sugli scarichi;
- tali controlli avvengono spesso tramite attività di prelievo e campionamento delle acque che generalmente sono attività di natura amministrativa;
- in alcuni casi l'attività di controllo può non essere di natura amministrativa ma rientrare nell'attività di competenza della polizia giudiziaria;
- la linea di confine tra controlli rientranti in attività di natura amministrativa e controlli rientranti in attività di natura giudiziaria si identifica con il sorgere di un indizio di reato.

di Greta Catini

CONTROLLI

1. Introduzione

Come noto, il Servizio Idrico Integrato è definito dal D.Lgs del 3 aprile 2006, n.152 (di seguito TUA) come: *“l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, che deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie”*¹.

Per questi servizi, dunque, si intende²:

- **Captazione**, le acque vengono prelevate dall'ambiente con opere di captazione diverse a seconda del tipo di fonte;
- **Potabilizzazione e adduzione**, l'acqua raccolta viene sottoposta a trattamenti specifici per assicurare i requisiti di qualità per l'uso umano previsti dalla legge viene poi trasportata con grandi condotte di adduzione fino ai serbatoi di accumulo in prossimità dei centri abitati;
- **Distribuzione**, attraverso una fitta rete di condotte e impianti l'acqua viene trasportata fino ai rubinetti delle nostre case;
- **Fognatura**, le acque usate scaricate dalle nostre abitazioni vengono raccolte in un sistema di reti e impianti che le convogliano agli impianti di depurazione.
- **Depurazione**, gli impianti di depurazione migliorano le caratteristiche delle acque reflue attraverso processi chimico-fisici e biologici garantendo che il loro scarico non alteri gli ecosistemi naturali.
- **Restituzione all'ambiente**, al termine del ciclo le acque sono restituite all'ambiente.

Nel sistema sopra delineato, per la realizzazione di tutti i servizi citati, sono coinvolti una serie di soggetti in cui è articolato il Sistema Idrico Integrato e fra i quali assume particolare importanza il **Gestore del Servizio Idrico Integrato**.

Tale figura, infatti, è definita nel TUA come *“il soggetto che gestisce il servizio idrico integrato in un ambito territoriale ottimale ovvero il gestore esi-*

*stente del servizio pubblico soltanto fino alla piena operatività del servizio idrico integrato”*³, al quale il servizio viene affidato dall'Ente di Governo dell'Ambito⁴ con cui i rapporti sono regolati da apposita convenzione⁵, tramite la quale vengono attribuite una serie di competenze al Gestore stesso.

Ebbene fra i doveri attribuiti al Gestore del Servizio Idrico, vengono indicati anche poteri di controllo che, pertanto, hanno senza dubbio natura amministrativa.

Tuttavia, in alcuni casi l'attività di controllo relativa alla risorsa idrica potrebbe non essere di competenza dell'Autorità amministrativa, ovvero del Gestore, ma della Polizia Giudiziaria in caso, ad esempio, di controlli rientranti nell'ambito di indagini penali.

Al fine di individuare, dunque, la linea di confine fra le due diverse autorità (amministrativa e giudiziaria) verranno analizzate, di seguito, la normativa relativa alla figura del Gestore del Servizio Idrico integrato per poi capire in quali casi viene meno il potere e dovere di controllo di quest'ultimo, e subentra invece, la competenza dell'autorità giudiziaria.

2. Il Gestore del Servizio Idrico Integrato e l'attività di controllo sulle risorse idriche

I controlli relativi al Servizio Idrico Integrato e legati alla figura del Gestore possono essere sintetizzati in tre ipotesi:

- i controlli dovuti per legge;
- i controlli gestionali interni del gestore e
- i controlli richiesti dalla Convenzione di Gestione.

Per quanto riguarda il primo caso, ovvero i controlli dovuti per legge, sono quelli previsti dalla legislazione sull'ambiente sulla qualità dell'acqua potabile, riconducibili a due norme:

- L'art. 128 (*soggetti tenuti al controllo*) del TUA;
- L'art. 165 (*controlli*) del TUA;

1 Art. 141 (*ambito di applicazione*) TUA.

2 Definizioni reperibili al sito www.arera.it.

3 Art. 74 (*definizioni*), lett. r) del TUA.

4 Art. 74 (*definizioni*) lett. q): *“ente di governo dell'ambito: la forma di cooperazione tra comuni e province per l'organizzazione del servizio idrico integrato”*.

5 Art. 151 (*Rapporti tra enti di governo dell'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato*), comma 1: *“Il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico in relazione a quanto previsto dall'articolo 10, comma 14, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e dall'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

CONTROLLI

di Greta Catini

Entrambe le norme dispongono sul dovere del Gestore del Servizio Idrico di porre in essere un'attività di controllo ma, mentre, l'art. 128 (*soggetti tenuti al controllo*) del TUA fa riferimento ad un tipo di controllo specifico, ovvero riguardante gli scarichi⁶, l'art. 165 pone proprio un obbligo generale per lo stesso di adottare un apposito sistema di controlli, con tanto di relativo laboratorio di analisi, a livello territoriale.

Ai sensi dell'art. 165 del TUA, infatti: *“Per assicurare la fornitura di acqua di buona qualità e per il controllo degli scarichi nei corpi ricettori, ciascun gestore di servizio idrico si dota di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori, ovvero stipula apposita convenzione con altri soggetti gestori di servizi idrici. Restano ferme le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque e sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni”*.

Da come si evince dalla suddetta norma, quindi, il Gestore del Servizio Idrico Integrato, per legge ha l'obbligo di dotarsi di un adeguato sistema di controlli idoneo a garantire la qualità dell'acqua e il

buon funzionamento degli scarichi.

Come anticipato, però, l'obbligo di porre in essere un'attività di controllo per il Gestore non deriva solo dalle norme di legge, ma anche dalla attività svolta dallo stesso alla quale sono intrinseche attività relative a controlli gestionali interni.

Il Gestore, infatti, deve garantire il funzionamento del sistema del Servizio Idrico Integrato, secondo tutti quei principi sui quali lo stesso è improntato, ovvero **efficienza, efficacia ed economicità**⁷.

Ebbene, il Gestore al fine di perseguire il continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adotta le soluzioni organizzative e procedurali più funzionali allo scopo e un sistema di controllo orientato alla prevenzione dei problemi ed al tempestivo rilevamento e soluzione degli stessi.

Il Gestore, infine, deve adempiere al proprio dovere di controllo anche in virtù della Convenzione stipulata con l'Ente d'Ambito, con cui vengono attribuite, appunto, apposite competenze.

Invero, Ai sensi dell'art. 151 (*Rapporti tra enti di governo dell'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato*)⁸, comma 2, lett. h): *“le convenzioni tipo, con relativi disciplinari, devono prevedere in particolare: [...]:*

h) le modalità di controllo del corretto esercizio del

6 Art. 128 (*soggetti tenuti al controllo*), comma 2 del TUA: *“Fermo restando quanto stabilito al comma 1, per gli scarichi in pubblica fognatura il gestore del servizio idrico integrato organizza un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste nella convenzione di gestione”*.

7 Cfr. nota 1.

8 Art. 151 (*Rapporti tra enti di governo dell'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato*) comma 2: *“le convenzioni tipo, con relativi disciplinari, devono prevedere in particolare: (*

a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;

b) la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni;

b-bis) le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara;

c) l'obbligo del raggiungimento e gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; (567)

d) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

e) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;

f) l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;

g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi;

h) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165;

i) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;

l) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima;

m) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento, anche tenendo conto delle previsioni di cui agli articoli 143 e 158 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente;

n) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;

o) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;

p) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore”.

di Greta Catini

CONTROLLI

servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165".

È la convenzione stessa, dunque, che attribuisce al Gestore il dovere di porre in essere una vera e propria **organizzazione in materia di controlli della risorsa idrica**, rinviando esplicitamente alla norma del TUA che a sua volta prevede tale obbligo come obbligo di legge.

Posto, quindi, che i controlli in merito al servizio idrico integrato, in virtù delle disposizioni sopra analizzate, rientrano pacificamente nella competenza amministrativa del Gestore, resta da individuare in quale ipotesi ed in che momento tale competenza può venire meno per essere attribuita, invece, in capo alle autorità giudiziarie, come la polizia giudiziaria.

3. Il confine in materia di controlli tra la competenza del Gestore e della Polizia giudiziaria

Come detto sopra, ai sensi dell'art. 128, comma 2 del TUA il Gestore è tenuto ad organizzare un adeguato **servizio di controllo per gli scarichi nella rete fognaria**, mentre l'art. 165 comma 1, impone al Gestore di effettuare **controlli anche a valle del trattamento di depurazione**, per *"assicurare la fornitura di acqua di buona qualità e per il controllo degli scarichi nei corpi ricettori"*.

Questi controlli consistono generalmente in controlli eseguiti secondo le modalità che vengono stabilite di volta in volta nelle convenzioni stipulate con le Autorità d'Ambito, ma si possono sinteticamente ricondurre ad **attività di campionamento e di analisi**, attraverso le quali il Gestore può individuare even-

tuali illeciti puniti con sanzioni amministrative.

Le suddette attività di controllo, pertanto, hanno di regola **natura amministrativa** perché svolte nell'ambito di competenza della relativa autorità, in tal caso il Gestore del Servizio Idrico Integrato, e sono dirette ad accertare esclusivamente la conformità a norme punibili con sanzioni amministrative.

Tali attività ispettive, infatti *"configurano attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabilite a garanzia degli indagati e degli imputati per le attività di polizia giudiziaria"*⁹.

Ed invero, in questo caso, le uniche garanzie che dovranno essere assicurate, affinché i verbali contenenti i risultati di detti accertamenti possano avere accesso nell'eventuale successivo processo penale come atti irripetibili, sono quelle previste, dall'art. 223¹⁰ disp. att. c.p.p.

La predetta norma, invero, nonostante sia collocata nel perimetro del Codice di Procedura Penale, tuttavia risulta applicabile altresì agli atti amministrativi, poiché *"la norma ha una valenza generale, come si evince, sia dal suo tenore letterale, che fa riferimento anche ad accertamenti estranei al processo penale, sia dalla circostanza, che, al momento in cui gli accertamenti si svolgono, non è dato sapere se essi possano evidenziare un illecito penale o amministrativo"*¹¹.

La situazione, invece, cambia radicalmente nel momento in cui durante l'esercizio dell'attività di controllo dell'autorità amministrativa competente emerge un **indizio di reato**.

In tal caso, infatti, venendosi ad instaurare delle vere e proprie indagini penali, cambia completamente il

9 Sull'argomento si veda Cass. Pen, Sez. III 10 febbraio 2010, n.15732 secondo cui: *"In tema di prelievi di campioni finalizzati all'espletamento di analisi, è necessario distinguere i prelievi e le analisi inerenti alle attività amministrative, ovvero alla normale attività di vigilanza e di ispezione, disciplinati dall'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., dalle analisi e prelievi inerenti invece ad un'attività di polizia giudiziaria nell'ambito di una indagine preliminare per i quali devono operare in difesa della garanzia della difesa in applicazione dell'art. 220 disp. att. cod. proc. Pen"*; Cass. Pen. Sez. III 14 maggio 2002, n.23369: *"In tema di prelievo di campioni finalizzato alle successive analisi chimiche e preordinato alla tutela delle acque dall'inquinamento, occorre distinguere tra prelievo inerente ad attività amministrativa disciplinato dall'art. 223 norme di att. c.p.p. e quello inerente ad attività di polizia giudiziaria nell'ambito di un'indagine preliminare, per il quale è applicabile l'art. 220 norme di att. c.p.p. e, quindi, operano le norme di garanzia della difesa previste dal codice di rito, anche laddove emergano indizi di reato nel corso di un'attività amministrativa che in tal caso non può definirsi "extra processum"*

10 Art. 223 disp.att.cpp: *"1. Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua ducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice.*

2. Se leggi o decreti prevedono la revisione delle analisi e questa sia richiesta dall'interessato, a cura dell'organo incaricato della revisione, almeno tre giorni prima, deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo ove la medesima verrà effettuata all'interessato e al difensore eventualmente nominato. Alle operazioni di revisione l'interessato e il difensore hanno diritto di assistere personalmente, con l'assistenza eventuale di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'articolo 230 del codice".

11 Cass. Civ. Sez. I, 3 settembre 1999, n. 9282.

CONTROLLI

di Greta Catini

Limiti dei controlli
del Gestore Servizio Idrico Integrato

quadro normativo di riferimento, in quanto le procedure di analisi e campionamento da tale momento in poi sono inerenti non ad un'attività amministrativa, bensì giudiziaria¹², nell'ambito di una indagine preliminare e per la quale vale la regola dell'art. 220 Disp Att. Del codice di procedura penale secondo cui: *“Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice”*.

Le attività (originariamente amministrative), dunque, verranno attratte nel diverso alveo del procedimento penale, con la conseguenza che le stesse, non potendo più essere considerate *extra processum*, dovranno sottostare alle ben più stringenti regole previste dal codice di procedura penale¹³.

La lettura e soprattutto l'applicazione della norma in questione provoca, comunque, non poche difficoltà interpretative, poiché se l'individuazione del momento in cui avviene il passaggio dall'attività investigativa amministrativa all'attività di indagine di natura penale si individua con il sorgere dell'indizio di reato, bisogna capire che cosa si intenda per indizio di reato

La nozione di indizio di reato, invero, non è mai stata compiutamente definita dal legislatore, tuttavia è stata oggetto di interesse da parte della dottrina che ne ha delineato i caratteri fondamentali, diversificandone l'accezione a seconda dell'ambito del codice di rito, nel quale viene utilizzato.

Gli elementi indiziari che rilevano nella fase preliminare, ben lungi dal dover essere idonei a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, o anche solo il rinvio a giudizio dell'indagato, sono elementi conoscitivi concreti, in grado di indirizzare le indagini, e consistono nell'insieme di una serie di dati fattuali, materiali, che, sebbene con un ampio margine di dubbio, valutati in modo oggettivo, portano a ritenere che sia stato commesso un reato¹⁴.

Proprio la materialità e l'oggettività distinguono, dunque, l'indizio dal mero sospetto, che si riferisce almeno nell'uso comune, (essendo infatti spesso i due termini usati in modo indistinto dal legislatore), ad un sentire soggettivo, ad una valutazione, ad una ipotesi.

L'indizio, dunque, consiste in una serie di elementi concreti di rappresentazione della realtà, che supera il livello del sospetto ma non presenta caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, tale da assurgere al livello di prova indiziaria¹⁵, che rappresenta invece l'apice della catena ed è idonea a fondare (unitamente ad altri elementi), un giudizio di colpevolezza.

Si ritiene, quindi, che l'indizio di reato di cui all'art. 220 disp. att. c.p.p., che segna il passaggio dall'indagine amministrativa a quella giudiziaria sia quell'elemento o insieme di elementi concreti, costituito da dati di fatto, che sia in grado di ingenerare in capo all'organo procedente, la convinzione che sia stato commesso un reato o vi sia il pericolo che venga commesso un reato¹⁶.

Ciò posto, si sottolinea infine che – laddove emergano indizi di reato, nei termini sopra esposti – solo nel caso in cui l'organo procedente rivesta altresì la qualifica di *polizia giudiziaria*, sarà tenuto a proseguire attraverso le formalità del codice di rito.

Viceversa, nel caso in cui gli organi procedenti non abbiano tale qualifica, svolgendo gli stessi una mera attività amministrativa di ispezione o di vigilanza, dovranno sospendere l'accertamento e dovranno trasmettere, nella loro qualità di incaricati di pubblico servizio, denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. **dovendo tuttavia astenersi da ulteriori attività che in tale caso esorbiterebbero dalle loro competenze.**

A tal proposito si rammenta, infatti, che ai sensi dell'art. 135, comma 2, del TUA viene previsto che *“Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato [...]”*.

È evidente pertanto che la repressione degli illeciti penali è riservata – e ribadita dal Testo Unico Ambientale – agli organi di *polizia giudiziaria* tra i quali **non rientra il Gestore**¹⁷.

Inoltre, la *segnalazione* di cui sopra agli organi di *polizia giudiziaria*, ai fini dell'accertamento di eventuali illeciti penali, costituisce un obbligo in capo al

12 Cfr. *L'attività di campionamento e analisi ha sempre natura amministrativa o può competere anche alla polizia giudiziaria?*, in *Quesiti, AmbienteLegale Digesta*

13 Cfr. nota n. 9.

14 Cfr. V.Bracchi, *Prelievi ed analisi: quando [...] emergono indizi di reato. La (mala) applicazione dell'art. 220 disp. att. c.p.p.*, in *AmbienteLegale Digesta*, settembre-ottobre 2017.

15 P. SORBELLO, *La valutazione di sospetti indizi e notizie di reato nel passaggio incerto dalle attività ispettive alle funzioni di polizia giudiziaria*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 2/2016.

16 Cfr. V.Bracchi cit.

17 Cfr. *L'attività di campionamento e analisi ha sempre natura amministrativa o può competere anche alla polizia giudiziaria?*, in *Quesiti, AmbienteLegale Digesta*

di Greta Catini

CONTROLLI

Gestore.

Invero, di regola, la denuncia di un illecito penale è facoltativa (cfr. art. 333 del c.p.p.¹⁸), essendo rimessa al senso civico di ogni soggetto.

Vi sono alcune ipotesi tuttavia, come quelle indicate dall'art. 331¹⁹ c.p.p., nelle quali la denuncia costituisce, per persone che svolgono determinate funzioni o professioni, **un obbligo sanzionato penalmente**.

Questo è il caso (dei *pubblici ufficiali*) e degli *incaricati di pubblico servizio*, i quali hanno l'obbligo di presentare denuncia quando vi è una determinata relazione tra la funzione o il servizio da loro svolto e la conoscenza del reato.

L'inosservanza di tale obbligo comporta l'applicazione dell'articolo 362 c.p. il quale prevede che: *“L'incaricato di un pubblico servizio che omette o ritarda di denunciare all'autorità indicata nell'articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del servizio, è punito con la multa fino a euro 103. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa [...]”*.

A tal proposito, si ritiene che il Gestore rientri pienamente nella definizione di *“incaricato di pubblico servizio”* in quanto *“Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.”* (cfr. art. 358 c.p.).

Ciò posto, si sottolinea infine che – gli atti compiuti in violazione dell'art. 220 – nelle declinazioni sopra esposte, ossia obbligo di osservanza delle disposizioni del codice di rito per l'organo accertatore che riveste altresì la qualifica di *polizia giudiziaria*, obbligo di denuncia per quello che non cumula entrambe le predette qualifiche – determina l'inutilizzabilità degli atti ai fini penali²⁰.

Gli stessi, tuttavia, restano comunque validi ai fini amministrativi, comportando – se del caso – delle responsabilità in capo agli operatori

CONCLUSIONI

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

- tra le figure coinvolte nell'organizzazione del Servizio Idrico Integrato, particolare importanza assume il Gestore il quale, fra gli altri doveri attribuitigli, è tenuto, in base alla convenzione stipulata con l'Ente di Governo d'Ambito, ad organizzare un sistema di controlli per garantire una corretta gestione del Servizio;
- che tali controlli posti in essere dal Gestore sono di *natura amministrativa* e volti quindi, esclusivamente a verificare la conformità alle norme di riferimento;
- che in caso della presenza di *indizi di reato*:
 - qualora l'organo procedente rivesta altresì la qualifica di *polizia giudiziaria*, lo stesso sarà tenuto a proseguire attraverso le formalità del codice di procedura penale;
 - viceversa, nel caso in cui l'organo procedente non rivesta tale qualifica, questo dovrà sospendere l'accertamento – eventualmente coinvolgere gli agenti di controllo competenti - e dovrà trasmettere, nella sua qualità di *incaricato di pubblico servizio*, apposita *denuncia* alla autorità competente, dovendo contestualmente astenersi da ulteriori attività che in tale caso esorbiterebbero dalla sua competenza;
- che, pertanto, la linea di confine tra la competenza dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria in tema di controlli è data dalla presenza o meno di un indizio di reato, la quale segna il passaggio in capo all'autorità giudiziaria del potere di svolgere dei controlli nell'ambito di indagini penali, ma che ad oggi la mancanza di una definizione legislativa di indizio di reato non rende facile alle autorità amministrative competenti in tal senso individuare tale linea di confine.

 Limiti dei controlli
del Gestore Servizio Idrico Integrato

18 Art. 333, comma 1, c.p.p.: “1. Ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia. La legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria”.

19 Art. 331 c.p.p.: “Salvo quanto stabilito dall' articolo 347 , i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito. La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere e sottoscrivere un unico atto.

Se, nel corso di un procedimento civile o amministrativo, emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile di ufficio, l'autorità che procede redige e trasmette senza ritardo la denuncia al pubblico ministero”.

20 Cass. Pen., Sez. III, 22 aprile 2010 n.15372.

“Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018”

di ROBERTA TOMASSETTI
 Avvocato-Junior Associate
 Carissimi Adv. Daniele & Altri S.t.p.

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

ABSTRACT

Dopo la fondamentale giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sugli *obblighi del proprietario del fondo non responsabile della contaminazione* risalente all'autunno 2013 e della Corte di Giustizia Europea del marzo 2015 e del luglio 2017 sul medesimo tema, *nuovi spunti di riflessione* in materia possono essere ricavati dalla nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018.

L'articolo offre una sintetica panoramica della *disciplina* della Direttiva UE 2004/35 e del D. Lgs. 152 del 2006 in materia di bonifiche e ripercorre gli assunti più importanti della richiamata *giurisprudenza comunitaria e nazionale*.

Quindi, si sofferma sull'analisi della nota del Ministero dell'Ambiente, nei passaggi concernenti gli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione, con particolare riferimento al *criterio di ricostruzione del nesso di causalità* in materia di responsabilità ambientale.

Conclusivamente, vengono svolte alcune *riflessioni* sulla posizione del proprietario del fondo non responsabile in ipotesi di *inquinamento diffuso*.

IN SINTESI

- L'*obbligo di bonifica* grava sul *responsabile della contaminazione* - quale soggetto cui è imputabile l'inquinamento almeno sotto il profilo *oggettivo* - non sul *proprietario del fondo* che non abbia concorso;
- la *P.A.* che abbia eseguito la *bonifica* può *agire in rivalsa verso il proprietario*, nei limiti del *valore acquisito dal sito*;
- secondo la giurisprudenza prevalente e il ministero il *concorso nella contaminazione del proprietario del fondo*, ed in particolare l'*efficacia eziologica* della sua condotta rispetto alla produzione dell'evento, va ricostruito in base al *principio del più probabile che non*, anche a mezzo di *presunzioni*;
- l'*inquinamento diffuso* è frutto di *attività cumulativa* di danneggiamento dell'ambiente, *non imputabile a un soggetto*, tipica della *società industriale*. Ad esso si applica un sistema normativo diverso da quello in materia di *bonifica*, che chiama lo *Stato* a farsi carico del ripristino ambientale, per cui non pare possibile un coinvolgimento del *proprietario del fondo*.

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

Premessa

Come noto nel nostro sistema la *tutela ambientale* dai danni che possono essere provocati dall'attività umana si struttura su un modello misto in cui convivono da un lato l'*obbligo di risarcire il danno*, disciplinato alla parte sesta del D.Lgs. 152 del 2006, e dall'altro l'*obbligo di bonifica del sito contaminato*, previsto alla parte IV, titolo V del medesimo Decreto. Si è a lungo discusso del *rapporto* e dell'*inquadramento nelle categorie generali* di tali istituti. In proposito vale la pena osservare che secondo attenta dottrina¹ il risarcimento del danno ambientale andrebbe inquadrato quale strumento di tutela generale e di stampo *aquiliano*, trovando fonte e disciplina nella categoria concettuale del fatto illecito, mentre la bonifica dei siti sarebbe strumento di carattere speciale e di natura prettamente *pubblicistica*, essendo obbligazione che nasce *ex lege*.

Tralasciando il profilo del rapporto tra i due istituti e soffermandosi sugli *obblighi di bonifica*, occorre dare conto del consistente dibattito che si è avuto negli scorsi anni, circa l'individuazione dei *presupposti di attivazione* di tale obbligo.

Più nello specifico, la giurisprudenza tanto *sovranazionale* quanto *nazionale* si è occupata di stabilire se essi debbano discendere dall'*accertamento dell'elemento oggettivo dell'illecito* ovvero possano essere anche la conseguenza di una mera *responsabilità da posizione*.

La questione ha assunto rilievo con riferimento alla ricostruzione degli obblighi del *proprietario del fondo contaminato, non partecipe della condotta* che ha determinato la causazione della contaminazione da bonificare. Più nello specifico il dibattito è stato finalizzato a capire se tale soggetto, pur non avendo integrato né *soggettivamente* né *oggettivamente* il fatto che abbia determinato il danno ambientale, possa esser obbligato a *riparare* allo stesso in ragione della sua *posizione*.

La tematica degli *obblighi del proprietario non corrente* è stata quindi sottoposta tanto all'attenzione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato quanto della Corte di Giustizia Europea in sede di rinvio pregiudiziale.

Parallelamente, la giurisprudenza *comunitaria* e *nostrana* si è interrogata sul *criterio di ricostruzione del nesso di causalità* che deve essere applicato al fine di affermare la responsabilità ambientale, arrivando a soluzioni a tutt'oggi contrastanti.

Con la Nota del 23 gennaio 2018, il Ministero dell'Ambiente è tornato sul tema dell'estensione del-

la responsabilità ambientale in ordine agli *obblighi di bonifica del proprietario di sito contaminato* ed al *regime probatorio*, con l'intento dichiarato di fornire *chiarimenti* in merito a *questioni interpretative* pervenute all'Amministrazione.

La trattazione muoverà da una sintetica ricostruzione degli assunti *normativi* e *giurisprudenziali* in materia di bonifica e responsabilità del proprietario non coinvolto nella contaminazione, per poi illustrare il *contenuto* della nota ministeriale e tentare di chiarire in via sistemica la portata delle *questioni* trattate dal provvedimento.

1. Il diritto e la giurisprudenza europea in materia di obblighi di bonifica

La normativa italiana in materia di responsabilità ambientale è informata alla disciplina comunitaria contenuta alla Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004 rubricata "*Responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*."

Nelle disposizioni di cui ai considerando 2 e 18, la Direttiva prevede espressamente che:

- la prevenzione e la riparazione del danno ambientale debbano essere attuate negli stati membri applicando il principio "*chi inquina paga*", in forza del quale l'operatore la cui attività abbia causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno deve esserne finanziariamente responsabile²;
- qualora l'autorità competente intervenga direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità deve far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore³.

Circa la *natura oggettiva* o *soggettiva* della responsabilità ambientale, secondo il considerando 20 della Direttiva non si dovrebbe chiedere ad un operatore di sostenere i costi di misure di prevenzione o riparazione adottate in situazioni in cui il danno in questione o la minaccia imminente di esso derivano da **eventi indipendenti dalla sua volontà**. Gli Stati membri *possono* quindi consentire che gli operatori, di cui non è accertato il *dolo* o la *colpa*, non debbano sostenere il costo di misure di riparazione in situazioni in cui il danno in questione deriva da emissioni o eventi espressamente autorizzati o la cui natura dannosa non era nota al momento del loro verificarsi⁴.

Essa aggiunge inoltre al considerando 13 che, affinché la *responsabilità civile* sia *efficace* quale strumento di tutela dell'ambiente, è necessario che vi

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

1 G. TADDEI, "Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale", in *Ambiente e sviluppo*, 5, 2009, p. 417 ss.

2 Considerando 2, Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004.

3 Considerando 18, Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004.

4 Considerando 20, Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

siano uno o più inquinatori individuabili, che il danno sia concreto e quantificabile e che siano accertati **nessi causali** tra il danno e gli inquinatori individuati. Inoltre sottolinea che la responsabilità civile non è uno 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 soggetti⁵.

Con una prima approssimazione è quindi possibile affermare che la normativa europea esprime il proprio generale favore per una **responsabilità ambientale di natura soggettiva**, subordinata all'accertamento tanto del *nesso causale* quanto della *colpevolezza dell'agente*.

Ed infatti, essa introduce quale ipotesi generale una forma di **responsabilità soggettiva**, accanto a cui prevede talune ipotesi di **responsabilità oggettiva** per attività considerate come pericolose.

In particolare, l'art. 3 dispone che: *“La presente direttiva si applica:*

- a) *al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III⁶ e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;*
- b) *al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencata nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore».*

Ulteriormente, la Direttiva⁷ prevede che non siano a carico dell'operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione se egli può **provare** che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

- a) è stato *causato da un terzo*, e si è verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o
- b) è conseguenza dell'osservanza di un *ordine o istruzione* obbligatori impartiti da una *autorità pubblica*, diversa da un ordine o istruzione impartiti in seguito a un'emissione o a un incidente causati dalle attività dell'operatore.

In tale quadro, l'art. 16 dispone però che la Direttiva *“non preclude agli 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 previsti da [detta] direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili”.

Infine è il caso di sottolineare che la normativa in commento disciplina un regime unico per la prevenzione e la riparazione del danno, che non prevede esplicitamente una distinzione tra *bonifica* e *risarcimento del danno ambientale*.

*

Con riferimento a tale quadro regolamentare, la Corte di Giustizia Europea è stata più volte chiamata a risolvere, in sede di rinvio pregiudiziale, questioni attinenti alla materia delle bonifiche.

Per quanto di nostro interesse i Giudici di Lussemburgo si sono anzitutto pronunciati sul tema della *responsabilità ambientale del proprietario del fondo non partecipe della contaminazione*. In proposito si richiama in primo luogo la Sentenza C-534/2013 del 4 marzo 2015.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha domandato alla Corte UE se i principi del diritto dell'Unione in materia ambientale, quali quelli sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e dalla direttiva 2004/35, segnatamente, il principio *chi inquina paga*, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, *non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale terreno, non responsabile della contaminazione*, il quale è tenuto soltanto al *rimborso delle spese* relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi⁸.

Sul punto la Sentenza ha sottolineato che, come emerge dalla Direttiva, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è *necessario* che sia accertato dall'autorità competente un **nesso causale** tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile, al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione⁹.

D'altro canto, il *diritto europeo*, ed in particolare la Direttiva, non osta ad una *normativa interna più*

⁵ Considerando 13, Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004.

⁶ L'allegato III della direttiva elenca dodici attività considerate, dal legislatore dell'Unione, pericolose ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1. Tali attività riguardano in particolare operazioni di gestione dei rifiuti soggette ad autorizzazione o registrazione conformemente agli atti dell'Unione in materia.

⁷ Art. 8, comma 3 Direttiva 2004/35 del 21 aprile 2004.

⁸ Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, Ordinanza del 25 settembre 2013, n. 21, punto 50.

⁹ Sentenza Corte di Giustizia C-534/2013 del 4 marzo 2015, punto 54.

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

severa, che comprenda a certi effetti anche ipotesi di *responsabilità di mera posizione*. Ed infatti, secondo la Corte, è rimessa alla volontà dello Stato la scelta di come normare il caso in cui *non* possa essere dimostrato alcun *nesso causale* tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, a condizione che tali misure siano compatibili con i trattati¹⁰.

Tuttavia la Corte osserva che, nel caso di specie, secondo il giudice rimettente, è pacifico che la normativa italiana da applicare *non impone misure di riparazione al proprietario non responsabile*, bensì richiede l'accertamento del nesso di causalità tra la condotta dell'agente e l'evento di danno¹¹.

Alla luce di tali considerazioni, i Giudici europei hanno esposto il seguente principio di diritto: *“La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.”*

Ne discende che, gli stati nazionali **non sono tenuti** a prevedere una **responsabilità del proprietario** circa le operazioni di riparazione ambientale, allorché non sia dimostrato il suo coinvolgimento almeno a livello oggettivo nella produzione del danno.

La Corte di Lussemburgo è tornata sul punto della *responsabilità del proprietario incolpevole* con la recente Sentenza, Sez. II, del 13 luglio 2017 emanata nella causa C-129/16. In tale sede essa ha affermato la compatibilità comunitaria dell'impostazione normativa assunta da altro Stato membro, ovvero l'Ungheria, che ha previsto, a certe condizioni, la possibilità per il *proprietario* di rispondere in ordine agli interventi riparativi e ripristinatori di una **contaminazione ambientale che non era conseguenza nemmeno in chiave oggettiva della sua condotta**.

Più nello specifico l'art. 102, paragrafo 1, della legge

ungherese oggetto di rinvio prevede che, salvo prova contraria, la responsabilità ricada in solido tanto sul proprietario quanto sull'utilizzatore dell'immobile in cui ha avuto luogo la condotta dannosa per l'ambiente o recante minaccia rischio per l'ambiente, e che la responsabilità del proprietario sia esclusa soltanto **se indichi l'utilizzatore effettivo dell'immobile e dimostri, al di là di ogni ragionevole dubbio, di non aver causato egli stesso il danno**¹².

In tale quadro i Giudici di Lussemburgo hanno anzitutto ribadito che: il regime di responsabilità ambientale previsto dalla direttiva del 2004/35 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 danno¹³.

Secondo la Corte questo assunto trova rispondenza in quanto disposto dall'art. 8, paragrafo 3, lettera a), della direttiva laddove si prevede che l'operatore non sia tenuto a sostenere i costi quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un *terzo* e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza¹⁴.

In tale quadro normativo, la Corte sottolinea come la legge ungherese di fatto **rafforzi il regime di responsabilità disposto dalla normativa comunitaria**, prevedendo che la responsabilità del proprietario sia esclusa soltanto se indichi l'utilizzatore effettivo dell'immobile e dimostri, al di là di ogni ragionevole dubbio, di non aver causato egli stesso il danno¹⁵.

Più nello specifico, secondo i Giudici: *“Poiché tale normativa nazionale, senza compromettere il principio della responsabilità ricadente in primo luogo sull'utilizzatore, ha la finalità di evitare una carenza di diligenza da parte del proprietario e di incoraggiare lo stesso ad adottare misure e a sviluppare pratiche idonee a minimizzare i rischi di danni ambientali, essa contribuisce a prevenire il danno ambientale e conseguentemente alla realizzazione degli obiettivi della direttiva 2004/35*¹⁶.

Così, la Corte di Giustizia ha emanato il seguente principio di diritto. *“Le disposizioni della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, lette alla luce degli articoli 191 e 193 TFUE devono essere interpretate nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della di-*

10 Sentenza Corte di Giustizia C-534/2013 del 4 marzo 2015, punto 59.

11 Sentenza Corte di Giustizia C-534/2013 del 4 marzo 2015, punto 62.

12 Sentenza Corte di Giustizia causa C-129/16, del 13 luglio 2017, punto 57.

13 Sentenza Corte di Giustizia causa C-129/16, del 13 luglio 2017, punto 50.

14 Sentenza Corte di Giustizia causa C-129/16, del 13 luglio 2017, punto 52.

15 Sentenza Corte di Giustizia causa C-129/16, del 13 luglio 2017, punto 57.

16 Sentenza Corte di Giustizia causa C-129/16, del 13 luglio 2017, punto 58.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

rettiva 2004/35, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, esse **non ostano a una normativa nazionale che identifica**, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia **i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell'Unione.**"

In proposito, pare doveroso sottolineare come la normativa sottoposta all'attenzione del giudice europeo, non configuri tanto una responsabilità di posizione del proprietario che non abbia concorso alla contaminazione quanto piuttosto preveda una *presunzione semplice* di concorso del proprietario, che ben può essere superata dallo stesso fornendo la prova contraria della estraneità al fatto.

*

Ulteriormente, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su un altro tema di fondamentale importanza ai fini della nostra trattazione. Si fa riferimento al problema dell'individuazione del **criterio di ricostruzione del nesso di causalità** cioè la relazione tra la condotta del soggetto che abbia determinato l'inquinamento e l'evento di danno ambientale.

In proposito si riporta quanto sancito dalla Sentenza del 9 marzo 2010 nel caso c-378/2008 chiamata a pronunciarsi sul seguente quesito: *«se il principio «chi inquina paga», quale sancito dall'art. 174, n. 2, primo comma, CE, e le disposizioni della direttiva 2004/35, che mira a dare attuazione a questo principio nell'ambito della responsabilità ambientale, ostino a una normativa nazionale che consente all'autorità competente di imporre ad alcuni operatori, a causa della vicinanza dei loro impianti ad una zona inquinata, misure di riparazione dei danni ambientali, senza avere preventivamente indagato sugli eventi all'origine dell'inquinamento, né avere accertato il nesso di causalità tra detti danni e i citati operatori né il dolo o la colpa di questi ultimi.»*

La Corte ha osservato che, come afferma la direttiva 2004/35, non a tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile e, affinché quest'ultima sia efficace, è necessario in particolare accertare **nessi causali** tra uno o più inquinatori individuabili e danni ambientali concreti e quantificabili¹⁷.

Purtuttavia la direttiva 2004/35 **non definisce la modalità di accertamento** di un siffatto nesso di causalità¹⁸.

Nondimeno, i Giudici di Lussemburgo, hanno evidenziato che nella cornice della competenza condivisa tra l'Unione e i suoi Stati membri in materia ambientale, quando un *elemento necessario all'attuazione di una direttiva* adottata in base all'art. 175 CE *non sia stato definito* nell'ambito di quest'ultima, una **siffatta definizione rientra nella competenza di questi Stati** e, a tale proposito, essi dispongono di un ampio potere discrezionale, nel rispetto delle norme del Trattato, al fine di prevedere discipline nazionali che configurino o concretizzino il principio chi inquina paga¹⁹.

Pertanto secondo la Corte: *«la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente abbia facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e ciò in base alla vicinanza degli impianti di questi ultimi con il menzionato inquinamento. Tuttavia, dato che, conformemente al principio «chi inquina paga», l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento, per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività.»*²⁰

Ne deriva che la direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente di **presumere** l'esistenza di un nesso di causalità tra determinati operatori e un inquinamento accertato, purché gli **indizi** in proposito siano **plausibili**.

Tale principio, come vedremo, ha avuto grande eco nella giurisprudenza interna ed è stato ripreso anche dalla Nota del Ministero dell'Ambiente.

3. La disciplina del codice ambiente in materia di bonifica di siti contaminati

Dopo aver dato conto di quanto sancito dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria, occorre analizzare sinteticamente la normativa interna in materia di *bonifiche*.

17 Sentenza Corte di Giustizia causa c-378/2008 del 9 marzo 2010, punto 52.

18 Sentenza Corte di Giustizia causa c-378/2008 del 9 marzo 2010, punto 55.

19 Sentenza Corte di Giustizia causa c-378/2008 del 9 marzo 2010, punto 55.

20 Sentenza Corte di Giustizia causa c-378/2008 del 9 marzo 2010, punto 56-57.

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

La trattazione non può che partire dall'art. 242²¹ T.U.A. che disciplina le procedure operative ed amministrative di bonifica. Tale norma sancisce anzitutto gli *obblighi del responsabile dell'inquinamento*, con riferimento a due ipotesi:

- *nuovi eventi di inquinamento*, potenzialmente idonei a determinare una contaminazione ambientale;
- *eventi sortiti di inquinamento*, potenzialmente idonei ad aggravare una situazione di contaminazione.

Più nello specifico, l'art. 242, comma 1 T.U.A. prevede che: *“Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.”*

In tali ipotesi sussiste quindi in capo al responsabile dell'inquinamento un obbligo di porre in essere *misure di prevenzione* e di darne immediata *comunicazione* alla p.a.

Ulteriormente, la norma prevede che il responsabile dell'inquinamento debba realizzare un'*indagine preliminare*, al fine di stabilire se sia stato superato

il c.d. *livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)*²²:

- se non c'è stato superamento, il responsabile ha il mero obbligo di *ripristino della zona contaminata* e *comunicazione all'amministrazione competente*.
- se c'è stato superamento, il responsabile ha l'obbligo di avviare il *piano di caratterizzazione* e quindi la *procedura di analisi del rischio sito specifica*²³ al fine di verificare l'effettiva consistenza dell'inquinamento, con riferimento alle varie componenti del bene ambiente.

In particolare, l'art. 242, comma 2 e 3 T.U.A. dispone che: *“2. Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono*

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

21 Art. 242, T.U.A.: **“Procedure operative ed amministrative 1.** Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

2. Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo.

3. Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.

22 Art. 240, comma 1 lett b: **“Definizioni: b)** concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati”.

23 Art. 242, comma 4, 5 e 6 T.U.A.: **“4.** Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedu-

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo.

3. Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà **immediata notizia al comune** ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il **piano di caratterizzazione** con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferen-

za di servizi, **autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative**. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione.

Laddove l'analisi di rischio sancisca la presenza di valori superiori alla c.d. **soglia di rischio (CRS)**²⁴ sorgerà in capo al responsabile dell'inquinamento l'obbligo di intervenire per la **bonifica**²⁵ ovvero la **messa in sicurezza**²⁶ del sito.

Sul punto il comma 7²⁷, primo capoverso prevede che: *“Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei con-*

ra di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute entro il 30 giugno 2008. Nelle more dell'emanazione del predetto decreto, i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto. Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi convocata dalla regione, a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile, cui è dato un preavviso di almeno venti giorni, approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso. Tale documento è inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni di dissenzienti espresse nel corso della conferenza.

5. Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento. In tal caso la conferenza di servizi può prescrivere lo svolgimento di un programma di monitoraggio sul sito circa la stabilizzazione della situazione riscontrata in relazione agli esiti dell'analisi di rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito. A tal fine, il soggetto responsabile, entro sessanta giorni dall'approvazione di cui sopra, invia alla provincia ed alla regione competenti per territorio un piano di monitoraggio nel quale sono individuati: a) i parametri da sottoporre a controllo; b) la frequenza e la durata del monitoraggio.

6. La regione, sentita la provincia, approva il piano di monitoraggio entro trenta giorni dal ricevimento dello stesso. L'anzidetto termine può essere sospeso una sola volta, qualora l'autorità competente ravvisi la necessità di richiedere, mediante atto adeguatamente motivato, integrazioni documentali o approfondimenti del progetto, assegnando un congruo termine per l'adempimento. In questo caso il termine per l'approvazione decorre dalla ricezione del progetto integrato. Alla scadenza del periodo di monitoraggio il soggetto responsabile ne dà comunicazione alla regione ed alla provincia, inviando una relazione tecnica riassuntiva degli esiti del monitoraggio svolto. Nel caso in cui le attività di monitoraggio rilevino il superamento di uno o più delle concentrazioni soglia di rischio, il soggetto responsabile dovrà avviare la procedura di bonifica di cui al comma 7.”

24 Art. 240, comma 1 lett c: **“Definizioni: c) concentrazioni soglia di rischio (CSR):** i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito.

25 Art. 240, comma 1 lett p: **“Definizioni: p) bonifica:** 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);

26 Art. 240, comma 1 lett n), o): **“Definizioni: n) messa in sicurezza operativa:** l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate; o) messa in sicurezza permanente: l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

27 Art. 242, comma 7: *“Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto*

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

taminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito."

4. La posizione del proprietario che non abbia concorso alla contaminazione

Molto diversa è la normativa di legge con riferimento alla *posizione giuridica del proprietario del fondo* non responsabile dell'inquinamento.

In proposito, la disposizione di riferimento è l'art. 245 T.U.A. il quale ipotizza che le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale *possano* essere comunque attivate su iniziativa degli *interessati non responsabili*.

Più nello specifico, l'articolo prevede quale **obbligo** per il proprietario non corresponsabile dell'inquinamento solo la **comunicazione alle autorità competenti** dell'eventuale superamento ovvero del pericolo di superamento delle CSC e l'attuazione delle necessarie **misure di prevenzione**²⁸.

Viceversa, emerge dal tenore della legge come il pro-

prietario abbia una mera **facoltà** di attivarsi in sostituzione del responsabile per adempiere alla **bonifica**. Ed infatti, al comma 2 si legge: "**Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.**"

L'art. 253 T.U.A. completa il **regime giuridico** cui è soggetto il proprietario non responsabile con la fondamentale previsione secondo cui: "**Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica.**"

operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito. (Per la selezione delle tecnologie di bonifica in situ più idonee, la regione può autorizzare l'applicazione a scala pilota, in campo, di tecnologie di bonifica innovative, anche finalizzata all'individuazione dei parametri di progetto necessari per l'applicazione a piena scala, a condizione che tale applicazione avvenga in condizioni di sicurezza con riguardo ai rischi sanitari e ambientali)). Nel caso di interventi di bonifica o di messa in sicurezza ((di cui al primo periodo)), che presentino particolari complessità a causa della natura della contaminazione, degli interventi, delle dotazioni impiantistiche necessarie o dell'estensione dell'area interessata dagli interventi medesimi, il progetto può essere articolato per fasi progettuali distinte al fine di rendere possibile la realizzazione degli interventi per singole aree o per fasi temporali successive. Nell'ambito dell'articolazione temporale potrà essere valutata l'adozione di tecnologie innovative, di dimostrata efficienza ed efficacia, a costi sopportabili, rese disponibili a seguito dello sviluppo tecnico-scientifico del settore. La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. Tale termine può essere sospeso una sola volta, qualora la regione ravvisi la necessità di richiedere, mediante atto adeguatamente motivato, integrazioni documentali o approfondimenti al progetto, assegnando un congruo termine per l'adempimento. In questa ipotesi il termine per l'approvazione del progetto decorre dalla presentazione del progetto integrato. Ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, l'autorizzazione regionale di cui al presente comma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessaria, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori. Con il provvedimento di approvazione del progetto sono stabiliti anche i tempi di esecuzione, indicando altresì le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori ed è fissata l'entità delle garanzie finanziarie, in misura non superiore al cinquanta per cento del costo stimato dell'intervento, che devono essere prestate in favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi

28 Per un'approfondita analisi di tale profilo si rimanda a G. MOCCHETTI, "La lettura in ottica precauzionale delle misure di prevenzione: contesto sistemico e possibile effetti di natura penale", in *Ambiente Legale Digesta*, n. 8.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile.

3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.”

In tale quadro, l'interpretazione del dato normativo è stata, in passato, fortemente discussa sotto il profilo della sussistenza o meno in capo al proprietario non concorrente di un obbligo di bonifica, come meglio si dirà nel prossimo paragrafo.

Tuttavia pare opportuno anticipare sin d'ora che, un elemento di distonia, veniva riscontrato nelle previsioni di cui agli artt. 244 e 250 T.U.A. che ipotizzano a vario titolo l'intervento del proprietario non partecipe della contaminazione in ordine alla bonifica.

Ed infatti, la prima norma, nel disciplinare i poteri delle autorità amministrative, dispone al comma 4 che: “Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250”.

Il riferimento all'azione del proprietario non colpevole è poi ripreso anche dall'art. 250 T.U.A. ove si prevede che: “Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica.

5. La giurisprudenza nazionale in materia di obblighi del proprietario del fondo che non abbia concorso alla contaminazione

Come si è già avuto modo di accennare, l'estensione degli obblighi gravanti sul proprietario del fondo è stata al centro di un lungo dibattito, che ha visto fronteggiarsi due opposte posizioni.

Tali orientamenti sono stati sintetizzati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 25 settembre 2013, n. 21²⁹ nei termini di seguito illustrati.

Secondo una prima interpretazione³⁰ *graverebbe anche sul proprietario del fondo l'obbligo di bonifica ovvero di messa in sicurezza di cui al D. Lgs. 152 del 2006*, sia pure *in solido* e con *diritto di rivalsa* nei confronti del responsabile effettivo. In tal senso farebbero deporre in primo luogo i già citati indici normativi che ipotizzano l'intervento del proprietario nelle procedure di bonifica (artt. 244 e 250 T.U.A.); in secondo luogo il *principio del chi inquina paga* ovvero l'esigenza che le conseguenze dell'inquinamento, a seguito dell'alienazione tra privati, non ricadano sulla società.

Secondo una diversa impostazione³¹, maggioritaria in giurisprudenza e sposata anche dall'Adunanza Plenaria, *l'Amministrazione non può chiedere al proprietario non concorrente di assolvere agli obblighi di bonifica e messa in sicurezza del fondo contaminato*, vista la chiara e netta distinzione tracciata dal D. Lgs. 152 del 2006 tra il responsabile della contaminazione ed il proprietario del fondo. Più nello specifico viene sottolineato che da un lato l'art. 242 T.U.A., norma che disciplina gli obblighi di bonifica e messa in sicurezza, non cita mai il proprietario, dall'altro l'art. 250 T.U.A., nel prevedere l'insorgenza dell'onere reale solo a seguito dell'azione della P.A., lascia pensare che non sussista prima di tale momento alcun obbligo in capo al proprietario. Più nello specifico, ha osservato la Corte che: “*si deve ritenere che il riferimento all'onere reale non valga a far diventare obbligatorio ciò che (l'intervento di bonifica), poco prima, il legislatore ha qualificato in termini di mera facoltà, quanto piuttosto a far gravare il fondo del rimborso delle spese sostenute dall'autorità che abbia provveduto l'ufficio all'intervento (e quindi semmai a far diventare quella facoltà un onere).*”

29 Per un'analisi della sentenza si veda P. M. VIPIANA PERPETUA “La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva dell'adunanza plenaria sull'interpretazione della normativa italiana” in *giur. It.*, 2014, 4 p. 947.

30 Parere n. 2038/2012 reso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato all'esito dell'adunanza di Sezione del 23 novembre 2011. In merito si veda anche v. VANETTI, “Bonifica da parte del proprietario incolpevole: è un obbligo o una facoltà?” in *Riv. Giur. Ambientale*, 2011, 5, 660 ss.

31 Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376.

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

Pertanto, secondo una ricostruzione ormai consolidata, il *diritto interno* va interpretato nel senso che:

- 1) il *proprietario*, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è **tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione** di cui all'art. 240, comma 1, lett.1), ovvero "*le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*";
- 2) gli *interventi di riparazione*, di *messa in sicurezza*, di *bonifica* e di *ripristino* gravano esclusivamente sul **responsabile della contaminazione**, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2);
- 3) *se il responsabile non sia individuabile o non provveda* (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati **dall'Amministrazione competente** (art. 244, comma 4);
- 4) le *spese* sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi tra l'altro l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in **rivalsa verso il proprietario**, che risponde nei **limiti del valore di mercato del sito** a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4);
- 5) a *garanzia* di tale *diritto di rivalsa*, il sito è gravato di un **onere reale** e di un *privilegio speciale immobiliare* (art. 253, comma 2).

*

Alla luce di tale giurisprudenza pare possibile affermare che, il proprietario del fondo potrà astrattamente essere chiamato a compiere l'attività di *ripristino* del sito solo laddove con la sua condotta abbia **determinato** ovvero abbia **concorso a determinare** la causazione della contaminazione. In altre parole, solo laddove esso, di fatto, sia qualificabile come *responsabile dell'inquinamento* e non come *proprietario incolpevole*.

Viceversa, in *assenza di partecipazione* - e quindi in assenza una condotta attribuibile al proprietario eziologicamente connessa all'evento di danno - egli

avrà una mera *facoltà* di porre in essere la **bonifica**, ma potrà tuttavia essere chiamato in **rivalsa** dalla p.a. per ciò che concerne l'arricchimento ad esso prodotto dalla bonifica compiuta dall'amministrazione (laddove questa intervenga per *inerzia* o per *mancata individuazione* del *responsabile* della contaminazione) nei limiti del valore acquisito dal fondo.

Questo assetto normativo, così come interpretato dall'Adunanza Plenaria, come si è già detto, è stato considerato anche dalla Corte di Giustizia Europea con la sentenza del 4 marzo 2015 come conforme al diritto comunitario, il quale richiede tipicamente che l'iscrizione di una responsabilità ambientale sia conseguenza dell'accertamento del *nesso di causalità* tra la condotta dell'agente e l'evento di contaminazione.

6. Il criterio di ricostruzione del nesso di causalità in materia di responsabilità ambientale

In tale quadro occorre quindi spendere alcune parole al fine di stabilire quale sia il **criterio di ricostruzione del nesso causale** da applicare in **materia di responsabilità ambientale**.

Come noto per *nesso di causalità* si intende il legame sussistente tra la condotta di un dato soggetto e l'evento di danno, che sancisce l'ascrivibilità del fatto al soggetto sotto il profilo oggettivo.

Ampissimo è stato nel tempo il dibattito di dottrina e giurisprudenza circa i *criteri di ricostruzione* del nesso di causalità, ovvero circa l'individuazione del parametro che consente di affermare la paternità di un dato fatto risalendo da un dato noto - l'evento o danno - ad un dato ignoto - la condotta causativa.

Tale dibattito ha portato a soluzioni parzialmente differenti nell'ambito della giurisprudenza penale rispetto a quella civile ed amministrativa.

Per ciò che riguarda i riferimenti normativi in materia di causalità occorre necessariamente richiamare l'art. 40, comma 1 c.p. ove si prevede che: "*Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione.*"

Come noto, per affermare che un evento è *conseguenza* di una certa azione, la giurisprudenza penale si rifà alla **teoria condizionalistica** secondo cui il nesso di causalità sussiste laddove si possa ritenere che la condotta è **condizione** dell'evento (c.d. *condicio sine qua non*), in base al *giudizio di eliminazione mentale*, ovvero verificando se, eliminando la condotta dalla catena di accadimenti causalmente connessi, l'evento si sarebbe verificato³².

In tal quadro, occorre tipicamente una *regola di vali-*

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

32 FIANFDACA, MUSCO, "Diritto Penale, Parte generale", 2014.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

dità idonea a dire se la condotta è *condizione* o meno dell'evento. Pertanto, la giurisprudenza fa ricorso alla c.d. *sussunzione sotto leggi scientifiche*, ritenendo che la condotta è condizione dell'evento laddove figuri nel novero degli antecedenti che, secondo una legge di copertura scientifica, portano a quell'evento³³.

La ricostruzione presentata è ripresa e ribadita anche da quella che a tutt'oggi è tra le più importanti sentenza penali in materia di causalità, ovvero la Cassazione S. U. dell'11 settembre 2002, n. 30328 - anche nota come sentenza Franzese - la quale, seppure in una materia ben diversa da quella in commento, ha affermato taluni principi di diritto di generale validità.

In particolare per quanto di nostro interesse si ricorda che secondo la Corte: *“Non è consentito dedurre automaticamente dal coefficiente di probabilità espresso dalla legge statistica la conferma, o meno, dell'ipotesi accusatoria sull'esistenza del nesso causale, la ricostruzione del nesso di causalità deve avvenire in base ad un giudizio di responsabilità basato sull'alto grado di probabilità logica e credibilità razionale e sull'esclusione dell'inferenza di fattori causali alternativi.”*

Di converso, secondo la Corte *“L'insufficienza, la contraddittorietà e l'incertezza del riscontro probatorio sulla ricostruzione del nesso causale, quindi il ragionevole dubbio, in base all'evidenza disponibile, sulla reale efficacia condizionante della condotta omissiva del medico rispetto ad altri fattori interagenti nella produzione dell'evento lesivo, comportano la neutralizzazione dell'ipotesi prospettata dall'accusa e l'esito assolutorio del giudizio.”*³⁴

*

A conclusioni parzialmente differenti è invece giunta la giurisprudenza civilistica.

Vista l'assenza di una normativa ad hoc, anche la ricostruzione del nesso di causalità in materia di fatto illecito è operata in base al dato normativo di cui al già citato art. 40, comma 1 c.p., ricorrendo alla *teoria condizionalistica della condicio sine qua non*.

Tuttavia, come osservato dalla fondamentale Sentenza della Cassazione Civile S.U. del 11 gennaio 2008, n. 581, la *nozione di danno* in ambito penale non coincide con quella valida in ambito civile, poiché ai fini della sanzione penale si imputa al reo un fatto-reato, mentre ai fini della responsabilità civile ciò che si imputa è il danno e non il fatto in quanto tale. Pertanto, nell'ambito della responsabilità civile, il danno rileva sotto due profili diversi: come *evento lesivo* e come insieme di *conseguenze risarcibili*, retto il primo dalla c.d. *causalità materiale* ed il secondo dalla *causalità giuridica*.

Quindi, occorre distinguere il nesso che deve sussistere tra comportamento ed evento (perché possa configurarsi una responsabilità “strutturale”) ed il nesso che - collegando l'evento al danno - consente l'individuazione delle conseguenze dannose con la funzione di delimitare, a valle, i confini di una (già accertata) responsabilità risarcitoria.

Ai fini della ricostruzione del nesso tra condotta ed evento, vigono le regole penalistiche di cui agli artt. 40 e 41 c.p. Il sistema di valutazione e determinazione dei danni è invece disciplinato dagli artt. 1223, 1226, 1227 e 1221 c.c.

In tale quadro la corte ha osservato che *“Ciò che muta tra il processo penale e quello civile è la regola probatoria, in quanto, nel primo sistema, vige la regola della prova “oltre ogni ragionevole dubbio” (Cass. sez. un. pen. n. 30328/2002, c.d. sentenza Franzese), mentre, nel secondo, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del “più probabile che non”.*

Detto standard di “certezza probabilistica”, in materia civile, non può essere ancorato esclusivamente alla determinazione quantitativa-statistica delle frequenze di classi di eventi (c.d. probabilità quantitativa o pascaliana) ma va verificato sulla base degli elementi di conferma (e di esclusione di possibili dinamiche alternative), disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica).

33 Ex multis si richiama la nota Sentenza Cassazione, Sez. IV, del 29 aprile 1991, n. 4793: *“In tema di responsabilità colposa ex articolo 40 comma 1 c.p., un antecedente può essere configurato come condizione necessaria dell'evento, secondo il modello della sussunzione sotto leggi scientifiche, solo a patto che esso rientri nel novero di quegli antecedenti che, sulla base di una successione regolare conforme ad una legge dotata di validità scientifica (la cosiddetta legge generale di copertura della condotta o dell'evento) portano ad eventi del tipo di quello verificatosi in concreto.”*

34 Cassazione S. U., dell'11 settembre 2002, n. 30328: *“In tema di reato colposo omissivo improprio, con particolare riguardo alla materia della responsabilità professionale del medicochirurgo, il nesso causale può essere ravvisato quando, alla stregua del giudizio controfattuale condotto sulla base di una generalizzata regola di esperienza o di una legge scientifica - universale o statistica -, si accerti che, ipotizzandosi come realizzata dal medico la condotta doverosa impeditiva dell'evento hic et nunc, questo non si sarebbe verificato, ovvero si sarebbe verificato ma in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva.*

Non è consentito dedurre automaticamente dal coefficiente di probabilità espresso dalla legge statistica la conferma, o meno, dell'ipotesi accusatoria sull'esistenza del nesso causale, poiché il giudice deve verificarne la validità nel caso concreto, sulla base delle circostanze del fatto e dell'evidenza disponibile, così che, all'esito del ragionamento probatorio che abbia altresì escluso l'interferenza di fattori alternativi, risulti giustificata e processualmente certa la conclusione che la condotta omissiva del medico è stata condizione necessaria dell'evento lesivo con “alto o elevato grado di credibilità razionale” o “probabilità logica”. ”

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

Tale ricostruzione ha avuto importanti conseguenze in sede di ascrizione della *responsabilità ambientale* con particolare riferimento alla possibilità di ritenere provata la sussistenza del *nesso di causalità materiale* in sede civilistica ed amministrativa sulla base di **presunzioni che trovino fondamento in indizi plausibili**³⁵. In proposito si può richiamare quanto affermato dalla recente sentenza TAR Piemonte, Sez. I, del 16 dicembre 2016 n. 1543 ove il Tribunale Amministrativo ha sottolineato che: *“In materia di accertamento del nesso causale, tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, il criterio oggi maggiormente applicato è quello del “più probabile che non”, secondo cui per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%) (cfr. Tar Lazio Roma, n. 998 del 2014; Cassazione sentenza n. 21619 del 2007), escludendo invece la possibilità di applicare il criterio penalistico che richiede una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio*³⁶.

E ulteriormente prosegue il Tar: *“Differente è l'indagine che deve compiere l'Amministrazione nella ricerca dei soggetti responsabili dell'inquinamento e quindi tenuti alle opere di bonifica: in base al principio del “più probabile che non” la P.A. può presumere l'esistenza di un nesso di causalità alla luce di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore*³⁷.

Tale impostazione è stata confermata anche da talune statuizioni del Consiglio di Stato, tra cui si ricorda, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885 ove vien precisato che: *“l'imputabilità dell'inquinamento può avvenire per condotte attive ma anche per condotte omissive, e che la prova può essere data in via diretta od indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale si può avvalere anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ. [...] prendendo in considerazione elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l'“id quod plerumque accidit” che sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori.*

Ai sensi dell'art. 2729 del cod. civ. *“le presunzioni*

non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti.” Orbene tale norma - che spiega il proprio effetto diretto nel giudizio civile - pone un principio generale che consente alla pubblica amministrazione, specie quando deve svolgere complesse attività di indagine su fatti che non sono a sua diretta conoscenza ma che, per essere illeciti, sono conosciuti dai privati, il ricorso alla prova logica, alle presunzioni semplici, ad indizi gravi precisi e concordanti.

Come si è già avuto modo di illustrare anche la Corte di Giustizia Europea, nella sentenza del 9 marzo 2010, causa c-378/2008 ha confermato la possibilità per gli Stati membri di accertare il nesso di causalità attraverso presunzioni, purché fondate su indizi plausibili quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività.

Purtuttavia è da rilevare che l'orientamento giurisprudenziale in commento non è granitico. Secondo un diverso filone, infatti, l'accertamento del nesso di causalità materiale in materia di responsabilità ambientale, dovrebbe essere adeguatamente rigoroso e non potrebbe basarsi su presunzioni³⁸.

Si veda in proposito la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, del 30 luglio 2015, n. 3756 ove si legge: *“È quindi necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione.*

Tale accertamento presuppone una adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità. Il che implica la ricerca di prove certe e inequivocche, non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni.”

7. La nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018

In tale quadro normativo e d'interpretazione giurisprudenziale, il 23 gennaio 2018 il Ministero dell'Ambiente ha emanato una nota avente ad oggetto *“Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso.”*

Il provvedimento si rivolge alle articolazioni della

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

35 Per un'analisi approfondita delle differenti posizioni giurisprudenziali in materia si rimanda a G. GALASSI *“Contaminazione ambientale: l'accertamento del nesso di causalità tra criterio del più probabile che non e della certezza al di là di ogni ragionevole dubbio”*, in Ambiente Legale Digesta, n. 5.

36 Cfr. T.A.R. Pescara, Abruzzo, Sez. I, 30/04/2014, n. 204.

37 Così, ad es., TAR Sicilia, Catania, Sez. I, del 11 settembre 2012, n. 2117.

38 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 settembre 2005, n. 4525; Cons. Stato, Sez. V, n. 3885 del 16 giugno 2009; Cons. Stato, Sez. VI, n. 2376 del 18 aprile 2011; Cons. Stato, Sez. VI, n. 56 del 9 gennaio 2013.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

pubblica amministrazione a vario titolo coinvolte in procedimenti di bonifica³⁹ e si propone di fornire delucidazioni interpretative “in considerazione delle **numerose richieste di chiarimenti e interpretazioni pervenute alla scrivente Amministrazione in relazione alla gestione dei procedimenti di competenza**” della p.a., al fine di dettare un indirizzo comune che possa “**garantire omogeneità di tutela dell’ambiente e sanitaria nel territorio nazionale.**”

La nota presenta due distinte parti, titolate come segue:

- **Gli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e l’onere probatorio;**
- **L’inquinamento diffuso.**

La trattazione del *primo tema* viene affrontata con una preliminare analisi del dato normativo generale in materia di bonifiche.

Quindi vengono riportate alcune *massime* della giurisprudenza in materia di bonifiche. Di queste tuttavia solo una richiama espressamente la posizione del proprietario del fondo.

Infine vengono illustrati, attraverso una sintesi grafica, i differenti obblighi di legge sussistenti in capo al *responsabile dell’inquinamento* ed al *proprietario non responsabile*.

Più articolata è la trattazione del *secondo profilo*, ovvero quello dell’***inquinamento diffuso***, ove il Ministero ricostruisce il *concetto di inquinamento diffuso* partendo dal dato normativo – anche comunitario – quindi si concentra sul regime di responsabilità connesso a tale forma di inquinamento, infine si occupa di distinguere l’inquinamento diffuso dall’***inquinamento storico*** così come sancito dalla giurisprudenza.

8. La parte A della Nota del ministero dell’ambiente: gli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio

Per ciò che riguarda i passaggi di cui alla parte A) del provvedimento, il commento del Ministero si sostanzia nel richiamare una serie di *massime* giurisprudenziali.

In particolare, dopo aver citato la giurisprudenza comunitaria⁴⁰ in cui si afferma la necessità in materia di responsabilità ambientale di accertare la sussistenza del **nesso di causalità** tra l’azione dell’operatore e il danno, la nota sottolinea che:⁴¹ “**Va inoltre chiarito nell’ambito delle attività di verifica e di indagine svolte dalla pubblica amministrazione**

per l’individuazione del soggetto responsabile, per ciò tenuto all’attuazione degli interventi di bonifica, trova applicazione la regola probatoria, codificata nel processo civile (cfr. su tutte Cass. civ. SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 581), del “più probabile che non”. Pertanto, mentre ai fini della responsabilità penale vige la regola della “prova oltre il ragionevole dubbio”, nel processo civile, così come nel campo della responsabilità civile o amministrativa, vige la regola della preponderanza dell’evidenza o del più probabile che non, riscontrabile anche in via presuntiva (cfr. ex multis Cons. Stato n. 3165/14; T.A.R. Marche n. 81/17; T.A.R. Lazio n. 998/14; T.A.R. Veneto n. 255/14; T.A.R. Abruzzo - Pescara, n. 204/14 e T.A.R. Piemonte, n. 1575/10)”.

Con specifico riferimento ai **parametri di imputabilità della responsabilità ambientale**, la Corte di Giustizia Europea ha, infatti, chiarito che l’Autorità pubblica può disporre a tal fine di **presunzioni**, quali la vicinanza dell’impianto dell’operatore all’inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell’esercizio della sua attività (Corte di Giustizia, C-378/08). ”

Il Ministero pare quindi sposare il filone giurisprudenziale – di cui si è ampiamente dato conto nel precedente paragrafo – incline ad accogliere una **ricostruzione del nesso di causalità operata in base a presunzioni**, senza peraltro dare neanche conto del contrasto ad oggi esistente sul punto.

Si osserva inoltre che le *massime* proposte si riferiscono alla ricostruzione del nesso causale con riferimento alla posizione dell’operatore e non anche alla **posizione del proprietario del fondo**, come ci si sarebbe aspettati in base al titolo della sezione A) della nota.

Quali sarebbero dunque gli effetti dei chiarimenti del ministero con riferimento alla posizione del proprietario?

In proposito sembra possibile ritenere che quanto affermato in merito all’ascrivibilità della responsabilità ambientale dell’utente del fondo sia idoneo a ripercuotersi sul **proprietario del fondo** nel senso che anche la sua responsabilità, quale possibile *concorrente* alla contaminazione ovvero mero *terzo estraneo*, dovrà essere ricostruita in ragione della **regola del più probabile che non** ed in forza di **indici presuntivi**⁴².

Più nello specifico tale regola dovrà essere utilizzata ai fini della ricostruzione dell’**efficienza eziologica** della sua condotta in ordine alla produzione dell’e-

39 Più nello specifico l’atto è destinato a: “Tutte le regioni, tutte le province, tutte le ARPA, l’ISPRA, l’ISS e p. c. all’Avvocatura dello Stato, al direttore generale STA, alla Divisione I.”

40 Sentenza della Corte di Giustizia del 4 marzo 2015 c-524/13.

41 Nota Ministero dell’Ambiente del 23 gennaio 2018, p. 3

42 Per ulteriori considerazioni sul punto si veda P. FIMINANI, “La Nota Ministeriale sulla responsabilità del proprie-

di Roberta Tomassetti

BONIFICHE

vento di danno.

Questo approdo non può che determinare un'*estensione dell'ampiezza della responsabilità di bonificare*, visto l'abbandono della più rigorosa teoria di ricostruzione del nesso causale della *condicio sine qua non* (di marca penalista), in favore del meno rigoroso criterio (operante in ambito civilistico) del *"più probabile che non"*.

Si evidenzia, inoltre, che con la recente sentenza 8 marzo 2017 n. 1089, richiamata anche dalla Nota del Ministero, il Consiglio di Stato ha chiarito che anche *"la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa"*.

9. La parte B della Nota del ministero dell'ambiente: l'inquinamento diffuso

Conclusivamente alcune considerazioni vanno poi svolte con riferimento alla seconda parte del provvedimento.

Nella sezione B) la Nota si occupa di delineare il concetto ed il regime di responsabilità sotteso alle ipotesi di c.d. *inquinamento diffuso*.

Il D. Lgs. 152/2006 definisce l'inquinamento diffuso all'art. 240, comma 1, lettera r) quale *"la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine"*.

La nozione viene poi ripresa all'art. 239, comma 3, che demanda alle *regioni* la disciplina, mediante appositi piani, degli interventi di *bonifica* e *ripristino* ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (SIN) e comunque nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal decreto stesso in materia di bonifica.

Inoltre l'art. 303, lettera h), del D.lgs. 152/2006 stabilisce che la Parte Sesta (recante Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente) *«non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori»*.

Il provvedimento ministeriale in commento sottolinea come: *"l'inquinamento diffuso non si identifica con l'inquinamento di un'area estesa/ vasta, così come va respinta la tesi secondo cui in caso di mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione si sia automaticamente al cospetto di un fenomeno di inquinamento diffuso"*.

Secondo l'accezione dettata dalla norma nazionale e comunitaria sopra riportata infatti *non si può parlare di inquinamento diffuso in tutti casi in cui è comunque possibile* (sulla base dei criteri sopra enunciati per l'individuazione del nesso causale quali la vicinanza degli impianti e la riconducibilità dei contaminanti relativi al ciclo produttivo di un determinato operatore) *determinare uno o più soggetti responsabili*.⁴³

Quindi, con particolare riferimento al c.d. *inquinamento storico*, la nota fa presente che *"la giurisprudenza decidendo in relazione a fattispecie di contaminazione storica ha stabilito che le misure di prevenzione e riparazione previste dal predetto testo normativo si applicano anche a soggetti responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente alla sua entrata in vigore, ai sensi dei commi decina piccolo 242"*.⁴⁴

Pertanto, secondo la Nota in commento, i *criteri* per definire una *contaminazione come diffusa* sono:

- l'*origine*: non puntuale;
- la *dimensione*: interessa area vasta;
- la *responsabilità*: *non riconducibile a uno o più soggetti*, né come nesso causale né come linea di evidenza, secondo il criterio generale del più probabile che non, con l'utilizzo delle migliori tecniche applicabili allo stato di conoscenza scientifica del fenomeno, indipendentemente dalla risalenza.

Ebbene, anche tale ricostruzione, a giudizio di chi scrive, se letta in sinergia con quanto già detto circa i confini della *responsabilità del proprietario* che non abbia concorso all'inquinamento, pone una questione di primario rilievo. Ed infatti, posto che alla luce della più recente giurisprudenza nazionale e comunitaria tale soggetto, pur non essendo chiamato dalla legge a compiere la bonifica è altresì tenuto a sostenerne in via di rivalsa le spese nei limiti del valore del fondo, occorrere chiarire quale sia l'ascrivibilità delle spese in caso di inquinamento diffuso ovvero un inquinamento di origine non puntuale che interessa un'area vasta che non è riconducibile a uno o più soggetti, la cui bonifica tuttavia indiscutibilmente,

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

tario incolpevole non apporta novità o integrazioni", in Rifiuti, Bollettino d'informazione normativa, n. 259 marzo 2018.

43 Nota Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018, p. 5.

44 Nota Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018, p. 6.

BONIFICHE

di Roberta Tomassetti

Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione

pur gravando sulla spesa pubblica, possa avvantaggiare taluni proprietari.

In merito *non* pare possibile un'*applicazione in via analogica dell'azione di regresso* riconosciuta alla p.a. in materia di bonifiche. Ed infatti la fattispecie dell'inquinamento diffuso, seppure apparentemente limitrofa rispetto al fenomeno dell'inquinamento vasto ma ascrivibile a soggetto determinato o determinabile, in verità sostanzia un'ipotesi profondamente diversa, poiché frutto di un'*attività cumulativa e sistemica* di danneggiamento dell'ambiente, per sua natura intrinseca non ascrivibile ad un responsabile, che caratterizza la *società industriale* nel suo complesso. Non per nulla l'Agenzia europea dell'ambiente (Eea)⁴⁵ ha definito l'inquinamento diffuso come "*inquinamento derivante da attività diffuse, senza alcuna fonte distinguibile*" ed ha espressamente riportato quali esempi le **piogge acide, i pesticidi, il ruscellamento urbano**.

La profonda differenza tra i due fenomeni giustifica l'applicazione di un *sistema normativo completamente autonomo* da quello basato su obbligo di bonifica e danno ambientale, come peraltro espressamente sancito dall'art. 303 T.U.A.

Ed infatti, con riferimento all'*inquinamento diffuso*, il legislatore chiama a ripristinare la situazione ambientale direttamente lo *Stato e le sue articolazioni territoriali*, attraverso piani regionali, in ottemperanza di un *interesse generale* alla tutela dell'ambiente.

Tale ricostruzione pare idonea a *precludere il coinvolgimento*, anche solo in termini di rivalsa, del *proprietario del fondo* che eventualmente si avvantaggi del ripristino dei danni dovuti ad inquinamento diffuso.

CONCLUSIONI

La tematica degli *obblighi del proprietario non concorrente* è stata negli ultimi anni sottoposta tanto all'attenzione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato quanto della Corte di Giustizia Europea in sede di rinvio

La nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018, nonostante una trattazione tutt'altro che lineare, pare offrire uno spunto di riflessione sulla *posizione del proprietario del fondo*, ed in particolare sul *criterio di ricostruzione del nesso causale* volto a stabilire quando il proprietario vada qualificato come *concorrente nella contaminazione*, e per l'effetto sia obbligato alla bonifica, e quando invece sia un mero *terzo irresponsabile*, assistito da una semplice facoltà di bonifica ed eventualmente legittima-

to passivo di un'azione di rivalsa.

Ed infatti il provvedimento afferma che: "*nell'ambito delle attività di verifica e di indagine svolte dalla pubblica amministrazione per l'individuazione del soggetto responsabile, per ciò tenuto all'attuazione degli interventi di bonifica, trova applicazione la regola probatoria, codificata nel processo civile (cfr. su tutte Cass. civ. SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 581), del "più probabile che non"*.

Pertanto, mentre ai fini della responsabilità penale vige la regola della "*prova oltre il ragionevole dubbio*", nel processo civile, così come nel campo della responsabilità civile o amministrativa, vige la regola della *preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non, riscontrabile anche in via presuntiva*."

Ebbene, quanto affermato in merito all'ascrivibilità della responsabilità ambientale dell'*operatore* pare idoneo a ripercuotersi anche sul *proprietario del fondo* posto che, anche la sua responsabilità, quale possibile *concorrente* alla contaminazione ovvero quale *terzo estraneo*, ed in particolare l'efficacia *eziologica della sua condotta* rispetto alla produzione dell'evento, dovrà essere ricostruita in ragione della *regola del più probabile che non* ed in forza di *indici presuntivi*. Tale approdo interpretativo, laddove addivenisse ad un consolidamento, determinerebbe un'*estensione dell'ampiezza della responsabilità di bonificare*, visto l'abbandono della più rigorosa teoria di ricostruzione del nesso causale della *condicio sine qua non* (di marca penalista), in favore del meno rigoroso criterio (operante in ambito civilistico) del "*più probabile che non*".

Ulteriormente, occorre sottolineare come il concetto di *inquinamento diffuso* ponga alcuni interrogativi in merito alla circoscrizione della *responsabilità del proprietario estraneo alla contaminazione* con riferimento a tale ipotesi di inquinamento.

In merito *non* pare possibile ipotizzare un'*applicazione in via analogica dell'azione di regresso* riconosciuta alla p.a. in materia di bonifiche.

Ed infatti, in materia di *inquinamento diffuso* trova applicazione un sistema normativo completamente autonomo da quello basato su obbligo di bonifica e danno ambientale, come peraltro espressamente sancito dall'art. 303 T.U.A., ove il legislatore chiama a ripristinare la situazione ambientale direttamente lo *Stato*, attraverso piani regionali, in corrispondenza di un *interesse generale* alla tutela dell'ambiente.

45 <http://glossary.eea.europa.eu/>: "di use pollution: pollution from widespread activities with no one discrete source, e.g. acid rain, pesticides, urban run-off, ...".

3.

SOMMARIO

- 3.6. La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico.
Le principali regole da seguire
di *Claudia Annaloro* 314
- 3.7. La prestazione delle garanzie finanziarie per
l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti.
Problemi irrisolti e prospettive attuali
di *Marco Lancieri* 319
- 3.8. In caso di attività manutentive di pronto intervento è
possibile derogare all'obbligo di previa effettuazione
di analisi sul materiale da escavare?
di *Niky Sebastiani* 327
- 3.9. La Delega Esterna di Funzioni Ambientali:
ipotesi concreta o mera finzione?
di *Giulia Ursino* 334

“La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico. Le principali regole da seguire”

di CLAUDIA ANNALORO

Dott.ssa in Giurisprudenza-Junior Associate
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

La decadenza dal ruolo
di Responsabile Tecnico.
Le principali regole da seguire

ABSTRACT

La nomina di un Responsabile Tecnico per la gestione dei rifiuti è condizione necessaria per l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Ai fini della nomina è richiesto che tale soggetto sia in possesso di determinati requisiti espressamente indicati dalla legge. La persistenza degli stessi, tuttavia, è necessaria, oltre che al momento di presentazione dell'istanza, anche per tutto il periodo di iscrizione e, dunque, di svolgimento dell'attività di gestione. Nello specifico, la legge prevede che il Responsabile Tecnico non deve essere in stato di interdizione o inabilitazione (anche temporanea) dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese. Scopo del presente elaborato è quello di verificare l'iter procedurale da seguire nel caso in cui il Responsabile Tecnico sia sottoposto, mediante apposito provvedimento giudiziario, ad una misura cautelare inderogativa che comporti la decadenza dal ruolo. Premesso che, all'interno della normativa di settore, non sussistono norme specifiche che regolino tale ipotesi, si procederà ad una analisi delle disposizioni, che, a parere dello scrivente, possono essere applicate per analogia al caso di specie.

IN SINTESI

- La nomina di un Responsabile Tecnico per la gestione dei rifiuti è condizione necessaria per l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali;
- tra i requisiti richiesti per la nomina è previsto che, tale soggetto, non deve essere in stato di interdizione o inabilitazione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- nello specifico, la sussistenza di tale condizione è richiesta oltre che nel momento di presentazione dell'istanza, anche per tutto il periodo di iscrizione all'Albo;
- nella normativa di settore, tuttavia, non sussiste una regola specifica che indichi l'iter procedurale da seguire nel caso in cui per effetto dell'applicazione di una misura cautelare interdittiva il Responsabile Tecnico decada dal ruolo;
- a parere dello scrivente, dunque, in tal caso occorre far riferimento alla normativa relativa alle variazioni di iscrizione, la quale, per analogia, può essere applicata al caso preso in causa.

di Claudia Annaloro

ALBO

Premessa

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, come noto, è sottoposta alla sussistenza di determinati requisiti di cui l'impresa deve dare prova al momento dell'istanza, ovvero sia:

- requisiti soggettivi,
- requisiti di idoneità tecnica; e, da ultimo,
- requisito di capacità finanziaria.

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, tra gli elementi¹ che concorrono a formare il requisito di *idoneità tecnica* richiesto alle imprese che si iscrivono all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, assume particolare importanza la figura del c.d. **Responsabile Tecnico**, ovvero sia quel soggetto che, all'interno dell'impresa, assume i compiti² di:

- porre in essere azioni dirette ad assicurare la *corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti* da parte dell'impresa nel rispetto della *normativa vigente*;
- vigilare sulla *corretta applicazione* della stessa.

Ebbene, in particolare su tale figura si specifica che, ai fini della nomina, il *Responsabile Tecnico* deve essere in possesso di determinati requisiti *morali e professionali* espressamente previsti dalla normativa di settore, tra cui - in particolare e per ciò che in tal sede rileva - quello di non essere in stato di *interdizione* o *inabilitazione* ovvero di *interdizione temporanea* dagli *uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese*.

Tale ipotesi, nello specifico, si verifica nel caso in cui un soggetto sia sottoposto - nel corso di un processo penale ovvero durante le indagini preliminari allo stesso - ad una c.d. *misura cautelare interdittiva*, ov-

verosia quelle misure cautelari che, a differenza di quelle *coercitive*³, non incidono sulla libertà di movimento del soggetto, bensì sulla sua *sfera giuridica* dello stesso, limitandone temporaneamente l'esercizio di determinate potestà, facoltà o diritti⁴.

Ebbene, scopo del presente elaborato è quello di fornire una guida all'*iter procedurale* da seguire nell'ipotesi in cui il *Responsabile Tecnico* per la gestione dei rifiuti di una impresa decada dal suo ruolo a seguito dell'applicazione di una misura cautelare interdittiva, nello specifico, della misura cautelare di cui all'art. 290⁵ del codice di procedura penale ovvero sia "*Divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali*" il quale, invero, al comma 1 stabilisce espressamente che "*con il provvedimento che dispone il divieto di esercitare determinate professioni, imprese o uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, il giudice interdice temporaneamente all'imputato, in tutto o in parte, le attività a essi inerenti.*"

*

1. Sulla decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 (*Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo*) comma 4 del D.M. 120/2014 "*Le imprese e gli enti che fanno richiesta di iscrizione all'Albo devono nominare, a pena di improcedibilità della domanda, almeno un responsabile tecnico in possesso dei requisiti professionali stabiliti dal Comitato nazionale e dei requisiti di cui al comma 2, lettere c), d), f) e i)*".

Alla luce del dettato normativo, dunque, le imprese che fanno richiesta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali devono - a pena di improcedibilità della domanda:

La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico. Le principali regole da seguire

- 1 In particolare, il requisito di *idoneità tecnica* si configura:
 - nella nomina di un *Responsabile Tecnico* che sia in possesso di tutti i requisiti morali e professionali espressamente richiesti dalla normativa di settore;
 - nella dotazione delle *attrezzature* e del *personale* idonei allo svolgimento dell'attività per cui si richiede l'iscrizione.
- 2 Art. 12 (*Compiti, responsabilità e requisiti del responsabile tecnico*) commi 1 e 2 del DM 120 del 2014: "1. *Compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa.* 2. *Il responsabile tecnico svolge la sua attività in maniera effettiva e continuativa ed è responsabile dei compiti di cui al comma 1*".
- 3 "*Misure diverse di coercizione personale che limitano o privano la libertà personale del soggetto e sono tra loro ordinate in termini di progressiva afflittività, da misure di contenuto meramente obbligatorio come il divieto di espatrio (art. 281), l'obbligo di presentazione periodica agli uffici di polizia giudiziaria (art. 282), l'allontanamento dalla casa familiare (art. 282 bis), il divieto e l'obbligo di dimora (art. 283), fino a vere e proprie misure detentive quali la custodia cautelare in carcere (art. 285), gli arresti domiciliari (art. 284) e la custodia cautelare in luogo di cura (art. 286).*" Definizione tratta da Brocardi, Dizionario Giuridico.
- 4 Definizione tratta da Brocardi, Dizionario Giuridico.
- 5 Art. 290 c.p.p. "*Divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali*": "1. *Con il provvedimento che dispone il divieto di esercitare determinate professioni, imprese o uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, il giudice interdice temporaneamente all'imputato, in tutto o in parte, le attività a essi inerenti.*

ALBO

di Claudia Annaloro

- in via generale, nominare un **responsabile tecnico**;
- nello specifico, scegliere un soggetto che sia in possesso dei **requisiti professionali** stabiliti dal Comitato nazionale del suddetto Albo e dei requisiti espressamente previsti dalla normativa di settore.

Nello specifico, la norma sopra citata fa espresso richiamo al comma 2 dello stesso articolo, il quale infatti dispone espressamente che: “Per l’iscrizione all’Albo occorre che i soggetti di cui al comma 1⁶:

- a) siano cittadini italiani o cittadini di Stati membri della UE o cittadini di un altro Stato, a condizione che quest’ultimo riconosca analogo diritto ai cittadini italiani;
- b) siano iscritti al registro delle imprese o al repertorio economico amministrativo, ad eccezione delle imprese individuali che vi provvederanno successivamente all’iscrizione all’Albo, o in analoghi registri dello Stato di residenza, ove previsto;
- c) non siano in stato di interdizione o inabilitazione ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- d) non abbiano riportato condanna passata in giudicato, anche ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale e anche qualora sia intervenuta l’estinzione di ogni effetto penale della stessa o sia stato concesso il condono della pena, nei seguenti casi:
 - 1) condanna a pena detentiva per reati previsti dalle norme a tutela dell’ambiente, ivi incluse le norme a tutela della salute, le norme in materia edilizia e in materia urbanistica;
 - 2) condanna alla reclusione per un tempo superiore ad un anno per delitti non colposi.
 Non si tiene conto della condanna qualora siano decorsi almeno dieci anni dalla data del passaggio in giudicato della relativa sentenza, oppure sia stata concessa la sospensione condizionale della pena e sia intervenuta l’estinzione del reato ai sensi dell’articolo 167 del codice penale oppure sia stata ottenuta la riabilitazione;
- e) siano in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali

- a) favore dei lavoratori, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato di residenza;
- f) non sussistono nei loro confronti le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all’articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- g) non si trovino, in sede di prima iscrizione, in stato di liquidazione o siano, comunque, soggetti ad una procedura concorsuale o a qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione straniera;
- h) siano in possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria di cui al successivo articolo 11;
- i) non abbiano reso false dichiarazioni o compiuto falsificazioni nel fornire le informazioni richieste ai sensi del presente articolo”.

Come è evidente, dunque – e per ciò che in tal sede rileva - dal combinato disposto dei commi 2 e 4 dell’art 10 del D.M. 120/2014 si evince che: il soggetto nominato come **Responsabile Tecnico di un’impresa**, al fine di ricoprire tale ruolo, non deve essere in stato di interdizione o inabilitazione ovvero di **interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese**.

Non solo, quanto alla richiesta di persistenza o meno dei citati requisiti morali in capo al **Responsabile Tecnico**, occorre precisare che la richiesta del possesso dei requisiti, morali e professionali, non può intendersi limitata al momento di presentazione della domanda, dovendosi invece intendere estesa all’intera durata dell’iscrizione.

Ne è plastica conferma il tenore letterario del successivo art. 12 commi 1 e 2⁷ del medesimo DM 120 del 2014 il quale, nell’individuare i compiti del **responsabile tecnico** precisa che lo stesso dovrà compiere una **continuativa** vigilanza sul rispetto della normativa, attività che indubbiamente non può essere posta in essere nel momento in cui il soggetto a ciò preposto è coattivamente impossibilitato a svolgere qualsivoglia attività connessa alla gestione dei rifiuti. Premesso quanto sopra, appare dunque legittimo *medio tempore* concludere che l’**interdizione** o l’**inabilitazione** (anche temporanee) dagli **uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese**, fanno venire meno uno dei requisiti necessari ai fini della nomina e dello svolgimento del ruolo del **Responsabile**

2. Qualora si proceda per un delitto contro l’incolumità pubblica o contro l’economia pubblica, l’industria e il commercio ovvero per alcuno dei delitti previsti dalle disposizioni penali in materia di società e di consorzi o dagli articoli 353, 355, 373, 380 e 381 del codice penale, la misura può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall’articolo 287 comma 1.”

6 Che sono, nello specifico:

- il titolare dell’impresa, nel caso di impresa individuale;
- il legale rappresentante.

7 Cfr. nota n. 2.

di Claudia Annaloro

ALBO

Tecnico, il quale dunque, a seguito dell'interdizione, sarà onerato ad intraprendere l'*iter procedurale* di regolarizzazione della propria posizione. Verifichiamo dunque, a tal punto, in che modo il soggetto possa provvedere a tale onere.

Ebbene, premesso che non sussiste, all'interno della normativa di settore e, in particolar modo, nel novero delle *Deliberazioni* e delle *Circolari* del Comitato nazionale dell'Albo – le quali costituiscono normativa dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali – una norma specifica che indichi l'*iter procedurale* da seguire in ipotesi di *interdizione* o *inabilitazione* del *Responsabile Tecnico*, a parere di chi scrive, il tal caso occorre far riferimento a quanto disposto dall'art. 18 del DM 120/2014 rubricato "*variazioni*". Ed invero, l'impossibilità per il soggetto preposto di continuare a svolgere il ruolo di *Responsabile Tecnico* per l'impresa comporta, a ben vedere, una *variazione* nelle condizioni di iscrizione, con specifico riferimento ai *requisiti tecnici*, i quali dunque dovranno essere rispettati mediante la successiva nomina di un soggetto idoneo allo svolgimento del ruolo. Orbene, ai sensi e per gli effetti del comma 1 della norma sopra citata: "*le imprese e gli enti sono tenuti a comunicare alla sezione regionale o provinciale competente ogni atto o fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo entro trenta giorni dal suo verificarsi. La sezione regionale o provinciale delibera sulla comunicazione di variazione*".

A norma di tale disposizione, quindi:

- ogni atto o fatto che comporti la modifica dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali deve essere comunicata dall'impresa nel termine di **trenta giorni** dal suo verificarsi alla Sezione regionale competente;
- a seguito di tale comunicazione, la Sezione regionale delibera sulla variazione.

Ciò posto dunque, in ipotesi di *interdizione* o *inabilitazione* del *Responsabile Tecnico*, l'impresa dovrà: entro **30 giorni** dal verificarsi dell'interdizione, comunicare alla sezione regionale dell'Albo territorialmente competente l'avvenuta interdizione; a seguito di tale comunicazione, la Sezione regionale delibera sulla variazione del *Responsabile*.

*

2. Sul periodo intercorrente tra la comunicazione di cessazione del ruolo e la nuova nomina del Responsabile Tecnico

Premesso quanto sopra occorre a tal punto porre l'attenzione sulle effettive *conseguenze* che esitano da tale interdizione. Ed invero, come già specificato, la nomina di un Responsabile Tecnico per la gestione dei rifiuti è condizione *fondamentale* e *necessaria* non solo nel momento di l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ma, altresì, **per tutto il periodo di iscrizione all'Albo e svolgimento della relativa attività di gestione**. Con ciò a dire che, dunque, l'impresa, al fine di non assumere una posizione di *irregolarità*, a seguito di tale interdizione, sarà inevitabilmente onerata alla nomina di un nuovo soggetto che possa assumere il ruolo di Responsabile Tecnico e che sia, quindi, in possesso di tutti i requisiti morali e professionali richiesti dalla legge.

Premesso quanto sopra verifichiamo quindi quali sono le *conseguenze* dell'interdizione nel periodo intercorrente tra la comunicazione alla Sezione regionale dell'Albo e l'effettiva nomina di un nuovo *Responsabile Tecnico* per l'impresa.

Ebbene, anche su tale punto occorre precisare che **all'interno della normativa di settore non sussiste una specifica regola che definisca il periodo intercorrente tra l'interdizione del soggetto e la nomina del nuovo Responsabile tecnico**.

Ciò posto si potrà dunque fare riferimento, per analogia, alle regole dettate per l'ipotesi di *cessazione del rapporto lavorativo tra il Responsabile Tecnico e l'impresa*.

In particolare, ci si riferisce a quanto disposto dalla Circolare dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 1544 del 12 dicembre 2012 avente ad oggetto, per l'appunto, la "*cessazione del rapporto tra responsabile tecnico e impresa*".

Ebbene, nello specifico, tale circolare dispone che, in caso di *cessazione* del rapporto professionale o di lavoro dipendente tra il Responsabile Tecnico dell'impresa e quest'ultima:

- l'impresa comunica il fatto alla competente Sezione regionale nei due giorni lavorativi successivi al suo verificarsi⁸;
- nelle more della nomina di un nuovo responsabile tecnico, l'attività oggetto dell'iscrizione può essere proseguita per un periodo di **60 giorni consecutivi** (computando anche i giorni non lavorativi) a decorrere dalla data della comunicazione di cui sopra. A partire dalla data di cessazione del rapporto tra il Respon-

La decadenza dal ruolo di Responsabile Tecnico. Le principali regole da seguire

⁸ Tale disposizione, tuttavia, non vale per il caso preso in causa in quanto, per quest'ultimo, trova applicazione la normativa generale sulle *variazioni* di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Ai sensi dell'art. 18 del D.M. 120/2014 infatti qualsiasi atto o fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo deve essere comunicato alla Sezione regionale competente nel termine di **trenta giorni** dal suo verificarsi.

ALBO

di Claudia Annaloro

sabile Tecnico e l'impresa e fino al termine del procedimento di variazione dell'iscrizione o dell'eventuale procedimento di cancellazione, le funzioni di Responsabile Tecnico sono esercitate dal **legale rappresentante** dell'impresa, in **deroga**;

- decorso tale periodo senza che l'impresa abbia comunicato il nominativo del nuovo responsabile tecnico la Sezione regionale procede per la cancellazione dall'Albo dell'impresa stessa.
- Applicando quindi, per analogia, tali disposizioni all'ipotesi in cui il Responsabile Tecnico sia interdetto dalla funzione di impresa si può legittimamente concludere che:
- nelle more di nomina del nuovo Responsabile Tecnico l'impresa è abilitata a svolgere l'attività oggetto dell'iscrizione per un periodo di **60 giorni consecutivi** (compresi i festivi) a decorrere dalla data di comunicazione;
- sino al termine di variazione dell'iscrizione e, quindi, sino alla delibera da parte della Sezione regionale territorialmente competente sulla nomina del nuovo Responsabile Tecnico, le funzioni di quest'ultimo sono esercitate dal **legale rappresentante** dell'impresa.

*

CONCLUSIONI

Ebbene, alla luce delle considerazioni sopra svolte, in relazione all'ipotesi di *interdizione o inabilitazione* (anche temporanee) del Responsabile Tecnico per la gestione dei rifiuti di un'impresa appare legittimo concludere che, la stessa, al fine di regolarizzare la propria posizione d'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è tenuta:

- in primo luogo, ad inviare entro 30 giorni dal verificarsi dell'interdizione, apposita comunicazione del fatto alla sezione regionale dell'Albo territorialmente competente, la quale delibererà sulla variazione;
- nominare un nuovo Responsabile Tecnico che sia in possesso di tutti i requisiti morali e professionali espressamente richiesti dalla legge.

Nel periodo intercorrente tra la comunicazione della decadenza alla sezione regionale dell'Albo e l'effettiva nomina del nuovo Responsabile Tecnico appare idoneo applicare, per analogia, quanto disposto dalla Circolare 1544/2012 del Comitato dell'Albo relativa alla *cessazione del rapporto tra il responsabile tecnico e l'impresa*. In ossequio a quanto disposto dalla norma anzidetta, dunque, l'impresa sarà abili-

tata a svolgere l'attività oggetto di iscrizione per un periodo di 60 giorni consecutivi (compresi i festivi) a decorrere dalla data di comunicazione sopra indicata. Sino al termine di tale periodo il ruolo del Responsabile Tecnico dell'impresa sarà svolto, in deroga, dal legale rappresentante della stessa.



TI INTERESSA APPROFONDIRE
QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO DI APPROFONDIMENTO:

**“Trasporto,
tracciabilità cartacea,
SISTRI e MUD”**

EDIZIONE 2018



COSTO DEL CORSO

199,00 (+IVA)

ULTIMI POSTI

BOLOGNA • 17 Maggio 2018

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

La decadenza dal ruolo
di Responsabile Tecnico.
Le principali regole da seguire

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

“La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti. Problemi irrisolti e prospettive attuali”

di MARCO LANCIERI

Avvocato

ABSTRACT

L'articolo propone una riflessione sull'istituto delle garanzie finanziarie per la gestione di impianti di trattamento di rifiuti, richieste dal Codice dell'Ambiente e, per le discariche, dall'art. 14 del D.Lgs. n. 36/2003, alla luce della recente proposta del Ministero dell'Ambiente di regolamentazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie ai sensi dell'art 195 D.Lgs. n. 152 del 2006.

Inizialmente, verrà descritto il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, soffermandosi in particolare sulle finalità e la natura dell'istituto e sul riparto di competenze tra Stato e Regione in materia.

Quindi si analizzeranno talune problematiche emerse in sede di prassi applicative delle pp.aa., con riferimento a specifiche tipologie di attività di gestione dei rifiuti.

Infine, si illustreranno il recente Schema di regolamento predisposto dal Ministero dell'Ambiente per attuare la delega attribuita dal Legislatore allo Stato in materia e le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con parere del 20 marzo 2018.

IN SINTESI

- Le garanzie finanziarie per la gestione di impianti di gestione di rifiuti sono richieste dal Codice dell'Ambiente per il rilascio dell'AIA (art. 29 sexies) o dell'Autorizzazione ex art. 208 e, per le discariche, dall'art. 14 del D. lgs n. 36/2003, a garanzia dell'adempimento delle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione;
- con riguardo ai criteri generali cui far riferimento per la determinazione delle garanzie finanziarie che debbono essere prestate una volta ottenuta l'Autorizzazione, il Codice dell'Ambiente attribuisce allo Stato la relativa competenza; tale delega, tuttavia, è rimasta inattuata per gli impianti diversi dalle discariche, generando non pochi problemi in sede di prassi applicativa da parte delle pp.aa. competenti al rilascio dei titoli autorizzatori;
- con lo Schema di regolamento del 13 febbraio 2018, il Ministero dell'Ambiente ha avviato il procedimento per l'attuazione della delega legislativa; con il parere del 20 marzo 2018, n. 693, il Consiglio di Stato ha tuttavia formulato osservazioni critiche su Schema di regolamento, invitando il Ministero a fornire ulteriori elementi e chiarimenti al fine di esprimere un parere definitivo.

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

1. Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento

Il Codice dell'Ambiente, parte IV, art. 208, ad oggetto inerente *"Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti"*, prevede, al comma 11, lett) g), che l'Autorizzazione contiene anche *"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'art. 14 del Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36"*¹.

Tale previsione è stata ripresa anche dalla parte II dello stesso Codice, all'art. 29 sexies, relativo all'Autorizzazione Integrata Ambientale, che nel testo da ultimo modificato con il D.Lgs. n. 46 del 2014, al comma 9 septies dispone che *"a garanzia degli obblighi di cui alla lettera c del comma 9 quinquies², l'autorizzazione integrata prevede adeguate garanzie finanziarie, da prestare entro 12 mesi dal rilascio"* in favore dell'Autorità competente (Regione o Provincia autonoma)³.

A sua volta, anche l'art. 212 del Codice, che disciplina l'Albo nazionale Gestori ambientali, al comma 10 subordina l'ottenimento dell'Iscrizione all'Albo alla prestazione di idonee garanzie finanziarie, questa volta però a favore dello Stato, e prevede inoltre che tali garanzie *"sono ridotte del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS) e del quaranta per cento nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001"*.

Quest'ultima disposizione, inerente le riduzioni per le imprese in possesso di certificazioni ambientali, sancisce un principio che è ormai generalmente applicato anche nelle ipotesi sopra elencate relative al rilascio dei titoli autorizzatori⁴.

La finalità dell'obbligo di prestare le garanzie finanziarie è evidentemente quella di garantire preventivamente la copertura dei costi necessari a sostenere gli oneri relativi all'attività di gestione rifiuti nonché a far fronte alle conseguenze derivanti dall'eventuale inosservanza degli obblighi di legge da parte del gestore.

Si è autorevolmente osservato al riguardo⁵ che l'istituto delle garanzie finanziarie costituisce diretta applicazione del principio comunitario *"chi inquina paga"*, annoverato tra i principi generali dell'azione ambientale dall'art. 3 ter del D.Lgs n. 152 del 2006, ma ribadito in particolare all'art. 178 del TU Ambiente proprio in tema di gestione dei rifiuti⁶.

A sua volta, il Giudice amministrativo ha chiarito che la normativa di riferimento *"impone la prestazione di adeguate garanzie al fine di assicurare l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, (...). Infatti, i costi connessi ai rischi che derivano per gli interessi tutelati in materia (...) devono essere garantiti dai promotori e diretti beneficiari dell'intervento affinché eventuali errori non vengano ad essere posti ulteriormente a carico dell'incolpevole collettività"*⁷.

Si è altresì osservato, di recente, che *"in ossequio al principio chi inquina paga può imporsi l'obbligo di riparazione a carico degli operatori economici (...) solo in misura corrispondente al loro effettivo con-*

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

- 1 Quest'ultima norma, a sua volta, prevede che detta garanzia *"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'art. 4"*.
- 2 Tale disposizione prevede che *"qualora dalla valutazione di cui alla lettera b (vale dire lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee rilevabile al momento della cessazione definitiva delle attività, da parte di sostanze pericolose pertinenti usate prodotte o rilasciate dall'installazione) risulti che l'installazione ha provocato l'inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee (...) - rispetto allo stato constatato inizialmente, tramite la cd. Relazione di riferimento -, adotti le misure necessarie per rimediare a tale inquinamento in modo da riportare il sito allo stato iniziale, tenendo conto della fattibilità tecnica di dette misure"*.
- 3 Dal tenore letterale di tale disposizione si evincerebbe che la garanzia debba essere prestata in ogni caso in favore della Regione o Provincia Autonoma, anche in caso di AIA statale o nel caso in cui in sede regionale, sia stata delegata un'autorità diversa dalla Regione.
- 4 V. ad es. l'art. 4 del D.M. Ambiente del 26 maggio 2016, di cui si fa menzione anche nella successiva nota 11.
- 5 Cfr. P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, pag. 252 ss.
- 6 È noto che il principio *"chi inquina paga"* tende a dare concreta attuazione all'assunto secondo cui i costi dei danni ambientali, compresi i costi di risanamento necessari per riparare i danni ambientali, vanno addossati a colui che con il suo comportamento ha determinato tale danno (in tal senso, F. Marchetti, in *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, vol. II, Milano 2014, pag. 285). Vi è poi chi ha evidenziato che *"la valenza economica del principio in questione - che addebitando i costi del ripristino ambientale a chi inquina dovrebbe indurre quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività economiche - lo rende uno strumento importante per la lotta contro l'inquinamento e per evitare distorsioni alla concorrenza"* (L. Costato - F. Pellizzer, *Commentario Breve al Codice dell'Ambiente*, Padova 2012, pag. 19).
- 7 TAR Liguria, Genova, sez. I, 11.5.2004, n. 745.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

tributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento"⁸.

Anche nella materia delle garanzie finanziarie, dunque, una corretta applicazione del principio "*chi inquina paga*" presuppone necessariamente il contestuale rispetto del principio di proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa (codificato anch'esso per la gestione dei rifiuti all'art. 178 TU Ambiente), che impone di verificare la ragionevolezza delle misure adottate rispetto al grado di rischio riconducibile alla tipologia di impianto considerata. Si ritiene generalmente che la prestazione delle garanzie finanziarie non costituisca requisito essenziale per il rilascio del titolo autorizzatorio, ma che invece costituisca condizione indispensabile per la messa in esercizio dell'impianto, essendo finalizzata a coprire il rischio effettivo e concreto correlabile unicamente all'effettivo svolgimento dell'attività⁹.

In tal senso, del resto, inequivocabilmente depone il tenore letterale sia dell'art. 208 poc'anzi richiamato, sia dell'art. 29 sexies; entrambe le disposizioni, infatti, pospongono l'esigibilità dell'adempimento ad un momento successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione.

Sembrerebbe quindi, tale adempimento, atteggiarsi alla stregua di una condizione sospensiva il cui avveramento ed assolvimento da parte del gestore sia necessariamente richiesto per poter avviare l'attività autorizzata.

Deve però segnalarsi un indirizzo difforme, benché minoritario e risalente, della giurisprudenza, secondo cui "*la verifica delle garanzie finanziarie deve precedere l'autorizzazione (nella specie, della discarica) quale condizione necessaria della stessa, non potendo quindi costituire una mera prescrizione successiva alla approvazione del progetto, la verifica del cui rispetto verrebbe ad essere tardiva rispetto ai ri-*

schi connessi ed alla ratio della stessa previsione"¹⁰.

La norma più recente in tema di AIA, tuttavia, non sembra lasciar spazio alcuno per dubitare ancora della correttezza della prima interpretazione, laddove commina espressamente il termine di 12 mesi dal rilascio dell'AIA per la produzione della polizza assicurativa o fideiussoria.

2. Le competenze dello Stato in materia di individuazione dei criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie e la Bozza di Decreto Interministeriale del 2014

Con riguardo poi ai criteri generali cui far riferimento per la determinazione in concreto delle garanzie finanziarie che debbono essere prestate una volta ottenuta l'Autorizzazione (sia ordinaria ex art. 208 o AIA), il Codice dell'Ambiente, all'art. 195 comma 2, lett. g), attribuisce allo Stato la competenza all'individuazione di tali criteri generali. Tale disposizione, tuttavia, è rimasta inattuata per lungo tempo con riferimento all'attività di gestione dei rifiuti¹¹, e pertanto, all'evidente scopo di colmare tale lacuna normativa e risolvere i problemi operativi derivanti dall'applicazione dell'art. 208 del TU (e prima ancora dell'art. 14 D.lgs n. 36/2003 per le discariche), molte Regioni hanno adottato proprie leggi o regolamenti regionali¹².

Senonché, uno di questi, precisamente il Regolamento della Regione Puglia n. 18 del 2007, è stato posto nel nulla a seguito e per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale che nel 2014 ha dichiarato incostituzionale la norma regionale sulla scorta della quale il predetto potere regolamentare era stato esercitato¹³. A seguito del vuoto normativo scaturito dalla sentenza di accoglimento della Consulta, che a sua volta

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

8 TAR Puglia, Lecce, sez. III, 09.05.2017 n. 714.

9 TAR Basilicata, sez. I, 20.03.2017, n. 229.

10 TAR Liguria, Genova, sez. I, 11.5.2004, n. 745. Con specifico riferimento alle discariche e al D.lgs n. 36/2003, si è anche affermato, in passato, che "*la corretta ed integrale prestazione delle garanzie finanziarie di cui al citato articolo 14 è parte integrante ed essenziale del piano di adeguamento previsto dall'art. 17 terzo comma del D. Lgs. n° 36 del 2003 e che le predette garanzie finanziarie hanno la funzione essenziale di assicurare che la discarica di rifiuti, nel periodo di gestione operativa, nella fase di chiusura e durante il periodo di gestione post-operativa, mantenga i requisiti (minimi) di sicurezza ambientale prescritti dalla legge*" (TAR Puglia, Lecce, sez. I, 5.4.2005 n. 1847).

11 Il Ministero dell'Ambiente, infatti, se per un verso ha adottato, per gli impianti assoggettati ad AIA ex art. 29 sexies, il D.M. del 26 maggio 2016, poi modificato con il D.M. del 28 aprile 2017, ha precisato nel contempo che per gli impianti di gestione dei rifiuti le garanzie prestate ai sensi dell'art. 208 comma 11 lett. g) del D.lgs n. 152/2006 "*sono comprensive di quelle di cui all'art. 29 sexies comma 9 septies*" del Codice, rimandando quindi all'attuazione di tale disposizione il tema della determinazione delle garanzie finanziarie per gli impianti di gestione di rifiuti.

12 () Si vedano, ad es. la l.r. Toscana 5.8.2011, n. 41, la Delibera di G.R. Veneto n. 2229 del 20.12.2011 e la successiva n. 2721 del 29.12.2014, la Delibera di G.R. Lazio n. 239 del 17.4.2009, la Delibera di G.R. Sardegna n. 39 del 15.7.2008, il D.P.G.R. Friuli Venezia Giulia, 11.8.2005, n. 0266, in B.U.R. 7/9/205, n. 36, la delibera di GR Lombardia n. 7 del 19.11.2004, la Delibera di G.R. Abruzzo 22.02.2006, n. 132, la Deliberazione di G.R. Emilia Romagna n. 1991 del 13.10.2003.

13 Corte Cost. 02/04/2014 n. 67, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 2 della legge regionale Puglia n. 39 del 2006, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in siffatta materia.

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

non aveva mancato nella propria decisione di stigmatizzare l'inerzia del Governo al riguardo¹⁴, con nota del 18/07/2014, prot. 19931 a firma del D.G. della Direzione della Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, il Ministero dell'Ambiente rendeva noto che *“sino alla pubblicazione del Decreto Ministeriale, al fine di non determinare lacune nell'ordinamento giuridico, le singole Amministrazioni titolari dei procedimenti autorizzatori, caso per caso e nell'ambito dei singoli procedimenti, potranno determinare in via sussidiaria gli importi delle garanzie finanziarie da richiedere o mantenere (...)”*.

Nel frattempo, però, in data 25 luglio 2014 lo stesso Ministero dell'Ambiente varava una *“Bozza di decreto interministeriale recante i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie a favore delle Regioni ai sensi dell'art. 195 comma 2 lettera g) del D.lgs. n. 152 del 2006”* che all'Allegato A conteneva i parametri per il calcolo delle garanzie finanziarie.

Tale Schema di Decreto non è stato approvato, anche perché accolto tutt'altro che favorevolmente presumibilmente a causa delle molteplici criticità ed incongruenze rilevate in ordine a tale disciplina, in particolare dalle Associazioni di categoria più rappresentative (ad. es. Confindustria).

Ciò nonostante, molte amministrazioni hanno comunque finito per attingere direttamente ai criteri di calcolo indicati in tale bozza di decreto, dando così vita ad un inedita forma di applicazione di una fonte normativa palesemente irregolare quale può essere una bozza di decreto ministeriale mai formalmente

adottato.

La questione, posta di recente all'attenzione del Giudice amministrativo, è stata risolta, sia pur in sede meramente cautelare, in senso favorevole alla cogenza di tale Bozza, sebbene in via indiretta e cioè mutuata dal provvedimento amministrativo dell'Ente che ne ha fatto espressa recezione e applicazione¹⁵.

Il problema, tuttavia, non è soltanto di forma (sebbene, nel diritto la forma sia tutto o quasi) ma di sostanza.

Molti, infatti, sono i profili di perplessità e criticità che sono stati sollevati in relazione ai criteri di calcolo individuati nel predetto Schema di Decreto. Tra questi, è stato ad esempio segnalato quello per cui gli importi indicati quali fattori di calcolo erano privi di motivazione Né, per lo meno apparentemente, supportati da un adeguata analisi economico-finanziaria; in particolare, poi, per talune attività quali quella della Messa in riserva (R13) tali importi sono stati giudicati ingiustificati ed eccessivamente onerosi anche perché la Bozza di Decreto valorizza immotivatamente la distinzione del rifiuto non pericoloso a seconda della sua destinazione (ad es. messa in riserva R13 anziché recupero R4 o R12), rendendo più gravosa economicamente la prima (R13) rispetto alle seconde, senza che però ciò abbia nulla a che fare con il concetto e la ratio delle garanzie finanziarie, che è appunto quella di tutelare il rischio di dover provvedere in via sostitutiva alla rimozione ed allontanamento dei rifiuti presso altri impianti in caso di insolvenza o *mala gestio* del gestore al fine di

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

In particolare, il Giudice delle leggi ha affermato che *“la norma evocata a parametro dal rimettente (art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006), disciplinando le garanzie finanziarie da prestarsi in favore della Regione per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, interviene in ambito materiale funzionalmente connesso - alla stessa stregua di quello del precedente menzionato - a garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 247 del 2009; nonché, tra le tante, sentenza n. 61 del 2009). Ne consegue che la norma regionale censurata, attribuendo alla potestà regolamentare regionale detta disciplina, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e l'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006, non potendosi riconoscere - contrariamente a quanto dedotto dalla Regione Puglia - alcuna potestà legislativa regionale in subiecta materia.*

Né può affermarsi - come asserisce la difesa regionale - che il carattere transitorio della disciplina regolamentare dettata dalla Regione possa giustificare l'intervento del legislatore regionale, attributivo della suddetta potestà regolamentare, in ragione dell'inadempimento dello Stato circa l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, a cui lo Stato avrebbe dovuto invece provvedere ai sensi dell'art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Regione infatti, in assenza dei criteri che soltanto lo Stato può determinare, è comunque priva - anche in via transitoria - di titoli di competenza legislativa e regolamentare».

14 La Consulta ha infatti sottolineato *“l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 152 del 2006”*.

15 Con ordinanza n. 488 del 22.12.2017, il TAR Puglia di Bari, sez. I, ha ritenuto di attribuire prevalenza alla *“oggettiva necessità normativa, ex art. 29 sexies, comma 9 septies, D.Lgs. n. 152/2006, di una prestazione di garanzia per la gestione operativa dell'impianto in questione e della sua intervenuta parametrizzazione nel quantum”* e che *“nel complesso bilanciamento di interessi portato all'attenzione di questo Tribunale, appare prevalente quello pubblico alla prestazione della garanzia oggetto di doglianza, piuttosto che quello privato alla sospensione del relativo obbligo”*.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

scongiurare pericoli per l'ambiente.

Appare infatti arduo sostenere seriamente che l'entità di tale rischio vari a seconda della diversa destinazione del rifiuto; nel caso, infatti, della ipotizzata insolvenza del gestore e dell'intervento sostitutivo di emergenza della p.a. le operazioni da mettere in atto (messa in sicurezza, rimozione e trasferimento ad altri impianti) sarebbero sostanzialmente le stesse, a prescindere dalla destinazione che i rifiuti avrebbero dovuto avere.

Nel caso, ad es., proprio della messa in riserva, individuata al punto R13 dell'Allegato C alla parte IV del Codice, si fa riferimento ad un'attività di stoccaggio che si sostanzia in un accumulo autorizzato di rifiuti, suddivisi per frazioni omogenee, da destinare ad una successiva fase di recupero. Sicché le differenze con le attività di diretta destinazione a recupero non sono di alcuna influenza rispetto al coefficiente di rischio cui con la garanzia finanziaria si intenderebbe nell'uno e nell'altro caso far fronte.

Sempre per la messa in riserva, poi, ma così anche per il Deposito e Raggruppamento preliminare (rispettivamente D13 e D15), diversamente dalle altre attività non si è impiegato il criterio della potenzialità massima annua autorizzata dell'impianto, bensì quello della capacità massima istantanea.

Per capacità massima istantanea si intende, come noto, il quantitativo massimo che può essere presente nell'impianto in un qualsiasi momento.

Tale criterio, dunque, non appare in sé irragionevole, poiché in effetti esprime il rischio correlato al massimo quantitativo di rifiuti che potrebbe teoricamente essere presente nell'impianto in un qualunque momento, laddove proprio in quel determinato momento il gestore venisse meno e dovesse intervenire in sua vece la pubblica amministrazione.

Nel caso di impianti di recupero assoggettati ad AIA, infatti, nei quali non vi è il problema della permanenza in sito del rifiuto (come per le discariche), poiché una volta recuperato il rifiuto diviene materia prima secondaria, o meglio vero e proprio "non rifiuto" ai sensi dell'art. 184 ter del Codice, ciò che deve essere ponderato è unicamente il rischio connesso al processo industriale di trattamento e recupero, rischio certamente più limitato.

Ciò che però è apparso illogico e eccessivamente oneroso è il parametro economico adoperato in concreto (300 Euro/Tonnellata per i rifiuti speciali o urbani pericolosi, 145 Euro per gli speciali non pericolosi, 130 Euro per gli urbani non pericolosi), proprio in ragione delle considerazioni appena svolte in ordine al più limitato rischio rappresentato dal ciclo di impianti quali quelli di recupero, nei quali non è prevista la permanenza e l'abbancamento in sito

del rifiuto all'esito del processo produttivo dell'impianto. Senza tenere per giunta conto del fatto che per legge la permanenza dei rifiuti messi a riserva non può comunque superare la durata di un anno dovendo tale stoccaggio essere gestito con il criterio "LiFo" (Last in First out) nell'ambito del quantitativo massimo autorizzato.

Da ciò deriva giocoforza una significativa riduzione del rischio di inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee cui fa riferimento l'art. 29 sexies del Codice dell'Ambiente e di cui, tuttavia, i suddetti parametri di calcolo non sembrano farsi adeguatamente carico.

3. Il nuovo Schema di Regolamento del Ministero dell'Ambiente del febbraio 2018

A quattro anni di distanza dalla diffusione della Bozza di Decreto Interministeriale mai approvata, il Ministero dell'Ambiente ha varato un proprio schema di regolamento che lo scorso 13 febbraio ha trasmesso alla Sezione Consultiva – Atti normativi del Consiglio di Stato, affinché esprimesse parere su tale regolamento e rappresentando in proposito che *"il regolamento è finalizzato a dettare una normativa uniforme su tutto il territorio nazionale, che non crei una disparità di trattamento da parte delle diverse Regioni in modo da evitare situazioni che possano ledere l'equilibrio del mercato"* e che il regolamento, *"in aderenza al principio di delega recato dall'art. 195, comma 2, lett. g), del decreto legislativo n. 152 del 2006 – reca essenzialmente disposizioni di riordino e di semplificazione della materia afferente alla determinazione delle garanzie finanziarie"* con specifico riferimento all'attività di gestione dei rifiuti.

Per quanto consta, la conversione in atto di natura regolamentare non ha inciso in modo rilevante sul contenuto sostanziale del testo, che resta sostanzialmente lo stesso della precedente Bozza di Decreto Interministeriale, nella parte ora contenuta al Capo III, recante *"Criteri generali per la determinazione della garanzia finanziaria in favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano"*.

L'art. 6, in particolare (*Criteri generali per la determinazione della garanzia finanziaria per gli impianti di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, escluse le discariche*), prevede che per la gestione dei nuovi impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti di cui al sopra citato art. 208 deve essere prestata la garanzia finanziaria secondo le modalità di cui all'art. 1 della legge n. 348/1982 (*Costituzione di cauzioni con polizze fideiussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed altri enti pubblici*) e che l'ammontare di detta ga-

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

ranza è effettuata in conformità ai criteri generali indicati nell'Allegato C.

Con riguardo ai soggetti che esercitano le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti di cui alle citate lettere t) e z), comma 1, dell'art. 183 del Codice, si prevede che *“nel determinare l'ammontare della garanzia finanziaria ..., si tiene in considerazione la durata della garanzia stessa, che è commisurata a quella dell'autorizzazione o, ad eccezione degli impianti autorizzati ai sensi dell'art. 211 ..., a periodi di tempo inferiori, almeno quinquennali”* e che, nel caso di presentazione di garanzie di durata inferiore a quella dell'autorizzazione, si provvede da parte del gestore al rinnovo della stessa ovvero alla prestazione di una nuova garanzia, comunque non inferiore al periodo residuo di durata dell'autorizzazione. Il mancato rinnovo o presentazione di nuova garanzia ovvero la mancata accettazione della stessa da parte dell'ente interessato *“comporta, fino all'accettazione, la sospensione dell'attività”*.

L'Allegato C cui lo Schema fa riferimento, a sua volta stabilisce che *“l'ammontare della garanzia finanziaria è determinato in misura non superiore al valore risultante dall'applicazione di determinati criteri, definiti in ragione della tipologia dell'operazione, della capacità dell'impianto e della classificazione dei rifiuti gestiti dall'impianto”*. L'importo della garanzia finanziaria per gli impianti che effettuano operazioni di recupero di cui all'Allegato C, parte IV, del d.lgs. n. 152/2006 (operazioni R1 e operazioni di recupero definitive da R2 a R13) è calcolato *“in misura non superiore”* al valore risultante dalla moltiplicazione della potenzialità annua autorizzata dell'impianto (PMA), espressa in tonnellate, per un *“coefficiente unitario espresso in euro a tonnellata”*.

Sembrerebbe dunque accantonato, per tali attività, il criterio della capacità massima istantanea previsto dalla Bozza di Decreto del 2014 di cui si è detto.

Per le discariche, invece, l'art. 7 prevede che per la gestione delle stesse devono essere prestate: a) garanzia finanziaria per l'attivazione e la gestione operativa, comprese le procedure di chiusura; b) garanzia finanziaria per la gestione successiva alla chiusura della discarica. Anche in questo caso si prevede che le predette garanzie devono essere prestate secondo le modalità previste dall'art. 1 della legge n. 348/1982 e determinate in conformità ai criteri generali di cui all'art. 14 (garanzie finanziarie) del d.lgs. n. 36/2003 e all'Allegato D del presente regolamento. La garanzia finanziaria per l'attivazione e la gestione operativa della discarica deve avere durata pari a quella dell'autorizzazione, maggiorata di due anni, mentre la garanzia finanziaria successiva alla chiusura della

discarica, che deve essere prestata contestualmente alla predetta garanzia, deve avere una durata non inferiore a trent'anni, ai sensi dell'art. 14, comma 3, lett. b) del predetto d.lgs. n. 36/2003.

L'art. 8 (*Criteri di riduzione delle garanzie finanziarie*) stabilisce che l'ammontare delle garanzie finanziarie, determinate ai sensi degli articoli 6 e 7 del presente regolamento, *“è ridotto del: a) 50% per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (EMAS); b) 40%, nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, rilasciata da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente”*.

L'art. 9 (*Disposizioni transitorie e finali*) si riferisce solo alle attività di cui all'art. 1, comma 2 (attività di gestione dei rifiuti) e prevede che *“per le istanze di rilascio di nuove autorizzazioni ovvero di rinnovo, di riesame o di modifica sostanziale delle autorizzazioni già rilasciate ...”*, si applicano le disposizioni del regolamento.

4. Il Parere della Sezione Consultiva Atti Normativi del Consiglio di Stato del 20 marzo 2018

Con parere reso lo scorso 20 marzo, n. 693, il Consiglio di Stato ha formulato le proprie Osservazioni sullo Schema di Regolamento.

Sul piano generale, il Consiglio di Stato ha osservato che nonostante si tratti di una disciplina già contenuta in diverse fonti normative e che le Regioni abbiano adottato disposizioni operative in materia, nella documentazione fornita il Ministero, nel riferire che ha tenuto conto delle migliori esperienze a livello territoriale, non ha fornito tuttavia dati ed elementi di conoscenza circa i risultati concreti delle diverse realtà operative e dei modelli a cui ha fatto riferimento¹⁶.

In secondo luogo, si è obiettato che appare comprensibile come l'obiettivo indicato dall'Amministrazione di creare una disciplina uniforme in materia su tutto il territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento e lesione della concorrenza, possa essere effettivamente colto attraverso l'emanazione delle disposizioni di cui al regolamento in esame.

Con riferimento agli articoli dello schema che qui vengono in rilievo per la diretta attinenza con il tema qui trattato, il Consiglio di Stato ha osservato innanzi tutto *“che la natura e l'oggetto delle garanzie di che trattasi non appaiono adeguatamente definiti, né sembrano chiari i criteri di determinazione dei parametri utilizzati per il calcolo del valore delle stesse*

16 Vedi, in proposito, i riferimenti contenuti nella precedente nota 11.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

contenuti negli Allegati C e D”.

In altri termini, il Ministero ha adottato sì dei parametri, senza però spiegare come siano stati determinati i coefficienti unitari utilizzati nella predetta formula, se alla stregua o meno di circostanziate analisi economico-finanziarie che pur nell'occasione sarebbero opportune.

Ancora, sempre per quanto attiene ai criteri di determinazione dell'ammontare della garanzia finanziaria, nel parere si osserva che *“i predetti allegati C e D fanno riferimento ad un valore massimo determinato dal prodotto tra la misura della potenzialità massima dell'attività concessa (quantità di rifiuti raccolti trattati e stoccati, etc.) e un non meglio definito coefficiente unitario (CU, espresso in euro/tonnellata)”*.

Si è inoltre evidenziata l'esigenza di meglio precisare in dettaglio i rischi che devono essere coperti dalla garanzia finanziaria e le condizioni di operatività della stessa. Ciò, allo scopo di rendere davvero efficace lo strumento di tutela ed evitare, ad esempio, che al momento dell'escussione della garanzia possano sorgere dispute sull'esatta portata della copertura del rischio e sull'effettiva riconducibilità della concreta fattispecie di danno o inquinamento nell'ambito di quelle contrattualmente previste.

Si tratta di osservazioni più che condivisibili, dal momento che nella prassi applicativa è frequente, ad es., l'ingenerarsi dell'equivoco per cui l'obbligo di legge potrebbe ritenersi adempiuto tramite la stipula di una polizza di responsabilità civile per inquinamento a copertura dei danni a terzi provocati da inquinamento ambientale. È, al contrario, di tutta evidenza che un conto è la copertura del rischio da sinistro ambientale, che potrebbe peraltro verificarsi anche per caso fortuito, altro è la garanzia finanziaria a copertura dei costi necessari a sostenere gli oneri relativi all'attività di gestione rifiuti e quelli eventualmente derivanti dall'inosservanza degli obblighi di legge cui il gestore non abbia adempiuto.

Nel parere si invita poi il Ministero a spiegare perché l'ammontare delle garanzie finanziarie è determinato quale valore massimo (*“in misura non superiore”*); il Consiglio di Stato, in proposito, ha segnalato che occorrerebbe invece far riferimento, a tutela dell'interesse pubblico sotteso, ad una soglia minima di garanzia finanziaria, al fine di evitare che possano essere prestate da parte degli operatori garanzie inadeguate rispetto agli effettivi rischi connessi alla gestione.

Con riferimento alla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 6 dello schema, si rileva che la stessa presenta potenziali criticità in quanto introduce un elemento di incertezza nella continuità di gestione della relativa attività (il mancato rinnovo o la mancata presentazione di nuova garanzia, ovvero la mancata

accettazione della stessa da parte dell'ente interessato, *“comporta, fino all'accettazione, la sospensione dell'attività”*); il Consiglio di Stato ritiene al riguardo che né la previsione della sospensione dell'attività in caso di inadempienza da parte del gestore, sembra costituire un valido rimedio per assicurare la corretta, continua ed efficiente gestione dei relativi servizi di interesse pubblico.

Da ultimo, con riferimento all'art. 8, il Consiglio di Stato afferma che *“pur comprendendosi la ratio della riduzione dell'ammontare delle garanzie previste”* per le imprese in possesso di certificazioni ambientali, non sarebbe stata specificato il criterio in base al quale gli importi verrebbero ridotti rispettivamente del 50% e del 40%.

Senonché, su questo ultimo punto, deve essere evidentemente sfuggito che tali riduzioni trovano espresso fondamento normativo nella previsione di cui all'art. 212 comma 10 del Codice dell'Ambiente, cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo 1.

Un ulteriore aspetto problematico che non sembra essere stato affrontato nello Schema, e di cui neppure il parere fa cenno, riguarda il criterio di determinazione relativo alle discariche espresso dalla cd. *“capacità autorizzata”*.

In passato, si è discusso se la capacità della discarica possa essere espressa soltanto dalla capacità di riempimento in metri cubi o debba invece tenersi conto anche dalla superficie di estensione della stessa, come sembra preferibile. E le ragioni sono facilmente intuibili, atteso che con riferimento a taluni indici di rischio, quali ad esempio la produzione del percolato, la necessità di garantire l'intera copertura del materiale abbancato, l'effettuazione dei controlli periodici di sicurezza, sia tutt'altro che irrilevante o indifferente l'estensione in superficie della discarica e ciò, non soltanto per quanto concerne la fase di gestione ma anche quella di post chiusura.

Tale subcriterio della superficie di ricopertura è stato frequentemente applicato da molte Regioni congiuntamente a quello della capacità, anche per le discariche di rifiuti inerti, ma è stato nel contempo contestato poiché non espressamente contemplato dall'art. 14 D.lgs n. 36/2003.

CONCLUSIONI

Come dunque può constatarsi, numerosi e anche di natura sostanziale sono i rilievi che il Consiglio di Stato ha formulato rispetto alla disciplina proposta con lo Schema di Regolamento dal Ministero.

Sono quindi avvalorate le perplessità sin qui espresse su molti aspetti della Bozza del 2014 oggi riproposta

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

seppure con qualche integrazione o modifica.

Nel parere si formula l'invito al Ministero dell'Ambiente di fornire con sollecitudine gli elementi e chiarimenti richiesti, *"considerata la rilevanza e la sensibilità del settore nonché la complessità tecnica e finanziaria della materia"*.

Occorre dunque attendere le prossime iniziative del Ministero dell'Ambiente, condividendo l'auspicio formulato dal Consiglio di Stato circa l'adozione di criteri che traggano origine da valutazioni ponderate e adeguatamente ancorate ad analisi tecniche per un verso, inerenti le specificità di ciascuna tipologia di attività considerate (in tal senso l'impiego di un criterio omnivalente quale quello della capacità massima autorizzata per coefficiente unitario non convince appieno, proprio con riferimento ad attività particolari come la ricordata Messa in Riserva R13, per le ragioni dette) ed economico-finanziarie

dall'altro, di modo che l'onere richiesto sia proporzionato al grado di rischio effettivamente correlato all'attività svolto e non rappresenti il mero esito di un calcolo aritmetico il cui prodotto appaia avulso dal contesto reale. E ciò a maggior ragione considerato che lo stesso Ministero nello Schema ha evidenziato i riflessi diretti di tale disciplina sui cd. equilibri del mercato e riconoscendo i potenziali effetti lesivi e distorsivi della concorrenza che una regolamentazione non adeguata delle garanzie finanziarie potrebbe comportare.

Non è poi forse troppo tardi per augurarsi che nel nuovo Schema il Ministero affronti la anche problematica relativa al criterio della superficie di ricopertura relativo alle discariche, risolvendo una questione interpretativa che sin qui ha generato conflittualità e contenziosi.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti

• BOLOGNA 17 Maggio 2018 ore 14.30-18.30

COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

I NOSTRI SCONTI

- 20%

per tutti i nuovi abbonati
alla rivista

"Ambiente Legale Digesta"

- 10%

iscrizioni di gruppo
(2 o più persone)

provenienti dalla stessa azienda

- 5%

ex corsisti
Ambiente Legale

La prestazione delle garanzie finanziarie per l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti

“ In caso di attività manutentive di pronto intervento è possibile derogare all’obbligo di previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare? ”

di NIKY SEBASTIANI

Avvocato-Associate

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

ABSTRACT

Come ben noto agli operatori del settore, ai fini del legittimo riutilizzo *in situ* delle terre e rocce da scavo, la disciplina derivante dal combinato disposto dell’art. 24 del DPR 120/2017 e dell’art. 185 del D.Lgs. 152/2006 prevede il rispetto di specifiche condizioni tra le quali, per quanto in questa sede interessa, l’obbligo della previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare.

È evidente, tuttavia, che tale adempimento mal si concilia con le strette tempistiche degli interventi urgenti – quali, ad esempio, le attività manutentive di *pronto intervento* eseguite dal Gestore del Servizio Idrico Integrato.

Pertanto, il presente contributo si propone di verificare se, in concreto, vi sia la possibilità di derogare agli step procedurali sanciti dalla normativa citata – e, in particolare, all’obbligo della previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare – nel caso di attività manutentive di *pronto intervento*.

IN SINTESI

- Le terre e rocce da scavo sono soggette a differenti regole di gestione potendo, infatti, potenzialmente – e alternativamente – assumere la qualifica di *non-rifiuti, rifiuti o sottoprodotti*;
- nel caso del riutilizzo *in situ* delle terre e rocce da scavo, la verifica di non contaminazione delle stesse deve essere effettuata in fase di progettazione esecutiva o, comunque, prima dell’inizio dei lavori;
- il carattere emergenziale delle attività manutentive di *pronto intervento* non consente materialmente di ottemperare agli obblighi relativi alle procedure di caratterizzazione ed accertamento nelle tempistiche previste dagli artt. 24 del D.P.R. 120/2017 e 185 del TUA;
- la nuova normativa sulle terre e rocce da scavo (DPR 120/2017) *non* prevede alcuna specifica procedura per le situazioni di urgenza ed emergenza;
- l’art. 6 co. 1 dell’abrogato DM 161/2012 prevedeva una specifica procedura in ordine alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto, in situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore.

Attività manutentive di pronto intervento

MANUTENZIONI

di Niky Sebastiani

1. Premesse sul riutilizzo delle terre e rocce da scavo nello stesso sito in cui sono prodotte

Come noto, ai sensi del D.P.R. 120/2017¹ le *terre e rocce da scavo* assumono qualificazioni giuridiche diverse, mutuando *differenti* regole di gestione e potendo, infatti, potenzialmente – e alternativamente – assumere la qualifica di *non-rifiuti, rifiuti o sottoprodotti*.

Orbene, qualora vi sia l'intenzione di riutilizzare le *terre e rocce da scavo* nello stesso sito in cui sono state prodotte, è necessario far riferimento agli artt. 24² del D.P.R. 120/2017 e 185³ del TUA.

In particolare, dal combinato disposto delle disposizioni richiamate, qualora il *produttore* intenda legittimamente riutilizzare le terre rocce da scavo nello stesso sito è necessario:

- a) Che il materiale sia riconducibile alla definizione di “suolo”;
- b) Che il materiale sia escavato “nel corso di attività di costruzione”;
- c) Che il riutilizzo del materiale escavato sia “certo”;
- d) Che il materiale sia riutilizzato “allo stato naturale”;
- e) Che vi sia *coincidenza precisa e puntuale* tra il punto di scavo e quello di effettivo riutilizzo;
- f) Che lo stesso sia riutilizzato “a fini di costruzione”;
- g) Che il materiale escavato *non sia contaminato*,

con la precisazione che tali condizioni sono da considerarsi esaustive e cumulative, tali per cui, solo

la compresenza empirica e contestuale delle stesse è idonea a qualificare il materiale escavato come *non-rifiuto*. In sostanza, la mancanza di anche una soltanto di tali condizioni impone al produttore di qualificare il materiale escavato come rifiuto.

Tralasciando l'analisi delle singole condizioni – poiché estranee rispetto al presente approfondimento – in questa sede è sufficiente evidenziare che, *relativamente alla condizione di cui al punto sub-vii (non contaminazione del materiale escavato)*, così come confermato dall'art. 24 co. 1 u.p. del DPR 120/2017, la non contaminazione è verificata ai sensi del relativo allegato 4.

Pertanto, per verificare se il materiale escavato sia effettivamente non contaminato devono essere poste in essere tutte le procedure di caratterizzazione ed accertamento espressamente indicate nel citato allegato 4 del DPR cit⁴.

Si precisa, in ogni caso, che la *verifica di non contaminazione* deve essere effettuata in fase di *progettazione esecutiva o, comunque, prima dell'inizio dei lavori*, altrimenti le terre e rocce da scavo devono necessariamente essere gestite come *rifiuti*.

*

Orbene, alla luce di quanto sopra esposto è evidente che il *carattere emergenziale delle attività manutentive di pronto intervento* – oggetto del presente approfondimento – non consente materialmente di ottemperare agli obblighi relativi alle procedure di caratterizzazione ed accertamento nelle tempistiche sopra indicate (ovverosia, precedentemente all'inizio dei lavori)⁵.

Per tali ragioni, dunque, nel presente contributo si

- 1 Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120 “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”.
- 2 Art. 24 (Utilizzo nel sito di produzione delle terre e rocce escluse dalla disciplina rifiuti) co. 1 del D.P.R. 120/2017 “Ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, le terre e rocce da scavo devono essere conformi ai requisiti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare devono essere utilizzate nel sito di produzione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 28, la non contaminazione è verificata ai sensi dell'allegato 4 del presente regolamento”.
- 3 Ai sensi dell'art. 185 co. 1 lett. c) del TUA “Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: “il suolo *non contaminato* e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato”.
- 4 Ed invero, a conferma di ciò si evidenzia che nelle FAQ dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente della Provincia Autonoma di Trento si rinviene – analogamente a quanto precisato dalle altre ARPA regionali – il seguente chiarimento: “È obbligatorio caratterizzare il materiale come da Allegato 4 per poterlo riutilizzare in sito (art. 24)? Sì. La norma prevede che la non contaminazione venga verificata ai sensi dell'allegato 4”.
- 5 Tra l'altro, è opportuno segnalare che - come emerge dalle FAQ predisposte da alcune ARPA regionali - in alcune regioni, ai fini del riutilizzo *in situ* del materiale escavato è necessario predisporre un'apposita autocertificazione, mentre in altre non lo è. Ed invero, relativamente alla seguente domanda: “Se il materiale scavato viene riutilizzato completamente all'interno dello stesso cantiere nel quale è stato scavato è necessario compilare ed inviare la dichiarazione?”:
 - Arpa Veneto risponde “Qualora il progetto preveda il riutilizzo integrale del terreno scavato allo stato naturale

di Niky Sebastiani

MANUTENZIONI

cercheranno di individuare – relativamente alle attività manutentive di *pronto intervento* - possibili deroghe alla normativa sopra citata che possano legittimare un riutilizzo *in situ* del materiale escavato senza doverlo sottoporre a preventivi accertamenti analitici.

2. Sulle ipotizzabili soluzioni alternative

In primo luogo, deve evidenziarsi che la normativa sulle terre e rocce da scavo **non** prevede alcuna specifica procedura per le situazioni di urgenza ed emergenza, di talché è necessario verificare se nel nostro ordinamento sia presente una normativa che in qualche modo possa legittimare un riutilizzo *in situ* delle terre e rocce da scavo senza la previa effettuazione di analisi.

Purtroppo, nonostante gli sforzi analitici ed ermeneutici in tal senso effettuati, **non si ravvisano – nel nostro ordinamento – normative che derogano, in modo esplicito o implicito, agli obblighi sopra citati.** Ed invero, conferma di tale circostanza si rinviene anche nelle FAQ operative rilasciate da alcune ARPA regionali all'indomani dell'entrata in vigore del DPR 120/2017.

In particolare, infatti:

- in un documento pubblicato nel sito istituzionale della ARPA Piemonte (relativo, ovviamente, alla nuova normativa sulle terre e rocce da scavo)⁶ alla domanda “*Nel caso di interventi d'urgenza come dovrà procedere l'impresa esecutrice e/o il proponente?*” è data la seguente risposta “**Non è nota una specifica procedura di urgenza per cui o si attendono i 15 giorni previsti oppure si esce dal regime di D.P.R. 120/2017. Resta valido quanto stabi-**

lito da altre norme riguardanti gli interventi in emergenza in ambito di protezione civile”;

- in un analogo documento presente nel sito istituzionale dell'APPA della Provincia di Trento⁷ è presente il seguente chiarimento: *Come si possono gestire i materiali derivanti da scavi nell'ambito di situazioni di emergenza?*

Ferme restando le imprescindibili condizioni di urgenza e contingibilità, il sindaco può emettere ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 91 del TULP per consentire il “ricorso temporaneo a speciali forme di smaltimento dei rifiuti [...] o, comunque a speciali interventi al fine di rimuovere le situazioni di pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente”. Nell'ordinanza verrà demandato ad un tempo successivo la gestione dei materiali (come sottoprodotti o rifiuti secondo le norme vigenti) a partire dal sito di deposito provvisorio, indicando un arco temporale congruo entro cui valutare e decidere la destinazione del materiale”.

In sostanza, i chiarimenti richiamati – seppur specificamente relativi alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti la cui *ratio* è tuttavia applicabile anche alla gestione delle medesime come non rifiuti - specificano che in situazioni di urgenza l'unica strada percorribile è far riferimento alle norme relative agli *interventi emergenziali* adottati nell'ambito delle attività di protezione civile.

Orbene, è evidente che interventi urgenti oggetto del presente contributo (quali, ad esempio, le attività manutentive di *pronto intervento* eseguite dal Gestore del Servizio Idrico Integrato) non sono assimilabili agli *interventi emergenziali* adottati nell'ambito delle attività di protezione civile⁸.

all'interno dello stesso cantiere di produzione si applica la clausola di esclusione di cui all'art. 185 del D. Lgs. 152/06 purché il materiale sia non contaminato e riutilizzato allo stato naturale. In questo caso è prevista la compilazione dell'Autocertificazione predisposta dalla Regione Veneto (Circolare n. 127310 del 25/3/2014) e l'invio SOLAMENTE al comune in cui si trova il sito di produzione”;

- ARPA Piemonte, invece, risponde che “*Normalmente il riutilizzo nello stesso sito rientra tra le esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettera c) del D. L.vo n. 152/2006 e, in questi casi, non si deve presentare all'Arpa la dichiarazione*”).

6 In particolare, ci si riferisce a quanto stabilito dall'Area funzionale tecnica della Regione Piemonte in un documento pubblicato presso il sito istituzionale della relativa Agenzia per la Protezione Ambientale. Ebbene, con esso la Regione ha fornito alcune indicazioni specifiche sulla nuova normativa sulle terre e rocce da scavo, riassumendo tali informazioni nelle risposte ad un elenco di domande *standard* preventivamente formulate (www.arpa.piemonte.it).

7 In www.appa.provincia.tn.it

8 Ed invero, gli *interventi emergenziali* adottati nell'ambito delle attività di protezione civile presuppongono che sia stato dichiarato – da parte del Consiglio dei Ministri - lo stato di emergenza. In particolare, lo stato di emergenza può essere dichiarato al verificarsi o nell'imminenza di calamità naturali, oppure per eventi connessi all'attività dell'uomo, che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con immediatezza di intervento con mezzi e poteri straordinari. Può essere dichiarato anche in caso di calamità naturali o gravi eventi all'estero. La durata dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni e può essere prorogata di altri 180 giorni, con ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri.

MANUTENZIONI

di Niky Sebastiani

Pertanto, alla luce di tale circostanza occorre eseguire un ulteriore sforzo ermeneutico e, conseguentemente, utilizzare un criterio *teleologico*.

Ebbene, ad avviso dello scrivente una possibile deroga (all'obbligo di previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare, nel caso di riutilizzo *in situ*) può rinvenirsi attraverso un *ragionamento deduttivo*, applicando quanto previsto dall'art. 6 co. 1 dell'abrogato DM 161/2012 – disposizione relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto in situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore (vedi *infra*).

Tuttavia, a monte di tale ragionamento deve preliminarmente evidenziarsi che ai sensi dell'art. 4 co. 2 del DPR 120/2017, tra i vari requisiti che le terre e rocce da scavo devono soddisfare per esser qualificate come sottoprodotti, è previsto che “*il loro utilizzo [...] si realizza:*

1) *nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa*” [...].”.

Pertanto, come confermato dalla stessa ARPA Piemonte⁹, nel caso in cui si voglia utilizzare il materiale escavato nello stesso sito di produzione, il produttore ha (anche) la facoltà di avvalersi del regime dei sottoprodotti.

In sostanza, qualora il produttore delle terre e rocce da scavo intenda riutilizzare le medesime *in situ*, quest'ultimo può scegliere tra l'applicazione del regime dei *sottoprodotti* e quello dei *non rifiuti* (art. 24 DPR e 185 del TUA).

Tale precisazione è di fondamentale rilievo poiché – come verrà di seguito illustrato – permette, ad avviso dello scrivente, di ritenere applicabile alle fattispecie oggetto del presente contributo una specifica procedura – disciplinata dall'abrogato DM 161/2012 – relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto in situazioni di emergenza.

Ciò premesso (ovverosia accertato che è facoltà del produttore applicare il regime dei sottoprodotti anche nel caso del riutilizzo nello stesso sito), può dunque richiamarsi quanto previsto dal già citato art. 6 co. 1 dell'abrogato DM 161/2012 in ordine alla gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto, in situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore. In particolare, per quanto in questa sede rileva, si evidenzia che l'art. 6, comma 1¹⁰ del DM 161/2012 stabiliva essenzialmente che:

- in situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore – quali possono essere considerate quelle che determinano la necessità di attività manutentive di “*pronto intervento*” – la sussistenza dei requisiti necessari per qualificare le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti* poteva essere attestata mediante una *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà* resa nella forma di cui all'allegato 7 del DM cit.;
- dalla data di redazione della dichiarazione anzidetta le *terre e rocce da scavo* potevano essere gestite in qualità di *sottoprodotti* in ottemperanza a quanto dichiarato;
- entro 15 giorni dalla data di inizio dei lavori il soggetto che aveva presentato la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà era comunque tenuto alla redazione di un *Piano di Utilizzo* secondo le specifiche modalità previste dal decreto.

In altri termini, tale disposizione attribuiva al produttore/proponente la possibilità di gestire il materiale da scavo come *sottoprodotto* ai fini del riutilizzo *in situ* o *extra situ* (a condizione, ovviamente, della sussistenza dei requisiti del citato decreto) *anche* nelle ipotesi in cui ragioni di *urgenza e necessità* non permettevano di rispettare le tempistiche specificatamente previste per l'invio del *Piano di utilizzo*¹¹ (al quale, come noto, dovevano essere allegate le risultanze della caratterizzazione ambientale pre-

9 Ed invero, si evidenzia che nei citati chiarimenti operativi è espressamente precisato che “È comunque facoltà del produttore applicare il regime dei sottoprodotti (artt. 20 e 21 del D.P.R.) anche nel caso del riutilizzo nello stesso sito; l'art. 4, comma 2, del D.P.R. prevede infatti che l'utilizzo possa avvenire “nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa”.

Si tratta quindi di una scelta a totale carico del produttore, fatta spesso in funzione dei quantitativi in gioco, della difficoltà di gestire all'interno del cantiere grosse volumetrie di materiali o della opportunità di poter utilizzare le normali pratiche industriali ammesse per la gestione delle terre e rocce come sottoprodotti”.

10 Art. 6, comma 1 del DM 161/2012

“In deroga all'articolo 5, in situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore, la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 1, è attestata all'Autorità competente mediante una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'articolo 47 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, resa nella forma di cui all'allegato 7. Dalla data della predetta dichiarazione il materiale da scavo può essere gestito nel rispetto di quanto dichiarato. Entro quindici giorni dalla data di inizio lavori, il soggetto che ha rilasciato la dichiarazione di cui al precedente periodo deve comunque presentare il Piano di Utilizzo secondo le modalità previste dall'articolo 5”.

11 Ai sensi dell'art. 5 co. 1 del DM 161/2012, il Piano di utilizzo doveva essere trasmesso all'Autorità competente

di Niky Sebastiani

MANUTENZIONI

cedentemente effettuata).

Ebbene, deve evidenziarsi che:

- se una tale deroga era espressamente prevista per i cantieri relativi ad opere soggette a VIA e/o ad AIA¹² - e, quindi, per cantieri ove la produzione di *terre e rocce da scavo* è verosimilmente significativa – ad avviso dello scrivente non vi sono ragionevoli motivi per non ritenere tale regime derogatorio applicabile in via analogica *anche* alle ipotesi di “*cantieri di piccole dimensioni*”¹³ (come si presumono essere quelli originati dalle attività di “*pronto intervento*” del Gestore del Servizio Idrico Integrato, oggetto del presente contributo);
- la *ratio* sottesa alla deroga in esame deve certamente ritenersi coerente:
 - sia con l'impianto della normativa ambientale comunitaria e nazionale la quale prevede, rispettivamente, all'art. 4¹⁴ della Direttiva Ce 98/2008¹⁵ e all'art. 179¹⁶ del TUA (di recepimento del primo) 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;

- *che* con lo scopo principale del nuovo DPR 120/2017 che, come sostenuto da autorevole dottrina¹⁷, è quello di *incrementare* ed *agevolare* il ricorso alla gestione delle *terre e rocce da scavo come sottoprodotti*, semplificando le procedure e riducendo gli oneri documentali di gestione.

In sostanza, dunque, nel caso di interventi **manutentivi di pronto intervento**, attraverso un ragionamento deduttivo e alla luce delle considerazioni appena svolte, ad avviso dello scrivente deve ritenersi possibile (*rectius*, giuridicamente corretto) applicare la procedura prevista dall'art. 6 co. 1 dell'abrogato DM 161/2012, seppur si ribadisce risulta abrogata.

In tal senso si ritiene auspicabile – ed opportuno – concordare prima quanto sopra con l'ARPA territorialmente competente.

Per l'effetto, seguendo tale interpretazione – ed applicando, quindi, la procedura in commento e laddo-

almeno novanta giorni prima dell'inizio dei lavori per la realizzazione dell'opera.

- 12 Ed, invero, ai sensi dell'abrogato art. 184-bis co. 2-bis del TUA “*Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161, adottato in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applica solo alle terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale [...]*”.
- 13 Ai sensi della nuova normativa regolamentare, per cantiere di piccole dimensioni si intende un “*cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, comprese quelle prodotte nel corso di attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.
- 14 Art. 4 (Gerarchia dei rifiuti) Direttiva 98/2008
- “1. La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:
- a) *prevenzione*;
 - b) *preparazione per il riutilizzo*;
 - c) *riciclaggio*;
 - d) *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia*; e
 - e) *smaltimento*.
- [...]
- 15 Direttiva Cee 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*
- 16 Art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti) del TUA
- “1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:
- a) *prevenzione*;
 - b) *preparazione per il riutilizzo*;
 - c) *riciclaggio*;
 - d) *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia*;
 - e) *smaltimento*.
2. La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto della gerarchia di cui al comma 1, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”.
- 17 L. COLLINA, “Il nuovo D.P.R. sulle terre e rocce da scavo” in www.tuttoambiente.it

MANUTENZIONI

di Niky Sebastiani

ve tale impostazione venga accolta dalle autorità di controllo – in occasione delle attività manutentive di *pronto intervento*, il Gestore del Servizio Idrico Integrato potrebbe procedere con l'esecuzione dei lavori **senza dovere preventivamente effettuare analisi sul materiale da escavare**.

In particolare, infatti, in occasione di attività di *pronto intervento*:

- dopo aver inviato all'Autorità Competente una *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà* resa nella forma di cui all'allegato 7 del DM 161/2012 (in cui attesta la sussistenza delle condizioni del sottoprodotto), tale soggetto potrà iniziare i lavori e gestire, appunto, il materiale da scavo come sottoprodotto, nel rispetto di quanto ivi dichiarato (ove, tra le altre informazioni, il medesimo dovrà indicare che il materiale verrà completamente riutilizzato in situ);
- successivamente, entro quindici giorni dall'inizio dei lavori, il Gestore del S.I.I. dovrà presentare all'Autorità Competente il *Piano di Utilizzo* - redatto in conformità all'allegato 5 del DM 161/2012 - **allegando al medesimo le risultanze della caratterizzazione ambientale nel frattempo eseguita**.

Orbene, è evidente che applicando la procedura esaminata - e, quindi, posticipando (e non già eliminando) l'obbligo dell'effettuazione delle analisi del materiale – **il carattere emergenziale delle attività manutentive di *pronto intervento* è reso compatibile con gli obblighi connessi alla caratterizzazione delle terre e rocce da scavo**.

Per completezza, si precisa che, alla luce dell'intervenuta abrogazione del DM 161/2012 – ove è contenuta la documentazione appena richiamata – sarà verosimilmente opportuno procedere ad una revisione dei documenti da inviare all'Autorità Competente.

*

Purtuttavia, fermo restando quanto sopra, corre l'obbligo di sottolineare che la soluzione interpretativa prospettata – stante l'acclarata assenza, nella nuova normativa, di una specifica disciplina per le situazioni di emergenza - non è immune da possibili censure dovute all'applicazione cieca della norma, bensì rappresenta (solo) quella più coerente con i principi generali della normativa ambientale, nonché – ad avviso dello scrivente - con l'interpretazione della finalità della nuova normativa sulle *terre e rocce da scavo*.

Invero, non può non segnalarsi che, in ogni caso, resta salva la competenza dell'Agenzia per la Protezione Ambientale Regionale territorialmente competente di valutare la conformità della soluzione proposta con la normativa di settore.

3. Ulteriori considerazioni

Fermo restando quanto sinora argomentato, per completezza espositiva deve tuttavia evidenziarsi che dall'esame delle FAQ operative rilasciate dall'ARPA Veneto¹⁸ in ordine al DPR 120/2017 emerge quanto segue:

- 1) “Quando è necessario fare le analisi della terra da scavare?

Chi intende riutilizzare le terre da scavo per destinazione a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, deve dimostrare che non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione. Poiché tale dimostrazione è possibile solo avendo a disposizione i valori di concentrazione dei potenziali contaminanti nel terreno da scavare, l'analisi deve essere sempre fatta, sia quando il terreno è destinato a riutilizzo in un sito diverso da quello di produzione (art. 21 del DPR 120/2017) sia in caso di riutilizzo nel sito di produzione (art. 24 del DPR 120/2017); in quest'ultimo caso e esclusivamente per cantieri di modeste dimensioni si ritiene che l'accertamento della non contaminazione ai sensi dell'art. 185 del D. Lgs. 152/2006” può non necessariamente richiedere una verifica analitica”;

- 2) “Nel caso di riutilizzo nello stesso sito di produzione dove nel raggio di 300 e 400 m ho la presenza di due analisi (da database ARPAV), posso utilizzarle per dimostrare la non contaminazione?

L'accertamento della non contaminazione ai sensi dell'art. 185 del D. Lgs. 152/2006 esclusivamente per cantieri di modeste dimensioni può non necessariamente richiedere un accertamento analitico e quindi in questo caso possono essere usate come ulteriori elementi di valutazione anche analisi chimiche eseguite nei dintorni”.

18 In www.arpa.veneto.it

di Niky Sebastiani

MANUTENZIONI

In sostanza, dai chiarimenti forniti dall'ARPA Veneto emerge che *esclusivamente* per i cantieri di *modeste dimensioni* (come, pur in assenza di una puntuale definizione, si presumono essere quelli originati dalle attività di “*pronto intervento*” del gestore del S.I.I., oggetto del presente approfondimento) la non contaminazione del materiale può essere accertata (anche) senza l'effettuazione di specifiche verifiche analitiche.

Orbene, deve evidenziarsi che la precisazione fornita dall'ente tecnico Veneto - pur ponendosi in contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale (art. 24 co. 1 u.p. DPR 120/2017) - potrebbe in ogni caso rappresentare un importante *indirizzo operativo*, nonché un *rilevante precedente*.

Ed invero, si badi che la precisazione in parola è effettuata immediatamente dopo l'esplicita affermazione secondo cui le analisi devono essere effettuate *anche* nel caso di riutilizzo del materiale nel sito di produzione.

Con ciò a dire che nell'aver effettuato la precisazione in esame - relativa *esclusivamente* ai cantieri di *modeste dimensioni* - l'ente tecnico era ben consapevole che la caratterizzazione analitica è necessaria *anche* nel caso di riutilizzo del materiale nel sito di produzione. Tale circostanza, in altri termini, sembrerebbe attribuire maggiore fondatezza a tale precisazione.

Ed infatti, a sostegno di quanto sopra (ovverosia, non automatica necessità di analisi per i cantieri di *modeste dimensioni*), il medesimo ente tecnico afferma che le *analisi eseguite nei dintorni del sito oggetto di intervento possono essere usate come ulteriori elementi di valutazione ai fini della prova della non contaminazione*.

Pertanto, tale precisazione rafforza e completa quanto già precedente affermato dall'ARPA, ovvero sia che nei cantieri di *modeste dimensioni* l'accertamento della non contaminazione può non richiedere una verifica analitica.

In conclusione, dunque, seguendo tali chiarimenti può affermarsi che in occasione di attività di *pronto intervento* (e a condizione che il relativo cantiere sia di *modeste dimensioni*) il gestore del S.I.I., ai fini dell'accertamento della non contaminazione del materiale, potrebbe (anche) utilizzare come elementi di valutazione - da esibire in occasione di eventuali controlli (oppure da allegare alla dichiarazione da inviare alle autorità, qualora si propenda per tale soluzione procedurale) - le analisi chimiche precedentemente eseguite nei dintorni.

In ogni caso, è doveroso segnalare che tale ricostruzione è il frutto di un'interpretazione normativa dell'ARPAV che tuttavia, allo stato attuale non tro-

va puntuale conferma nelle disposizioni dello stesso regolamento.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che:

- Nel nostro ordinamento non si ravvisano normative che derogano, in modo *esplicito* o *implicito*, all'obbligo della previa effettuazione delle analisi nel caso di riutilizzo *in situ* delle terre e rocce da scavo.
- Ciò premesso, si ritiene che nel caso di attività manutentive di *pronto intervento* - eseguite, ad esempio, dal Gestore del Servizio Idrico Integrato - una possibile deroga all'obbligo di previa effettuazione di analisi sul materiale da escavare possa derivare attraverso un *ragionamento deduttivo*, applicando la procedura prevista dall'art. 6 co. 1 dell'abrogato DM 161/2012. Ed invero, applicando tale procedura - secondo le modalità indicate in narrativa - si ritiene che tale soggetto possa procedere con l'esecuzione dei lavori di *pronto intervento* senza dover preventivamente effettuare analisi sul materiale da escavare. Tuttavia, deve evidenziarsi che la soluzione prospettata non è immune da possibili censure - dovute all'applicazione cieca della norma - bensì rappresenta (solo) quella più coerente con i principi generali della normativa ambientale, nonché - ad avviso dello scrivente - con l'interpretazione della finalità della nuova normativa sulle *terre e rocce da scavo*.
- In ogni caso, si segnala che l'ARPAV afferma che in occasione di attività di *pronto intervento* (e a condizione che il relativo cantiere sia di *modeste dimensioni*) il produttore, ai fini dell'accertamento della non contaminazione del materiale, potrebbe (anche) utilizzare - come elementi di valutazione - le analisi chimiche precedentemente eseguite nei dintorni. Purtuttavia, è doveroso segnalare che tale ricostruzione è il frutto di un'interpretazione normativa dell'ARPAV che, allo stato attuale, non trova puntuale conferma nelle disposizioni dello stesso regolamento.

Attività manutentive di pronto intervento

“ La Delega Esterna di Funzioni Ambientali: ipotesi concreta o mera finzione? ”

di GIULIA URSINO

Avvocato-Associate

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

La Delega Esterna di Funzioni Ambientali: ipotesi concreta o mera finzione?

ABSTRACT

Nella libertà dell'imprenditore di decidere l'articolazione societaria maggiormente rispondente ai propri interessi, una riflessione merita lo spinoso tema della *delega esterna* di funzioni ambientali, rivolta cioè ad un soggetto non-dipendente della società.

Invero, nonostante la legittimità di tale scelta viene incoraggiata dalle (eventuali) maggiori *conoscenze tecniche* in capo al delegato, capaci di tutelare maggiormente l'Azienda, purtuttavia non può sottacersi che – l'assenza di subalterità – rende estremamente difficoltoso il dispiegarsi di quell'*obbligo di vigilanza*, che perdura in capo al *delegante*, nonostante la delega.

Nel dipanarsi di tali contrapposte esigenze, ingaggiate in una feroce lotta per la supremazia, si vedrà come la *delega esterna*, sebbene astrattamente possibile, si rivela tuttavia di difficile realizzazione pratica, poiché suscettibile di sfociare in una *culpa in vigilando*.

IN SINTESI

- Il ricorso alla *delega di funzioni* anche in ambito ambientale è una prassi oramai consolidata;
- la *delega di funzioni* per essere legittima deve rispettare i requisiti elaborati dalla dottrina e giurisprudenza, sul modello di quanto previsto dall'art. 16 D.Lgs. 81/2008;
- sebbene usualmente la *delega di funzioni* viene prevista in favore di un soggetto interno alla compagine aziendale, nulla vieta il ricorso ad una *delega esterna* di funzioni aziendali;
- in tal caso l'*assenza di subalterità* viene bilanciata con le maggiori *conoscenze tecniche* del delegato esterno, atte a tutelare maggiormente l'azienda;
- tuttavia tale soluzione - sebbene astrattamente lecita - si palesa di difficile realizzazione pratica, stante anche il perdurante *obbligo di vigilanza* che grava sul soggetto delegante e che potrà essere più difficilmente adempiuto nei confronti di un soggetto esterno alla compagine aziendale.

di Giulia Ursino

DELEGHE

1. Sulla delega di funzioni ambientali

Prima di procedere alla puntuale disamina dello specifico oggetto di analisi, appare utile premettere un breve *excursus*, volto a comprendere i *presupposti* ed i *limiti* della delega di *funzioni ambientali*.

Ebbene, a tal proposito si evidenzia che, l'istituto della *delega di funzioni* è stato regolamentato dal legislatore solo nella normativa inerente la *salute e la sicurezza sul lavoro* (D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81), purtuttavia lo stesso risulta applicato anche in altri settori – come quello ambientale – ove il ricorso a tale istituto risulta oramai una prassi consolidata.

Ciò sulla base di una univoca corrente giurisprudenziale, che estende l'applicabilità della disciplina prevenzionistica alle *deleghe di funzioni* ambientali, richiedendo i medesimi presupposti applicativi “onde evitare asimmetrie con la parallela disciplina anti-infortunistica, ex art. 16 D.Lgs. 81/2008¹”.

Nello specifico, in materia ambientale, per attribuirsi rilevanza penale all'istituto della *delega di funzioni* - e quindi per far sì che la stessa abbia piena efficacia scriminante - è necessaria la compresenza dei seguenti requisiti²:

- La delega deve essere *puntuale ed espressa*, con esclusione in capo al delegante di poteri residuali di tipo discrezionale.

Come sostenuto anche da attenta dottrina³, il contenuto dell'atto di delega deve essere *esplicito*, di *pronta comprensibilità*, molto *specifico* ed *espresso* nell'attribuzione delle funzioni, tanto da non lasciare spazio a fraintendimenti sulla riconducibilità di un determinato obbligo ad un soggetto piuttosto che ad un altro.

Sul punto vale la pena segnalare una recente sentenza della Cassazione Penale⁴ - peraltro variamente criticata in dottrina⁵ - che nel ribadire il criterio della *specificità* della delega, distingue la *delega generale ambientale* da quella per *singoli adempimenti*, arrivando addirittura a negare la riconducibilità nella prima (*delega ambientale generale*) del potere di richiedere domanda di *autorizzazione ambientale*.

- Il delegato deve essere *tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato* per lo svolgimento del compito affidatogli.

Con la precisazione che, la suddetta disposizione deve essere letta nel senso - più garantista - della compresenza delle due qualità in capo al delegato, il quale dovrà pertanto possedere, un *idoneo titolo di studio* o, comunque, una *preparazione professionale* specifica per la funzione demandatagli, oltre ad avere maturato un'esperienza professionale nel settore in cui è chiamato ad operare in qualità di delegato⁶.

- La delega deve riguardare non solo le funzioni ma anche i correlativi *poteri decisionali* e di *spesa*.

Invero è evidente come la *delega*, non accompagnata da un effettivo trasferimento di poteri in capo al delegato, si tradurrebbe in un atto vuoto, suscettibile di aggirare le norme connesse alle responsabilità ambientali.

Il delegato deve in particolare essere nella concreta titolarità delle *funzioni delegate*, con conseguente divieto di ingerenza da parte del delegante. L'autonomia del delegato deve infatti essere piena e garantita, affinché la delega possa considerarsi valida e scriminante dal punto di vista delle responsabilità.

- L'esistenza della delega deve essere *giudizialmente provata* in modo certo.

La forma scritta, a tal fine, riveste un'importanza fondamentale sotto l'aspetto probatorio, infatti, unitamente alla data certa, permette di provare efficacemente l'esistenza della delega medesima, oltre che del suo contenuto, anche giudizialmente⁷.

Da ultimo, si precisa che il requisito delle “*dimensioni dell'impresa o, quantomeno, alle esigenze organizzative della stessa*”, non è – allo stato – più richiesto (ai fini di una corretta efficacia scriminante della delega), sulla base della consolidata necessaria simmetria con la disciplina prevenzionistica, la quale non necessita più di tale condizione ulteriore⁸.

2. Sulla delega esterna di funzioni ambientali

Ciò posto - effettuato quindi tale, necessario, inqua-

La Delega Esterna di Funzioni Ambientali: ipotesi concreta o mera finzione?

1 Cfr *ex multis*: Cass. pen. Sez. III, 13 luglio 2016, n. 43246.

2 Cfr. Cass. pen. Sez. III, 03 maggio 2013, n. 29415.

3 Cfr. V.Bracchi, “il trasferimento di obblighi e responsabilità, dal diritto naturale al diritto positivo: la delega di funzioni”, in *Ambiente Legale Digesta* Novembre-Dicembre 2016.

4 V. nota 1.

5 Cfr. *ex multis* G.Taddia, “la delega di funzioni”, in *Rifiuti* n. 247 febbraio 2017.

6 V. nota 3.

7 Cass. pen. Sez. III, 19 aprile 2006, n. 13706.

8 Cfr. Cass. pen. Sez. III, 21 maggio 2015, n. 27862.

DELEGHE

di Giulia Ursino

drammento generale – si passerà ora ad indagare lo specifico profilo della *delega di funzioni ambientali esterna*.

Il problema si pone innanzitutto perché – il difetto di *subalternità* tra collaboratore esterno e datore di lavoro – potrebbe inficiare i principi generali dai quali origina la posizione di garanzia del datore di lavoro.

A tal proposito – anticipando fin da ora le conclusioni che verranno rassegnate in seguito – si ritiene che, in assenza di indicazioni normative o giurisprudenziale contrarie, nulla vieta la possibilità di ricorrere a una *delega esterna* anche di *funzioni ambientali*, purché rispettosa dei requisiti sopra previsti (Cfr. Paragrafo 1).

Come sostenuto anche dalla dottrina⁹, invero, se “la *delega di funzioni ad un soggetto interno all’impresa* è sempre stata considerata l’ipotesi consueta, nessuna ragione, in linea di principio, dovrebbe opporsi alla possibilità di rivolgersi anche a soggetti esterni, non legati al datore di lavoro da rapporto di dipendenza. La concreta praticabilità di una *delega esterna* non incontra, peraltro, ostacoli espressi nel dettato normativo”.

Ed ancora, la medesima dottrina, ha sostenuto che “se per un verso i principi generali dai quali origina la posizione di garanzia del datore di lavoro sembrerebbero esigere un rapporto di subordinazione gerarchica sia dei dipendenti che dei collaboratori; per altro verso, l’obiettivo della più efficace tutela tecnicamente possibile dei beni esposti a pericolo, imposta dall’attuale normativa in capo all’impresa, potrebbe legittimare il ricorso a soggetti esterni [...] al difetto di *subalternità* tra collaboratore esterno e datore di lavoro, farebbero da contraltare le maggiori competenze tecniche del primo, che potrebbero altresì compensare la sua strutturale assenza dall’azienda [...]”.

In altre parole, la liceità della *delega esterna* viene legittimata:

- dall’assenza di previsioni contrarie nella *normativa* e nella *giurisprudenza*;
- dalla possibilità di bilanciare l’assenza di *subalternità* con le maggiori conoscenze tecni-

che, atte a tutelare maggiormente la posizione di garanzia che grava sull’azienda.

A ben vedere, tale conclusione viene altresì supportata dal c.d. *principio di non contraddizione* – la cui applicabilità alla materia è stata a più riprese sostenuta altresì dalla giurisprudenza – ai sensi del quale uno stesso ordinamento “non può nella sua unitarietà, imporre o consentire ed al contempo vietare il medesimo fatto, senza rinnegare sé stesso”¹⁰. Con ciò a dire che se tale possibilità – di *delega esterna* – viene concessa dagli istituti previsti in tema di *sicurezza ed igiene sul lavoro*¹¹, non può al contempo essere vietata per il settore *ambientale*, salvo il incorrere in una antinomia dell’ordinamento stesso.

Va da sé che tale eventualità – seppur astrattamente lecita – si palesa di difficile realizzabilità pratica.

Invero, nonostante l’indubbio vantaggio di potersi avvalere di una *impresa esterna* dotata di autonomia *tecnica* e *gestionale* e di superiori competenze specifiche, non può sottacersi la perdurante presenza di un *obbligo di vigilanza* in capo al *delegante*, nonostante la *delega*.

È opinione maggioritaria in dottrina e letteratura che, ai fini della validità della *delega* e della sua efficacia come scriminante della responsabilità penale in capo ai vertici aziendali, non è sufficiente che vengano rispettati i requisiti e condizioni di conferimento, ma deve essere altresì esclusa in capo al delegante l’inosservanza dell’*obbligo di vigilanza*¹².

Nello specifico, la Suprema Corte chiarisce la portata dell’*obbligo di vigilanza* dalla cui inosservanza deriva la c.d. *culpa in vigilando*, sancendo che: “L’inerzia colpevole - nei reati contravvenzionali - va commisurata con il criterio del consenso: all’inerzia rispetto al dovere di attivazione imposto dalla legge deve affiancarsi non la conoscenza effettiva, bensì la mera conoscibilità intesa quale potere dovere di conoscere una situazione di cui si ha l’obbligo di conoscenza”¹³.

La *delega di funzioni*, pertanto, non ha un’efficacia scriminante assoluta, perdurando in capo al delegante un *obbligo di vigilanza*, inteso come *potere/dovere* di conoscenza di una situazione che si ha l’obbligo

9 T. Vittorelli, “*profili penali della delega di funzioni. L’organizzazione aziendale nei settori della sicurezza, del lavoro, dell’ambiente e degli obblighi tributari*”, Giuffrè, ed. 2008.

10 Cass. Pen., Sez. III, Sent. 2 luglio 2015 n. 27862.

11 Cfr. art. 31 (*servizio di prevenzione e protezione*) D.Lgs 81/2008, il quale specificatamente consente la nomina di un RSPP esterno.

12 Infatti, i vertici aziendali deleganti non possono, in virtù del divieto di totale derogabilità della posizione di garanzia, disinteressarsi dell’operato del delegato, ma hanno l’obbligo giuridico di *vigilanza e controllo*, mantenendo una *posizione di garanzia* primaria, dalla quale è derivata quella del delegato. (Cfr. *ex multis* Cass. sez. IV pen., sent. n. 13726 del 25 giugno 1990; Cass. sez. III pen., sent. n. 16474 del 27 gennaio 2003; P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Giuffrè editore, seconda edizione).

13 Cass. Sez. III pen., sent. 6176 del 29 maggio 2000.

di Giulia Ursino

DELEGHE

giuridico di conoscere.

Ebbene, è evidente come tale *obbligo* di vigilanza risulta di ben più ardua realizzazione, laddove riferito ad un soggetto esterno alla compagine aziendale. Con la conseguenza di aumentare esponenzialmente le situazioni suscettibili di integrare una ipotesi di *culpa in vigilando*.

CONCLUSIONI

In assenza di indicazioni normative o giurisprudenziale contrarie, nulla vieta la possibilità di ricorrere a una *delega esterna* anche di *funzioni ambientali*.

Tale soluzione, tuttavia - sebbene astrattamente lecita - si palesa di difficile realizzazione pratica, stante anche il perdurante *obbligo di vigilanza* che grava sul soggetto delegante e che potrà essere più difficilmente adempiuto nei confronti di un soggetto esterno alla compagine aziendale.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

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

BOLOGNA • 31 Maggio 2018 ore 09.30-13.30



COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

DOCENTE DEL CORSO

Avv. Daniele Carissimi

I NOSTRI SCONTI

- 20%

per tutti i nuovi abbonati
alla rivista
"Ambiente Legale Digesta"

- 10%

iscrizioni di gruppo
(2 o più persone)
provenienti dalla stessa azienda

- 5%

ex corsisti
Ambiente Legale

La Delega Esterna di Funzioni Ambientali: ipotesi concreta o mera finzione?

I NOSTRI CORSI DI AGGIORNAMENTO

- *Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni*
- *La corretta Gestione dei Rifiuti: tra normativa e prassi*

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*.

SCONTI

- 20%

per tutti i nuovi abbonati alla rivista
"Ambiente Legale Digesta"

- 10%

iscrizioni di gruppo (2 o più persone)
provenienti dalla stessa azienda

- 5%

ex corsisti Ambiente Legale

*Il Produttore di Rifiuti tra regole,
responsabilità e sanzioni*

149,00 (IVA esclusa)

LE DATE

Milano	6	Giugno 2018
Bologna	7	Giugno 2018
Roma	12	Giugno 2018

*La corretta Gestione dei Rifiuti:
tra normativa e prassi*

199,00 (IVA esclusa)

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore
Avvocato partner Studio Legale Carissimi

www.ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

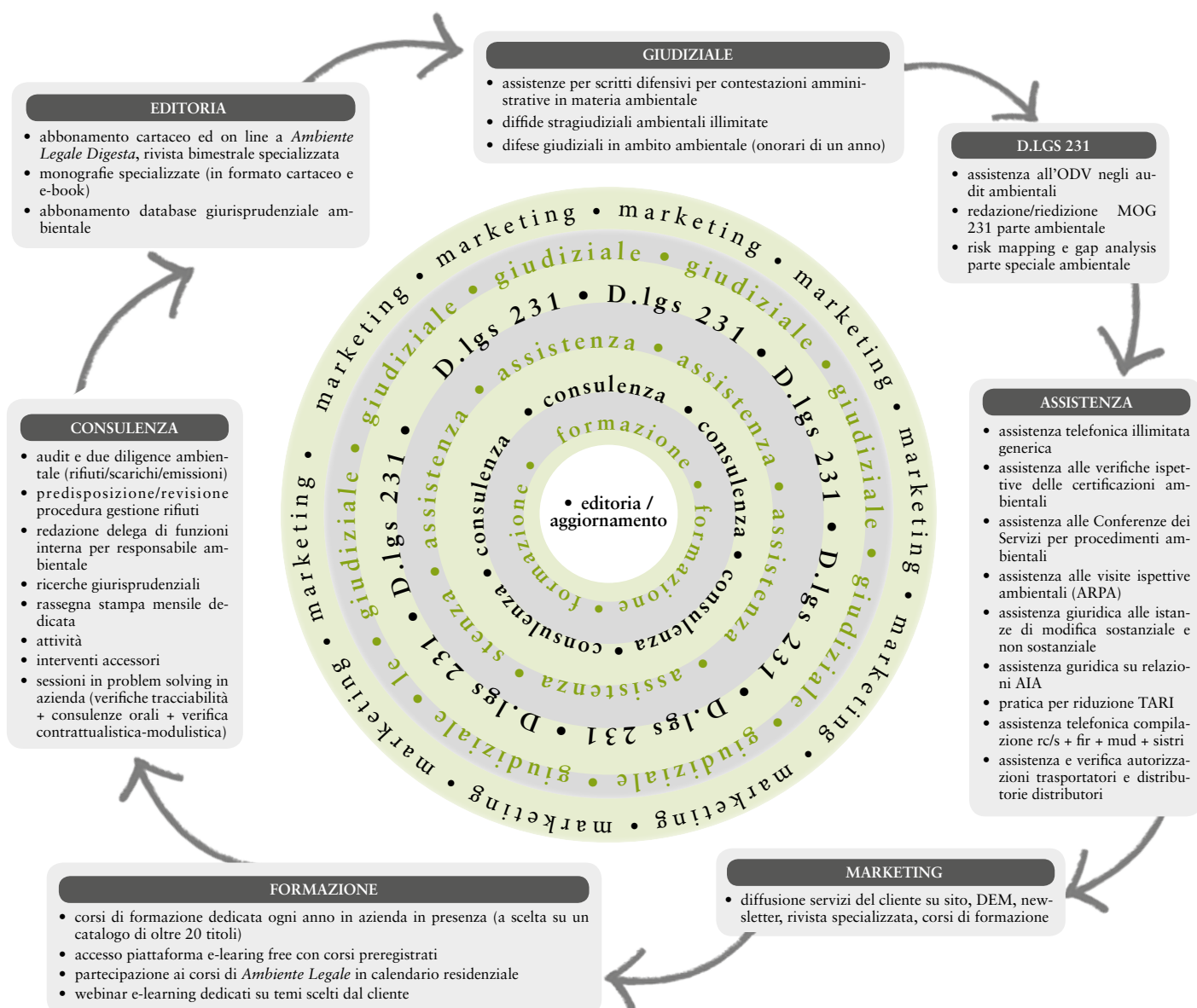
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 341
 - 4.1.1. Penale 342
 - 4.1.2. Amministrativo 346
 - 4.1.3. D. Lgs. 231/01 349
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 350
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.2. L'iscrizione di imprese non appartenenti all'Unione Europea nella categoria 6 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali di *Emiliano Bergonzoni* 354
- **4.3. Quesiti**
a cura dello Studio Legale *Carissimi Avv. Daniele & altri STP* 395
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.2. L'ANAC incontra la 231: il punto sulla determina 1134 del novembre 2017 di *Lucia Giulivi* 418

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	342
• 4.1.1.9. Cass. Pen., Sez. III, del 30 gennaio 2018, n. 4181	342
• 4.1.1.10. Cass. Pen., Sez. III, del 24 gennaio 2018, n. 3299	342
• 4.1.1.11. Cass. Pen., Sez. III, del 2 febbraio 2018, n. 5075	343
• 4.1.1.12. Cass. Pen., Sez. III, del 14 febbraio 2018, n. 6998	343
• 4.1.1.13. Cass. Pen., Sez. III, del 30 gennaio 2018, n. 4200	344
• 4.1.1.14. Cass. Pen., Sez. III, del 18 gennaio 2018, n. 1951	344
• 4.1.1.15. Cass. Pen., Sez. III, dell'11 gennaio 2018, n. 791	345
• 4.1.1.16. Cass. Pen., Sez. III, del 5 marzo 2018, n. 9879	345
• 4.1.2. Amministrativo	346
• 4.1.2.9. Cons. Stato, Sez. IV, del 28 febbraio 2018, n. 1229	346
• 4.1.2.10. Tar Veneto, Sez. II, del 13 dicembre 2017, n. 1140	346
• 4.1.2.11. Tar Piemonte, Sez. I, del 22 gennaio 2018, n. 99	347
• 4.1.2.12. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, del 19 gennaio 2018, n. 174	347
• 4.1.2.13. Cons. Stato, Sez. IV, del 28 febbraio 2018, n. 1240	348
• 4.1.2.14. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, del 19 febbraio 2018, n. 455	348
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	349
• 4.1.3.3. Cass. Pen., Sez. III, del 12 febbraio 2018, n. 6742	349
• 4.1.3.4. Cass. Pen., Sez. III, del 28 febbraio 2018, n. 9072	349
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	350
• 4.1.4.5. Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 28 febbraio 2018, causa C-577/16	350
• 4.1.4.6. Corte di Giustizia Europea, Sez. X, del 22 febbraio 2018, causa C-185/17	350
• 4.1.4.7. Corte di Giustizia Europea, Sez. III, del 22 febbraio 2018, causa C-328/16	351
• 4.1.4.8. Corte di Giustizia Europea, Sez. IV, del 20 dicembre 2017, C-677/15 P	351
• 4.1.4.9. Corte di Giustizia Europea, Ordinanza, Sez. VI, del 23 novembre 2017, causa C-486/17	352
• 4.1.4.10. Corte di Giustizia Europea, del 15 marzo 2018, Sez. IX, causa C-104/17	352

DEPOSITO TEMPORANEO

Deposito temporaneo – Onere della prova - Luogo di produzione.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 30 gennaio 2018, n. 4181**

In materia di reati ambientali, l'onere della prova in ordine alla sussistenza delle condizioni fissate dall'art. 183 del D.Lgs. n. 152 del 2006 per la liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, grava sul produttore dei rifiuti, in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria.

Nella vigenza del testo dell'art.183 lett. *bb*) antecedente alle modifiche apportate dalla L. 6.8.2015 n.125, il luogo di produzione dei rifiuti rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo è stato ritenuto non solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello in disponibilità dell'impresa produttrice nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato a quello di produzione. Ad integrare la nozione di collegamento funzionale infatti concorre non soltanto dal punto di vista spaziale la contiguità dell'area a tal fine utilizzata rispetto a quella di produzione dei rifiuti, ma altresì la destinazione originaria della medesima in ragione dello strumento urbanistico e dell'assenza di una sua autonoma utilizzazione in concreto diversa da quella accertata.

DEFINIZIONI

Nozione di rifiuto – Valutazione sulla scorta di dati obbiettivi – Non accettabilità della valutazione soggettiva – Irrilevanza del dato dell'utilizzazione economica.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 24 gennaio 2018, n. 3299**

Deve ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva in merito alla natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obbiettivi che definiscano la condotta del detentore in relazione a tale bene ovvero sulla scorta di un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, inerente, appunto, alla necessità di disfarsi del suddetto materiale.

La verifica di tale qualificazione deve essere operata sulla base di elementi di carattere obbiettivo, quali la oggettività dei materiali in questione, la loro eterogeneità, non rispondente ad alcun ragionevole criterio merceologico, e le condizioni in cui gli stessi sono detenuti nonché con eventuale riferimento alle circostanze nelle quali l'originario produttore se ne era disfatto e alle modalità in cui ciò è avvenuto. Non rileva, pertanto, che detti materiali siano, almeno in parte, ancora suscettibili di utilizzazione economica attraverso la loro cessione a titolo oneroso, poiché tale evenienza non esclude comunque la loro natura di rifiuto.

La procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale (di cui all'art. 252, c. 1-2-3-4 del d.lgs n. 152/06) ne evidenzia la potenziale contaminazione, con la conseguenza che il presupposto indicato dall'art. 242 D.Lgs. 152/06 del *"verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito"* che obbliga all'attivazione delle procedure operative ed amministrative indicate nel medesimo articolo resta assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale, giungendo anche a ritenere che l'edificabilità delle aree ricomprese nel sito inquinato d'interesse nazionale è subordinata alla completa bonifica dei suoli.

Ne consegue che la inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale ne presuppone la potenziale contaminazione rendendola soggetta a caratterizzazione.

BONIFICHE

4.1.1.11.

Procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale – Inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale - Potenziale contaminazione - Caratterizzazione.

Cass. Pen., Sez. III,
del 2 febbraio 2018, n. 5075

L'art. 101 del D.Lgs. n. 152/06 è stato innovato dalla I. 28 dicembre 2015, n. 221, che vi ha inserito il comma *7-bis* ai sensi del quale l'assimilazione alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, delle acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari: a) opera soltanto ai fini dello scarico in pubblica fognatura; b) non interviene in modo automatico, sol perché si tratti di acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari, risultando invero necessario che ricorrano le numerose condizioni di cui alla seconda parte della norma stessa, il cui solo consente di sottrarre lo scarico delle acque in esame alla disciplina ordinaria di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006 in tema di scarichi industriali.

L'intervento normativo è volto sì ad agevolare un particolarissimo settore produttivo, di sicura rilevanza economica specie in determinate aree del Paese, ma solo in presenza di ben definiti presupposti necessari a giustificare la previsione derogatoria stessa.

Affinché una determinata sostanza od oggetto possa considerarsi un sottoprodotto e non già un rifiuto è necessario che soddisfi le condizioni fissate dall'art.184-*bis* del D.Lgs. 152/2006.

SCARICHI

4.1.1.12.

Acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari - Assimilazione alle acque reflue domestiche ai fini dello scarico in pubblica fognatura – Art. 101, c. *7-bis* del D.Lgs. n. 152/06.

Cass. Pen., Sez. III,
del 14 febbraio 2018, n. 6998

4.1.1.13. SOTTOPRODOTTO

Materiali da demolizione - Non possono, a monte, essere ricompresi nel novero dei sottoprodotti- Art. 184, comma 3 lett. b) del D.Lgs. 152/2006 - Art. 184-bis lett. a) del D.Lgs. n. 152/06.

Cass. Pen., Sez. III,
del 30 gennaio 2018, n. 4200

I materiali da demolizione non possono, a monte, essere ricompresi nel novero dei sottoprodotti non soltanto perché l'art. 184, comma 3 lett. b) d. lgs. 152/2006 li qualifica espressamente come rifiuti speciali, ma soprattutto perché **non derivano da un processo di produzione** così come richiesto dall'art. 184-bis lett. a), ovvero sia da un'attività chiaramente finalizzata alla realizzazione di un qualcosa ottenuto attraverso la lavorazione o la trasformazione di altri materiali, e dunque non costituendo un *quid novi* derivante dall'elaborazione del prodotto originario. Di conseguenza *la demolizione di un edificio, che può avvenire per motivi diversi, non è finalizzata alla produzione di alcunché, bensì all'eliminazione dell'edificio medesimo, né può assumere rilevanza il fatto che la demolizione sia finalizzata alla realizzazione di un nuovo edificio, che non può essere considerato il prodotto finale della demolizione, in quanto tale attività non costituisce il prodromo di una costruzione, che può essere effettuata anche indipendentemente da precedenti demolizioni.*

Ne deriva quindi che gli sfabbricidi, indipendentemente dall'attività probatoria svolta dall'interessato, debbano sempre essere considerati rifiuti.

4.1.1.14. TRACCIABILITÀ

Trasporto di rifiuti pericolosi senza FIR ovvero con formulario recante dati incompleti o inesatti - Art. 4, c.2 del D.Lgs. 7 luglio 2011, n. 121 - Natura di norma innovativa e non interpretativa.

Cass. Pen., Sez. III,
del 18 gennaio 2018, n. 1951

In tema di trasporto di rifiuti pericolosi eseguito senza formulario ovvero con formulario recante dati incompleti o inesatti, la disposizione prevista dall'art. 4, comma secondo, D.Lgs. 7 luglio 2011, n. 121, che ha differito la parziale depenalizzazione conseguente al D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ha natura di norma innovativa e non interpretativa, e, conseguentemente, non si applica ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore (16 agosto 2011).

Gli elementi costitutivi del traffico illecito di rifiuti vengono così individuati: finalità di conseguire un ingiusto profitto; pluralità delle operazioni e l'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate; cessione, la ricezione, il trasporto, l'esportazione, l'importazione, o comunque la gestione di rifiuti; abusività di tali attività; ingente quantitativo di tali rifiuti.

La sussistenza di tali elementi costituisce il discrimine fra la fattispecie di cui all'art. 260, e quella di cui al precedente art. 256, c. 1, che, invece, non richiede né dolo specifico di profitto, né predisposizione di mezzi o la continuità della condotta, né ingente quantitativo di rifiuti. Nel traffico illecito di rifiuti non esiste quale presupposto né il danno ambientale, né la minaccia grave di tale danno, perché la previsione di ripristino ambientale contenuta nell'art. 260, c. 4, si riferisce alla sola eventualità in cui il danno o il pericolo si siano effettivamente verificati e non muta, perciò, la natura del reato, da reato di pericolo presunto a reato di danno e, pertanto, non assume specifico rilievo, ai fini della sussistenza del reato, il carattere pericoloso o non pericoloso dei rifiuti gestiti.

SANZIONI

4.1.1.15.

Discrimine tra delitto di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 256, comma 1 (attività di gestione non autorizzata).

Cass. Pen., Sez. III,
dell'11 gennaio 2018, n. 791

Il concetto di gestione di una discarica abusiva deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente. Di conseguenza, devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano a mantenere tali, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso (Sez. 3, n. 12159 del 15/12/2016, dep. 2017, Messina e altri, Rv. 270354).

DISCARICHE

4.1.1.16.

Discarica abusiva – Concetto ampio.

Cass. Pen., Sez. III,
del 5 marzo 2018, n. 9879

END OF WASTE

Art. 6 della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE- Cessazione della qualifica di rifiuto - Riserva alla normativa comunitaria - In assenza di previsioni comunitarie gli Stati membri possono valutare caso per caso la possibile cessazione.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 28 febbraio 2018, n. 1229

La disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto è riservata alla normativa comunitaria, nondimeno questa ha consentito che, in assenza di proprie previsioni, gli Stati membri possano valutare caso per caso tale possibile cessazione – si ripete, solo in assenza di indicazioni comunitarie e, dunque, non in contrasto con le stesse – dandone informazione alla Commissione.

Il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva 2008/98, lo “Stato”, che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione. La stessa Direttiva UE, quindi, non riconosce il potere di valutazione “*caso per caso*” ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all’intero territorio di uno Stato membro. Laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.

AUTORIZZAZIONI

Valenza edilizia dell’autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

Tar Veneto, Sez. II,
del 13 dicembre 2017,
n. 1140

La pendenza di un nuovo procedimento, ai sensi dell’art. 208 del d. lgs. n. 152/06, può valere ad autorizzare dal punto di vista edilizio dei manufatti che dovranno essere costruiti (per l’esercizio dell’impianto) in seguito al rilascio dell’autorizzazione.

Tuttavia, qualora si tratti di manufatti che sono stati già costruiti sulla base dell’autorizzazione annullata, non può essere utilizzata la valenza edilizia (e in variante alla pianificazione urbanistica) dell’autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n° 152 del 2006.

Tale valenza edilizia è eccezionale e pertanto non può essere applicata oltre i casi considerati dallo stesso art. 208 (art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale), che sono solo i casi in cui le opere siano da eseguirsi dopo il rilascio dell’autorizzazione.

Il principio di precauzione di cui all'art. 3-ter del d.lgs. n 152/06 fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione; l'applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali. La valutazione di tali rischi deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana.

DISCARICHE

4.1.2.11.

Procedimento che autorizza discarica per rifiuti non pericolosi - Principio di precauzione - Art. 3-ter del D.Lgs. n 152/06.

Tar Piemonte, Sez. I,
del 22 gennaio 2018, n. 99

L'art. 242, comma 7, del D.Lgs. n. 156/2006 prevede un termine di sei mesi per la presentazione di un progetto di bonifica. Nel caso di specie l'assegnazione di un termine di soli trenta giorni per la presentazione di un progetto di bonifica del sito appare manifestamente irragionevole, tenuto conto che l'intervento dovrebbe riguardare un sito con problematiche ambientali che sono, notoriamente, di enorme complessità.

BONIFICHE

4.1.2.12.

Progetto di bonifica – Presentazione - Termine.

Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I,
del 19 gennaio 2018, n. 174

4.1.2.13.

AUTORIZZAZIONI

VIA - Natura del potere e l'ampia latitudine della discrezionalità esercitata dall'amministrazione in sede di VIA.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 28 febbraio 2018, n. 1240

La valutazione di impatto ambientale non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma deve implicare la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto - alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. "*opzione zero*" - il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socioeconomica perseguita.

Circa l'esatta individuazione della natura del potere e l'ampia latitudine della discrezionalità esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, si conferma la natura ampiamente discrezionale delle scelte effettuate, giustificate alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti.

4.1.2.14.

COMPETENZA

Bonifica siti contaminati - Riparto di competenza tra livello statale e livello locale di governo.

Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, del 19 febbraio 2018, n. 455

Quanto al riparto di competenza tra livello statale e livello locale di governo, il legislatore ha delineato per le attività di bonifica, da disporre all'esito della complessa attività istruttoria diretta a verificare il superamento nell'area interessata dei valori delle CSR (concentrazioni soglia di rischio), una procedura ordinaria, di competenza della Regione - cui spetta l'approvazione del progetto di bonifica, previa attivazione della conferenza di servizi; cfr. art. 240 co. 7 e 13 - e della Provincia, cui spettano le indagini ed attività istruttorie, con l'ausilio tecnico dell'agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente, nonché la certificazione finale di avvenuta bonifica. (cfr. art. 242 co. 12 e 13 D.Lgs. 152/2006).

In ossequio al principio di sussidiarietà verticale, vi è anche una disciplina speciale per i siti riconosciuti di "*interesse nazionale*". In tal caso, le funzioni di amministrazione attiva sono attribuite, non alla Regione, ma al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive (art. 252 co. 4 D.Lgs. 152/2006).

In tema di responsabilità dipendente da reato degli enti e persone giuridiche, il Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 53, prevede la misura cautelare del sequestro preventivo in funzione di confisca sia nella forma diretta avente ad oggetto il prezzo o il profitto del reato (Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 19, comma 1) sia nella forma per equivalente (Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 19, comma 2).

Il comma 1 bis del predetto articolo 53 (inserito con la L. n. 125 del 2013 di conversione del Decreto Legge n. 101 del 2013) regola specificamente il caso in cui il sequestro eseguito ai fini della confisca per equivalente prevista dall'articolo 19, comma 2 abbia ad oggetto *“società, aziende, ovvero beni, ivi compresi titoli, nonché quote azionarie o liquidità anche in deposito”*, e prevede che siffatta ipotesi *“il custode amministratore giudiziario ne consente l'utilizzo e la gestione agli organi societari esclusivamente al fine di garantire la continuità e lo sviluppo aziendali, esercitando poteri di vigilanza e riferendone all'autorità giudiziaria”*. La ratio di tale disposizione è evidentemente quella di evitare che la disposta misura cautelare possa paralizzare l'ordinaria attività aziendale pregiudicandone la continuità e lo sviluppo e la funzione assegnata al custode amministratore giudiziario è quella di vigilare sull'utilizzo e sulla gestione dell'azienda e di riferirne all'autorità giudiziaria. La nomina dell'amministratore giudiziario è, dunque, presupposto imprescindibile per l'esercizio dell'attività aziendale e nel caso in cui venga omessa la parte interessata ha un onere di impulso di adire il giudice che procede, ai sensi del Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 47.

SANZIONI

4.1.3.3

Responsabilità da reato degli enti e persone giuridiche - Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 53 - Sequestro eseguito ai fini della confisca per equivalente.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 febbraio 2018 n. 6742

In tema di responsabilità degli enti, in presenza di una sentenza di applicazione della particolare tenuità del fatto, nei confronti della persona fisica responsabile della commissione del reato, il giudice deve procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e nel cui vantaggio il reato fu commesso; accertamento di responsabilità che non può prescindere da una opportuna verifica della sussistenza in concreto del fatto reato, in quanto l'applicazione dell'art. 131 bis, cod. pen. non esclude la responsabilità dell'ente, in via astratta, ma la stessa deve essere accertata effettivamente in concreto; non potendosi utilizzare, allo scopo, automaticamente la decisione di applicazione della particolare tenuità del fatto, emessa nei confronti della persona fisica.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.4

Art. 256, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 152/2006 - Responsabilità dell'ente - D.Lgs. n. 231/2001 - Applicazione della particolare tenuità del fatto nei confronti dell'imputato.

Cass. Pen., Sez. III,
del 28 febbraio 2018, n. 9072

Sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra nell'Unione europea – Direttiva 2003/87/CE – Sfera di applicazione – Articolo 2, paragrafo 1 – Allegato I.

Corte di Giustizia Europea,
Sez. I, del 28 febbraio 2018,
causa C-577/16

L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, dev'essere interpretato nel senso che un impianto di produzione di polimeri, in particolare di policarbonato, come quello oggetto del procedimento principale, cui il calore necessario ai fini della produzione venga fornito da un impianto terzo, non ricade nel sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra istituito dalla direttiva medesima qualora non generi emissioni dirette di CO₂.

Classificazione delle merci – Norma europea armonizzata EN 590:2013 – Sottovoce 2710 19 43 della nomenclatura combinata – Criteri rilevanti per la classificazione di una merce come oli da gas.

Corte di Giustizia Europea,
Sez. X, del 22 febbraio 2018,
causa C-185/17

La nomenclatura combinata di cui all'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune, nella sua versione risultante dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1101/2014 della Commissione, del 16 ottobre 2014, deve essere interpretata nel senso che un olio minerale, come quello in causa nel procedimento principale, non può, a causa delle sue caratteristiche di distillazione, essere classificato tra gli oli da gas nella sottovoce 2710 19 43 di tale nomenclatura, anche qualora tale olio soddisfi i requisiti di cui alla norma armonizzata EN 590, nella sua versione del mese di settembre 2013, relativi ad oli da gas destinati ai climi artici o con inverni rigidi.

Lo scarico di acque reflue non trattate in superficie provoca un inquinamento caratterizzato da uno squilibrio dell'ossigeno, mentre l'apporto di sostanze nutritive nuoce, in particolare, alla qualità delle masse di acque di superficie e dei relativi ecosistemi. Inoltre, lo scarico di tali acque reflue urbane potrebbe avere ripercussioni rilevanti.

Per quanto riguarda le acque reflue urbane che hanno subito unicamente un trattamento insufficiente, la Commissione sottolinea che il solo ricorso a un trattamento secondario¹ non è sufficiente ad impedire ogni rischio di inquinamento e di deterioramento della qualità dell'acqua nonché degli ecosistemi vicini se le acque ricevute sono state riconosciute costitutive di una zona sensibile, conformemente all'articolo 5 della direttiva 91/271 sulla salute pubblica.

¹ Art. 3 paragrafo 1 della direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

SCARICHI

4.1.4.7.

Direttiva 91/271/CEE – Trattamento delle acque reflue urbane – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Mancata esecuzione – Articolo 260, paragrafo 2, TFUE – Sanzioni pecuniarie.

Corte di Giustizia Europea, Sez. III, del 22 febbraio 2018, causa C-328/16

Un'amministrazione aggiudicatrice non può applicare regole di ponderazione o sottocriteri per i criteri di aggiudicazione che non abbia preventivamente portato a conoscenza degli offerenti.

Nondimeno, un'amministrazione aggiudicatrice può determinare, dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte, coefficienti di ponderazione dei sottocriteri corrispondenti sostanzialmente ai criteri previamente resi noti agli offerenti. Tale determinazione ex post deve tuttavia soddisfare tre condizioni, ossia, essa non deve, in primo luogo, modificare i criteri di aggiudicazione dell'appalto definiti nel capitolato d'oneri o nel bando di gara, in secondo luogo, contenere elementi che, se fossero stati noti al momento della preparazione delle offerte, avrebbero potuto influenzare tale preparazione e, in terzo luogo, essere stata adottata senza tener conto di elementi che possano avere un effetto discriminatorio nei confronti di uno degli offerenti.

APPALTI

4.1.4.8.

Appalti pubblici di servizi – Prestazione di servizi esterni per la gestione di programmi e progetti nonché per la consulenza tecnica nel settore delle tecnologie dell'informazione – Criteri di aggiudicazione.

Corte di Giustizia Europea, Sez. IV, del 20 dicembre 2017, C-677/15 P

Appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 4 – Importo delle soglie degli appalti pubblici – Appalti che possono presentare un interesse transfrontaliero certo.

Corte di Giustizia Europea, Ordinanza, Sez. VI, del 23 novembre 2017, causa C-486/17

L'aggiudicazione degli appalti che, in considerazione del loro valore, non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici è tuttavia soggetta alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato FUE, in particolare ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione a motivo della cittadinanza, nonché all'obbligo di trasparenza che ne deriva, purché tali appalti presentino un interesse transfrontaliero certo.

Per quanto riguarda i criteri oggettivi atti a indicare l'esistenza di un interesse transfrontaliero criteri del genere potrebbero sostanzarsi, in particolare, nell'importo di una certa consistenza dell'appalto in questione, in combinazione con il luogo di esecuzione dei lavori o, ancora, nelle caratteristiche tecniche dell'appalto e nelle caratteristiche specifiche dei prodotti in causa. A tal riguardo, si può altresì tenere conto dell'esistenza di denunce presentate da operatori ubicati in altri Stati membri, purché sia accertato che queste ultime sono reali e non fittizie.

Direttiva 94/62/CE – Imballaggi e rifiuti di imballaggio – Recupero e riciclaggio dei rifiuti – Principio chi inquina paga.

Corte di Giustizia Europea, del 15 marzo 2018, Sez. IX, causa C-104/17

L'articolo 15 della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, e il principio cosiddetto "*chi inquina paga*" che esso attua non ostano a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che impone un contributo a un operatore economico che non interviene sugli imballaggi che immette sul mercato, calcolato in base alla differenza di peso tra, da un lato, la quantità di rifiuti di imballaggio che corrisponde agli obiettivi minimi di recupero energetico e di recupero mediante riciclaggio e, dall'altro, la quantità di rifiuti di imballaggio effettivamente recuperata o riciclata.

4.2.

SOMMARIO

- **4.2.2. L'iscrizione di imprese non appartenenti all'Unione Europea nella categoria 6 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali**
di *Emiliano Bergonzoni* 354

“L’iscrizione di imprese non appartenenti all’Unione Europea nella categoria 6 dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali”

di **EMILIANO BERGONZONI**

Segretario Sezione Emilia-Romagna
Albo Nazionale Gestori Ambientali

Le imprese che intendono effettuare esclusivamente trasporti transfrontalieri da/per l'Italia devono iscriversi nella categoria 6 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Lo ha disposto l'art. 194 c. 3 del D.lgs. n.152/2006 (modificato dal d.lgs. n.205/2010):

“Fatte salve le norme che disciplinano il trasporto internazionale di merci, le imprese che effettuano il trasporto transfrontaliero nel territorio italiano sono iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212. L'iscrizione all'Albo, qualora effettuata per il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri, non è subordinata alla prestazione delle garanzie finanziarie di cui al comma 10 del medesimo articolo 212.”

L'art. 8 c. 1 lett. f) del D.M. 120/2014 (*Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*) ha successivamente definito la categoria 6 dedicandola alle **imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti** (di cui al citato articolo).

L'obbligo di iscrizione all'Albo riguarda quindi le **imprese estere** che effettuano trasporti transfronta-

lieri di rifiuti:

- verso una destinazione italiana con provenienza estera (UE o extra UE);
- verso una destinazione estera (UE o extra UE) con provenienza italiana;
- transitanti sul territorio italiano.

L'adempimento è legato alla fase del trasporto sul territorio italiano e non concerne né la parte di trasporto che si svolge al di fuori dei confini italiani, né la parte doganale della spedizione dei rifiuti.

L'obbligo riguarda anche le **imprese italiane** che svolgono esclusivamente il trasporto transfrontaliero di rifiuti. Perché “*esclusivamente*”? Perché le imprese italiane che effettuano trasporti di rifiuti all'interno del territorio italiano sono già soggette alle disposizioni dell'art. 212 del D.lgs. 152/2006, quindi sono tenute all'iscrizione all'Albo Gestori ambientali nelle categorie 1 o 4 o 5 e di conseguenza non devono iscriversi anche nella categoria 6 (che è per l'appunto dedicata *esclusivamente* ai trasporti transfrontalieri di rifiuti). In questo modo è stato evitato un doppio adempimento per la medesima attività delle imprese di trasporto.

Per tutti i dettagli sui requisiti e sulle modalità di

ALBO

iscrizione nella categoria 6 può essere utile consultare Ambiente Legale Digesta – Anno 1 – n. 3 – Novembre-Dicembre 2016, 4.2 *Il punto sull'Albo*.

La categoria 6 è stata attivata il 15 ottobre 2016 e da tale data sono seguite circolari applicative di chiarimento da parte del Comitato Nazionale dell'Albo.

Con deliberazione n. 1 del 22 gennaio 2018 il Comitato Nazionale è nuovamente intervenuto nel campo dei trasporti transfrontalieri per introdurre una modulistica differenziata per i soggetti non appartenenti all'Unione Europea e per i soggetti non autorizzati a soggiornare sul territorio italiano.

Prima di affrontare le novità introdotte occorre illustrare le motivazioni di tale cambiamento.

Legalizzazione di firma e traduzione in lingua italiana

A livello generale, nell'ordinamento italiano, le firme sugli atti e documenti formati all'estero e da valere nello Stato italiano devono essere legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero (cfr. art. 33 c.2 del DPR n.445/2000), a meno che non siano in vigore leggi o accordi internazionali che abbiano istituito l'esenzione dall'obbligo della legalizzazione.

Inoltre, se il documento da produrre all'Albo è redatto in lingua straniera allora *“deve essere allegata una traduzione in lingua italiana certificata conforme al testo straniero dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare, ovvero da un traduttore ufficiale.”* (si veda art. 33 c. 3 del DPR 445/2000).

Questo significa che prima di presentare all'Albo un atto formato all'estero (ad esempio un certificato del casellario di giudiziale) occorre ottenere la sua legalizzazione e poi la sua traduzione in italiano.

È importante chiarire cosa sia la legalizzazione di firma di un documento; essa è definita dall'art. 1 c. 1 lett. l) del DPR 445/2000 come: *“l'attestazione ufficiale della legale qualità di chi ha apposto la propria firma sopra atti, certificati, copie ed estratti, nonché dell'autenticità della firma stessa”*.

Nell'esempio del certificato del casellario giudiziale, la legalizzazione della firma attesterà l'autenticità della firma del funzionario dell'autorità estera che ha rilasciato e sottoscritto tale certificato.

La legalizzazione deve essere effettuata dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero, ma occorre tenere presente che le norme relative alla legalizzazione possono cambiare in base agli Stati esteri da cui il documento ufficiale proviene.

L'Italia ha sottoscritto la Convenzione de l'Aia del 5 ottobre 1961 relativa all'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri. In tutti i paesi

che hanno firmato tale convenzione internazionale, la legalizzazione degli atti e documenti rilasciati da autorità estere è sostituita dall'apposizione della *“apostille de l'Aja”*. Di conseguenza, le imprese provenienti da uno dei paesi che hanno aderito alla Convenzione dell'Aja devono rivolgersi alla competente autorità del proprio paese per ottenere l'apposizione dell'apostille sul documento da presentare in Italia all'Albo.

Sul sito ufficiale della Convenzione

<https://www.hcch.net/en/instruments/specialised-sections/apostille>

è possibile consultare l'elenco aggiornato dei paesi che l'hanno sottoscritta. Per ogni paese è indicata l'autorità abilitata all'apposizione dell'apostille sugli atti e documenti pubblici formati in quel paese.

Le imprese che provengono dai paesi che non hanno aderito alla Convenzione de l'Aja devono legalizzare i documenti esteri recandosi presso la Rappresentanza consolare o diplomatica italiana nel proprio paese per chiedere la legalizzazione della documentazione da presentare all'Albo.

L'Italia ha infine sottoscritto accordi bilaterali o altre convenzioni internazionali in base ai quali i documenti rilasciati dai paesi esteri firmatari sono completamente esenti da legalizzazione. In altri casi, ha siglato accordi che hanno previsto l'esenzione dalla legalizzazione per gli atti redatti da rappresentanti diplomatici e consolari di determinati paesi.

Pertanto, visto che possono essere stati sottoscritti accordi internazionali di esenzione dalla legalizzazione o di sostituzione con l'Apostille de l'Aja, le imprese estere che intendono presentare domanda di iscrizione all'Albo devono approfondire tale aspetto presso le autorità competenti del proprio paese.

È fondamentale tenere in considerazione che la legalizzazione e la traduzione in italiano sono due passaggi diversi, aventi due scopi diversi e non è detto che siano entrambi necessari; dipende dal paese di provenienza del documento da far valere nello stato italiano e dalla lingua utilizzata nell'emissione di tale documento.

Questi aspetti relativi alla legalizzazione e alla traduzione in lingua italiana sono stati evidenziati anche con circolare del Comitato Nazionale n. 149 del 2 febbraio 2017.

Dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà

Nell'allegato A della deliberazione n. 3 del 2016 sono contenuti il modulo di domanda di iscrizione all'Albo nella categoria 6 e l'elenco della documentazione da allegare.

Le imprese estere devono presentare tutta la documentazione necessaria all'iscrizione con traduzione

L'iscrizione di imprese non appartenenti all'unione europea nella categoria 6 dell'Albo

ALBO

giurata in lingua italiana, corredata dalla dichiarazione di conformità all'originale sottoscritta dal legale rappresentante (ai sensi dell'art. 47 del DPR n.445/2000).

Nell'allegato A della deliberazione n. 4 del 2016 è contenuto il modulo di domanda di variazione dell'iscrizione in categoria 6 e nell'allegato B è contenuta la dichiarazione relativa alla domanda di variazione per incremento della dotazione dei veicoli (ai sensi dell'art. 18 c. 2 del DM 120/2014).

L'allegato alla circolare del Comitato Nazionale n. 149 del 2 febbraio 2017 contiene la dichiarazione relativa a diversi requisiti di iscrizione all'Albo per la categoria 6.

Tutte le dichiarazioni che sono state citate sono redatte ai sensi degli articoli 46 e 47 del DPR 445/2000 e quindi sono dichiarazioni sostitutive di certificazione (art. 46¹) o dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (art. 47²).

Le prime vengono presentate in sostituzione delle

1 D.P.R. 28-12-2000 n. 445

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa

Articolo 46 - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni

1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:

- a) data e il luogo di nascita;
- b) residenza;
- c) cittadinanza;
- d) godimento dei diritti civili e politici;
- e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- f) stato di famiglia;
- g) esistenza in vita;
- h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
- i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- l) appartenenza a ordini professionali;
- m) titolo di studio, esami sostenuti;
- n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
- p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
- q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;
- r) stato di disoccupazione;
- s) qualità di pensionato e categoria di pensione;
- t) qualità di studente;
- u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
- v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
- z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
- aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa; ⁽¹⁴⁵⁾
- bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali;
- bb-bis) di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; ⁽¹⁴⁶⁾
- cc) qualità di vivente a carico;
- dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
- ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

2 D.P.R. 28-12-2000 n. 445

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa

Articolo 47 - Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà

1. L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38.
2. La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.
3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. (R)
4. Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva.

ALBO

normali certificazioni di stati, qualità personali e fatti elencati nell'art. 46 (es. data e luogo di nascita).

Le seconde sostituiscono atti di notorietà concernenti stati, qualità personali o fatti che sono a diretta conoscenza dell'interessato e che non sono espressamente indicati nell'art. 46.

Tenuto conto che la categoria 6 riguarda principalmente imprese estere occorre chiedersi chi è legittimato a effettuare tali dichiarazioni previste dall'ordinamento giuridico italiano.

Lo stesso DPR 445/2000 prevede all'art. 3 c. 1 che:

“1. Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea.”

Quindi le disposizioni contenute negli art. 46 e 47 relative alle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà sono applicabili alle imprese aventi sede legale in uno dei paesi dell'Unione Europea, che possono rendere dichiarazioni all'Albo ai fini dell'iscrizione o delle variazioni in categoria 6.

Per le imprese non aventi sede legale in nessuno dei paesi dell'Unione Europea occorre continuare la lettura dell'art. 3.

“2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani.”

Questo comma però non può applicarsi alle istanze per la categoria 6 poiché esse conterranno dichiarazioni riguardanti stati, qualità personali e fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici esteri. Bisogna considerare i successivi commi dell'art. 3:

“3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'I-

talia ed il Paese di provenienza del dichiarante.

4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri.”

È per questo che la circolare n. 149 del 2 febbraio 2017 conclude che *“i soggetti non appartenenti all'Unione possono presentare le dichiarazioni in questione solo se autorizzati a soggiornare nel territorio italiano e, pertanto, non possono essere presentate le dichiarazioni rese da imprese che hanno sede legale al di fuori dell'Unione Europea e il cui legale rappresentante non sia autorizzato a soggiornare in Italia.”*

Pertanto, le dichiarazioni sostitutive citate all'inizio del presente paragrafo possono essere presentate all'Albo solo da parte di imprese dell'Unione Europea.

Deliberazione del Comitato Nazionale n. 1 del 22 gennaio 2018

Per i motivi esposti, si è reso necessario regolare le iscrizioni e le variazioni dei soggetti non appartenenti all'Unione Europea e il Comitato Nazionale vi ha provveduto con la deliberazione n. 1 del 22 gennaio 2018. L'allegato A contiene il modello di iscrizione all'Albo e l'allegato B il modello di variazione dell'iscrizione all'Albo.

Le domande inviate da parte di soggetti non appartenenti all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio italiano non potranno contenere dichiarazioni rilasciate ai sensi degli art. 46 e 47 del DPR 445/2000. La documentazione deve essere prodotta con traduzione giurata in lingua italiana e legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero.

L'allegato C della deliberazione contiene lo schema di attestazione di idoneità dei veicoli da iscrivere all'Albo. Rimane valido quanto esplicito prima in merito alla legalizzazione e alla traduzione giurata in italiano.

SCHEMA RIASSUNTIVO DELLE ISCRIZIONI IN CATEGORIA 6

Soggetto interessato	Iscrizione in categoria 6	Variazione in categoria 6
Impresa avente sede legale in uno dei paesi dell'Unione Europea	Allegato A alla deliberazione 3/2016, allegato alla circolare n. 149/2017	Allegato A alla deliberazione 4/2016, Allegato B alla deliberazione 4/2016 per l'inserimento di veicoli, Allegato alla circolare n. 149/2017
Impresa avente sede legale al di fuori dell'Unione Europea e legale rappresentante autorizzato a soggiornare in Italia	Allegato A alla deliberazione 3/2016, allegato alla circolare n. 149/2017	Allegato A alla deliberazione 4/2016, Allegato B alla deliberazione 4/2016 per l'inserimento di veicoli, allegato alla circolare n. 149/2017
Impresa avente sede legale al di fuori dell'Unione Europea e legale rappresentante non autorizzato a soggiornare in Italia	Allegato A alla deliberazione 1/2018, Allegato C alla deliberazione 1/2018 per l'attestazione di idoneità veicoli	Allegato B alla deliberazione 1/2018, Allegato C alla deliberazione 1/2018 per l'attestazione di idoneità veicoli

L'iscrizione di imprese non appartenenti all'unione europea nella categoria 6 dell'Albo

ALBO

Prot. n. 01/ALBO/CN

22 GENNAIO 2018



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione del 22 gennaio 2018.

Modelli di domanda di iscrizione e variazione nella categoria 6 presentate da soggetti non appartenenti all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio Italiano.

**IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 194, comma 3, come modificato dall'articolo 17 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, il quale ha disposto l'obbligo d'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, in proseguo denominato Albo, per le imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti sul territorio italiano;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ed in particolare l'articolo 3 commi 2 e 3;

Visto il decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante il regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale gestori ambientali e, in particolare, l'articolo 8, comma 1, lettera f), che ha istituito la categoria 6, relativa alle imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti, nonché gli articoli 9, 10, 11 e 15, comma 4;

Vista la propria deliberazione n. 6 del 9 settembre 2014, recante il modello di attestazione dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare di cui l'articolo 15, comma 3, lettera a), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 giugno 2014, n. 120

Vista la propria deliberazione n. 3 del 13 luglio 2016, recante criteri, requisiti e modalità per l'iscrizione all'Albo nella categoria 6 delle imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti sul territorio italiano;

Vista, altresì, la propria deliberazione n. 4 del 13 luglio 2016, recante la modulistica relativa alle variazioni dell'iscrizione all'Albo nella categoria 6;

Considerato che, ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 la possibilità di presentare dichiarazioni sostitutive ai sensi degli articoli 46 e 47 dello stesso D.P.R. riguarda solo i soggetti aventi sede legale in uno dei paesi dell'Unione Europea;

Considerato che, ai sensi dello stesso articolo 3, commi 2 e 3, del D.P.R. 445/2000, i soggetti non appartenenti all'Unione Europea possono presentare le dichiarazioni in questione solo se in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio italiano;



Ritenuto, dunque, di dover definire la modulistica per la presentazione delle domande di iscrizione e variazione da parte di soggetti non appartenenti all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio Italiano.

DELIBERA

Articolo 1

(Modelli di iscrizione e variazione)

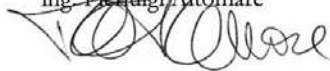
1. Nel caso di domande sottoscritte da soggetti non appartenenti all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio Italiano, i modelli di iscrizione e variazione sono approvati secondo lo schema riportato negli allegati "A" e "B".
2. La documentazione richiesta dovrà essere prodotta con traduzione giurata in lingua italiana ed essere legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero.

Articolo 2

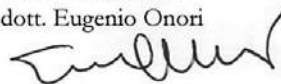
(Attestazione dell'idoneità dei veicoli)

1. Nel caso di attestazione dell'idoneità dei veicoli di cui all'articolo 15, comma 4, lettera b), del D.M. 120/2014, presentata, in qualità di responsabile tecnico, dal titolare/legale rappresentante dell'impresa non appartenente all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio Italiano, il modello di attestazione è approvato secondo lo schema contenuto nell'allegato "C".

IL SEGRETARIO
ing. Pierluigi Altomare



IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori



ALBO

ALLEGATO "A"
Iscrizioni extra UE

Modello domanda d'iscrizione nella categoria 6.

(Presentato da soggetti non appartenenti all'Unione Europea e non in possesso di autorizzazione a soggiornare nel territorio Italiano.)

Marca da bollo
Valore corrente*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE.....

DOMANDA DI ISCRIZIONE

Il sottoscritto:....., nato/a a,
Stato il, con cittadinanza,
residente in Stato, Provincia,
Comune in via/piazza,
n.,

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa /ente:

con sede legale in

Stato Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

chiede l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali presso la Sezione
regionale/provinciale di nella categoria 6, classe:

Cat	Descrizione Attività	Classi						Documentazione da allegare
6	Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti	A	B	C	D	E	F	Sezione A

Classi	Quantità annua complessivamente trattata
A	superiore o uguale a 200.000 t.
B	superiore o uguale a 60.000 t. inferiore a 200.000 t.
C	superiore o uguale a 15.000 t. inferiore a 60.000 t.
D	superiore o uguale a 6.000 t. inferiore a 15.000 t.
E	superiore o uguale a 3.000 t. inferiore a 6.000 t.
F	inferiore a 3.000 t.





ATTESTA

a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 10, comma 2, del D.M. 3 giugno 2014, n. 120;

b)

- ☐ che l'impresa ha eletto domicilio in Italia presso
 in Provincia Comune CAP
 Via n.
 Telefono Fax
 Email
 PEC

oppure

- ☐ ha eletto domicilio mediante indirizzo di posta elettronica certificata PEC.....
 intestata all'impresa.

c) di impiegare il seguente numero complessivo di addetti

d) di essere in possesso di autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci n.
 del rilasciata da

e) di nominare, quale responsabile tecnico,

1. il Sig./la Sig.ra, nato a
 Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;
 2. il Sig./la Sig.ra, nato a
 Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

f) che l'impresa intende trasportare i seguenti rifiuti con i seguenti veicoli:

1. Classificazione
 Numero di targa:
 Numero di telaio:
 Titolo disponibilità veicolo¹ ☐ PROPRIETÀ
☐ ☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

2. Classificazione
 Numero di targa:
 Numero di telaio:

¹ Specificare se il veicolo è di **proprietà** dell'impresa oppure indicare se è tenuto in **usufrutto**, con patto di **riservato dominio**, **leasing**, **locazione senza conducente**, **comodato senza conducente** (in tali ipotesi è necessario indicare la data di scadenza del titolo di disponibilità) o altre forme di disponibilità come previste dal Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009.

ALBO

Titolo disponibilità veicolo¹☐ PROPRIETÀ☐☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

g) che le informazioni sopra riportate corrispondono al vero.

Data.....

Titolare/Legale rappresentante

.....

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento	_____	n.	_____
rilasciato il	____/____/____	da	_____
		Scadenza	_____



**SEZIONE A: DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE ALLA DOMANDA D'ISCRIZIONE
NELLA CATEGORIA 6**

La presente domanda di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali consta di:

- copia di un documento di identità del titolare o del/dei legale/i rappresentante/i in corso di validità;
- attestazione del titolare/legale rappresentante dell'impresa in qualità di responsabile tecnico, dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare di cui all'articolo 15, comma 4, lettera b), del D.M. 120/2014 e alla deliberazione n. 1 del 22 gennaio 2018;
- copie fronte/retro delle carte di circolazione dei veicoli;
- qualora i veicoli non siano di proprietà dell'impresa non comunitaria che chiede l'iscrizione all'Albo, copia dei titoli attestanti la disponibilità esclusiva degli stessi;
- copia dell'autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci;
- documentazione di cui all'articolo 11, comma 2, del D.M. 120/2014 (volume d'affari, capacità contributiva ai fini dell'I.V.A., patrimonio, bilanci o idonei affidamenti bancari);
- attestazione di pagamento dei diritti di segreteria;
- certificazione di cui all'articolo 10, comma 2, lettera b), del DM 120/2014 rilasciata dall'autorità competente attestante i dati anagrafici, sede, legali rappresentati, compagine sociale ed attività svolta dall'impresa e la sussistenza dell'eventuale stato di liquidazione, di procedure concorsuali o altra situazione equivalente a carico dell'impresa;
- documentazione attestante che ciascun legale rappresentante non sia in stato di interdizione, inabilitazione o di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- documentazione attestante la regolarità dell'impresa con il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali a favore dei lavoratori secondo la legislazione italiana o dello stato di residenza;
- documentazione equivalente al certificato generale del casellario giudiziario relativo a ciascun legale rappresentante.;

La suddetta documentazione deve essere prodotta con traduzione giurata in lingua italiana ed essere legalizzata dalle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero.



6

ALBO

ALLEGATO "B"
Variazioni extra UE

Marca da bollo
Valore corrente

*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE

DOMANDA DI

☐ VARIAZIONE ☐ CANCELLAZIONE

SOTTOSCRITTA DA SOGGETTI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA E NON
IN POSSESSO DI AUTORIZZAZIONE A SOGGIORNARE NEL TERRITORIO ITALIANO.

Il sottoscritto:

..... nato/a a, Stato
il, con cittadinanza, residente in
Stato, Provincia
Comune, via/piazza
n.,

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa /ente:

con sede legale in

Stato Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

PEC

Iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6, classe



COMUNICA DI VOLER EFFETTUARE LE SEGUENTI VARIAZIONI:

- ☐ **VARIAZIONE ANAGRAFICA** (denominazione sociale, indirizzo sede legale, sede secondaria o domicilio o PEC, legale rappresentante / soci, ecc.) come di seguito specificato:

.....

.....

.....

- ☐ **CANCELLAZIONE DALL'ALBO**

- ☐ **VARIAZIONE DELLA CLASSE DI ISCRIZIONE** (indicare la classe di iscrizione per cui è presentata domanda di variazione dell'iscrizione):

Cat	Descrizione Attività	Classi					
6	Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti	A	B	C	D	E	F

- ☐ **INSERIMENTO DI TIPOLOGIE DI RIFIUTI:**

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti			

Per i seguenti veicoli:

1. Numero di targa: Numero di telaio

2. Numero di targa: Numero di telaio

- ☐ **CANCELLAZIONE DI TIPOLOGIE DI RIFIUTI**

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti			

Per i seguenti veicoli:

1. Numero di targa: Numero di telaio

2. Numero di targa: Numero di telaio

3. Numero di targa: Numero di telaio



ALBO

☐ **NOMINA DEL RESPONSABILE TECNICO:**

1. il Sig./la Sig.ra, nato a,
Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

2. il Sig./la Sig.ra, nato a,
Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

☐ sostituzione ☐ integrazione

☐ **REVOCA DEL RESPONSABILE TECNICO:**

1. il Sig./la Sig.ra, nato a,
Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

2. il Sig./la Sig.ra, nato a,
Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

☐ **INSERIMENTO VEICOLI:**

1. Classificazione

Numero di targa: Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo¹ ☐ PROPRIETÀ
☐ ☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

2. Classificazione

Numero di targa: Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo¹ ☐ PROPRIETÀ
☐ ☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

¹ Specificare se il veicolo è di proprietà dell'impresa oppure indicare se è tenuto in usufrutto, con patto di riservato dominio, leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente (in tali ipotesi è necessario indicare la data di scadenza del titolo di disponibilità) o altre forme di disponibilità come previste dal Regolamento n. 1071/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009.



ALBO

☐ **NUOVA IMMATRICOLAZIONE DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo telaio da targa a targa
2. Classificazione veicolo telaio da targa a targa
3. Classificazione veicolo telaio da targa a targa

☐ **CANCELLAZIONE DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe
2. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe
3. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe

☐ **CAMBIO D'USO DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo targa categoria classe
2. Classificazione veicolo targa categoria classe
3. Classificazione veicolo targa categoria classe

IL DICHIARANTE

DATA _____

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento _____ n. _____
rilasciato il ____ / ____ / ____ da _____ Scadenza _____



10

ALBO

ALLEGATO "C"

**SCHEMA DI ATTESTAZIONE DELL'IDONEITA' DEI VEICOLI/CARROZZERIE
MOBILI REDATTA AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 3, LETTERA A), DEL D.M. 3
GIUGNO 2014, N. 120 DA SOGGETTI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA
E NON IN POSSESSO DI AUTORIZZAZIONE A SOGGIORNARE NEL TERRITORIO
ITALIANO.**

Il sottoscritto _____, Codice fiscale (se disponibile) _____

Responsabile tecnico dell'impresa/ente _____ Codice fiscale o VAT _____

Premesso che la citata impresa/ente

- ☐ **INTENDE** conseguire l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6, classe _____
- ☐ **E' GIÀ ISCRITTA** all'Albo nazionale gestori ambientali al n° _____ nella categoria 6, classe _____

ED ALLO SCOPO INTENDE PROCEDERE A:

- ☐ Iscrizione nuovi veicoli/carrozzerie mobili
- ☐ Integrazione codici EER
- ☐ Modifica attrezzatura veicoli

ATTESTA QUANTO SEGUE:

CARATTERISTICHE DEL VEICOLO/CARROZZERIA MOBILE ⁱ

(compilare solo per i veicoli)

1. classificazione veicolo;
2. fabbrica/tipo;
3. targa;
4. telaio;
5. omologazione;
6. anno prima immatricolazione;
7. portata kg ;
8. massa totale a terra kg;
9. uso proprio/uso terzi;
10. dispositivi di sicurezza indipendenti da errore umano ;
11. revisione (art. 80 Codice della Strada);
12. il veicolo è a norma ADR (ove previsto).





(compilare sia per veicoli che per le carrozzerie mobili)

1. descrizione del veicolo e della carrozzeria;
2. attrezzature installate;
3. presenza di coperture;
4. materiale e spessore delle pareti;
5. dispositivo/sistema di carico e scarico dei rifiuti;
6. possibilità di bonifica;
7. possibilità di fenditure nelle giunzioni;
8. ogni altro elemento ritenuto utile dal responsabile tecnico.

**CON DETTO VEICOLO/CARROZZERIA MOBILE SI INTENDONO TRASPORTARE I
SEGUENTI RIFIUTI:ⁱⁱ**

CATEGORIA 6 (Trasporto transfrontaliero di rifiuti) - Allegato

- Verificate le caratteristiche del veicolo/carrozzeria mobile;
- effettuate le prove di funzionamento dei dispositivi delle trasmissioni elettriche, idrauliche e pneumatiche, delle attrezzature ausiliarie necessarie per il carico e lo scarico dei rifiuti;
- verificato che il veicolo/carrozzeria mobile dispone delle attrezzature d'emergenza, dell'etichettatura fissa, dei pannelli e dei segnali previsti dal Codice della Strada e dalla disciplina sul trasporto dei rifiuti, dei dispositivi di sicurezza indipendenti da errore umano;

DICHIARA

**CHE IL VEICOLO/LA CARROZZERIA MOBILE INDICATO/A SOPRA, E' IDONEO/A
AL TRASPORTO DEI RIFIUTI INDICATI IN ALLEGATO**

DICHIARA INOLTRE

(solo nel caso che i veicoli siano destinati al trasporto di cose in conto proprio)

- che il veicolo immatricolato ad uso proprio esegue trasporti funzionali all'attività dell'impresa come risulta dall'iscrizione al Registro delle Imprese (per i veicoli aventi massa complessiva fino a 6000 kg).

Data

Firma

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento n. rilasciato il ____/____/____ da
--

Allegare fotocopia di un documento di identità

NOTE

i L'attestazione deve fare riferimento alle seguenti caratteristiche generali dei veicoli, delle carrozzerie e degli imballaggi in relazione allo stato fisico dei rifiuti trasportati:

- 1) Qualora le tipologie dei rifiuti da trasportare rientrino nel campo di applicazione della disciplina sul trasporto delle merci pericolose (ADR), il trasporto deve avvenire con le modalità di cui all'articolo 168 del Codice della Strada e del D.Lgs. del 27 gennaio 2010, n. 35.
- 2) Qualora le tipologie di rifiuti da trasportare non rientrino nel campo di applicazione delle merci pericolose (ADR), le carrozzerie devono avere, in relazione allo stato fisico dei rifiuti da trasportare, le seguenti caratteristiche:

ALBO

- a) Rifiuti allo stato liquido e fangoso. Possono essere trasportati con:
- cisterne per spurgo pozzi neri (approvate dai competenti uffici dell'UMC e munite di idoneo titolo autorizzativo) ovvero cisterne attrezzate con idonee apparecchiature per il carico e lo scarico. Possono essere utilizzate, altresì, cisterne per il trasporto di merci pericolose alle condizioni indicate dal progettista e/o dal costruttore;
 - veicoli furgonati o cassonati, a condizione che i rifiuti vengano confinati all'interno di appositi imballaggi in buono stato di conservazione, a tenuta e la cui compatibilità chimico-fisica con il contenuto venga dichiarata dal responsabile tecnico.
- b) Rifiuti solidi, granulari o pulvirulenti. Possono essere trasportati con carrozzerie aventi le seguenti caratteristiche:
- non deteriorabili in relazione al tipo di trasporto da effettuare ed alla durata e frequenza di uso nei limiti della normale utilizzazione del mezzo;
 - essere facilmente bonificabili (es.: mediante getti di acqua e vapore, etc.);
 - consentire facilmente il carico e lo scarico;
 - essere a tenuta con possibilità di aperture che evitino il formarsi di sovrappressioni interne.

L'attestazione deve specificare gli imballaggi che si intendono utilizzare in relazione al singolo stato fisico dei rifiuti descrivendone le caratteristiche e dichiarandone la compatibilità chimico-fisica con il contenuto.

ii In allegato all'attestazione il responsabile tecnico deve riportare, per ciascun veicolo, i rifiuti di cui all'elenco europeo dei rifiuti in ordine numerico crescente, con descrizione per i codici che terminano con le cifre 99. Deve essere indicato lo stato fisico, utilizzando le sottostanti tipologie:

SOLIDO PULVIRULENTO = (SP)
 SOLIDO NON PULVIRULENTO = (SNP)
 FANGOSO PALABILE = (FP)
 LIQUIDO = (L)



ALBO



Roma, **- 2 FEB. 2017**
Prot. n. **143/ALBO/PRES**

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI
DI CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Applicazione disposizioni delibera n. 3 del 13 luglio 2016 (documentazione richiesta per l'iscrizione all'Albo nella categoria 6).

Con riferimento alle disposizioni emanate con la delibera n. 3 del 13 luglio 2016, il Comitato nazionale, anche a seguito del confronto con le rappresentanze diplomatiche degli Stati interessati e le associazioni di categoria degli autotrasportatori stabiliti nei vari Stati dell'Unione europea, ha ritenuto opportuno diramare i seguenti chiarimenti.

1) La delibera n.3/2016 dispone che la documentazione redatta in lingua straniera deve essere prodotta con traduzione giurata in lingua italiana e deve essere corredata dalla dichiarazione di conformità all'originale resa dal legale rappresentante ai sensi dell'articolo 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

In proposito si specifica che il D.P.R. 445/2000, all'articolo 33, commi 2 e 5, prevede che le firme sugli atti e documenti formati all'estero da autorità estere e da valere nello Stato italiano debbano essere legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero, fatte salve le esenzioni dall'obbligo della legalizzazione stabilite da leggi o da accordi internazionali; sul punto, infatti, vigono numerose disposizioni quali, ad esempio, quelle derivanti da specifici accordi bilaterali relativi all'esenzione da qualsiasi forma di legalizzazione stipulati dallo Stato italiano con taluni Stati, oppure la disciplina specifica dell'Apostille introdotta dalla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961. L'impresa interessata all'iscrizione è tenuta, pertanto, ad informarsi presso l'autorità competente del proprio Stato in merito alla necessità (o meno) e alle relative modalità di legalizzazione dei documenti formati nello Stato di provenienza. La Sezione regionale verifica, per i documenti formati da autorità estere e presentati ai fini dell'iscrizione all'Albo, la necessità o meno del menzionato requisito di legalizzazione, le cui modalità di apposizione e formalizzazione rientrano nella competenza delle autorità a ciò designate.

I commi 3 e 5 dello stesso articolo 33 del D.P.R. 445/2000, stabiliscono, inoltre, che ai documenti redatti in lingua straniera deve essere allegata una traduzione in lingua italiana certificata conforme al testo straniero dalla competente rappresentanza diplomatica o consolare, oppure da un traduttore ufficiale, ove previsto. Sono fatte salve le esenzioni dall'obbligo della traduzione stabilite da leggi o da accordi internazionali.



Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

ALBO

2) Traduzione giurata di documenti redatti secondo un medesimo modello.

Si ritiene che, nel caso di documenti redatti secondo un medesimo modello o schema (ad esempio carte di circolazione dei veicoli), sia sufficiente la traduzione di un solo documento per tutti quelli della stessa tipologia.

3) Traduzione giurata dei contratti di disponibilità dei veicoli.

Qualora il richiedente l'iscrizione sia soggetto diverso dall'intestatario della carta di circolazione, si ritiene sufficiente la presentazione di traduzioni giurate di estratti dei contratti (leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente) che attestino la disponibilità del veicolo in capo al richiedente l'iscrizione stessa. Detti estratti devono riportare tutti i seguenti dati:

- a) i nominativi del locatario o del comodatario e del locatore o del comodante,
- b) l'oggetto e la durata del contratto,
- c) i dati di identificazione del veicolo,
- d) la clausola in base alla quale il veicolo rimane nella piena ed esclusiva disponibilità dell'impresa che lo utilizza per tutta la durata del contratto.

4) Considerata l'eterogeneità dei vari ordinamenti in ordine all'emissione di taluni documenti si ritiene possibile la presentazione di dichiarazione, resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000, che attesti:

- a) la compagine sociale, il codice fiscale, se disponibile, o il codice VAT e la sussistenza dell'eventuale stato di liquidazione, di procedure concorsuali o altra situazione equivalente a carico dell'impresa;
- b) che ciascun legale rappresentante non sia in stato di interdizione, inabilitazione o di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- c) la regolarità dell'impresa con il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali a favore dei lavoratori secondo la legislazione dello stato di residenza.

Per le suddette dichiarazioni deve essere utilizzato il modello allegato alla presente direttiva.

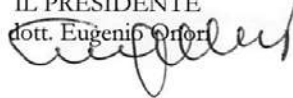
Si precisa che, ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. 445/2000, la possibilità di presentare le dichiarazioni ai sensi degli articoli 46 e 47 dello stesso D.P.R., riguarda solo i soggetti aventi sede legale in uno dei paesi dell'Unione Europea. Ai sensi dei commi 2 e 3, dello stesso articolo 3, i soggetti non appartenenti all'Unione possono presentare le dichiarazioni in questione solo se autorizzati a soggiornare nel territorio italiano e, pertanto, non possono essere presentate le dichiarazioni rese da imprese che hanno sede legale al di fuori dell'Unione Europea e il cui legale rappresentante non sia autorizzato a soggiornare in Italia.

Si fa presente, infine, che le suddette dichiarazioni sono sottoposte a controllo da parte delle Sezioni regionali e provinciali ai sensi dell'art. 71 dello stesso DPR 445/2000 e della delibera del Comitato nazionale 22 aprile 2015, n. 1.

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri



IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Orfani



Spazio Riservato All'Ufficio n. Pratica _____
--

ISCRIZIONE/RINNOVO DELL'ISCRIZIONE

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA'
(articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445)

**DICHIARAZIONI RELATIVE AI REQUISITI DI CUI ALL'ARTICOLO 10, COMMA 2,
 LETTERE b), c), e), g), DEL DECRETO 3 GIUGNO 2014, N. 120.**

Il sottoscritto, codice fiscale (se disponibile).....,

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa /ente:
 codice fiscale (se disponibile) / VAT (nel caso di imprese estere).....

**consapevole della responsabilità penale e delle conseguenti sanzioni cui può andare incontro
 in caso di falsa dichiarazione, ai sensi dell'articolo 76 del Decreto del Presidente della
 Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché della decadenza dei benefici eventualmente
 conseguiti a seguito del provvedimento adottato, così come previsto dall'art. 75 del decreto
 stesso.**

DICHIARA

ai sensi degli articoli 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445,
 che:

- ☐ non si trova in stato di interdizione o inabilitazione ovvero di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- ☐ è in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato di residenza;
 Nominativo e indirizzo dell'ente competente al rilascio della relativa certificazione
- ☐ non si trova, in sede di prima iscrizione, in stato di liquidazione o non è, comunque, soggetto ad una procedura concorsuale o a qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione del proprio Stato di stabilimento.
 Nominativo e indirizzo dell'ente competente al rilascio della relativa certificazione
- ☐ la compagine sociale della società è composta dai seguenti soggetti:

Nome e cognome, nato a, Prov.
, Stato il residente in
 Prov., Stato, via/Piazza, n.

Nome e cognome, nato a, Prov.
, Stato il residente in



ALBO

Prov., Stato, via/Piazza, n.

Nome e cognome, nato a, Prov., Stato il residente in, Prov., Stato, via/Piazza, n.

Denominazione società (nel caso di socio di maggioranza)¹, sede legale, Stato, Prov., Comune, ..., via, n.

Nominativo e indirizzo dell'ente competente al rilascio della relativa certificazione

Letto, confermato e sottoscritto.

Luogo e data

Il dichiarante

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento	n.
rilasciato il ____/____/____ da	Scadenza

Allegare copia del documento di identità

**INFORMATIVA AI SENSI DELL'ART. 13 del Decreto Legislativo 196/2003
(TUTELA DELLA PRIVACY)**

Ai sensi e per gli effetti della Legge 196/2003 e successive modifiche ed integrazioni con riferimento ai procedimenti relativi alle istanze, domande e richieste presentate dinanzi a questi uffici, La informiamo che:

- Le finalità del trattamento dei dati personali richiesti sono le seguenti: procedimenti amministrativi di iscrizione, variazione e cancellazione, nonché ogni altro adempimento di legge e di regolamento inerente attività degli uffici e servizi dell'Area amministrativa ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. 196/2003 e sue successive modificazioni;
- Le modalità del trattamento sono le seguenti: modalità telematica, su supporto informatico e/o su supporto cartaceo, ad opera di soggetti autorizzati all'assolvimento di tali compiti e con l'impiego di misure di sicurezza atte a garantire la riservatezza dei dati e ad evitare l'accesso a personale o soggetti non autorizzati;
- Il conferimento dei dati è obbligatorio; in caso di eventuale rifiuto a fornire le informazioni richieste, la domanda non potrà subire richiesta di integrazione e/o non potrà essere accolta ai sensi della normativa vigente;
- I soggetti e le categorie di soggetti ai quali i dati possono essere comunicati sono: Enti Pubblici, persone fisiche, altri soggetti privati;
- L'interessato potrà esercitare tutti i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. 196/2003 che prevede la disciplina del diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Titolare dei trattamenti sopraindicati è la Camera di Commercio di

¹ Nel caso di società di capitale con numero di soci pari o inferiore a 4 e il cui socio di maggioranza sia una società, è necessario allegare certificazione di cui all'art. 10, comma 2, lettera b), del DM 120/2014 attestante i dati anagrafici e sede, legali rappresentati della società stessa.



Prot. n. 04/ALBO/CN



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione n. 4 del 13 luglio 2016.

Modulistica relativa alle variazioni dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6 (imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

.

**IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare, l'articolo 194, comma 3, come modificato dall'articolo 17 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, il quale ha disposto l'obbligo d'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, per le imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti sul territorio italiano;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali;

Visto, in particolare, l'articolo 18 del citato decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale dispone che le imprese e gli enti sono tenuti a comunicare alla Sezione regionale o provinciale competente ogni atto o fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo entro trenta giorni dal suo verificarsi e che la stessa Sezione regionale delibera sulla comunicazione di variazione.

Visto, altresì, l'articolo 18 del predetto decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale dispone che, nel caso di variazione per incremento della dotazione dei veicoli, le imprese, ai fini dell'immediata utilizzazione dei veicoli stessi, allegano alla comunicazione di variazione una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il modello approvato con deliberazione del Comitato nazionale;

Vista la propria deliberazione n. 3 del 13 luglio 2016, recante criteri, requisiti e modalità per l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6;

Ritenuto, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera h), del decreto 3 giugno 2014, n. 120, di approvare il modello di variazione dell'iscrizione all'Albo nella categoria 6, nonché il modello di dichiarazione

1

Delibera n. 4 del 13 luglio 2016

ALBO

sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'articolo 18, comma 2, dello stesso decreto 3 giugno 2014, n. 120, e il modello di accettazione della dichiarazione stessa;

DELIBERA

1. Il modello di domanda di variazione dell'iscrizione all'Albo nella categoria 6 è approvato nella forma di cui all'allegato "A".
2. Il modello di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'articolo 18, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, e il modello di accettazione della stessa dichiarazione sono approvati nella forma di cui all'allegato "B".

Il Segretario
Anna Silvestri

Il Presidente
dott. Eugenio Onori

ALLEGATO "A"

Marca da bollo Valore corrente

***Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare***

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE

DOMANDA DI

☐ VARIAZIONE ☐ CANCELLAZIONE

Il sottoscritto:

..... nato/a a, Stato
il, con cittadinanza, residente in
Stato, Provincia,
Comune, via/piazza,
n., codice fiscale (se disponibile),

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa /ente:

codice fiscale (se disponibile) / VAT

con sede legale in

Stato Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

PEC

Iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6, classe

Consapevole della responsabilità penale e delle conseguenti sanzioni cui può andare incontro in caso di falsa dichiarazione, ai sensi degli articoli 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e succ. mod. e int., nonché della decadenza dei benefici eventualmente conseguiti a seguito del provvedimento adottato, così come previsto dall'art. 75 del decreto stesso.

3

ALBO

COMUNICA DI VOLER EFFETTUARE LE SEGUENTI VARIAZIONI:

- ☐ **VARIAZIONE ANAGRAFICA** (denominazione sociale, indirizzo sede legale, sede secondaria o domicilio o PEC, legale rappresentante / soci, ecc.) come di seguito specificato:

.....

- ☐ **CANCELLAZIONE DALL'ALBO**

- ☐ **VARIAZIONE DELLA CLASSE DI ISCRIZIONE** (indicare la classe di iscrizione per cui è presentata domanda di variazione dell'iscrizione):

Cat	Descrizione Attività	Classi					
6	Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti	A	B	C	D	E	F

- ☐ **INSERIMENTO DI TIPOLOGIE DI RIFIUTI:**

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti			

Per i seguenti veicoli:

1. Numero di targa: Numero di telaio

2. Numero di targa: Numero di telaio

- ☐ **CANCELLAZIONE DI TIPOLOGIE DI RIFIUTI**

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti			

Per i seguenti veicoli:

1. Numero di targa: Numero di telaio

2. Numero di targa: Numero di telaio

3. Numero di targa: Numero di telaio

☐ **NOMINA DEL RESPONSABILE TECNICO:**

1. il Sig./la Sig.ra , nato a ,
Stato , il , titolare/legale rappresentante della stessa impresa;
2. il Sig./la Sig.ra , nato a ,
Stato , il , titolare/legale rappresentante della stessa impresa;
- ☐ **sostituzione** ☐ **integrazione**

☐ **REVOCA DEL RESPONSABILE TECNICO:**

1. il Sig./la Sig.ra , nato a ,
Stato , il , titolare/legale rappresentante della stessa impresa;
2. il Sig./la Sig.ra , nato a ,
Stato , il , titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

☐ **INSERIMENTO VEICOLI:**

1. Classificazione

Numero di targa: Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo¹ ☐ PROPRIETÀ
 ☐ ☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

2. Classificazione

Numero di targa: Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo¹ ☐ PROPRIETÀ
 ☐ ☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

¹ Specificare se il veicolo è di **proprietà** dell'impresa oppure indicare se è tenuto in **usufrutto, con patto di riservato dominio, leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente** (in tali ipotesi è necessario **indicare la data di scadenza del titolo di disponibilità**).

ALBO

☐ **NUOVA IMMATRICOLAZIONE DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo telaio da targa a targa
2. Classificazione veicolo telaio da targa a targa
3. Classificazione veicolo telaio da targa a targa

☐ **CANCELLAZIONE DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe
2. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe
3. Classificazione veicolo targa telaio dalla categoria... classe

☐ **CAMBIO D'USO DEI SEGUENTI VEICOLI:**

1. Classificazione veicolo targa categoria..... classe
2. Classificazione veicolo targa categoria..... classe
3. Classificazione veicolo targa categoria..... classe

IL DICHIARANTE

DATA _____

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento rilasciato il	_____ / _____ / _____ da	n. _____	Scadenza _____
----------------------------	--------------------------	----------	----------------

ALLEGATO "B"

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE / PROVINCIALE DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI ATTO NOTORIO
(Artt. 46 e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)DICHIARAZIONE RELATIVA ALLA DOMANDA DI VARIAZIONE PER
INCREMENTO DELLA DOTAZIONE DEI VEICOLI
DELL'IMPRESA*Il sottoscritto:*

Cognome	Nome	Codice fiscale	Carica

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa:

Codice fiscale (se disponibile)/VAT

Consapevole della responsabilità penale e delle conseguenti sanzioni cui può andare incontro in caso di falsa dichiarazione, ai sensi degli articoli 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e succ. mod. e int., nonché della decadenza dei benefici eventualmente conseguiti a seguito del provvedimento adottato, così come previsto dall'art. 75 del decreto stesso

DICHIARA

1. di richiedere, ai sensi dell'art. 18, comma 2, del D.M. 3 giugno 2014, n. 120 e della deliberazione del Comitato nazionale n. 3 del 13 luglio 2016.

☐ l'inserimento del/i seguente/i veicolo/i☐ la nuova immatricolazione del/i seguente/i veicolo/i

2. che il/i veicolo/i:

- è/sono in regola con la vigente normativa in materia di autotrasporto di cose e è/sono tecnicamente idoneo/i al trasporto dei rifiuti già autorizzati nella/le categoria/e e rispettano le prescrizioni contenute nella ricevuta di iscrizione o nel/i provvedimento/i d'iscrizione

Allega la documentazione prevista.

7

ALBO

ELENCO DEI VEICOLI DA INTEGRARE NELL'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 6

Targa	Nuova targa (reimmatricolazioni)	Classificazione veicolo (autocarro/semirimorchio/..)	Numero Telaio	Titolo disponibilità veicolo ²	Scadenza
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	
				☐ PROPRIETÀ ☐	

Letto, confermato e sottoscritto,

Luogo e data _____

Il dichiarante _____

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento _____	
rilasciato il _____ / _____ / _____	da _____
n. _____ Scadenza _____	

N.B. - La dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio contenuta in un'istanza ovvero contestuale, collegata o richiamata dalla stessa non è soggetta ad autentica. Tale dichiarazione può essere: a) sottoscritta davanti all'impiegato addetto; b) sottoscritta dal dichiarante prima della presentazione. In tal caso, come anche nell'ipotesi di invio a mezzo posta o di presentazione da parte di un terzo, è necessario allegare fotocopia di un documento di riconoscimento del sottoscrittore

² Specificare se il veicolo è di **proprietà** dell'impresa oppure indicare se è tenuto in **usufrutto, con patto di riservato dominio, leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente** (in tutte le ipotesi è necessario **indicare la scadenza del relativo contratto**) oppure se appartiene a socio della cooperativa o del consorzio di cui alla circolare del Comitato nazionale n. 51/30 del 27 luglio 1999.

Albo Nazionale Gestori Ambientali
SEZIONE REGIONALE DEL

istituita presso la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di

D.Lgs 152/06

ACCETTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA' RESA AI SENSI DELL'ARTICOLO 18, COMMA 2, DEL D.M. 3 GIUGNO 2014, N. 120		
Prot. N° del		
VISTA LA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA' PRESENTATA IN DATA AI SENSI DELL'ARTICOLO 18, COMMA 2, DEL D.M. 3 GIUGNO 2014, N. 120, RELATIVA ALLA VARIAZIONE DELL'ISCRIZIONE PER INCREMENTO DELLA DOTAZIONE DEI VEICOLI NELL'AMBITO DELL'ISCRIZIONE ALL'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI N.		
Impresa/ente:		
Codice Fiscale (se disponibile)/VAT:		
Si attesta che l'impresa ha presentato domanda di variazione dell'iscrizione nella categoria 6 per l'incremento dei seguenti veicoli:		
Classificazione:	N. Targa:	N. Telaio:
Titolo di disponibilità: ☐ PROPRIETÀ ☐ ☐ Scadenza/...../.....		
Classificazione:	N. Targa:	N. Telaio:
Titolo di disponibilità: ☐ PROPRIETÀ ☐ ☐ Scadenza/...../.....		
Classificazione:	N. Targa:	N. Telaio:
Titolo di disponibilità: ☐ PROPRIETÀ ☐ ☐ Scadenza/...../.....		
Il presente documento è rilasciato ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 2, del D.M. 3 giugno 2014, n. 120.		
Il Segretario		

ALBO

Prot. n. 03/ALBO/CN

13 LUGLIO 2016



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**Deliberazione n. 3 del 13 luglio 2016.****Criteri, requisiti e modalità per l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali nella categoria 6 (imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).****IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e in particolare, l'articolo 194, comma 3, come modificato dall'articolo 17 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, il quale ha disposto l'obbligo d'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, per le imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti sul territorio italiano;

Visto il decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico ed il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti recante il regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale gestori ambientali e, in particolare gli articolo 8, comma 1, lettera f), che ha istituito la categoria d'iscrizione 6, relativa alle imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti, nonché gli articoli 9, 10, 11 e 15, comma 4;

Vista la propria deliberazione n. 3 del 22 dicembre 2010, modificata con deliberazione n. 3 del 14 marzo 2011, recante prime disposizioni applicative per l'iscrizione all'Albo delle imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti nel territorio italiano di cui all'articolo 194, comma 3, come sostituito dall'articolo 17 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205;

Vista la propria deliberazione prot. n. 1 del 16 gennaio 2012, recante approvazione dei modelli di ricevuta d'iscrizione e variazione dell'iscrizione e del modello di domanda di variazione dell'iscrizione;

Ritenuto di dover definire, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del citato decreto 3 giugno 2014, n. 120, i criteri specifici e le modalità per l'iscrizione all'Albo nella categoria 6;

Considerato pertanto opportuno individuare la dotazione minima di veicoli di cui le imprese devono disporre, in relazione alla classe d'iscrizione, e gli importi relativi alla capacità finanziaria delle stesse imprese;

Considerato opportuno precisare che la dotazione minima di veicoli e di personale così stabilita intende individuare i requisiti minimi per l'iscrizione, salvo in ogni caso l'obbligo di disporre della più ampia dotazione di veicoli e di personale che in sede operativa risulti effettivamente necessaria per lo svolgimento dei servizi;

1

DELIBERA**Articolo 1***(Procedure d'iscrizione)*

1. Le imprese che intendono iscriversi all'Albo nella categoria 6 presentano domanda, esclusivamente con modalità telematica, alla Sezione regionale o provinciale territorialmente competente, nel caso che dispongano di sede secondaria o eleggano domicilio in Italia, oppure, nel caso eleggano domicilio mediante indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) ad una Sezione regionale o provinciale a scelta dell'interessato.
2. Il modello di domanda d'iscrizione all'Albo di cui al comma 1 è approvato nella forma di cui all'allegato "A".

Articolo 2*(Requisiti minimi)*

La dotazione minima di veicoli e personale per l'iscrizione all'Albo nella categoria 6 è individuata nell'allegato "B" sulla base della portata utile complessiva dei veicoli in relazione alle quantità dei rifiuti previste dalle classi d'iscrizione.

Articolo 3*(Capacità finanziaria)*

1. Il requisito di capacità finanziaria per l'iscrizione all'Albo si intende soddisfatto con un importo di euro novemila per il primo veicolo e di euro cinquemila per ogni veicolo aggiuntivo. Tale requisito è dimostrato con le modalità di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, ovvero mediante attestazione di affidamento bancario rilasciata da imprese autorizzate all'esercizio del credito secondo lo schema allegato sotto la lettera "C".
2. Le imprese che hanno dimostrato il requisito di capacità finanziaria ai fini del rilascio della licenza comunitaria al trasporto merci di cui al regolamento (CE) 21 ottobre 2009 n. 1072/2009 comprovano detto requisito mediante presentazione di copia della stessa licenza.

Articolo 4*(Responsabile tecnico)*

1. Nell'attesa delle determinazioni relative ai criteri per la valutazione dei requisiti professionali, delle condizioni per lo svolgimento dell'incarico di responsabile tecnico e della necessaria ricognizione dei titoli conseguiti presso altro stato comunitario, l'incarico di responsabile tecnico è assunto dal legale rappresentante dell'impresa.

Articolo 5*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Le imprese in possesso della ricevuta d'iscrizione rilasciata ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della deliberazione n. 3 del 22 dicembre 2010, e della deliberazione n. 1 del 16 gennaio 2012, presentano alla Sezione regionale dell'Albo la domanda d'iscrizione ai sensi dell'articolo 15 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, e della presente deliberazione, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della deliberazione stessa e continuano ad operare sulla base della ricevuta d'iscrizione e delle successive ricevute di variazione fino alla notifica del provvedimento di iscrizione da parte della Sezione regionale. Decorso inutilmente detto termine, le ricevute rilasciate ai sensi della deliberazione n. 1 del 16 gennaio 2012 decadono, con conseguente cancellazione dall'Albo delle imprese interessate.
2. La Sezione regionale attesta la presentazione della domanda di iscrizione entro il predetto termine di 120 giorni tramite la ricevuta di cui all'allegato "D".
3. Dalla data di entrata in vigore della presente deliberazione, la presentazione delle domande di variazione dell'iscrizione è subordinata alla presentazione della domanda di iscrizione di cui al comma 1.

ALBO

4. Dalla data di entrata in vigore della presente deliberazione sono abrogate le deliberazioni n. 3 del 22 dicembre 2010, n. 3 del 14 marzo 2011 e n. 1 del 16 gennaio 2012.

5. La presente deliberazione entra in vigore il 15 ottobre 2016.

Il Segretario
Anna Silvestri

Il Presidente
dott. Eugenio Onori

ALLEGATO "A"

(Articolo 1, comma 2)

Modello domanda d'iscrizione nella categoria 6

(Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del D.Lgs. 152/2006)

Marca da bollo
Valore corrente

**Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare**

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE.....

DOMANDA DI ISCRIZIONE**Il sottoscritto:**

....., nato/a a, Stato
il, con cittadinanza, residente in
Stato, Provincia
Comune in via/piazza
n., codice fiscale (se disponibile).....

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'impresa /ente:

codice fiscale (se disponibile) / VAT (nel caso di imprese estere).....

con sede legale in

Stato Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

**chiede l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali presso la Sezione
regionale/provinciale di nella categoria 6, classe:**

Cat	Descrizione Attività	Classi						Documentazione da allegare
6	Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti	A	B	C	D	E	F	Sezione A

Classi	Quantità annua complessivamente trattata
A	superiore o uguale a 200.000 t.
B	superiore o uguale a 60.000 t. inferiore a 200.000 t.
C	superiore o uguale a 15.000 t. inferiore a 60.000 t.
D	superiore o uguale a 6.000 t. inferiore a 15.000 t.
E	superiore o uguale a 3.000 t. inferiore a 6.000 t.
F	inferiore a 3.000 t.

Consapevole della responsabilità penale e delle conseguenti sanzioni cui può andare incontro in caso di falsa dichiarazione, ai sensi degli articoli 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e succ. mod. e int., nonché della decadenza dei benefici eventualmente conseguiti a seguito del provvedimento adottato, così come previsto dall'art. 75 del decreto stesso

4

ALBO

DICHIARA

- a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 10, comma 2, del D.M. 3 giugno 2014, n. 120;
- b) (nel caso di imprese estere)
- ☐ che l'impresa ha sede secondaria in Italia in
 Provincia Comune CAP
 Via n.
 Telefono Fax
 Email
 PEC
- oppure**
- ☐ che l'impresa ha eletto domicilio in Italia presso
 in Provincia Comune CAP
 Via n.
 Telefono Fax
 Email
 PEC
- oppure**
- ☐ ha eletto domicilio mediante indirizzo di posta elettronica certificata PEC.....
 intestata all'impresa.
- c) di impiegare il seguente numero complessivo di addetti;
- d) di essere in possesso di
- ☐ licenza comunitaria n. del rilasciata da
- ☐ autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci n. del rilasciata
 da
- e) di impiegare veicoli immatricolati nello Stato membro di stabilimento dell'impresa e di effettuare, nell'ambito del trasporto transfrontaliero di rifiuti, esclusivamente i tipi di trasporto sottoindicati per i quali è prevista l'esenzione da ogni autorizzazione di trasporto e dalla licenza comunitaria ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5, del reg. (CE) n. 1072/2009:
- ☐ trasporto di merci con autoveicoli la cui massa massima a carico ammissibile, compresa quella dei rimorchi, non superi le 3,5 tonnellate;
- ☐ trasporto di merci con autoveicoli purché siano soddisfatte le condizioni seguenti:
- le merci trasportate sono di proprietà dell'impresa o sono state da essa vendute, acquistate, date o prese in affitto, prodotte, estratte, trasformate o riparate;
 - lo spostamento serve a far affluire le merci all'impresa o a spedirle dall'impresa stessa oppure a spostarle all'interno dell'impresa o, per esigenze aziendali, all'esterno dell'impresa stessa;
 - gli autoveicoli adibiti a tale trasporto sono guidati da personale alle dipendenze o a disposizione dell'impresa in base a un'obbligazione contrattuale;
 - i veicoli sono di proprietà dell'impresa o sono stati da questa acquistati a credito o noleggiati, a condizione che in quest'ultimo caso soddisfino le condizioni previste dalla direttiva 2006/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada;

ALBO

v) tale trasporto costituisce soltanto un'attività accessoria nell'ambito dell'insieme delle attività dell'impresa;

f) di nominare, quale responsabile tecnico,

1. il Sig./la Sig.ra, nato a,

Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

2. il Sig./la Sig.ra, nato a,

Stato, il, titolare/legale rappresentante della stessa impresa;

g) che l'impresa intende trasportare i seguenti rifiuti con i seguenti veicoli:

1. Classificazione

Numero di targa:

Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo¹

☐ PROPRIETÀ

☐

☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

2. Classificazione

Numero di targa:

Numero di telaio:

Titolo disponibilità veicolo²

☐ PROPRIETÀ

☐

☐ Scadenza/...../.....

Codice e descrizione di cui all'elenco europeo dei rifiuti

h) che le informazioni sopra riportate corrispondono al vero.

Data.....

Titolare/Legale rappresentante

.....

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento	n.
rilasciato il/...../..... da	Scadenza

¹ Specificare se il veicolo è di **proprietà** dell'impresa oppure indicare se è tenuto in **usufrutto, con patto di riservato dominio, leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente** (in tali ipotesi è necessario indicare la data di scadenza del titolo di disponibilità).

² Specificare se il veicolo è di **proprietà** dell'impresa oppure indicare se è tenuto in **usufrutto, con patto di riservato dominio, leasing, locazione senza conducente, comodato senza conducente** (in tali ipotesi è necessario indicare la data di scadenza del titolo di disponibilità).

ALBO

**SEZIONE A: DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE ALLA DOMANDA D'ISCRIZIONE
NELLA CATEGORIA 6**

La presente domanda di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali consta di:

- fotocopia di un documento di identità del titolare o del/dei legale/i rappresentante/i in corso di validità;
- attestazione del titolare/legale rappresentante dell'impresa in qualità di responsabile tecnico, dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare di cui all'articolo 15, comma 4, lettera b), del D.M. 120/2014 e alla deliberazione n. 6 del 9 settembre 2014;
- copie fronte/retro delle carte di circolazione dei veicoli;
- qualora i veicoli non siano di proprietà dell'impresa, copia dei titoli attestanti la disponibilità esclusiva degli stessi;
- copia della licenza comunitaria al trasporto merci di cui al regolamento (CE) 21 ottobre 2009 n. 1072/2009 o dell'autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci;
- documentazione di cui all'articolo 11, comma 2, del D.M. 120/2014 (volume d'affari, capacità contributiva ai fini dell'I.V.A., patrimonio, bilanci o idonei affidamenti bancari);
- attestazione di pagamento dei diritti di segreteria.

L'impresa stabilita all'estero deve allegare all'istanza la seguente ulteriore documentazione:

- certificazione di cui all'articolo 10, comma 2, lettera b), del DM 120/2014 rilasciata dall'autorità competente attestante i dati anagrafici, sede, legali rappresentanti, compagine sociale ed attività svolta dall'impresa (compreso il CF, se disponibile, o il codice VAT) e la sussistenza dell'eventuale stato di liquidazione, di procedure concorsuali o altra situazione equivalente a carico dell'impresa;
- documentazione attestante che ciascun legale rappresentante non sia in stato di interdizione, inabilitazione o di interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;
- documentazione attestante la regolarità dell'impresa con il pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali a favore dei lavoratori secondo la legislazione italiana o dello stato di residenza;
- documentazione equivalente al certificato generale del casellario giudiziario relativo a ciascun legale rappresentante.

La suddetta documentazione deve essere prodotta con traduzione giurata in lingua italiana e deve essere corredata dalla dichiarazione di conformità all'originale resa dal legale rappresentante ai sensi dell'articolo 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

ALLEGATO "B"

(articolo 2)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 6						
DOTAZIONI MINIME DI VEICOLI E DI PERSONALE						
	CLASSE F	CLASSE E	CLASSE D	CLASSE C	CLASSE B	CLASSE A
Quantità annua trasportata	< a 3.000 t/a	> o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	> o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	> o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	> o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	> o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli per la fase di trasporto (in tonnellate)	1	2	8	30	100	160
Personale addetto	1	2	2	4	9	16

ALLEGATO "C"

(articolo 3, comma 1)

A T T E S T A Z I O N EA RICHIESTA DELL'INTERESSATO SI ATTESTA CHE QUESTO **ISTITUTO****DI CREDITO** HA CONCESSO AL SIG.

UN AFFIDAMENTO DI EURO

EMESSA IL

ALBO

ALLEGATO "D"

(articolo 5, comma 2)

Albo Nazionale Gestori Ambientali
SEZIONE REGIONALE DEL
 istituita presso la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di

PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI ISCRIZIONE ALL'ALBO
NELLA CATEGORIA 6

**Imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194,
 comma 3, del D.Lgs. 152/2006.**

– RICEVUTA, Prot. n°/aaaa del gg/mm/aaaa –

Con la presente si attesta che:

L'impresa:

codice fiscale (se disponibile) / VAT
 e sede legale in Stato, Comune, CAP,
 via, n.

E

con sede secondaria in Italia in

Provincia Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

PEC

oppure

Con elezione di domicilio in Italia presso in

Provincia Comune CAP

Via n.

Telefono Fax

Email

PEC

oppure

con elezione di domicilio mediante indirizzo di posta elettronica certificata PEC.....
 intestata all'impresa.

ha presentato in data gg/mm/aaaa, prot. n....., e cioè entro i termini di cui all'articolo 5, comma 1, della
 deliberazione del Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali n. 3 del 13 luglio 2016, domanda di iscrizione
 all'Albo nazionale gestori ambientali per il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194,
 comma 3, come sostituito dall'articolo 17, del D.Lgs. 205/2010.

ALBO

La presente è parte integrante della ricevuta di iscrizione prot. n. del e consente di continuare ad operare, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della deliberazione del Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali n. 3 del 13 luglio 2016, fino alla notifica del provvedimento d'iscrizione. Durante il trasporto i rifiuti devono essere accompagnati dalla presente nonché dalla ricevuta di iscrizione prot. n. del corredate dalla dichiarazione di conformità all'originale resa dal legale rappresentante ai sensi dell'articolo 47 del DPR 445/2000.

L'impresa è tenuta ad osservare tutte le condizioni e prescrizioni contenute nella ricevuta di iscrizione prot. n. del che si intendono qui integralmente riportate.

Il Segretario

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

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	397
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	398
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	399
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	400
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	401
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	402
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	403
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	404
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	405
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	406
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	407
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	408
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	409
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	410
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	411
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	412
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	413
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	414
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	415
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	416



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.

DEFINIZIONI

4.3.1.

**Che cosa si intende per intermediario di rifiuti?**

In base all'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 è intermediario *“qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”*.

Il Codice dell'Ambiente prevede, poi, a norma dell'art. 212:

- co. 5¹, l'obbligo di iscrizione all'*Albo Nazionale Gestori Ambientali* quale requisito per lo svolgimento, tra le altre, delle attività di intermediazione dei rifiuti;
- co. 6², l'obbligo di rinnovo ogni cinque anni dell'iscrizione quale titolo per l'esercizio dell'attività di intermediazione.

Ciò consente, per chi voglia esercitare tale attività e ne abbia i requisiti, di dimostrare la sussistenza degli stessi nel tempo, nonché di essere identificato e tracciato dall'Autorità, in quanto l'esercizio libero - privo di abilitazione - è, a tutti gli effetti, illecito.

L'intermediario di rifiuti è, dunque, un soggetto professionale dotato di qualificazione adeguata in ordine alle caratteristiche dei rifiuti e delle connesse esigenze e modalità di movimentazione e destinazione.

Alla figura professionale in esame possono quindi essere demandate tutte le incombenze giuridiche e tecniche necessarie per il corretto trattamento dei rifiuti, e cioè il trasporto e il recupero o smaltimento finale, anche senza la materiale detenzione degli stessi.

Si tratta pertanto di figure professionali destinate ad operare nei confronti dei produttori e dei detentori di rifiuti, ovvero di coloro che sono tenuti a disfarsene nelle forme e con le modalità consentite dalla legge, consistenti appunto nell'avvio a recupe-

ro o lo smaltimento.

La funzione tipica degli intermediari consiste, in altri termini, nel mettere a disposizione dei produttori e dei detentori le competenze tecniche necessarie per individuare le forme di trattamento più appropriate dei rifiuti.

Da quanto sin qui rilevato si desume che l'intermediario senza detenzione è soggetto distinto:

- dal *produttore*, perché non può evidentemente essere intermediario di sé stesso;
- dall'*incaricato del trasporto*, perché questa attività comporta necessariamente la detenzione del rifiuto;
- dal *soggetto che esegue il recupero o lo smaltimento* del rifiuto, per le stesse ragioni esposte con riguardo al trasportatore.

L'intermediario può invece svolgere tutte le attività materiali e giuridiche finalizzate al trattamento del rifiuto (ad es.: analisi chimiche, imballaggio, etichettatura, verifica dell'idoneità trasportatore e dei mezzi, del tipo di destinazione e del destinatario, della relativa documentazione di accompagnamento ecc.), ed a tal fine fornisce al proprio mandante tutte le informazioni necessarie a che il rifiuto possa essere conferito in conformità alle regole normative e tecniche vigenti.



In conclusione, conformemente al significato proprio della parola, l'intermediario è quindi colui che organizza per conto di terzi la complessa attività di conferimento dei rifiuti destinati a recupero o smaltimento ed in tale ambito egli si interpone tra i produttori o detentori e le imprese preposte a queste due ultime attività (recupero o smaltimento), con lo scopo di ricercare per i primi le migliori condizioni tecnico - economiche offerte dal mercato³.

1 Art. 212 (Albo Nazionale Gestori Ambientali), co. 5 del D. Lgs n. 152/2006: *“L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni. Le iscrizioni di cui al presente comma, già effettuate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rimangono efficaci fino alla loro naturale scadenza”*.

2 Art. 212 (Albo Nazionale Gestori Ambientali), co. 6 del D. Lgs. n. 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”*.

3 Cons. Stato Sez. V, Sent., 11 maggio 2017, n. 2183.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.2.

**I materiali da demolizione sono rifiuti speciali?**

Ai sensi dell' art. 184 del D.Lgs. n. 152/06 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.

Al comma 3 lett *b*) del medesimo articolo si annoverano tra i rifiuti speciali 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 del TUA.

La giurisprudenza, pronunciandosi sulla natura dei materiali di demolizione, afferma che *“non possono, a monte, essere ricompresi nel novero dei sottoprodotti”*¹.

Infatti, perché una determinata sostanza od oggetto possa considerarsi un sottoprodotto e non già un rifiuto è necessario che soddisfi le condizioni fissate dall'art.184-bis del D.Lgs. 152/2006.

I materiali da demolizione non possono, a monte, essere ricompresi nel novero dei sottoprodotti non soltanto perché l'art. 184, comma 3 lett. *b*) D.Lgs. 152/2006 li qualifica espressamente come rifiuti speciali, ma soprattutto perché non derivano da un processo di produzione così come richiesto dall'art. 184-bis lett. *a*), ovvero sia da un'attività chiaramente finalizzata alla realizzazione di un qualcosa ottenuto attraverso la lavorazione o la trasformazione di altri materiali, e dunque non costituendo un *quid novi* derivante dall'elaborazione del prodotto originario.

Anche in altra recentissima pronuncia la Corte di Cassazione (in nota: Cass. del 23 febbraio 2018, n. 8848) ha stabilito che l'attività di demolizione di edifici o strade non rientra tra i processi di produzione che possono dare origine ad un sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-bis, del D.Lgs. n. 152/06 ed i relativi residui vanno classificati come rifiuti.

Già in precedenza si era affermato che *“la demolizione di un edificio, che può avvenire per motivi diversi, non è finalizzata alla produzione di alcunché, bensì all'eliminazione dell'edificio medesimo, né può assumere rilevanza, come già ritenuto da questa Corte, il fatto che la demolizione sia finalizzata alla realizzazione di un nuovo edificio, che non può essere considerato il prodotto finale della demolizione, in quanto tale attività non costituisce il prodromo di una costruzione, che può essere effettuata anche indipendentemente da precedenti demolizioni”*².

E, ancora si è detto che i materiali provenienti da demolizioni rientrano nel novero dei rifiuti (speciali) in quanto oggettivamente destinati all'abbandono. L'eventuale recupero è condizionato a precisi adempimenti, in mancanza dei quali detti materiali vanno considerati, comunque, cose di cui il detentore ha l'intenzione di disfarsi.

Pertanto, l'assoggettamento di tali materiali a disposizioni più favorevoli che derogano alla disciplina ordinaria, implicherebbe la dimostrazione, da parte di chi lo invoca, della sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge³.

La giurisprudenza aveva già affermato che la collocazione dei materiali derivanti da attività di demolizione nel novero dei sottoprodotti si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 184, che li qualifica espressamente come rifiuti. In ogni caso, tale collocazione imporrebbe comunque il rispetto di una serie di condizioni⁴.



In conclusione, la giurisprudenza dominante ritiene che l'attività di demolizione di un edificio non può essere definita un processo di produzione quale quello indicato dall'art. 184-bis, comma 1, lett. *a*) del D.Lgs. 152/06, con la conseguenza che i materiali che ne derivano vanno qualificati come rifiuti speciali e non come sottoprodotti.

1 Cass. Pen., Sez. III, del 30 gennaio 2018, n. 4200.

2 Cass. Pen., Sez. III, del 1 luglio 2015, n. 33028. In alcune pronunce invece si è detto che *“tutti i materiali provenienti da escavazione o demolizione, vanno qualificati come rifiuti speciali e non materie prime secondarie o sottoprodotti in assenza della dimostrazione che detti materiali siano destinati, sin dalla loro produzione all'integrale riutilizzo per la riedificazione senza trasformazioni preliminari o compromissione della qualità ambientale”* (Cass. Pen., Sez. III, del 27 aprile 2015, n. 17380). Anche precedentemente (sentenza n. 37083 del 26 settembre 2012) si è affermato che i materiali di risulta da demolizione di edifici e scavi di cantiere possono essere qualificati come sottoprodotti, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, lett. *n*), soltanto a determinate condizioni, quali: utilizzazione in modo certo e direttamente ad opera dell'azienda produttrice; assenza di trasformazioni preliminari; utilizzazione in modo tale da evitare condizioni peggiorative per l'ambiente o la salute. In tal senso anche in Cass. Pen. Sez. III, del 7 aprile 2008, n. 14323.

3 Cass. Pen., Sez. III, dell'11 maggio 2012, n. 17823.

4 Cass. Pen., Sez. III, del 14 maggio 2015, n. 29084.



Fresato d'asfalto: Rifiuto o sottoprodotto?

Il fresato d'asfalto, definito dall'art. 8 (*Definizione*) della UNI EN 13108 come “*Conglomerato bituminoso recuperato mediante fresatura che può essere utilizzato come materiale costituente per miscele bituminose prodotte in impianto a caldo*” è quel materiale che si ottiene dalla frantumazione a blocchi o dalla fresatura della pavimentazione stradale.

Fin da sempre la classificazione del fresato d'asfalto come **sottoprodotto** o **rifiuto** è stata oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale che ancora oggi risulta essere in corso.

Dopo alcune sentenze del Consiglio di Stato¹, infatti, nelle quali la giurisprudenza amministrativa si è espressa in favore della classificazione del fresato d'asfalto come sottoprodotto, la Corte di Cassazione, con una recente sentenza², ha ribadito la natura di **rifiuto** del fresato d'asfalto.

Nell' suddetta sentenza, infatti, la Suprema Corte afferma che: “*I materiali che residuano da lavori di demolizione (nella specie “fresato d'asfalto” derivante dalle attività di scarifica di una pista aeroportuale) rientrano nel novero dei rifiuti per presunzione ex lege iuris tantum perché l'art. 184, comma 3, lett. b) D.Lgs. n. 152/2006 definisce, ex positivo iure, rifiuti speciali quelli derivanti da attività di demolizione, costruzione, nonché quelli che derivano dalle attività di scavo, ferma restando la possibilità di gestire gli stessi come sottoprodotti, ricorrendo tutte le condizioni di cui all'art. 184-bis cit. dec.*”.

La Corte di Cassazione, dunque, pur lasciando aperta la possibilità di qualificare, in presenza di tutte le condizioni richieste dall'art. 184-bis del TUA³, il fresato d'asfalto come sottoprodotto, nel caso di specie lo ha ritenuto **rifiuto** in quanto venivano a mancare:

- il requisito relativo al riutilizzo del sottoprodotto, (dato che sin dall'inizio il fresato d'asfalto non doveva essere utilizzato per intero, in quanto era certo che una parte cospicua di esso, pari al

45%, non sarebbe stata riutilizzata e perciò costituiva a tutti gli effetti un rifiuto);

- il requisito relativo al riutilizzo senza trattamenti diversi dalla normale pratica industriale (in quanto, ai fini del suo riutilizzo quale componente del nuovo conglomerato bituminoso, il fresato non veniva impiegato “*tal quale*”, ma era sottoposto a una lavorazione a caldo che, attraverso la miscelazione con altre componenti vergini, dava luogo a un materiale diverso da quello originario).



In conclusione, quindi, la giurisprudenza della Cassazione, oggi come in passato, prevale per la classificazione del fresato d'asfalto come **rifiuto**, tuttavia non sono mancate pronunce giurisprudenziali in merito di avviso contrario⁴, pertanto tuttora la materia risulta essere controversa e rappresenta una problematica ancora irrisolta.

ambiente legale
DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno
della nostra rivista contattaci su:
commerciale@ambientelegale.it

PREVENTIVI GRATUITI



CONTATTACI

Milano	02.87366838
Bologna	051.0353030
Roma	06.94443170
Terni	0744.400738

1 Cfr. Cons. Stato Sez. IV, del 6 agosto 2013, n. 4151: “*Il fresato d'asfalto anche se viene generalmente classificato come rifiuto e in quanto tale disciplinato dal D.M. 5 febbraio 1998 e contemplato dal codice europeo dei rifiuti, nondimeno può essere trattato alla stregua di un sottoprodotto quando venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza nessun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito. Considerato che nell'impianto in questione l'asfalto verrebbe quotidianamente fresato e riutilizzato, nell'ambito dell'ordinario ciclo produttivo, esso deve essere considerato sottoprodotto e non rifiuto speciale, con la conseguenza che non soggiacerebbe alle regole del Piano gestione rifiuti che ne impedirebbero la localizzazione*”.

2 Cass. Pen., Sez. III, del 22 novembre 2017, n. 53136.

3 Cfr. Art. 184-bis (sottoprodotto) TUA.

4 Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, del 6 ottobre 2014, n.4978; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, del 10 agosto 2012, n. 2182.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.2.

**Che cosa si intende per omogeneità del rifiuto ai sensi dell'art. 183 del TUA?**

Come ripetutamente affermato dalla Suprema Corte¹ in materia di reati ambientali, l'onere della prova in ordine alla sussistenza delle condizioni fissate dall'art. 183 del D.Lgs. n. 152 del 2006 per la liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, grava sul produttore dei rifiuti, in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria.

La norma in esame, invero, pone una serie di indefettabili condizioni, tutte concorrenti, per la configurabilità, in presenza di raggruppamento di rifiuti, di un deposito temporaneo.

Di conseguenza, in difetto anche di uno solo dei requisiti elencati dal suddetto art. 183 lettera bb) il deposito non può ritenersi temporaneo².

Segnatamente, il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto sono definiti deposito temporaneo 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”.

Quanto al requisito della omogeneità, la Suprema Corte³ aveva già ritenuto in passato che quanto disposto al n. 5) del menzionato art. 183 evidenziasse che le categorie - comprese quelle di cui alla lettera bb) - non fossero identificabili *sic et simpliciter* con la classificazione di cui all'art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 - rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi - ma ne costituissero specificazione e precisa individuazione tecnica - connotata da apposito codice CER.

Conseguentemente, anche l'omogeneità delle categorie dovrebbe essere verificata nei medesimi termini.

Di recente, invero, la Suprema Corte⁴, tornata sulla materia, ha confermato tale orientamento delimitandone la categoria sotto altro aspetto.

Nello specifico, in relazione alla provenienza dei rifiuti, ha affermato che la presenza sul terreno di rifiuti di diversa composizione e natura, quali laterizi, materiale ferroso e lastre di asfalto, presenti nel caso di specie, sebbene provenienti tutti da uno stesso cantiere edile, non integrano tale condizione di omogeneità. In altre parole, ai fini del rispetto delle condizioni per la liceità del deposito temporaneo sancite dall'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 **non vale ad imprimere alcuna connotazione di omogeneità, la circostanza che i rifiuti depositati ineriscano ad una medesima attività di demolizione.**

In altre parole, ai fini del rispetto delle condizioni per la liceità del deposito temporaneo sancite dall'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 **non vale ad imprimere alcuna connotazione di omogeneità la circostanza che i rifiuti depositati ineriscano ad una medesima attività di demolizione.**

Ciò, ha ritenuto ancora la Corte - nel medesimo caso - è avvalorato dalla collocazione degli stessi direttamente sul terreno senza alcuna cautela tali da esporli agli agenti atmosferici e configurandoli *“come un enorme ammasso di materiale ingente ivi abbandonato da tempo ed alla rinfusa”*⁵ da cui deriverebbe l'evidenza della definitiva collocazione dei rifiuti su tale area e della correlativa intenzione di disfarsene.



In conclusione, con riferimento alla condizione dell'omogeneità dei rifiuti, l'accumulo di una quantità consistente di materiali vari - ai fini della corrispondenza alla ipotesi di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 - dovrà essere valutata in relazione alla medesima connotazione data da apposito codice CER e non, invece, dalla medesima provenienza degli stessi.

1 Cass. pen. Sez. III, n. 23497 del 17 aprile 2014, Cass. Pen. Sez. III, n. 29084 del 14 maggio 2015

2 Cass. pen. Sez. III, n. 38676 del 20 maggio 2014

3 Cass. pen. Sez. III, n. 11492 del 10 febbraio 2015.

4 Cass. pen. Sez. III, n. 4181 del 30 gennaio 2018.

5 Cass. pen. n. 33791 del 21 agosto 2007.



Su chi incombe l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni per l'applicazione del regime derogatorio previsto dall'art. 230 co. 1 del TUA?

L'art. 230 co. 1 del TUA 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”*.

È evidente, quindi, che la norma sopra citata prevede un regime di favore – derogatorio delle regole generali in tema di *deposito temporaneo* - introducendo una *fiction juris* in merito al *luogo di produzione* del rifiuto che, infatti, può alternativamente coincidere con:

- la *sede del cantiere* che gestisce l'attività manutentiva;
- la *sede locale* del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- il *luogo di concentramento* dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica.

Ciò posto, in ordine al quesito posto non può non osservarsi che in materia ambientale vige il principio secondo cui chi invoca un regime differenziato e di favore – quale quello di cui all'art. 230 co. 1 del TUA - ha l'onere di allegare la sussistenza di tutte le condizioni per la sua applicazione¹. In sostanza, in tali ipotesi, *l'onere della prova* circa la *ricorrenza della deroga* è a capo di chi la invoca.

Onere che, tra l'altro, non può dirsi assolto con mere dichiarazioni soggettive dell'interessato, il

quale, invece, deve fornire la prova piena delle ragioni per cui opera il regime differenziato invocato. Sul punto, infatti, con specifico riferimento al regime in esame, la giurisprudenza² ha chiarito che *“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 (Sez. 3, n. 15680, 23 aprile 2010; Sez. 3, n. 21587, 17 marzo 2004; Sez. 3, n. 30647, 15 giugno 2004).*

Tale principio, specificamente riferito, nelle decisioni appena richiamate, al deposito temporaneo, è peraltro applicabile in tutti casi in cui venga invocata, in tema di rifiuti, l'applicazione di disposizioni di favore che derogano ai principi generali in tema di rifiuti”.

Alla luce della costante giurisprudenza richiamata è, quindi, evidente che l'onere della prova circa la ricorrenza delle condizioni sancite dall'art. 230 co. 1 del TUA ricade *esclusivamente* sul *produttore* dei rifiuti che, come noto³, in tale ipotesi è identificato nel *manutentore* stesso.



In conclusione, l'onere della prova circa la sussistenza delle condizioni per l'applicazione del regime derogatorio previsto dall'art. 230 co. 1 del TUA incombe su colui che invoca l'operatività di tale regime di favore – ovverosia sul *manutentore*.



COLLANA: I Quaderni sui rifiuti

I rifiuti da manutenzione

Autore: Avv. D. Carissimi

LIBRO 20,00 € · E-BOOK* 18,00 €
*formato digitale per computer e tablet

1 Principio già sancito da Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 4706 del 23 aprile 1994.

2 Cfr. *ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, Sent., 18 aprile 2011, n. 15511; Cass. Pen. Sez. III, Sent., 8 febbraio 2013, n. 6295.

3 Ed invero, nell'ipotesi derogatoria di cui all'art. 230 co. 1 del TUA, il *produttore dei rifiuti* viene considerato il manutentore stesso, producendosi i rifiuti direttamente dalla sua attività (cfr. *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 1° aprile 2003, n. 15165; 19 ottobre 2004, n. 40618; 12 ottobre 2005, n. 36963). D'altra parte, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. f), del TUA il *“produttore di rifiuti”* è *“il soggetto la cui attività produce rifiuti [...]”*.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.2.



Responsabilità penale per attività organizzata di traffico illecito di rifiuti: cosa cambia dopo l'abrogazione dell'art. 260 del TUA?

La fattispecie di *traffico illecito di rifiuti* risulta integrata dalla condotta di colui il quale, attraverso un'attività organizzata, con allestimento di mezzi, compie più operazioni continuative di gestione di ingenti quantità di rifiuti (cessione, trasporto, esportazione, importazione, etc.), caratterizzate dall'abusività, al fine di trarne un ingiusto profitto.

Nel nostro ordinamento la fattispecie era inserita nel sistema sanzionatorio della parte IV del Testo Unico Ambientale (ove sono cristallizzate le disposizioni in tema di gestione dei rifiuti), e punita a titolo di responsabilità penale, con la pena della reclusione.

In particolare la fattispecie era prevista e punita dall'art. 260 (*Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*) del D.Lgs. 152/2006, articolo abrogato dall'art. 7, comma 1 lett. q) del D.Lgs. 1 marzo 2018, n. 21 (*Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103*), entrato in vigore il 6 aprile 2018.

Contestualmente all'abrogazione dell'art. 260 TUA, nell'ambito delle modifiche in materia di tutela dell'ambiente apportate dal medesimo D.Lgs. 21/2018 (art. 3), è stato inserito nel codice penale l'art. 452-*quaterdecies* (*Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*¹).

La fattispecie incriminatrice in questione è stata inserita nel codice penale in attuazione del principio della riserva del codice in materia penale da perseguire, mediante *“l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale”*², proprio in considerazione del rango costituzionale del bene *“integrità ambientale”*, che la norma mira a tutelare.

La norma ricalca integralmente l'abrogata disposizione del TUA, sia per quanto concerne gli elementi costitutivi della fattispecie di reato, sia in termini di entità della pena applicabile al responsabile, oltre

che per quanto concerne gli aumenti di pena per la fattispecie aggravata, la confisca, il ripristino e le pene accessorie.

Il testo che di seguito si riporta, è rimasto inalterato:

“Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter, con la limitazione di cui all'articolo 33.

Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

È sempre ordinata la confisca delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca”.



Ai fini della responsabilità penale del soggetto la cui condotta integra la fattispecie prevista e punita a titolo di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti, la novella legislativa non ha apportato alcuna sostanziale modifica, limitandosi l'intervento, ad una migrazione della fattispecie di reato, dal testo unico ambientale, al codice penale.

1 Si precisa per completezza espositiva che dall'entrata in vigore della novella, ogni riferimento all'art. 260 TUA contenuto nelle disposizioni normative, deve intendersi ricondotto all'art. 452-*quaterdecies* c.p., mentre all'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p. relativo alla competenza funzionale del pubblico ministero in relazione ai reati di c.d. *criminalità organizzata*, il riferimento è stato sostituito.

2 Art. 1 comma 85 lett. q) L. 23 giugno 2017 n. 103.



Quali sono le novità in materia di presentazione della Comunicazione Rifiuti Semplificata (MUD semplificato)?

I soggetti obbligati alla presentazione del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD) sono individuati all'art. 189 (*Catasto dei rifiuti*), comma 3¹ del D.lgs. 152/2006. Nello specifico, e per ciò che in tal sede rileva, i *produttori di rifiuti* onerati di tale obbligo sono:

- le imprese e gli enti *produttori iniziali di rifiuti pericolosi*;
- le imprese e gli enti produttori che hanno *più di dieci dipendenti* e sono produttori iniziali di *rifiuti non pericolosi* derivanti da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali e da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento dei fumi (cfr. art. 184, comma 3, lett. c), d) e g) del D.Lgs. 152/2006).

Ai sensi della normativa di settore², esclusivamente i soggetti che producono, nella propria Unità Locale, non più di 7 rifiuti per i quali sono tenuti a presentare la dichiarazione e che, per ogni rifiuto, utilizzano non più di 3 trasportatori e 3 destinatari finali, adempiono all'obbligo di presentazione del MUD mediante la c.d. Comunicazione Rifiuti Semplificata (di seguito MUD semplificato).

Ebbene, nello specifico su tale Comunicazione occorre rilevare che, rispetto all'anno 2017, sono cambiate le modalità di *compilazione e trasmissione* della stessa, delle quali si riportano di seguito i passaggi.

Dunque, al fine di trasmettere il MUD semplificato, il soggetto dichiarante è tenuto a:

- *registrarsi* al MUD semplificato tramite il sito mudsemplificato.ecocerved.it nella sezione *registrazione*. In merito si specifica inoltre che la registrazione non deve avvenire obbligatoriamente da parte del soggetto dichiarante, ed invero la registrazione e la successiva compilazione possono essere effettuate anche da un soggetto terzo (associazione di categoria, professionista, consulente);
- *accedere* alla sezione "*nuovo mud*" e compilare la comunicazione inserendo i dati nel portale ottenendo in tal modo la comunicazione in formato pdf stampabile;
- *stampare* la comunicazione;
- il *legale rappresentante* del dichiarante dovrà fir-

mare con firma autografa la comunicazione. La firma deve essere apposta dal legale rappresentante dell'impresa o dell'ente o da un soggetto che questi ha delegato e che rimane responsabile del contenuto della dichiarazione (non può quindi essere quella di un soggetto terzo come associazione di categoria, professionista o consulente);

- versare il *diritto di segreteria* pari ad *euro 15,00* con le modalità indicate da ciascuna Camera di Commercio territorialmente competente;
- creare mediante scansione un *solo documento elettronico* in formato pdf contenente:
 - la copia della comunicazione rifiuti semplificata o la scheda anagrafica della Comunicazione rifiuti urbani firmata dal dichiarante;
 - la copia dell'attestato di versamento dei diritti di segreteria alla Camera di Commercio competente;
 - la copia del documento di identità del legale rappresentante. Se alla fine l'unico file PDF ottenuto sarà firmato digitalmente, non è necessario inserire la copia del documento di identità;
- *trasmettere via PEC il file in PDF ottenuto all'indirizzo unico comunicazionemud@pec.it, indicando il codice fiscale del dichiarante nell'oggetto*. In merito è bene rilevare che, rispetto a quanto precedentemente stabilito, l'unica modalità di invio prevista è quella appena descritta, ovverosia mediante l'invio della documentazione tramite PEC all'indirizzo unico sopra riportato. Non è più prevista, dunque, la possibilità di compilare la comunicazione semplificata in modalità cartacea né l'eventualità di spedirla mediante servizio postale. Da ultimo si specifica inoltre che ogni mail trasmessa via PEC può contenere una sola comunicazione MUD e dovrà riportare nell'oggetto esclusivamente il codice fiscale del dichiarante, qualora il soggetto compili più comunicazioni semplificate, dunque, dovrà inviare una singola PEC per ogni comunicazione.



In conclusione, dunque, si rileva che rispetto alla precedente normativa non è più possibile compilare il MUD semplificato manualmente in modalità cartacea né spedire lo stesso mediante il servizio postale, ma esclusivamente via PEC all'indirizzo unico sopra riportato.

1 Art. 189 (*Catasto dei rifiuti*), comma 3 del D.Lgs. 152/2006, nella versione attualmente vigente e antecedente alla riforma sul Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).

2 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2017 *Approvazione del modello unico dichiarazione ambientale per l'anno 2018*.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.2.



I rifiuti pericolosi sono automaticamente assoggettati, ai fini del relativo trasporto, alla normativa ADR?

Preliminarmente deve evidenziarsi che l'Accordo Europeo per il trasporto di merci pericolose (*European Agreement concerning the international carriage of Dangerous goods by Roads* – in acronimo ADR)¹, è generalmente applicabile a tutte quelle materie ed oggetti di cui gli Allegati A e B (del medesimo Accordo) vietano il trasporto, ovvero lo autorizzano solo a determinate condizioni².

Nello specifico, così come puntualizzato dal D.Lgs 35/2010³, lo stesso si applica - salvo le esenzioni espressamente previste⁴ - al “trasporto di merci pericolose effettuato su strada, per ferrovia o per via navigabile interna, sia all'interno dello Stato nazionale che tra gli Stati della Comunità europea, alle operazioni di carico e scarico, al trasferimento da un modo di trasporto ad un altro ed alle soste rese necessarie dalle condizioni di trasporto”.

Pertanto è opportuno segnalare che l'Accordo in esame, oltre che al trasporto, per espressa previsione normativa risulta altresì applicabile anche al carico, allo scarico, al trasferimento ed alle soste dettate da esigenze di trasporto, dei rifiuti⁵.

Tuttavia, sebbene la suddetta applicabilità della normativa ADR ai rifiuti risulta pacifica in astratto, non altrettanto può dirsi nel concreto.

Invero, come sostenuto da pacifica dottrina⁶, non sussiste una corrispondenza totale tra i Codici CER e la Classificazione ADR.

Ed infatti:

- mentre la classificazione ADR discende dalle proprietà e dalle caratteristiche chimico-fisiche e/o tossicologiche del rifiuto;
- la qualificazione dei rifiuti come pericolosi discende dall'analisi degli indici di pericolo (HP).

Ciò comporta che un rifiuto classificato ai sensi

della normativa ambientale come “pericoloso”⁷, potrebbe non essere soggetto alla normativa ADR e viceversa un rifiuto reputato “non pericoloso”, potrebbe rientrare invece all'interno della classificazione ADR.

In altre parole, come ribadito anche da esperti del settore⁸:

- non è vero che tutti i rifiuti pericolosi sono soggetti alle norme ADR;
- anche alcuni rifiuti non pericolosi possono essere soggetti alle norme ADR;
- conseguentemente non è possibile fare affidamento su eventuali tabelle di corrispondenza tra codici CER e Numeri ONU (attribuiti a seguito della classificazione ADR).

Logico corollario delle suesposte affermazioni, è quello dell'impossibilità di determinare a priori l'assoggettabilità alla normativa ADR dei rifiuti prodotti - basandosi appunto sulla pericolosità o meno degli stessi - dovendosi rimettere invece alle determinazioni di un soggetto qualificato - interno o esterno all'Azienda - atto a dare contezza delle proprietà e dalle caratteristiche chimico-fisiche e/o tossicologiche di ogni singolo rifiuto.

Solo a seguito di tale indagine, sarà quindi possibile stabilire se il trasporto del rifiuto sia o meno assoggettato alla c.d. normativa ADR.



In conclusione, non è possibile determinare a priori l'assoggettabilità dei rifiuti pericolosi, ai fini del relativo trasporto, alla normativa ADR. Ed invero, tale assoggettabilità potrà essere concretamente stabilita solo a seguito dell'effettuazione di specifiche indagini che diano effettiva contezza sulle proprietà e sulle caratteristiche chimico-fisiche e/o tossicologiche di ogni singolo rifiuto.

1 Concluso a Ginevra il 30 settembre 1957 e successive modificazioni.

2 Cfr. Capitolo 1.1.2. (*Campo di applicazione*) dell'ADR 2017.

3 Cfr. art. 1 (*campo di applicazione*) D.Lgs 27 gennaio 2010, n. 35 (*Attuazione della direttiva 2008/68/CE, relativa al trasporto interno di merci pericolose*) s.m.i., di recepimento dell'Accordo ADR e delle sue successive modificazioni.

4 Cfr. Capitolo 1.1.2. dell'ADR 2017 ed art. 1 D.Lgs 35/2010.

5 Cfr. Capitolo 2.1.3. (*classificazione di materie, comprese le soluzioni e miscele [come preparati e rifiuti], non nominativamente menzionate*), Punto 2.1.3.5.5. dell'ADR 2017.

6 Cfr. ex multis C. Rispoli, “ADR: l'obbligo del consulente non scatta per il solo fatto di detenere merci pericolose”, in Rifiuti 209/2013; S. Maglia, “il trasporto secondo ADR”, in www.tuttoambiente.it

7 Cfr. art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. b) D.Lgs. 152/2006: “rifiuto che presenta uno o più caratteristiche di cui all'Allegato I della Parte Quarta del presente decreto”.

8 Cfr. F. Gregorini, “ADR e Rifiuti”, CNR di Bologna, 24 giugno 2016.



Per costruire un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili in zona classificata come agricola dagli strumenti di pianificazione urbanistica è necessario un provvedimento autorizzatorio?

Con il D.Lgs. 387 del 2003, il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE relativa alla *promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*.

L'art. 2, comma 1, lett. a) di tale decreto definisce come *fonti energetiche rinnovabili* le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, mareomotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residui dai processi di depurazione e biogas).

Il medesimo articolo alla lettera b) definisce come *impianti alimentati da fonti rinnovabili* gli impianti alimentati dalle biomasse e dalla fonte idraulica, ad esclusione, per quest'ultima fonte, degli impianti ad acqua fluente, nonché gli impianti ibridi.

La legge ha qualificato gli *impianti alimentati da fonti rinnovabili* come strutture di *pubblica utilità* nonché *indefettibili* ed *urgenti* e predisposto uno specifico **sistema autorizzatorio**.

Più nello specifico la *costruzione* e l'*esercizio* di tali impianti, gli interventi di *modifica*, *potenziamento*, *rifacimento* e *riattivazione* nonché le *opere connesse* e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, sono soggetti ad una **autorizzazione unica**, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

In tale quadro, la normativa prevede che, a certe condizioni, gli impianti ad energie rinnovabili possano essere avviati con una semplice **DIA**. In particolare, secondo l'art. 12, comma 5 del D. Lgs. in commento: *“All'installazione degli impianti di fonte rinnovabile di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c) per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, non si applicano le procedure di cui ai commi 3 e 4. Ai medesimi impianti, quando la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380,*

e successive modificazioni.”

Il medesimo art. 12 al comma 6 prevede inoltre in via generale *per tutti gli impianti a energie rinnovabili* - non solo per quelli soggetti a DIA - che possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

Tali disposizioni pongono un evidente problema di coordinamento per il caso in cui un impianto soggetto a DIA debba essere realizzato in zona agricola. Ci si domanda infatti se, in tale caso, sia sufficiente per il privato il ricorso alla dichiarazione d'inizio attività ovvero se non debba conseguire una vera e propria autorizzazione, posta la necessità di derogare alla pianificazione urbanistica.

Sul punto è di recente intervenuto il TAR Puglia, Sez. III del 24 ottobre 2017, n. 1651 sancendo che: *“Tale disposizione viene interpretata dalla più recente e condivisibile giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato, nel senso di ritenere che la possibilità ivi prevista di derogare alla zonizzazione comunale con la realizzazione di impianti eolici in zona agricola, deve necessariamente essere esercitata dalla Regione nell'ambito dell'Autorizzazione Unica (di cui all'art. 12 terzo comma del D.Lgs. n. 387 del 2003) e non può, quindi, essere affidata alla decisione del privato in sede di D.I.A., presupponendo tale deroga l'effettuazione di un giudizio discrezionale che, nel bilanciamento degli interessi pubblici presenti e tenuto conto degli elementi indicati dal legislatore, concluda per la ragionevolezza ed opportunità dell'ubicazione dell'impianto (in deroga alla zonizzazione comunale prevista) in zona agricola (Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza n. 1298 del 22.03.2017).*



Pertanto, posto che una deroga agli strumenti urbanistici può essere apportata solo dalla p.a. nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, la necessità di derogare alla zonizzazione comunale per costruire un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili porta con sé il venir meno della possibilità di costruire l'impianto ad energia rinnovabile con una semplice DIA, dovendosi invece conseguire l'Autorizzazione Unica di cui all'art. 12, comma 3 del D.Lgs. 387 del 2003.

4.3.9.2.



L'attività di gestione oggetto d'iscrizione all'Albo può essere svolta nel periodo intercorrente tra la domanda di rinnovo e la notifica del provvedimento della sezione competente?

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, comma 1 del D.M. 3 giugno 2014 n. 120 *“le imprese e gli enti iscritti all'Albo sono tenuti a rinnovare l'iscrizione ogni cinque anni, a decorrere dalla data di efficacia dell'iscrizione, presentando un'autocertificazione, resa alla sezione regionale o provinciale, ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che attesti la permanenza dei requisiti previsti. Le imprese e gli enti iscritti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b), presentano la comunicazione di rinnovo dell'iscrizione ogni dieci anni”*.

Riassuntivamente, dunque, ai sensi della disposizione di cui sopra:

- le imprese e gli enti iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali sono tenuti a richiedere il rinnovo dell'iscrizione ogni 5 anni, presentando, alla sezione regionale di competenza, una autocertificazione che attesti la permanenza dei requisiti previsti;
- i soggetti iscritti in categoria 2-bis (ovverosia i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti e i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno) sono tenuti a richiedere il rinnovo di iscrizione all'Albo ogni dieci anni.

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, ai sensi del successivo comma 2 è espressamente stabilito che *“la domanda di rinnovo dell'iscrizione deve essere presentata cinque mesi prima della scadenza dell'iscrizione e i termini previsti per la conclusione del relativo procedimento sono ridotti della metà”*.

Ebbene, come chiarito dal Comitato nazionale dell'Albo nella circolare 6 aprile 2017, n. 413 *“detto termine è con tutta evidenza finalizzato a consentire alla Sezione regionale o provinciale l'espletamento dell'istruttoria relativa al rinnovo dell'iscrizione senza che si crei una interruzione temporale tra l'iscrizione e il rinnovo dell'iscrizione, tenuto anche conto della validità della documentazione autocertificata che presenta la domanda di rinnovo”, specificando ulteriormente che “per quanto sopra si ritiene che le domande di rinnovo dell'iscrizione possano esse-*

re accolte solo se presentante nell'arco temporale uguale o inferiore al termine di cinque mesi previsti dal regolamento.”

In ossequio alle affermazioni di cui sopra, dunque - posta la funzione del termine di permettere, all'autorità competente, di effettuare i controlli necessari sui requisiti dell'impresa al fine di non interrompere il periodo di iscrizione della stessa - le domande di rinnovo sono accolte solo qualora siano presentate nel termine di cinque mesi espressamente previsti.

Ciò posto, nella medesima circolare il Comitato svolge un'ulteriore ed importante precisazione. Nello specifico, la stessa si riferisce al caso in cui l'impresa presenti la domanda di rinnovo dell'iscrizione successivamente al suddetto termine, con la conseguenza per cui, stante i necessari tempi di conclusione del procedimento, la notifica del provvedimento di iscrizione pervenga in data successiva alla scadenza. Ebbene, in proposito il Comitato afferma testualmente che *“scaduto detto termine [di scadenza dell'iscrizione] fino alla notifica del provvedimento di rinnovo le attività oggetto dell'iscrizione non potranno essere svolte”*.



Con ciò a dire che, dunque, qualora il provvedimento di rinnovo dell'iscrizione sia emesso in data successiva al termine di scadenza della stessa, le attività oggetto di iscrizione dovranno essere sospese in quanto - temporaneamente - non autorizzate e potranno dunque essere legittimamente riprese nel momento di notifica del provvedimento.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO?

ISCRIVITI AL CORSO:

“Le novità dell'Albo”

Bologna, 03 Maggio 2018

ISCRIVITI E APPROFITTA DEGLI SCONTI

- Tutti i nuovi abbonati alla rivista *“Ambiente Legale Digesta”*: sconto del 20% sul totale (per iscrizioni e contestuale pagamento)
- Iscrizione di gruppo (2 persone o più) provenienti dalla stessa azienda: sconto del 10% sul totale
- Ex corsisti di Ambiente Legale: sconto del 5% sul totale

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it



Le sanzioni connesse all'omesso versamento dei contributi SISTRI, si applicano retroattivamente e quindi possono essere comminate anche per contributi non versati risalenti ad un tempo anteriore rispetto all'aprile 2015?

4.3.11.2.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 (*contributo di iscrizione al SISTRI*), comma 2, del DM 30 marzo 2016, n. 78: *“il contributo è versato da ciascun operatore iscritto per ciascuna attività di gestione dei rifiuti svolta all'interno dell'unità locale. Il contributo si riferisce all'anno solare di competenza, indipendentemente dal periodo di effettiva fruizione del servizio e deve essere versato al momento dell'iscrizione. Negli anni successivi, il contributo è versato entro il 30 aprile dell'anno al quale i contributi si riferiscono. Tale disposizione si applica anche agli operatori che hanno aderito volontariamente al SISTRI anche qualora, nel medesimo anno solare, optino per il ritorno al sistema cartaceo”*.

Alla luce di quanto stabilito dalla norma, pertanto, i soggetti obbligati all'iscrizione al SISTRI ovvero coloro che volontariamente hanno aderito allo stesso, sono tenuti:

- al pagamento di un contributo, da versarsi al momento dell'iscrizione;
- al pagamento di un contributo, per gli anni di iscrizione successivi al primo, da versarsi entro e non oltre il 30 aprile dell'anno al quale i contributi si riferiscono.

L'omesso pagamento del *contributo di iscrizione*, nei termini sopra esposti, comporta dunque l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 260-bis del D.Lgs. 152/2006, ai sensi del quale: “[...] 2. **I soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro.** [...]”.

Ciò posto e volendo esaminare la possibile retroattività della **sanzione amministrativa** connessa all'omesso versamento dei contributi SISTRI, occorre far riferimento alla Legge 689 del 1981 che, al Capo I (*Le sanzioni Amministrative*), art. 1 (*principio di legalità*) prevede che: *“Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.*

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse con-

siderati”.

Sembra doveroso in ogni caso precisare che, se da un lato non possono essere applicate retroattivamente le sanzioni amministrative connesse all'omesso versamento di contributi, dall'altro può essere attivata una delle procedure di recupero del credito di cui all'art. 194-bis¹ (*Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI*) comma 5 del TUA il quale prevede che: *“5. Per il recupero dei contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti e delle richieste di rimborso o di conguaglio da parte di utenti del SISTRI, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare stabilisce, con proprio decreto di natura non regolamentare, una o più procedure, nel rispetto dei seguenti criteri:*

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



In conclusione, le sanzioni amministrative connesse all'omesso versamento dei contributi SISTRI non possono applicarsi ad un tempo anteriore all'applicazione della norma stessa ovvero al 30 aprile 2015. Tuttavia il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare potrà comunque decidere di agire per il recupero dei contributi omessi attivando una delle procedure di recupero del credito di cui al recente art. 194-bis del TUA.

¹ Articolo introdotto con L. 205 del 2017 ed entrato in vigore dal 1 gennaio 2018.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.2.



Se un'area è inclusa all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale è soggetta a caratterizzazione?

Ai sensi dell'art. 252, comma 1 del d.lgs. 152/06, i siti di interesse nazionale¹, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

Ai sensi del successivo comma 2, si stabilisce che si provvede all'individuazione di tali siti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, secondo principi e criteri direttivi specificamente indicati.

Ai fini della perimetrazione del sito sono sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare.

Ai sensi del comma 4, la procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente, che può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la stessa procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale ne evidenzia la potenziale contami-

nazione, con la conseguenza che il presupposto indicato dall'art. 242 d.lgs. 152/06 del "*verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito*"² che obbliga all'attivazione delle procedure operative ed amministrative indicate nel medesimo articolo resta assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale³.

Sulla stessa linea la Cassazione⁴ ritiene che la inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale ne presuppone la potenziale contaminazione rendendola soggetta al vincolo di caratterizzazione⁵ e, in caso di inquinamento, alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale.



In conclusione i siti di interesse nazionale rappresentano delle aree contaminate che necessitano di interventi di bonifica e pertanto l'inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale secondo la giurisprudenza implica che l'area sia soggetta a caratterizzazione.



COLLANA: I Quaderni sui rifiuti

I rifiuti nei quesiti

*Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Autore: Adv. D. Carissimi

LIBRO 20,00 € · E-BOOK* 18,00 €

**formato digitale per computer e tablet*

- 1 L'art. 36-bis (razionalizzazione dei criteri di individuazione di siti di interesse nazionale) della legge del 7 agosto 2012 n. 134 ha apportato delle modifiche ai criteri di individuazione dei SIN (art. 252 del d.lgs. n. 152/06). Sulla base di tali criteri è stata effettuata una ricognizione dei siti classificati di interesse nazionale.
- 2 Art. 242, c 1 - Procedure operative ed amministrative: "*Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione*".
- 3 In tal senso Tar Lazio, Roma, Sez. I, del 15 ottobre 2008, n. 8920. Si ritiene addirittura che l'edificabilità delle aree ricomprese nel sito inquinato d'interesse nazionale è subordinata alla completa bonifica dei suoli (TRGA Trento, Sez. Unica, del 20 novembre 2013, n. 382).
- 4 Cass. Pen., Sez. III, del 2 febbraio 2018, n. 5075.
- 5 Allegato II, titolo V, parte IV del d.lgs n. 152/06 - CRITERI GENERALI PER LA CARATTERIZZAZIONE DEI SITI CONTAMINATI, ove in premessa si dice che "*La caratterizzazione ambientale di un sito è identificabile con l'insieme delle attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali, in modo da ottenere le informazioni di base su cui prendere decisioni realizzabili e sostenibili per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito. Le attività di caratterizzazione devono essere condotte in modo tale da permettere la validazione dei risultati finali da parte delle Pubbliche Autorità in un quadro realistico e condiviso delle situazioni di contaminazione eventualmente emerse*".



I nuclei di cartone sui quali è avvolta la carta igienica o i fogli di alluminio oppure la carta assorbente sono imballaggi?

La definizione positiva di imballaggio è stata dettata all'art. 3 punto 1 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che definisce imballaggio *“tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli “a perdere” usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi”*.

La direttiva 2004/12 ha poi introdotto criteri ausiliari alla stregua dei quali identificare la linea di confine tra ciò che è imballaggio e ciò che non lo è con maggiore precisione. In tal senso si è disposto: *“La definizione di ‘imballaggio’ è basata inoltre sui criteri indicati qui di seguito. Gli articoli elencati nell'allegato I sono esempi illustrativi dell'applicazione di tali criteri:*

i) sono considerati imballaggi gli articoli che rientrano nella definizione di cui sopra, fatte salve altre possibili funzioni dell'imballaggio, a meno che tali articoli non siano parti integranti di un prodotto e siano necessari per contenere, sostenere o preservare tale prodotto per tutto il suo ciclo di vita e tutti gli elementi siano destinati ad essere utilizzati, consumati o eliminati insieme...”.

La Corte di Giustizia¹ interpreta la nozione di imballaggio in senso estensivo e, sulla scia di quanto già argomentato in relazione ai sacchetti di plastica,² definisce i *“mandrini”* quali *“imballaggi”*³. La Corte ritiene soddisfatta la definizione positiva di imballaggio, per di più non occorre che gli imballaggi servano, simultaneamente, a *“contenere e a proteggere determinate merci (...) a consentire la loro manipolazione e la loro consegna (...) e ad assicurare la loro presentazione”*, essendo sufficiente che essi svolgano una sola di tali funzioni⁴. I mandrini, poi, sono funzionali a presentare l'articolo

al consumatore poiché forniscono al consumatore un oggetto (ex: rotolo carta igienica, pellicola di alluminio) in modo adeguato per la vendita. Sono prodotti a perdere, che divengono rifiuti quando il prodotto è stato consumato. Quanto alla seconda condizione (positiva) della direttiva 94/62, rientrano nella prima delle categorie: imballaggi per la vendita.

La Corte afferma, pertanto, che *“L'articolo 3, punto 1, della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, dev'essere interpretato nel senso che i mandrini in forma di rotoli, tubi o cilindri, attorno ai quali sono avvolti prodotti flessibili, venduti ai consumatori, costituiscono «imballaggi», ai sensi di tale disposizione”*.

Quando la direttiva 2013/2/UE⁵ sostituisce l'allegato I alla direttiva 94/62 la questione incerta dei mandrini viene risolta a livello normativo. Tra gli Esempi illustrativi per il criterio i), sono articoli considerati imballaggio:

“...Rotoli, tubi e cilindri sui quali è avvolto materiale flessibile (come ad esempio pellicola, fogli di alluminio, carta), eccetto i rotoli, i tubi e i cilindri che sono parti di macchinari di produzione e non sono utilizzati per presentare un prodotto come un'unità di vendita...”.



In conclusione, i nuclei di cartone sui quali è avvolta la carta igienica o i fogli di alluminio oppure la carta assorbente sono imballaggi ai sensi della direttiva 94/62 così come modificata dalla direttiva 2004/12 (secondo l'interpretazione della Corte di giustizia) e sono stati inclusi tra gli esempi illustrativi di imballaggio all'indomani della direttiva 2013/12/UE.

1 Corte di Giustizia Ue, Sez. III del 10 novembre 2016, cause riunite C-313/15 e C-530/15.

2 Corte di Giustizia Ue del 29 aprile 2004, C-341/01, § 56 e 57.

3 L'obiettivo della Direttiva 94/62 è ridurre l'impatto sull'ambiente degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi e garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente.

4 Così in Corte di Giustizia Ue del 29 aprile 2004, C-341/01, § 49; Conclusioni presentate dall'Avvocato Generale Léger nella medesima causa, § 41.

5 Direttiva 2013/2 del 7 febbraio 2013, recante modifica dell'allegato I della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.



Le acque meteoriche di dilavamento devono essere autorizzate?

Il Testo Unico Ambientale non fornisce una definizione puntuale di *acque meteoriche di dilavamento*, sicché la stessa deve essere ricavata per via di interpretazione, ricomprendendovi tutte le acque provenienti da una precipitazione atmosferica che, non essendo assorbite ovvero evaporate, dilavano su delle superfici scolanti. Nello specifico, le stesse, si distinguono in:

- *acque di prima pioggia*, ossia quelle che cadendo durante la fase iniziale dell'evento meteorico, sono presumibilmente cariche di inquinanti, poiché dilavando sulle superfici scoperte ne assorbono le eventuali impurità. Ciò le rende particolarmente pericolose per l'ambiente e impone quindi l'uso di specifici sistemi di *trattamento*.
- *acque di seconda pioggia*, ossia quelle acque che, cadendo in una fase successiva dell'evento meteorico, pur realizzando un dilavamento delle superfici delle aree scoperte, sono di norma non pericolose – poiché si presume che l'impurità sia stata precedentemente assorbita e/o rimossa (dal passaggio delle *acque di prima pioggia*) - e non necessitano quindi di particolari sistemi di trattamento.

Ciò posto, quanto al loro sistema autorizzativo - l'art. 113¹, comma 1 T.U.A. dispone che: “*Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:*

- le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;*
- i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottopo-*

ste a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione”.

Ulteriormente, il comma 3 del medesimo articolo prevede che le Regioni disciplinano altresì: “*i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici”.*

In forza delle su esposte previsioni normative, quindi, le *acque di dilavamento* possono essere oggetto di *autorizzazione* allo scarico, solo laddove ciò sia previsto e disciplinato da specifiche disposizioni regionali. Sicché occorrerà guardare di volta in volta alla specifica normativa regionale prevista dalla Regione territorialmente competente.

Fuori dai casi indicati, le *acque meteoriche* non presentano una particolare disciplina *autorizzativa* o di *controllo* posto che secondo il comma 2 del medesimo art. 113 TUA prevede che: “*Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto”.*



Pertanto, si può in conclusione affermare che le acque meteoriche di dilavamento non sono soggette ad un regime autorizzativo particolare, a meno che ciò non sia espressamente previsto da specifiche disposizioni regionali.

1 Art. 113 T.U.A.: “*Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia: 1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:*

- le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;*
- i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.*

2. *Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.*

3. *Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.*

4. *È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee”.*

TERRE E ROCCE DA SCAVO

4.3.15.

**Cosa succede se l'autorizzazione del sito di destinazione è postuma rispetto ai termini di invio della dichiarazione di utilizzo?**

Ai sensi e per gli effetti dell'*Allegato 6 (dichiarazione di utilizzo di cui all'art. 21), Sezione D (dati del sito di destinazione)* del DPR 120/2017, è richiesta – nella compilazione della c.d. *dichiarazione di utilizzo* – altresì l'indicazione dei riferimenti autorizzativi concernenti l'opera di destinazione dei materiali di scavo (estremi, tipologia, data, protocollo).

Tuttavia, dal momento che la *dichiarazione di utilizzo* deve essere inviata alle Autorità territorialmente competenti almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori di scavo, ben può accadere che l'atto autorizzativo concernente l'opera di destinazione ancora non sia stato rilasciato. Sicché si pone una incertezza interpretativa in ordine a come debba venir risolta la discrasia tra i suddetti termini.

A tal proposito si evidenzia che, l'art. 21 (*dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni*), comma 1, del DPR 120/2017, prevede che “nella dichiarazione il produttore indica [...] gli estremi delle autorizzazioni per la realizzazione delle opere”. Ed ancora, il *modello di dichiarazione di utilizzo* di cui all'*Allegato 6* del DPR 120/2017, richiede, come sopra accennato, l'indicazione degli estremi dell'*autorizzazione dell'opera che prevede l'utilizzo dei materiali di scavo*.

Dall'analisi delle predette disposizioni, sembrerebbe quindi che le attività di utilizzo delle terre e rocce debbano già essere autorizzate.

Ad ogni modo, se tale conclusione è pacifica nella generalità dei casi, accade sovente che la stessa si scontri con il dato pratico, il quale prevede per determinate attività, il rilascio dell'*autorizzazione* solo successivamente alla scadenza dei termini per presentare la *dichiarazione di utilizzo*.

Ebbene in tali casi, come confermato altresì da alcune Agenzie Regionali di Protezione Ambientale¹,

nell'impossibilità di procedere altrimenti si potrà compilare la *dichiarazione di utilizzo* indicando nell'autorizzazione “*in attesa del rilascio dell'autorizzazione*”. Con la precisazione però che, una volta ottenuta l'autorizzazione, la *dichiarazione* dovrà essere modificata riportando gli estremi dell'*atto di autorizzazione*.

A tal proposito si segnala che - sebbene l'art. 21, comma 3, DPR 120/2017, preveda un obbligo di rinvio della *dichiarazione modificata* solo per le c.d. *modifiche sostanziali*² - purtuttavia si ritiene preferibile procedere ad un nuovo invio alle competenti Autorità, anche della *dichiarazione* integrata con gli estremi dell'atto autorizzativo del sito di destinazione.



In conclusione si può quindi affermare che, nei casi in cui il rilascio dell'*autorizzazione* sia postuma alla scadenza dei termini previsti per la presentazione della *dichiarazione di utilizzo*, si potrà compilare quest'ultima indicando nel campo relativo all'autorizzazione “*in attesa del rilascio dell'autorizzazione*”. Si dovrà ad ogni modo provvedere tempestivamente ad una modifica della *dichiarazione* – non appena in possesso degli estremi dell'atto autorizzativo – provvedendo ad un nuovo invio della stessa alle competenti Autorità.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni

- Milano, 6 Giugno 2018
- Bologna, 7 Giugno 2018
- Roma, 12 Giugno 2018

www.ambientelegale.it (area formazione)
formazione@ambientelegale.it

1 Cfr. FAQ ARPA VENETO rinvenibili al sito <http://www.arpa.veneto.it/temi-ambientali/suolo/faq-su-terre-e-rocce-da-scavo#7>.

2 Ossia quelle involgenti i requisiti delle terre e rocce da scavo per essere qualificate come sottoprodotti di cui all'art. 4 del DPR 120/2017 o quelli di cui all'art. 15, comma 2, del DPR in esame relativi:

- all'aumento del volume in banco in misura superiore al 20% delle terre e rocce da scavo oggetto del piano di utilizzo;
- alla destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di destinazione o ad un utilizzo diversi da quelli indicati nel piano di utilizzo;
- alla destinazione delle terre e rocce da scavo ad un sito di deposito intermedio diverso da quello indicato nel piano di utilizzo;
- alla modifica delle tecnologie di scavo.

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.2.



Può rientrare nel concetto di discarica abusiva anche la realizzazione dei manufatti funzionalmente destinati alla discarica?

La Corte di Cassazione ha interpretato in una recente pronuncia¹ in modo ampio il concetto di **discarica abusiva** ricomprendendovi anche la realizzazione di quei manufatti che sono funzionalmente destinati alla discarica stessa.

Nel caso di specie, infatti, la Corte d'appello confermava la sentenza del Tribunale con la quale l'imputato era stato condannato - tra l'altro - per il reato di cui all'art. 256, comma 3², del d.lgs. n. 152 del 2006, perché, in qualità di titolare di una ditta individuale, realizzava e gestiva una discarica in mancanza di autorizzazione su un'area sottoposta a tutela paesaggistica, attraverso l'**accumulo di terre da scavo miste a rifiuti da attività di demolizione, pneumatici, ulteriori rifiuti di demolizione**, generando un degrado ambientale per la presenza e le modalità di accumulo dei suddetti rifiuti, destinati a permanere nel luogo con carattere di definitività.

Secondo la prospettazione difensiva, invero, si contestava all'imputato di avere realizzato una discarica in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, mentre lo stesso è stato poi condannato per avere indebitamente edificato dei **manufatti atti a ricoverare i propri attrezzi e mezzi** sul terreno di sua proprietà e, pertanto, egli non avrebbe esercitato il suo diritto di difesa quanto a tali manufatti. Si adduceva così la violazione del principio di correlazione tra imputazione e sentenza.

Ebbene, la Suprema Corte ha ritenuto infondato il motivo di doglianza, chiarendo che non vi è dubbio che l'imputazione si riferisca alla realizzazione di una discarica abusiva.

La stessa ha affermato, infatti, che nel concetto di

discarica, così come individuato ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera g)³, del d.lgs. n. 36 del 2003, *“non devono essere ritenuti compresi solo i rifiuti depositati, ma anche il suolo, eventualmente oggetto di trasformazioni finalizzate al suo utilizzo, e le opere edilizie, permanenti o precarie, realizzate per la collocazione e la gestione dei rifiuti e del sito. Si tratta, infatti, di elementi la cui presenza, consentendo in linea di massima una maggiore capacità di smaltimento, contribuisce in modo significativo alla compromissione dell'ambiente che la norma penale intende evitare”*.

Nel caso concreto, inoltre, la Corte ha aggiunto che dalla sentenza di primo grado, emergeva che l'imputato non era stato condannato soltanto per l'edificazione di manufatti finalizzati all'esercizio della discarica abusiva, ma, più in generale, per la discarica stessa, comprensiva di tali manufatti. Egli ha, dunque, pienamente esercitato in concreto il suo diritto di difesa.



In conclusione, quindi, nel concetto di discarica abusiva rientrano anche i manufatti che sono funzionalmente destinati alla discarica stessa, in quanto rappresentano elementi che, permettendo una maggiore capacità di smaltimento, contribuiscono in modo significativo alla compromissione dell'ambiente.

1 Cass. Pen., Sez. III, del 14 marzo 2018, n.11568.

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

3 Art. 2, comma 1 lett g): *“discarica”: “area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore ad un anno”*.



Quali sono i materiali e le sostanze che possono essere destinati all'utilizzazione agronomica?

Alcuni materiali contengono sostanze nutritive ed ammendanti che possono vantaggiosamente essere utilizzati con effetto concimante, ammendante, irriguo, fertirriguo o correttivo, sul suolo agricolo.

L'utilizzazione agronomica comporta l'esclusione - in deroga - dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006, solo qualora ricorrano i presupposti di cui il Decreto Ministeriale 25 febbraio 2016¹.

Il DM disciplina i criteri e le norme tecniche generali per l'utilizzazione agronomica dei materiali e delle sostanze, individuati all'art. 2 (*Ambito di applicazione*), commi 1 e 2 del medesimo D.M. in accordo con quanto stabilito dall'art. 112 (*Utilizzazione agronomica*) del D.Lgs. 152/2006.

I materiali e le sostanze per le quali è prevista l'utilizzazione agronomica sono i seguenti:

- **effluenti di allevamento**, definiti, ai fini del DM, come *“le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezione di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato, ivi compresi i reflui provenienti da attività di piscicoltura provenienti da impianti di acqua dolce”* (art. 3, comma 1, lett. c DM 25 febbraio 2016)
- **acque reflue**, definite, ai fini del DM, come *“le acque reflue che non contengono sostanze pericolose e provengono, ai sensi dell'art. 112, comma 1, e dell'art. 101, comma 7, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dalle seguenti aziende:*
 - imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno oppure alla silvicoltura;
 - imprese dedite all'allevamento di bestiame;
 - imprese dedite alle attività di cui ai numeri 1) e 2) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità” (art. 3, comma 1, lett. f DM 25 febbraio 2016);
- **digestato**, definito, ai fini del DM, come *“mate-*

riale derivante dalla digestione anaerobica delle matrici e delle sostanze di cui all'art. 22, comma 1, da soli e o in miscela tra loro” (art. 3 co. 1, lett. o DM 25 febbraio 2016).

Le matrici e sostanze alla base del digestato, da sole o in miscela tra loro (di cui al detto art. 22 co. 1 del DM), sono le seguenti:

- a) paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso di cui all'art. 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- b) materiale agricolo derivante da colture agrarie. Fatti salvi gli impianti da realizzarsi ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, per gli impianti autorizzati successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, tale materiale non potrà superare il 30 per cento in termini di peso complessivo;
- c) effluenti di allevamento, come definiti all'art. 3, comma 1, lettera c) del presente decreto;
- d) le acque reflue, come definite all'art. 3, comma 1, lettera f) del presente decreto;
- e) residui dell'attività agroalimentare di cui all'art. 3, comma 1 lettera i) del presente decreto, a condizione che non contengano sostanze pericolose conformemente al regolamento (CE) n. 1907/2006;
- f) acque di vegetazione dei frantoi oleari e sanse umide anche denocciolate di cui alla legge 11 novembre 1996, n. 574;
- g) i sottoprodotti di origine animale, utilizzati in conformità con quanto previsto nel regolamento (CE) 1069/2009 e nel regolamento di implementazione (UE) 142/2011, nonché delle disposizioni approvate nell'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome;
- h) materiale agricolo e forestale non destinato al consumo alimentare di cui alla tabella 1B del decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012.



I materiali e le sostanze che, da soli o in miscela tra loro, possono essere utilizzati ai fini agronomici, con conseguente esclusione dalla sottoposizione alla disciplina sui rifiuti, sono espressamente individuati dal DM 25 febbraio 2016.

4.3.17.2.

¹ Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.2.



Come viene ripartita la competenza tra lo Stato e le Regioni circa la Valutazione d'Impatto Ambientale di un dato progetto e quali sono le autorità in concreto competenti a porre in essere tale procedura?

La **Valutazione d'impatto ambientale** è un'*autorizzazione ambientale* che trova disciplina nel codice dell'Ambiente alla parte II, Titolo III, in armonia con la Direttiva europea 2011/92/(UE), come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE.

Ex 4, comma 4¹, lett. a. del TUA, la VIA può essere *definita* come una procedura volta ad individuare, valutare e contenere gli *impatti diretti* ed *indiretti* di taluni *progetti* - tipicamente consistenti in lavori di costruzione o altri impianti² - sull'ambiente inteso nelle sue molteplici articolazioni.

Il D. Lgs. 104 del 2017 ha profondamente ridisegnato le **competenze in materia di VIA**, oggi sancite nel nuovo art. 7-bis, comma 2 TUA, che distingue anzitutto i progetti soggetti a **via statale** e **regionale**:

Sono sottoposti a **VIA in sede statale** i progetti di cui all'allegato II e a *verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale* i progetti di cui all'allegato II-bis alla parte seconda del decreto.

Sono sottoposti a **VIA in sede regionale**, i progetti di cui all'allegato III e a *verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale* i progetti di cui all'allegato IV alla parte seconda del decreto.

In tale quadro, il provvedimento legislativo del 2017 ha **revisionato il contenuto degli Allegati II, III e IV** con una estensione delle *competenze statali* su progetti precedentemente attribuiti alle regioni - prevalentemente impianti energetici ed infrastrutture - ed individuazione di alcuni progetti, precedentemente assegnati alle regioni e riportati in **Allegato II bis**, per i quali è prevista la verifica di assoggettabilità statale.

Il medesimo art. 7-bis individua i **soggetti in concreto competenti** a porre in essere la procedura di VIA. Secondo il comma 4 in sede statale l'autorità

competente è il *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, in collaborazione con il *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* per le attività istruttorie relative al procedimento di VIA.

In sede regionale, secondo il comma 5, l'autorità competente è la *pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale* individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome. Più nello il comma 8 prevede che le Regioni e le Province autonome possano conferire **funzioni e compiti** agli altri enti territoriali sub-regionali.



Pertanto, per capire se un progetto debba essere sottoposto a Valutazione d'Impatto Ambientale e se lo svolgimento del procedimento sia di competenza statale ovvero regionale occorre in primo luogo consultare gli allegati II e III (ovvero II-bis e IV per la procedura di screening) alla parte II del D.Lgs. 152 del 2006.

Laddove la competenza sia regionale, l'operatore o il consulente dovrà ulteriormente individuare il soggetto in concreto chiamato dalla normativa locale ad eseguire la valutazione d'impatto ambientale, tenendo presente che alcune funzioni o compiti specifici potranno essere stati delegati ad enti territoriali sub-regionali dalla normativa delle regioni.



TI INTERESSA APPROFONDIRE QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

La corretta Gestione dei Rifiuti: tra novità normativa e prassi

- Milano, 6 Giugno 2018
- Bologna, 7 Giugno 2018
- Roma, 12 Giugno 2018

www.ambientelegale.it (area formazione)
formazione@ambientelegale.it

- 1 Art. 4, comma 4, lett. b: "*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).*"
- 2 Art. 5, comma 1, lett. g) "*progetto: la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo. Ai fini del rilascio del provvedimento di VIA gli elaborati progettuali presentati dal proponente sono predisposti con un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello del progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o comunque con un livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali in conformità con quanto definito in esito alla procedura di cui all'articolo 20*".



Un bando di gara relativo all'affidamento del servizio di igiene urbana mediante raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani con il sistema “porta a porta” potrebbe legittimamente prevedere quale requisito di partecipazione dei concorrenti, il previo svolgimento di servizi identici a quelli per cui è svolta la gara?

4.3.19.2.

La questione concerne la possibilità di attribuire all'amministrazione appaltante il potere di modulare i requisiti speciali richiesti per la partecipazione alla procedura di gara, prescrivendo livelli di capacità tecnica ed economica più elevati rispetto a quanto previsto dalle disposizioni del codice dei contratti pubblici¹.

La medesima è stata affrontata dal Consiglio di Stato², che sulla scia di una precedente pronuncia³ inerente ugualmente al servizio “porta a porta” ha ricordato che la previsione della necessaria prova dello svolgimento di servizi identici a quelli da svolgere - nel caso di specie servizi di raccolta “porta a porta” in luogo di generici servizi di raccolta differenziata di r.s.u. - non è illegittima se conforme ai canoni di adeguatezza e proporzionalità, tenuto conto dell'oggetto concreto dell'appalto e delle sue specifiche peculiarità.

Peraltro è consolidata la posizione della giurisprudenza⁴ che riconosce il potere dell'amministrazione di prevedere la necessaria prova dello svolgimento di servizi identici a quelli da svolgere, individuando come limite al suo esercizio il rispetto del principio di proporzionalità in relazione all'oggetto del contratto da affidare a terzi.

La raccolta “porta a porta” costituirebbe una specifica modalità esecutiva del servizio, che implica una determinata e peculiare organizzazione non solo della prestazione ma della stessa impresa e

postula, pertanto, una specifica struttura aziendale. In relazione ai servizi svolti “porta a porta”, quindi, “ciò che deve essere provato è la capacità di eseguire una raccolta distribuita sul territorio, con passaggi molto frequenti”⁵.

Già in precedenza lo stesso Consiglio di Stato⁶ ha evidenziato le differenze strutturali tra la raccolta differenziata e la raccolta “porta a porta”, argomentando in tal senso: “quelli di raccolta differenziata e di raccolta porta a porta sono due concetti nettamente diversi, in quanto il primo si sostanzia di per sé nella semplice raccolta stradale presso appositi cassonetti e/o campane, laddove il secondo è definito, invece, dallo svolgimento del servizio presso ciascun singolo domicilio; infine, l'espletamento delle due prestazioni ha luogo con modalità e veicoli differenti”.

In tale contesto – conclude il Consiglio di Stato⁷ - la dimostrazione del previo svolgimento di servizi identici configura una condizione di esecuzione strettamente collegata all'oggetto dell'appalto in materia ambientale.



In conclusione secondo la giurisprudenza, sulla base di differenze strutturali tra la raccolta differenziata e la raccolta “porta a porta” e della constatazione che il “porta a porta” rappresenta una specifica modalità esecutiva del servizio, che implica una determinata e peculiare organizzazione non solo della prestazione ma della stessa impresa, è legittimo il bando di gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana mediante raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani con il sistema “porta a porta” che preveda quale requisito di partecipazione dei concorrenti il previo svolgimento di servizi identici a quelli per cui è svolta la gara.

1 Il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163- Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in - attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE - è stato abrogato dall'art. 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

2 Cons. Stato, sez. V, del 16 marzo 2017, n. 3194, ove viene contestata – deducendosi i vizi di violazione degli artt. 2, 42 e 44 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (abrogato dall'art. 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016) e di eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta - la legittimità di una tale clausola escludente del bando. Nel dettaglio nel caso di specie la partecipazione alla gara era consentita soltanto alle imprese le quali dichiarino di aver svolto servizi di raccolta differenziata negli anni 2011-2012-2013 con metodo “porta a porta”, in almeno tre Comuni, di cui almeno uno con popolazione superiore a 30.000 unità.

3 Cons. Stato., Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 140.

4 Tra le tante Cons. Stato, Sez. V, del 23 gennaio 2006, n. 206.

5 In tal senso Tar Lazio, del 5 febbraio 2014, n. 380.

6 Cons. Stato, Sez. V, n. 140 del 2012.

7 Cons. Stato, sez. V, del 16 marzo 2017, n. 3194.



Quando si prescrive l'illecito amministrativo dell'ente della specie di cui all'art. 25-undecies del D.Lgs. 231?

In merito alla disciplina della prescrizione per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato prevista nel Decreto 231, la stessa è contenuta nell'art. 22 (*Prescrizione*), il quale prevede che:

“1. Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato.

2. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59¹.

3. Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione.

4. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio”.

Dalla norma in esame emerge che le sanzioni amministrative di cui al D.Lgs. 231, sono soggette ad una prescrizione di 5 anni, tuttavia, la decorrenza di tale periodo, può subire delle interruzioni in occorrenza dei seguenti atti:

- la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive;
- la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'art. 59 del D.Lgs. 231 che prevede l'applicazione del comma 4 dell'art. 22 del D.Lgs. 231/01, secondo il quale il decorso della prescrizione inizia in seguito al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio.

Quanto agli effetti di questa ultima ipotesi, si evidenzia una sostanziale imprescrittibilità dell'illecito amministrativo in quanto la prescrizione inizierebbe il suo decorso solo con il passaggio in giudicato della sentenza restando pertanto “congelata” per tutta la durata del procedimento penale.

Pertanto mentre nella prima ipotesi la disciplina prevede il decorso di un nuovo termine prescrizionale a partire dalla richiesta di applicazione di una *misura cautelare interdittiva*, nel secondo caso la formale contestazione dell'illecito, comporta una interruzione che si protrae fino al passaggio in giudicato della sentenza.

In questo secondo caso, quindi, la prescrizione non ricomincia a decorrere dal giorno successivo alla contestazione, ma dalla definitiva conclusione del processo penale mediante sentenza passata in giudicato. Quanto all'ipotesi di estinzione del reato presupposto, in base all'art. 22 comma 4 del Decreto 231, in combinato disposto con l'art. 67 del medesimo decreto, la prescrizione della sanzione amministrativa resterà interrotta, non incidendo l'eventuale prescrizione del reato presupposto sulla prosecuzione del processo nei confronti dell'ente.

La prescrizione del reato, infatti, comporta la prescrizione anche della sanzione amministrativa nella sola ipotesi di cui all'art. 60 del Decreto, ovvero sia quando la contestazione giunge al suo destinatario a reato già prescritto e non anche quando la prescrizione del reato presupposto intervenga in seguito all'inizio del processo.

Alla medesima conclusione si giunge anche mediante il dato normativo contenuto nell'art. 8 (*autonomia della Responsabilità dell'ente*) del D.Lgs. 231/01 il quale prevede che:

“La responsabilità dell'ente sussiste anche quando:

a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile;

b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.

Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione.

L'ente può rinunciare all'amnistia”.



In conclusione l'illecito amministrativo deve intendersi sostanzialmente imprescrittibile, non potendosi intendersi prescritto per un duplice ordine di ragioni:

- perché in base all'art. 8 del D.Lgs. 231/01, l'intervenuta prescrizione del reato presupposto non comporta l'automatica prescrizione anche dell'illecito amministrativo;
- perché in virtù del combinato disposto degli artt. 22 comma 4 e 67 del Decreto 231, la prescrizione dell'illecito amministrativo non può decorrere sino al momento del passaggio in giudicato della relativa sentenza.

1 Art. 59 (*Contestazione dell'illecito amministrativo*) D.Lgs. 231/2001: “1. Quando non dispone l'archiviazione, il pubblico ministero contesta all'ente l'illecito amministrativo dipendente dal reato. La contestazione dell'illecito è contenuta in uno degli atti indicati dall'articolo 405, comma 1, del codice di procedura penale.

2. La contestazione contiene gli elementi identificativi dell'ente, l'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto che può comportare l'applicazione delle sanzioni amministrative, con l'indicazione del reato da cui l'illecito dipende e dei relativi articoli di legge e delle fonti di prova”.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.2. L'ANAC incontra la 231:
il punto sulla determina 1134 del novembre 2017
di *Lucia Giulivi* 418

“L’ANAC incontra la 231: il punto sulla determina 1134 del novembre 2017”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato-Junior Associate

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

ABSTRACT

Il 20 Novembre 2017 l’ANAC ha emanato delle *linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalla pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*.

Dette linee guida hanno apportato alcune novità, in primo luogo, in merito ai soggetti destinatari delle stesse allargando il novero degli obbligati all’adozione degli strumenti organizzativi in esse descritti.

Accanto a tale aspetto maggiormente definitorio, le linee guida in commento hanno avuto il pregio di accorciare le distanze tra il Modello 231, le misure preventive dei fenomeni corruttivi e gli strumenti connessi agli oneri di trasparenza imposti dall’ANAC.

Tale rivoluzione nelle fila degli strumenti organizzativi necessari per la gestione della *cosa pubblica*, offre l’opportunità di tracciare una mappa delle novità che, concretamente, impatteranno sulla vita delle società controllate o partecipate pubbliche, oltre che degli enti di diritto pubblico in senso stretto.

IN SINTESI

- La determinazione 1134 dell’ANAC compie una ricognizione degli enti di diritto privato in controllo pubblico e di quelli di diritto privato esercenti attività di pubblica utilità;
- unitamente a tale ricapitolazione, la determinazione offre una panoramica degli oneri spettanti a tali enti;
- tra le misure organizzative, riveste un ruolo fondamentale il RPCT che, a differenza di quanto espresso in precedenza, deve rimanere distinto dall’Organismo di Vigilanza;
- quanto agli strumenti di trasparenza per i privati esercenti servizi di pubblica utilità, questi devono limitarsi alle sole informazioni riguardanti tali pubblici servizi;
- in ultimo, l’ANAC, si fa portavoce di una necessità di *compliance* tra i vari mezzi di prevenzione disponendo l’inserimento nel Modello 231 delle misure di anticorruzione e di trasparenza;
- ed invero sebbene non sia obbligatoria la dotazione del Modello 231, la mancata adozione dello stesso deve essere debitamente motivata.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. Premessa

Il 20 novembre scorso l'ANAC, con una delle sue ultime determinate del 2017, ha assestato un colpo di coda facendo ordine tra i vari adempimenti organizzativi richiesti alle società in controllo pubblico o anche solo partecipate pubbliche.

Ed infatti se per un verso alcuni specialisti del settore, per il 2017 hanno parlato di *“anno sabatico dell'ANAC”*, in quanto anche l'aggiornamento del PNA per l'anno 2017 non ha comportato stravolgimenti epocali, dall'altro la stessa Autorità ha disposto proprio con Determinazione 1134 del 20 novembre u.s., alcune importanti puntualizzazioni, provvedendo anche a riepilogare gli strumenti organizzativi da approntare entro il 31 gennaio 2018.

Nella citata determina, l'Autorità Anticorruzione, in primo luogo passa in rassegna i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione di pubblici servizi, compiendo una ricapitolazione degli adempimenti connessi alle singole categorie di società.

In particolare l'argomentazione dell'ANAC distingue le soggettività giuridiche cui si rivolge in:

- Società in controllo pubblico e
- Società partecipate pubbliche

compiendo poi ulteriori distinguo all'interno di ciascuna delle predette macro categorie.

Giova precisare che le linee guida contenute nella Determinazione 1134 sono state pubblicate all'esito del Parere n. 1257 del 29 maggio 2017, emesso dal Consiglio di Stato, in Commissione speciale, in conseguenza del quale, l'ANAC ha provveduto ad apportare alcuni aggiustamenti allo schema di linee guida posto in consultazione pubblica per il periodo dal 27 marzo al 26 aprile 2017.

2. Definizioni

Quanto alle modalità di trattazione osservate dall'ANAC nel documento in commento, come prima cosa, l'Autorità passa ad individuare l'ambito soggettivo di applicazione delle medesime linee gui-

da, dettagliando la cornice del quadro normativo su immagine della disciplina in tema di trasparenza.

Precisamente, le definizioni per i concetti cardine¹ atte ad individuare i destinatari delle linee guida, sono state mutate dall'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013 il quale compie una diversificazione degli enti di diritto privato in controllo pubblico e degli enti di diritto privato **non** in controllo pubblico.

Tale articolo 2-bis individua, quali destinatari della normativa in materia di trasparenza e, per estensione operata da parte del D.Lgs. 97/2016² - anche delle misure di prevenzione della corruzione, le seguenti categorie di soggetti:

- le pubbliche amministrazioni (art. 2-bis comma 1 del D.Lgs. 33/2013);
- gli enti pubblici economici e gli ordini professionali (art. 2-bis comma 2 del D.Lgs. 33/2013);
- le società in controllo pubblico diverse dalle quotate (art. 2-bis comma 2 del D.Lgs. 33/2013);
- le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata, in modo maggioritario, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio, da pubbliche amministrazioni ed in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni (art. 2-bis comma 2 del D.Lgs. 33/2013);
- le società in partecipazione pubblica (art. 2-bis comma 3 del D.Lgs. 33/2013);
- le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato con bilancio superiore a cinquecentomila euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici (art. 2-bis comma 3 del D.Lgs. 33/2013).

1 Si pensi al concetto di *“controllo”* o di *“società partecipata”* piuttosto che di *“attività di pubblico interesse”*.

2 L'art. 41 del D.Lgs. 97/2016 ha aggiunto il comma 2-bis dall'art. 1 della L. 190/2012, rendendo destinatari delle indicazioni contenute nel PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) i soggetti indicati destinatari degli oneri sulla trasparenza.

Art. 1 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) comma 2-bis L. 190/2012: *“Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei*

SANZIONI

di Lucia Giulivi

Detta distinzione in tema di trasparenza relativamente ai soggetti tenuti a garantire l'*accesso civico*³, è stata poi utilizzata per identificare gli enti tenuti ad adottare le misure di prevenzione della corruzione nonché le c.d. *misure integrative* di cui al decreto legislativo 231/2001.

Tralasciando i numeri 1 e 2 dell'elenco di soggetti sovrastante, ci si soffermerà sulla distinzione operata dall'ANAC tra gli enti in controllo pubblico ovvero meramente partecipati, rimanendo sulle orme della Determina n. 1134.

2.1. La nozione di controllo

Le ipotesi di **controllo per le società pubbliche** mutate dalla Determinazione 8 del 2015 dell'ANAC, riguardano:

- il caso in cui un'altra società rispetto alla controllata dispone dei voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- ovvero in cui una società disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- oppure nel caso in cui il controllo sia esercitato da particolari vincoli contrattuali.

Quanto a quest'ultima ipotesi, la stessa si verifica quando vi sia un legame inscindibile tra la controllata e la società controllante; vincolo originato da un rapporto contrattuale talmente pervasivo da essere equiparabile all'influenza dominante pubblica esercitata attraverso il possesso dei voti in un'assemblea ordinaria.

Ed invero, le stesse linee guida definiscono il rapporto contrattuale alla base del controllo, come un vincolo che non possa sciogliersi in quanto costituisce *“una vera e propria condizione di esistenza e di sopravvivenza [...] non della società in sé, bensì della sua capacità di impresa”*.

Accanto a tale definizione di controllo, le linee guida dell'ANAC continuano nella loro puntuale ricognizione soggettiva soffermandosi sul **controllo per gli altri enti di diritto privato**.

Detta eventualità si verifica quando:

- La società o l'ente di diritto privato abbia un **bilancio superiore a 500.000,00 euro** sia fa-

cendo riferimento al totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione ove presente.

- La società o l'ente di diritto privato abbia goduto di un **finanziamento maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni**.

Dove il dato dell'attività finanziata si ricava dal rapporto tra contributi pubblici (tra i quali anche i corrispettivi per la fornitura di beni e servizi verso la pubblica amministrazione e per l'erogazione di servizi pubblici) e valore della produzione (ricavi totali).

- L'**Organo di amministrazione della società** sia stato **totalmente formato da parte di pubbliche amministrazioni**.

Tali requisiti, si precisa, devono necessariamente essere compresenti al fine di verificare un controllo pubblico su un ente di diritto privato; ciò in quanto, ad esempio, nel caso in cui vi sia il requisito del bilancio e quello dell'attività di pubblico interesse ma non anche la formazione dell'organo di amministrazione o indirizzo da parte delle pubbliche amministrazioni, allora si verificherebbe il caso di una società meramente partecipata.

2.2. Società partecipate

Nell'affrontare l'argomento delle società partecipate risulta di particolare importanza la definizione fornita in merito all'**attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni**.

Ed infatti, come sottolineato dal Consiglio di Stato nel già citato parere del 29 maggio 2017 in merito al requisito dell'attività di produzione di beni e servizi in favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di pubblici servizi *“Appare condivisibile che il requisito, per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulti sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse*.

Se è così, *tuttavia, sembra opportuno esplicitarlo,*

compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione”.

3. Sull'accesso civico semplice e generalizzato, l'ANAC ha pubblicato le linee guida contenute nella Determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 7 del 10 gennaio 2017) dando elementi di maggior dettaglio nella parte III del *Piano Triennale di prevenzione della corruzione dell'A.N.A.C. per il triennio 2018-2020* approvato nella seduta del Consiglio del 28 gennaio 2018 ed attualmente in consultazione fino al 30 aprile 2018.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

per fugare incertezze applicative da parte dei destinatari”.

Detto requisito risulta fondamentale in quanto per *attività di pubblico interesse* potrebbe intendersi una qualsiasi attività gestita da un soggetto privato per il tramite di un affidamento pubblico (si pensi alla gestione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti urbani).

Ciò posto, al fine di dissipare eventuali incertezze interpretative, ed a fronte dell'istanza di esplicitazione del requisito di *attività di pubblico interesse* formulata dal Consiglio di Stato, l'ANAC ha precisato che rientrano nell'alveo delle **attività di pubblico interesse**:

- le attività di funzioni amministrative (tra cui si annovera anche l'attività di rilascio di autorizzazioni o concessioni);
- le attività di servizio pubblico (da cui sono escluse quelle regolate interamente da un'autorizzazione pubblica o di finanziamento parziale pubblico);
- le attività di produzione di beni e servizi rese a favore dell'amministrazione per il raggiungimento dei fini istituzionali.

A scanso di equivoci poi, l'*Autorità Anticorruzione* aggiunge una definizione di chiusura a questa elencazione, precisando che *“sono certamente di pubblico interesse le attività così qualificate da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società, nonché quelle demandate in virtù del contratto di servizio ovvero affidate direttamente dalla legge”* ed in ogni caso le attività contenute nell'art. 4 comma 2 del D.Lgs. 175/2016.

Detto ultimo articolo fa espressamente riferimento alla *“gestione delle reti”*⁴ che può comprendere, a titolo esemplificativo, reti idriche piuttosto che reti stradali o elettriche, rendendo notevolmente vasto il campo di applicazione della fattispecie in parola.

Tale ampia categoria di soggetti, dunque, trova il suo discrimine nell'attività svolta e, precisamente, a seconda che questa rientri tra quelle erogate a qualsiasi titolo nei confronti della pubblica amministrazione.

Pertanto, laddove un soggetto privato eserciti, anche solo in parte, un'attività di pubblico interesse, allora lo stesso dovrà adempiere ad alcuni obblighi di trasparenza limitatamente a quelle funzioni aziendali volte all'erogazione di un pubblico servizio.

Ciò posto, si precisa che, mentre per gli oneri di trasparenza (ed in particolare con riguardo alle informazioni con pubblicazione obbligatoria), questi devono essere ottemperati limitatamente alle sole aree operative attinenti l'attività pubblica erogata, risulta mancante un altrettanto chiara delimitazione con riguardo agli adempimenti relativi all'anticorruzione. Ed è proprio con riguardo agli strumenti organizzativi connessi all'anticorruzione, che la Determina in commento ha previsto un'ulteriore attività di *compliance* per gli enti di diritto privato e non; precisamente, viene introdotta dall'ANAC la necessità di adottare *“misure integrative del Modello 231”* per le sole attività di interesse pubblico.

3. La nuova disciplina per categorie di soggetti

Il profilo di maggiore interesse, riportato nella deliberazione 1134, ad avviso della scrivente, è l'**introduzione di un sostanziale obbligo di adozione del Modello 231 e della sua integrazione, richiesta proprio dall'ANAC, con gli strumenti di prevenzione della corruzione.**

Ed invero, nella Determina 1134 del 2017, non si parla espressamente di adozione del Modello 231, bensì di applicazione delle *misure integrative* contenute nello stesso. Inutile dire che detta definizione ha destato non pochi dubbi, in particolare, stante la richiesta di inserire un documento obbligatorio quale il PTPC all'interno di un documento facoltativo come il *Modello 231* o in un documento equivalente. Sul punto, il Consiglio di Stato ha precisato che l'applicazione di misure integrative del *Modello 231*, è una definizione che contiene al suo interno un sottinteso in quanto il termine *“integrative”* richiama il concetto che debbano aggiungersi a qualcosa (presumibilmente al Modello 231) sebbene non sia ben chiaro a cosa debbano fungere da integrazione⁵.

4 Sul significato di *infrastruttura a rete*, sia consentito il rimando alla collana *I quaderni sui rifiuti*, volume 3, *“I rifiuti da manutenzione”*, a cura di Ambiente Legale S.r.l.

5 Cfr. Parere del Cons. di Stato, n. 1257 del 29 maggio 2017, punto 9.1. (parere redatto sulla precedente versione delle Linee guida, poi sostituita da quelle contenute nella Determina 1134): *“nello schema di linee guida si afferma che, alla luce dell'art. 1, comma 2-bis della 190/2012, l'adozione del c.d. modello 231 è “fortemente raccomandata” e che le società che decidono di non adottarlo e di limitarsi quindi ad adottare le misure integrative anticorruzione dovranno motivare tale decisione. Si osserva però che l'obbligo normativo sancito dall'art. 1, comma 2-bis, della legge 190/2012, sottintende l'adempimento dell'obbligo base definito dal d.lgs. 231/2001, tant'è vero che si tratta di misure “integrative” che, altrimenti, risulterebbero prive della base organizzativa fondamentale. Peraltro, anche avendo riguardo alla ratio della previsione, l'elasticità consentita dalla formulazione delle linee guida non è funzionale al conseguimento degli obiettivi della normativa. Ne è conferma il fatto che le stesse linee guida, nel sottolineare la permanente necessità degli adempimenti anticorruzione da parte delle società pubbliche in liquidazione, sembra*

Ed infatti a detta della scrivente, ed in adesione a quanto precisato dal CdS, sarebbe stato più consono disporre l'obbligatoria adozione del *Modello 231* piuttosto che perdersi in cavillose integrazioni ovvero in minacce di vigilanza da parte dell'ANAC laddove, il soggetto che non si sia dotato di un Modello 231, non abbia debitamente motivato la mancata adozione dello stesso.

Ciò è confermato dalla lettura dell'art. 1 comma 2-bis della L. 190/2012⁶ che prevede che il Piano Triennale Anticorruzione, costituisce un atto di indirizzo idoneo ad adottare le *misure di prevenzione della corruzione integrative* di quelle adottate a sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Il Modello 231, dunque, oscilla ancora una volta, tra la sua natura obbligatoria e quella facoltativa, tra il suo essere strumento premiale ovvero misura organizzativa.

Già in passato e con riguardo ad altre fonti normative il Legislatore aveva previsto strumenti volti ad incentivare l'adozione del citato Modello, sul punto si può fare correttamente rimando a titolo esemplificativo:

- al documento OT24 per la riduzione del premio assicurativo dell'INAIL, il quale include il Modello 231 tra gli elementi idonei ad innalzare il punteggio per accedere alla riduzione;

- all'art. 30 comma 5 del D.Lgs. 8/2008 in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- all'art. 83 comma 10 del D.Lgs. 50/2016 in materia di requisiti reputazionali tra i quali è stato inserito il Modello 231;
- all'art. 93 del medesimo D.Lgs. 50/2016, in merito alle agevolazioni offerte dal Modello 231 per la partecipazione a procedure di selezione ad evidenza pubblica;
- Alla misura che può porre in essere l'amministratore giudiziario nominato ai sensi dell'art 34-bis del D.Lgs. 159 del 2011 nel caso di infiltrazioni mafiose.

Ad ogni modo, sebbene il Modello 231 non debba considerarsi obbligatorio, lo stesso è stato definito dall'ANAC come strumento idoneo a raccogliere al suo interno (in apposite sezioni) anche le misure preventive in materia di anticorruzione e trasparenza.

Risulta chiara, la convergenza in atto tra le varie normative le quali volgono ad una sinergia che, laddove non fosse correttamente strutturata, rischierebbe solo di appesantire gli enti cui si rivolge.

Ciò posto, si procederà nei sottoparagrafi che seguono, a riassumere alcuni punti salienti delle normative anticorruzione, 231 e trasparenza, anche al fine di orientarsi tra i vari adempimenti in esse contenuti.

3.1. Società in controllo pubblico

	ANTICORRUZIONE	TRASPARENZA	MODELLO 231
SOGGETTO CHE PREDISPOSIZIONE LE MISURE PREVENTIVE	Le misure sono elaborate dal Responsabile dell'anticorruzione necessariamente interno alla società, apicale ovvero delegato e vigilato da soggetti apicali.	Le misure sono elaborate dal Responsabile per la Trasparenza che può coincidere con il Responsabile dell'Anticorruzione.	Le misure sono predisposte dal soggetto che ha redatto il Modello e vigilate da parte dell'Organismo di Vigilanza.
SORVEGLIANZA SULL'APPLICAZIONE DELLE MISURE	RPCT Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza che può essere svolto dal medesimo soggetto.		OdV Organismo di Vigilanza che deve essere soggetto distinto rispetto al RPCT
FONTE NORMATIVA DELLE MISURE PREVENTIVE	Le misure devono seguire quelle contenute nel Piano triennale 2018-2020 dell'anticorruzione ed essere aggiornate annualmente (cfr. Comunicato del Presidente dell'ANAC del 16 marzo 2018)	Le misure sono previste all'interno del D.Lgs. 33/2013	D.Lgs. 231/2001 e Linee Guida delle Associazioni di Categorie
SISTEMA DEI CONTROLLI	- Audit; - mappatura dei rischi.		
AREE DI RISCHIO COMUNI ALLE TRE NORMATIVE	Pubblica Amministrazione; Corruzione; Sezione apposita del Modello 231 sulla Trasparenza.		

sottintendano (alle pagg. 22-23) l'adozione del c.d. modello 231.

Si suggerisce pertanto una formulazione che renda in modo adeguato la portata cogente dell'obbligo”.

⁶ Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

MISURE DA ADOTTARE			
CODICE DI CONDOTTA	SI	SI	SI
SEGREGAZIONE DELLE FUNZIONI	SI	NO	SI
PUBBLICAZIONI INFORMAZIONI SUL SITO	NO	SI	NO
ACCESSO CIVICO	NO	SI	SI
PROCEDURE	SI	SI	SI
DELEGHE	SI	SI	SI
ROTAZIONE DEI DIPENDENTI	SI in alternativa alla segregazione delle funzioni	NO	NO

3.2. Società a partecipazione pubblica non di controllo

	ANTICORRUZIONE	TRASPARENZA	MODELLO 231
SOGGETTO CHE PREDISPOSIZIONE LE MISURE PREVENTIVE	È opportuno che il Modello 231 sia integrato (in una sezione apposita) con misure di organizzazione relativamente alla trasparenza che deve essere calibrata sulle attività di pubblico interesse.		
SORVEGLIANZA SULL'APPLICAZIONE DELLE MISURE	Non è obbligatorio il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza.		OdV Organismo di Vigilanza che può vigilare sull'assolvimento degli obblighi organizzativi.
FONTE NORMATIVA DELLE MISURE PREVENTIVE	D.Lgs. 190/2012 e D.Lgs. 39/2013 per gli enti regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. d) numero 2 del medesimo D.Lgs. 39 del 2013.	Le misure sono previste all'interno del D.Lgs. 33/2013	D.Lgs. 231/2001 e Linee Guida delle Associazioni di Categorie
SISTEMA DEI CONTROLLI	- Audit; - mappatura dei rischi.		
AREE DI RISCHIO COMUNI ALLE TRE NORMATIVE	Pubblica Amministrazione; Corruzione; Sezione apposita del Modello 231 sulla Trasparenza.		
MISURE DA ADOTTARE			
CODICE DI CONDOTTA	NO	SI	SI
SEGREGAZIONE DELLE FUNZIONI	NO	NO	SI
PUBBLICAZIONI INFORMAZIONI SUL SITO	NO	SI per le sole attività di pubblico interesse in quanto compatibili.	NO
ACCESSO CIVICO	NO	SI, semplice e non anche generalizzato.	SI
PROCEDURE	NO	SI	SI
DELEGHE	NO	SI	SI
ROTAZIONE DEI DIPENDENTI	NO	NO	NO

4. Attività di vigilanza dell'ANAC

La determina 1134 compie, in ultimo, una precisazione circa il potere di vigilanza affidato all'ANAC in materia di prevenzione di corruzione e per la trasparenza.

Detta vigilanza dispiega i suoi effetti non solamente nei confronti delle società e degli enti di diritto privato tenuti ai diversi adempimenti, ma anche verso le amministrazioni controllanti, partecipanti o che semplicemente monitorano lo svolgimento delle attività di pubblico interesse.

Ed invero, nelle società *in house* la vigilanza è affidata alle amministrazioni titolari dei poteri di controllo.

Quanto alla vigilanza dell'ANAC la stessa è esercitata altresì sull' "effettiva adozione del documento contenente le misure integrative del "modello 231" in tutti i casi in cui nelle Linee guida tale adozione è ritenuta obbligatoria (in particolare nelle società e negli altri enti in controllo pubblico) e sulla loro effettiva attuazione".

Detta vigilanza risulta comparabile a quella affidata proprio all'Organismo di Vigilanza da parte del

L'ANAC incontra la 231:
il punto sulla determina 1134
del novembre 2017

SANZIONI

di Lucia Giulivi

D.Lgs. 231/2001 e rafforza il senso di obbligatorietà dello *strumento 231* sia esso denominato come “*modello*” o con altra definizione affine (“*misura integrativa*”).

Ed infatti, prosegue la citata determina, “l’ANAC vigila, in sede di monitoraggio del PTPC delle amministrazioni, sull’esistenza di misure volte alla promozione dell’adozione del “*modello 231*” (negli enti a controllo pubblico) e sulla promozione dell’adozione di misure di prevenzione”.

CONCLUSIONI

A fronte della Linee Guida dell’ANAC, le società controllate o partecipate pubbliche dovranno adottare degli strumenti organizzativi in un’ottica di *compliance* tra le varie normative in tema di anticorruzione, responsabilità a vario titolo dell’ente e trasparenza.

In particolare, recita il paragrafo conclusivo della citata determinazione che ai soggetti destinatari è fatto obbligo di:

“adottare ove non già adottato, il documento unitario con il quale sono individuate le misure del “modello 231” e le misure integrative di prevenzione della corruzione, documento unitario comprensivo della sezione dedicata alla trasparenza- Tale documento provvederà a correggere le eventuali misure già previste nei documenti adottati alla scadenza del 31 gennaio 2017. In caso di assenza provvederà ad individuare misure tali da potere essere effettivamente attuate nel corso dell’anno 2017, nonché misure da attuare nel corso del triennio 2017-2019; provvede alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati; adottare una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato; nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza; per le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti adeguare i propri Piani alle indicazioni contenute nella presente delibera, alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti”.

Volendo riassumere:

- La determinazione 1134 dell’ANAC compie una ricognizione degli enti di diritto privato in controllo pubblico e di quelli di diritto privato esercenti attività di pubblica utilità.
- Tra le misure organizzative, riveste un ruolo fondamentale il RPCT che, a differenza di quanto espresso in precedenza, deve rimanere

distinto dall’Organismo di Vigilanza.

- Quanto agli strumenti di trasparenza per i privati esercenti servizi di pubblica utilità, questi devono limitarsi alle sole informazioni riguardanti tali pubblici servizi.
- In ultimo, l’ANAC, si fa portavoce di una necessità di *compliance* tra i vari mezzi di prevenzione disponendo l’inserimento nel Modello 231 delle misure di anticorruzione e di trasparenza.
- Ed invero sebbene non sia obbligatoria la dotazione del Modello 231, la mancata adozione dello stesso deve essere debitamente motivata e sarà l’ANAC a compiere una vigilanza sull’effettiva adozione delle misure organizzative adottate dall’ente nel rispetto delle normative in tema di anticorruzione, trasparenza e responsabilità dell’ente per fatto reato.

PROTEGGI

la tua impresa costruendo
con noi il tuo
MODELLO 231



Il **modello 231** viene adottato per permettere alle imprese di essere dispensate dai reati imputati ai singoli dipendenti e, mediante la sua compilazione, la società che lo sottoscrive può chiedere legittimamente l’esclusione o la limitazione della propria responsabilità. Dunque **nessuna responsabilità, nessuna sanzione all’azienda, nessun rischio d’impresa.**

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

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.**

Corsi di aggiornamento e introduzione

IL PRODUTTORE di RIFIUTI <i>tra regole, responsabilità e sanzioni</i> (MEZZA GIORNATA)	06 Giugno 2018	MILANO
	07 Giugno 2018	BOLOGNA
	12 Giugno 2018	ROMA
LA CORRETTA GESTIONE <i>dei rifiuti: tra normativa e prassi</i> (INTERA GIORNATA)	06 Giugno 2018	MILANO
	07 Giugno 2018	BOLOGNA
	12 Giugno 2018	ROMA

Corsi di approfondimento specializzanti

Trasporto, tracciabilità cartacea Sistri e MUD	17 maggio 2018	BOLOGNA
Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti	17 maggio 2018	BOLOGNA
Le responsabilità nella gestione dei rifiuti e il sistema di deleghe ambientali	31 maggio 2018	BOLOGNA
Le sanzioni nella gestione dei rifiuti	31 maggio 2018	BOLOGNA

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 tutti i nuovi abbonati alla rivista *"Ambiente Legale Digesta"*
- **10%** iscrizioni di gruppo (2 o più persone) provenienti dalla stessa azienda
- **5%** ex corsisti *Ambiente Legale*

DATE

Milano	06 Giugno 2018
Bologna	07 Giugno 2018
Roma	12 Giugno 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

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 tutti i nuovi abbonati alla rivista *"Ambiente Legale Digesta"*

- 10% iscrizioni di gruppo (2 o più persone) provenienti dalla stessa azienda

- 5% ex corsisti *Ambiente Legale*

DATE

Milano	06 Giugno 2018
Bologna	07 Giugno 2018
Roma	12 Giugno 2018

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi

Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore

Avvocato partner Studio Legale Carissimi

www.ambientelegale.it

Sei un'azienda che gestisce rifiuti?

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

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO
CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO

Modello 231

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

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**



Nessuna responsabilità



Nessuna sanzione all'azienda



Nessun rischio d'impresa

Ti offriamo un **AUDIT GRATUITO IN AZIENDA***
sulla corretta gestione dei rifiuti

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

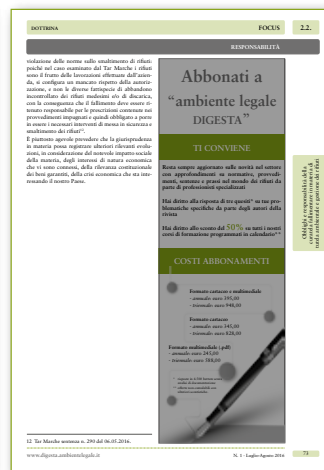
RICHIEDI un preventivo gratuito

**Vuoi moltiplicare i tuoi clienti e pagare meno tasse?
Fai pubblicità sulla stampa specializzata.**

* Art. 57bis D.L. n. 50/2017 conv. in Legge con modifiche della L. n. 96/2017. Il contributo è concesso alle imprese, ai lavoratori autonomi e agli enti non commerciali, e consiste in un credito di imposta pari al 75% del valore incrementale degli investimenti pubblicitari effettuati (rispetto al periodo di imposta precedente), elevato al 90% nel caso di microimprese, piccole e medie imprese e start up innovative, nel limite massimo complessivo di spesa stabilito. Per fruire del credito serve anche che il valore degli investimenti pubblicitari superi almeno dell'1% gli analoghi investimenti effettuati sugli stessi mezzi di informazione l'anno prima.



- 2^a DI COPERTINA
- 3^a DI COPERTINA
- 4^a DI COPERTINA
- PAGINA INTERA



- Tutti i prezzi sono da intendersi IVA esclusa.
Materiale e progettazione a carico del cliente.**

- per tutte le informazioni per la tua pubblicità
all'interno della nostra rivista contattaci a:

commerciale@ambientelegale.it

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

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per
essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it

www.ambientelegaledigesta.it