

Roma, 14 marzo 2011



CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Corso n. 5319

**INCONTRO DI STUDI SUL TEMA:
I RIFIUTI E LA NORMATIVA SULL'INQUINAMENTO IDRICO E
ATMOSFERICO**

Roma, 14 – 16 marzo 2011

***Prima sessione: I REATI IN MATERIA DI RIFIUTI:
INDAGINI E GIUDIZIO***

***Relazione: Le tecniche investigative, l'acquisizione della prova e le
principali fattispecie sostanziali in materia di rifiuti.***

Alessio Scarcella

(magistrato di tribunale destinato al Massimario della Corte di Cassazione)

SOMMARIO: - **1.** Premessa. - **2.** I precedenti interventi modificativi ed integrativi al T.U.A. - **3.** Le sentenze della Corte Costituzionale incidenti sul T.U.A. - **4.** La ripartizione delle competenze nel Codice dell'ambiente. - **5.** La direttiva comunitaria n. 2008/98/CE: quadro di sintesi. - **6.** Il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che recepisce la direttiva-quadro sui rifiuti (2008/98/CE): sintesi delle novità. - **7.** Il quadro delle norme modificate: sintesi delle modifiche e delle integrazioni. - **8.** Il quadro delle norme modificate: le abrogazioni. - **9.** Le modifiche rilevanti in materia sanzionatoria. - **10.** Sanzioni accessorie e confisca: l'estensione della misura ablatoria del veicolo a tutte le ipotesi di gestione non autorizzata di rifiuti (art. 260-ter). - **11.** Profili funzionali della gestione dei rifiuti. - **12.** Nozione normativa di rifiuto. - **13.** L'interpretazione comunitaria dell'interpretazione autentica "ex lege" n. 178/2002. - **14.** La nuova definizione di rifiuto e di sottoprodotto nel T.U. Ambientale. - **15.** Le quattro condizioni per aversi "sottoprodotto". - **16.** La cessazione della qualifica di rifiuto. - **17.** Esclusioni dal campo di applicazione. - **18.** Terre e rocce da scavo. - **19.** Regime giuridico delle attività di gestione. - **20.** Profili soggettivi: produttore, detentore, mediatore, trasportatore. - **21.** La "responsabilità estesa" del produttore. - **22.** La disciplina dei titoli abilitativi. - **23.** Autorizzazione unica per i nuovi impianti. - **24.** Certificazione ambientale e rinnovo delle autorizzazioni. - **25.** Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione. - **26.** Le procedure semplificate: comunicazioni, iscrizioni, registrazioni. - **27.** In particolare, le comunicazioni. - **28.** In particolare, le registrazioni. - **29.** In particolare, le iscrizioni. - **30.** Il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) alla luce del 4º correttivo al T.U.A. - **31.** La nuova disciplina sanzionatoria in materia di SISTRI: art. 260-bis. - **32.** La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Campania (D.L. 90/08). - **33.** La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Campania (D.L. 172/08). - **34.** La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Abruzzo (D.L. 39/09). - **35.** La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Sicilia (Dpcm 9 luglio 2010 - Ordinanza n.3887 del 9 luglio 2010). - **36.** La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Calabria (Dpcm 17 dicembre 2010).

1. Premessa

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto Testo Unico Ambientale), da questo momento denominato T.U.A. o Codice, è stato emanato in attuazione di una ampia delega in materia ambientale (recata dall'art.1 della L. 15 dicembre 2004, n. 308) ed ha operato un generale riordino della normativa. Esso ha, infatti, uniformato e razionalizzato la disciplina per le valutazioni ambientali (VIA, VAS e IPPC), le norme sulla difesa del suolo e per la tutela delle acque dall'inquinamento e per la gestione delle risorse idriche, quelle in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, la normativa sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico e quella in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

L'Allegato B alla Legge n. 88 del 2009 (cosiddetta **Legge comunitaria 2008**) delegava, in particolare, il Governo a dettare disposizioni normative finalizzate al

recepimento della **direttiva 2008/98/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Il termine per l'esercizio della delega era fissato al 12 dicembre 2010.

A tal proposito, va osservato come gli ultimi interventi legislativi sul *corpus* del T.U.A. rappresentano, nell'ottica del legislatore delegato, gli innesti di completamento del processo di riordino del codice ambientale del 2006.

Solo per completezza è sufficiente evidenziare come ben quattro interventi normativi hanno interessato nell'anno 2010 il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Testo Unico Ambientale.

Il **primo** di essi, rappresentato dalla **Legge 25 febbraio 2010, n. 36**, recante "*Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue*", ha modificato l'**art. 137, comma quinto, del D.Lgs. n. 152 del 2006**, circoscrivendo l'ambito di applicazione della sanzione penale per gli scarichi extratabellari di acque reflue industriali alle sole ipotesi di violazione più gravi, ossia quelle in cui, oltre a superare i valori limite previsti, lo si faccia in relazione a specifiche sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 del citato decreto: ciò ha comportato dunque la depenalizzazione della condotta di scarico con mero superamento dei limiti previsti dalle tabelle 3 e 4.

Un **secondo** intervento legislativo, di più ampio respiro, noto come Terzo correttivo al T.U.A., è rappresentato dal **D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128**. L'intervento normativo ha, anzitutto, introdotto modifiche formali alla **Parte I del T.U.A.**; in secondo luogo, ha trasposto, all'interno della **Parte II** del T.U.A. (introducendo il nuovo Titolo III-*bis*), la **disciplina in materia di autorizzazione ambientale integrata** (A.I.A.) prima contenuta nel **D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59**, lasciandone inalterato il previgente impianto sanzionatorio, apportando anche **alcune modifiche alla già vigente disciplina** della valutazione ambientale strategica (**VAS**) e della valutazione dell'impatto ambientale (**VIA**); infine, il D.Lgs. n. 128/2010 ha modificato la **Parte V[^] del T.U.A.** (contenente norme in materia di **tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera**), segnalandosi la **distinzione tra nozione di impianto e nozione di stabilimento**, nonché, alcune correzioni formali concernenti la disciplina sanzionatoria. Numerose le modifiche al regime sanzionatorio: a) la modifica della pena dell'**arresto prevista per le**

modifiche sostanziali non autorizzate, il cui massimo viene elevato da 6 mesi a 2 anni: b) **la depenalizzazione** della condotta di chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'art. 269, comma 8; c) **la depenalizzazione** della condotta di chi effettua la conduzione di un impianto termico civile di potenza termica nominale superiore a 0.232 MW senza essere munito, ove prescritto, del patentino di cui all'art. 287 (pur prevedendosi, con l'art. **3, comma 36**, in deroga all'art. 2 c.p., che *"per i fatti commessi fino all'entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi le sanzioni previste dall'articolo 288 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 nel testo vigente prima di tale data"*); d) l'ampliamento del novero dei soggetti sanzionabili, **estendendosi il campo di applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 296, comma 1, lett. b)**, anche a soggetti diversi da colui che ha effettuato la messa in commercio di materiali o sostanze non conformi alle prescrizioni in materia di combustibili; e) la delimitazione del reato di superamento dei limiti tabellari, oggi integrato **soltanto se i controlli effettuati dall'autorità o dagli organi di cui all'art. 268, comma 1, lett. p), accertano una difformità tra i valori misurati e i valori limite prescritti**, sulla base di metodi di campionamento e di analisi elencati nell'Allegato V alla parte quinta del decreto e di sistemi di monitoraggio conformi alle prescrizioni di tale allegato; f) l'espressa previsione secondo cui l'impiego, quale combustibili, di materiali e sostanze non conformi all'Allegato X oppure di sostanze o materiali classificabili come rifiuti ai sensi della Parte IV del T.U.A. **integra il reato di gestione non autorizzata di rifiuti.**¹

Un **terzo** intervento legislativo, c.d. Quarto correttivo al T.U.A., è rappresentato dal **D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che recepisce la direttiva-quadro sui rifiuti (2008/98/CE)**, entrato in vigore il **25 dicembre 2010**. Il decreto introduce novità rilevanti nella materia dei rifiuti, modificando in modo sostanziale la **Parte Quarta** del c.d. Codice Ambientale (D.Lgs. n. 152/2006), ed in particolare mira a: **a)** rafforzare i principi di precauzione e prevenzione nella

¹ Mi permetto di rinviare, per gli approfondimenti sulle novità introdotte dal D.Lgs. n. 128/2010 alla **Rel. n. III/10/10 del 26 agosto 2010 dell'Ufficio Massimario della Corte di Cassazione**, recante *"Novità legislative: D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69)"*, red. A. Scarcella.

gestione dei rifiuti (privilegiando la migliore opzione); b) massimizzare il riciclaggio/recupero (con un riciclo di "alta qualità" entro il 2015 laddove la raccolta differenziata dovrà riguardare almeno carta, metalli, plastica e vetro, e "ove possibile" il legno); c) garantire che tutte le operazioni di gestione dei rifiuti, a partire dalla raccolta, avvengano nel rispetto di rigorosi standard ambientali. Il c.d. quarto correttivo, poi, dedica numerose disposizioni al nuovo Sistema di tracciabilità dei rifiuti (c.d. *SISTRI*), ed alle sanzioni previste in caso di violazione della relativa disciplina, calibrate su quelle già previste dall'ordinamento per la violazione di registri, Mud e formulario (da un minimo di 2.600 euro a un massimo di 93mila euro di sanzione amministrativa pecuniaria), e temperate dalla previsione di un regime transitorio "attenuato". Per quanto, infine, concerne il sistema sanzionatorio in tema di rifiuti, il c.d. quarto correttivo introduce un regime sanzionatorio amministrativo pecuniario più rigoroso **per l'abbandono di rifiuti da parte dei privati**, prevedendo sanzioni più leggere per le imprese con meno di 15 dipendenti che producono rifiuti pericolosi ma, soprattutto, unica modifica rilevante sotto il profilo penale, **estendendo la confisca obbligatoria del veicolo nel caso di attività di gestione di rifiuti pericolosi non autorizzata**, sanzione evitabile solo qualora lo stesso appartenga "non fittiziamente" a una persona estranea al reato.

Il **quarto** ed ultimo intervento normativo sul T.U.A., infine, è rappresentato dal recente **D.Lgs. 10 dicembre 2010, n. 219**, entrato in vigore il **4 gennaio 2011**, attuativo di due direttive comunitarie, la direttiva 2008/105/CE (relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque) e la direttiva 2009/90/CE (che stabilisce specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque). Le novità introdotte tramite la **modifica alla Parte III del D.lgs. 152/2006** in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, comportano: a) l'ingresso di 7 nuovi articoli nel Capo dedicato agli obiettivi di qualità ambientale (da 78-*bis* a 78-*octies*); b) l'integrale sostituzione dell'art. 78 relativo agli *standard* di qualità ambientale per le acque superficiali; c) alcune modifiche sparse all'allegato I del D.lgs. 152/2006 recante "Monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale". Vale la pena di precisare, per quanto di interesse in questa sede, come **per tale ultimo intervento normativo non si registrano modifiche al relativo apparato sanzionatorio**.

Con il D.Lgs. n. 219/2010, attuativo delle due direttive comunitarie in materia di acque, si apportano **per la trentottesima volta** modificazioni ed integrazioni al "corpus" originario del T.U.A., cui si aggiungono numerose declaratorie di incostituzionalità nelle more intervenute.²

2. I precedenti interventi modificativi ed integrativi al T.U.A.

Il T.U.A. (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152),³ frutto dell'originaria delega legislativa varata con la richiamata L. n. 308/2004, è stato infatti a più riprese modificato.

Alla data odierna (marzo 2011), **sono 40** gli interventi legislativi sull'impianto originario del T.U.A.

Si riportano, di seguito, gli interventi modificativi:

- 1) **D.L. 12 maggio 2006, n. 173** (in G.U. 13/5/2006, n. 110), convertito con modificazioni con **L. 12 luglio 2006, n. 228** (in G.U. 12/7/2006, n. 160) ha disposto (con l'art. 1-septies) la modifica dell'art. 52;
- 2) **D.L. 3 ottobre 2006, n. 262** (in G.U. 3/10/2006, n. 230) conv. con mod. con **L. 24 novembre 2006, n. 286** (in S.O. n. 223 alla G.U. 28/11/2006, n. 277) ha disposto (con l'art. 2, comma 10) la modifica dell'art. 156;
- 3) **D.Lgs. 8 novembre 2006, n. 284** (in G.U. 24/11/2006, n. 274) ha disposto (con l'art. 1) la modifica degli artt. 170 e 224 e l'abrogazione degli artt. 159, 160 e 207;
- 4) **L. 27 dicembre 2006, n. 296** (in S.O. n. 244/L alla G.U. 27/12/2006, n. 299) ha disposto (con l'art. 1, comma 1120) la modifica dell'art. 229;
- 5) **D.L. 28 dicembre 2006, n. 300** (in G.U. 28/12/2006, n. 300), convertito con modificazioni con **L. 26 febbraio 2007, n. 17** (in S.O. n. 48/L alla G.U. 26/2/2007, n. 47) ha disposto (con gli artt. 2 e 5) la modifica degli artt. 52, 96, 224, 235 e 236;

² Mi permetto di rinviare, per gli approfondimenti sulle novità introdotte dal D.Lgs. n. 219/2010 alla **Rel. n. III/03/2011 del 2 febbraio 2011 dell'Ufficio Massimario della Corte di Cassazione**, recante "Novità legislative: D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive)", red. A. Scarcella.

³ Recante "Norme in materia ambientale" (in S.O. n. 96 alla G.U. n. 88 del 14 aprile 2006), entrato in vigore il 29 aprile 2006.

- 6) **D.L. 11 maggio 2007, n. 61** (in G.U. 11/5/2007, n. 108), convertito con modificazioni con **L. 5 luglio 2007, n. 87** (in G.U. 7/7/2007, n. 156) ha disposto (con l'art. 7) la modifica dell'art. 238;
- 7) **d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90** (in S.O. n. 157/L alla G.U. 10/7/2007, n. 158) ha disposto (con l'art. 14) la modifica dell'art. 48 e l'abrogazione degli artt. 6 e 49;
- 8) **D.L. 30 ottobre 2007, n. 180** (in G.U. 31/10/2007, n. 254) convertito con **L. 19 dicembre 2007, n. 243** (in G.U. 27/12/2007, n. 299) ha disposto (con l'art. 1) la modifica dell'art. 281;
- 9) **D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 205** (in SO n.228 alla G.U. 09/11/2007, n. 261) ha disposto (con l'art. 2) la modifica dell'allegato X;
- 10) **D.lgs.9 novembre 2007, n. 205** (in S.O. n. 228 alla G.U. 9/11/2007 n. 261) ha disposto (con gli artt. 1 e 2) la modifica degli artt. 291, 292, 293, 295, 296, 298 e dell'allegato X;
- 11) **D.L. 31 dicembre 2007, n. 248** (in G.U. 31/12/2007, n. 302) convertito con modificazioni con **L. 28 febbraio 2008, n. 31** (in S.O. n. 47/L alla G.U. 29/2/2008, n. 51) ha disposto (con l'art. 32) la modifica dell'art. 281;
- 12) **D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4** (in SO n.24 alla G.U. 29/01/2008, n.24) ha disposto: a) con l'art. 2, comma 42-bis), la modifica dell'allegato C; b) con l'art. 2, comma 43), la modifica dell'allegato I; c) con l'art. 4, comma 3), la modifica degli allegati I, II, III, IV e V della Parte II, e l'introduzione degli allegati VI e VII alla Parte II; d) con gli artt. 1, 2 e 4, la modifica degli artt. 74, 101, 107, 108, 124, 127, 147, 148, 150, 161, 170, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 190, 193, 195, 197, 202, 203, 205, 206, 208, 210, 212, 214, 215, 216, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 229, 230, 233, 234, 235, 236, 242, 258, 264, 265, 266, dell'all. C, parte quarta, dell'all. I al Titolo V della parte quarta e degli all. da I a V, parte seconda, l'introduzione degli artt. 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies, 3-sexies, 181-bis, 206-bis e 252-bis e l'abrogazione degli artt. da 4 a 52;
- 13) **D.L. 8 aprile 2008, n. 59** (in G.U. 9/4/2008, n. 84), convertito con modificazioni con **L. 6 giugno 2008, n. 101** (in G.U. 7/6/2008, n. 132) ha disposto (con l'art. 3) la modifica dell'art. 77;

- 14) **D.L. 23 maggio 2008, n. 90** (in G.U. 23/5/2008, n. 120), convertito con modificazioni dalla **L. 14 luglio 2008, n. 123** (in G.U. 16/7/2008, n. 165) ha disposto (con l'art. 9) la modifica dell'art. 191;
- 15) **D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 117** (in G.U. 07/07/2008, n.157) ha disposto (con l'art. 15, comma 1) la modifica dell'allegato 5 della parte VI; 16) **D.M. 16 giugno 2008, n. 131** (in S.O. n.189 alla G.U. 11/08/2008, n.187) ha disposto (con l'art. 1) la modifica degli allegati 1 e 3 della parte terza;
- 16) **D.L. 3 novembre 2008, n. 171** (in G.U. 4/11/2008, n. 258), convertito con modificazioni con **L. 30 dicembre 2008, n. 205** (in G.U. 30/12/2008, n. 303) ha disposto (con gli artt. 4-quinquies e 4-undecies) la modifica degli artt. 6, 193 e 212;
- 17) **D.L. 6 novembre 2008, n. 172** (in G.U. 06/11/2008, n. 260), convertito con modificazioni dalla **L. 30 dicembre 2008, n. 210** (in G.U. 3/1/2009, n. 2), ha disposto: a) con l'art. 9-bis, comma 1, lettera a), la modifica dell'art. 181-bis, comma 2; b) con l'art. 9-bis, comma 1, lettera b), la modifica dell'art. 181, comma 4 abrogato; c) con gli artt. 2 e 9-quater) la modifica degli artt. 107, 121 e 182;
- 18) **D.L. 29 novembre 2008, n. 185** (in S.O. n. 263/L alla G.U. 29/11/2008, n. 280), convertito con modificazioni con **L. 28 gennaio 2009, n. 2** (in S.O. n. 14/L alla G.U. 28/1/2009, n. 22) ha disposto (con l'art. 20) la modifica degli artt. 185 e 186;
- 19) **D.Lgs. 20 novembre 2008, n. 188** (in S.O. n. 268/L alla G.U. 3/12/2008, n. 283) ha disposto (con l'art. 29) l'abrogazione dell'art. 235;
- 20) **D.L. 30 dicembre 2008, n. 208** (in G.U. 31/12/2008, n. 304), convertito con modificazioni con **L. 27 febbraio 2009, n. 13** (in G.U. 28/2/2009, n. 49) ha disposto (con gli artt. 1, 4, 5, 8-ter, 8-quater e 8-quinquies) la modifica degli artt. 8, 170, 186, 195, 206, 220, 221 e 243;
- 21) **D.Lgs. 16 marzo 2009, n. 30** (in G.U. 04/04/2009, n.79) ha disposto: a) con l'art. 9, comma 1, lettere b), c) e d), la modifica degli allegati 1 e 3; b) con gli artt. 7 e 9, la modifica degli artt. 74, 104 e degli all. 1 e 3;
- 22) **D.L. 28 aprile 2009, n. 39** (in G.U. 28/4/2009, n. 97), convertito con modificazioni con **L. 24 giugno 2009, n. 77** (in G.U. 27/6/2009, n. 147) ha disposto (con l'art. 9-bis) la modifica degli artt. 161 e 170;

- 23) **D.M. 14 aprile 2009, n. 56** (in S.O. n.83 alla G.U. 30/05/2009, n.124) ha disposto: a) con l'art. 1, comma 1, la modifica dell'allegato 1; b) con l'art. 2, comma 1, la modifica dell'allegato 3;
- 24) **D.L. 1 luglio 2009, n.78** (in G.U. 1/7/2009 n. 150), convertito con modificazioni con **L. 3 agosto 2009, n. 102** (in S.O. n. 140/L alla G.U. 04/08/2009, n. 179) ha disposto (con l'art. 23, comma 21- quinquies) la modifica dell'art. 26 comma 6;
- 25) **L. 23 luglio 2009, n. 99** (in S.O. n.136 alla G.U. 31/07/2009, n.176) ha disposto: a) con l'art. 34, comma 1, la modifica dell'allegato IX alla parte quinta; b) con l'art. 27 comma 43, la modifica dell'allegato IV alla parte seconda; c) con l'art. 30, comma 14, la modifica dell'allegato X alla parte quinta; d) con l'art. 40, comma 1, la modifica dell'allegato III alla parte seconda; e) con l'art. 42 commi 1, 2 e 3, la modifica dell'allegato II e dell'allegato III alla parte seconda;
- 26) **D.L. 25 settembre 2009, n. 135** (in G.U. 25/09/2009, n.223), convertito con modificazioni dalla **L. 20 novembre 2009, n. 166** (in S.O. n. 215/L alla G.U. 24/11/2009, n. 274) ha disposto: a) con l'art. 13, comma 4) la modifica dell'art. 236, comma 12, lettera i) e l) e l'introduzione delle parti 1-bis, l-ter e l-quater; b) con l'art. 15, comma 2-bis), la modifica dell'art. 195, comma 2, lettera e); c) con l'art. 5-bis, comma 1 lettera a), la modifica dell'art. 311, comma 2, (con l'art. 5-bis, comma 1 lettera b)) la modifica dell'art. 311, comma 3; d) con l'art. 5-bis, comma 1 lettera c), la modifica dell'art. 303, comma 1, lettera f); e) con l'art. 5-bis, comma 1 lettera d), la modifica dell'art. 317, comma 5 (con l'art. 5-bis, comma 1 lettera e), l'abrogazione del comma 6 dell'art. 317;
- 27) **d.P.R. 3 agosto 2009, n. 140** (in G.U. 01/10/2009, n. 228) ha disposto (con l'art. 9, comma 4) la modifica dell'art. 161;
- 28) **D.L. 30 dicembre 2009, n. 194** (in G.U. 30/12/2009, n.302), convertito con modificazioni dalla **L. 26 febbraio 2010, n. 25** (in S.O. 39/L alla G.U. 27/2/2010, n. 48), ha disposto (con l'art. 8, comma 3-bis) la modifica dell'art. 281, comma 2;
- 29) **D.L. 25 gennaio 2010, n. 2** (in G.U. 26/01/2010, n.20), convertito con modificazioni dalla **L. 26 marzo 2010, n. 42** (in G.U. 27/03/2010, n. 72), nel modificare l'art. 2, comma 186-bis della L. 23 dicembre 2009, n. 191 (in S.O. n. 243 relativo alla G.U. 30/12/2009, n. 302), ha conseguentemente disposto (con

l'art. 1, comma 1-quinquies) la modifica dell'art. 148; il medesimo D.L., c.s. convertito, nel modificare l'art. 2, comma 186-bis della citata L. n. 191/2009, ha conseguentemente disposto (con l'art. 1, comma 1-quinquies) la modifica dell'art. 201;

30) **L. 25 febbraio 2010, n. 36** (in G.U. 12/03/2010, n.59) ha disposto (con l'art. 1) la modifica dell'art. 137, comma 5;

31) **D.L. 31 maggio 2010, n. 78** (in S.O. n.114 alla G.U. 31/05/2010, n.125), convertito, con modificazioni, dalla **L. 30 luglio 2010, n. 122** (in S.O. n. 174/L alla G.U. 30/07/2010, n.176) ha disposto (con l'art. 14, comma 33) la modifica dell'art. 238;

32) **D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104** (in SO n.148 alla G.U. 07/07/2010, n.156) ha disposto: a) con l'art. 4, comma 1, n. 36) dell'allegato 4), la modifica dell'art. 310, comma 2; b) con l'art. 4, comma 1, n. 36) dell'allegato 4), la modifica dell'art. 316, comma 1;

33) **D.L. 8 luglio 2010, n. 105** (in G.U. 09/07/2010, n.158) convertito, con modificazioni, dalla **L. 13 agosto 2010, n. 129** (in G.U. 18/08/2010, n. 192) ha disposto (con l'art. 1, comma 3) la modifica dell'art. 185, comma 2;

34) **D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128** (in SO n.184, relativo alla G.U. 11/08/2010, n.186) ha disposto, ha introdotto numerose modifiche alla Parte, I, II, e V del T.U.A.;

35) **d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168** (in G.U. 12/10/2010, n.239) ha disposto la modifica dell'art. 150, comma 1 e la modifica dell'art. 202, comma 1;

36) **D.L. 26 novembre 2010, n. 196** (in G.U. 26/11/2010, n.277), convertito con modificazioni dalla **L. 24 gennaio 2011, n. 1** (in G.U. 24/01/2011, n. 18) ha disposto (con l'art. 3, comma 2-bis) la modifica dell'art. 208, comma 11, lettera g);

37) **D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205** (in SO n.269, relativo alla G.U. 10/12/2010, n.288) ha introdotto numerose modifiche alla Parte IV;

38) **D.Lgs. 10 dicembre 2010, n. 219** (in G.U. 20/12/2010, n.296) ha disposto alcune modifiche alla disciplina della Parte III del T.U.A.;

39) **D.L. 29 dicembre 2010, n. 225** (in G.U. 29/12/2010, n.303), convertito con modificazioni dalla **L. 26 febbraio 2011, n. 10** (in S.O. n. 53/L relativo alla G.U. 26/2/2011, n. 47), ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'art. 201;

40) **D.M. 8 novembre 2010, n. 260** (in SO n.31, relativo alla G.U. 07/02/2011, n.30) ha disposto (con l'art. 1, comma 1) la modifica dell'Allegato 1.

3. Le sentenze della Corte Costituzionale incidenti sul T.U.A.

Come anticipato, il testo originario del T.U.A. è stato fatto oggetto anche di reiterati interventi della Corte Costituzionale che, in alcuni casi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni del T.U.A.

Limitando l'attenzione alle sole decisioni d'incostituzionalità, si riportano in ordine cronologico le sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale di talune disposizioni del T.U.A.:

- 1) **sentenza 8-10 ottobre 2008, n. 335** (in G.U. 1a s.s. 15/10/2008, n. 43), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 155;
- 2) **sentenza 16 luglio 2009, n. 247** (in G.U. 29/07/2009 n. 30), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 241 e dell'art. 265, comma 3;
- 3) **sentenza 15 - 23 luglio 2009, n. 232** (in G.U. 1a s.s. 29/07/2009, n. 30), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 57 comma 1 e 58 comma 3;
- 4) **sentenza 16 - 24 luglio 2009, n. 250** (in G.U. 1a s.s. 29/07/2009, n. 30), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, commi 1, 4, 5 e 6 ;
- 5) **sentenza 16 - 24 luglio 2009, n. 249** (in G.U. 1a s.s. 29/07/2009, n. 30), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 199 comma 9, 204 comma 3, 205 comma 6;
- 6) **sentenza 16 - 24 luglio 2009, n. 246** (in G.U. 1a s.s. 29/07/2009, n. 30), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 148 comma 3;
- 7) **sentenza 25 gennaio 2010, n. 28** (in G.U. 03/02/2010 n. 5), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n).

4. La ripartizione delle competenze nel Codice dell'ambiente

Già nella XV legislatura, la Corte costituzionale (vedi, ad es., la sentenza n. 182 del 2006 e la n. 367 del 2007) aveva riconosciuto alla legislazione regionale la facoltà di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale o paesaggistica, purché fossero rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

Le più recenti sentenze del 2008, del 2009 e del 2010 ribadiscono tali limiti regionali, riconducendo alla materia della tutela dell'ambiente - di esclusiva competenza statale - numerose questioni sollevate dalle regioni come rientranti nella materia governo del territorio, di competenza concorrente, tra le quali si ricordano, per la loro rilevanza, la difesa del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rifiuti.

Con tali sentenze, la Corte conferma quindi, sostanzialmente, la ripartizione di competenze definita nel Codice ambientale.

Con riferimento, infatti, al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, si ricorda, peraltro, che il legislatore costituzionale ha distinto fra la legislazione in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*, riservata alla **competenza esclusiva dello Stato**, e legislazione finalizzata alla *"valorizzazione dei beni culturali e ambientali"*, collocata invece al **comma terzo dell'art. 117**, e quindi attribuita alla **competenza concorrente di Stato e regioni**.

Un'ulteriore disposizione costituzionale è infine collocata all'**art. 116, terzo comma**, laddove per alcuni ambiti materiali viene prevista l'ipotesi di conferimento - con legge statale - di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Oltre che per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente, tale ipotesi è, infatti, estesa anche ad alcune delle materie attribuite dal successivo art. 117 alla competenza esclusiva statale, e fra queste - appunto - la *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*.

La **legislazione regionale** in materia ambientale precedente alla riforma del Titolo V è stata particolarmente intensa ed ha consentito di cogliere in anticipo e di disciplinare con successo problemi emergenti di tutela ambientale: tale circostanza ha portato i Giudici costituzionali, a seguito della riforma, ad affermare che la *"tutela dell'ambiente"* investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.

In tale ambito, la **Corte** configura **l'ambiente** come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una **sorta di materia "trasversale"**, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad

esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (**sentenza n. 407 del 2002**).⁴

Le più recenti **sentenze del 2008 e del 2009 ribadiscono tali limiti regionali**, riconducendo alla materia della tutela dell'ambiente numerose questioni sollevate dalle regioni, tra le quali si ricordano, per la loro rilevanza, la **difesa del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rifiuti**.

In particolare, la Corte, con la **sentenza n. 214 del 2008** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5, il quale prevede che i Comuni concludano i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del T.U.A. sulla base della legislazione previgente. Secondo la Corte, **spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti** contrapposti alla tutela dell'ambiente: una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i valori soglia per la classificazione dei siti contaminati.⁵

La sentenza **n. 225 del 2009** reca una ricognizione dello stato della giurisprudenza costituzionale in materia di "tutela dell'ambiente", rilevando innanzitutto come sullo stesso bene (l'ambiente) "concorrano" diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline: da una parte, sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza **n. 61 del 2009**, *vedi oltre*) e dall'altra compete alle **regioni**, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie **competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente**, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la **competenza statale**, quando è

⁴ Nelle successive sentenze (ad es., la **n. 182 del 2006** e la **n. 367 del 2007**), la Corte riconosce alla **legislazione regionale** la facoltà di assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale o paesaggistica, purché siano **rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato**.

⁵ Si veda anche la sentenza **n. 12 del 2009** con riferimento alla regione Sicilia, in cui la Corte, considerando l'istituzione di parchi nazionali esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, dichiara non fondata la censura della regione, che lamenta una violazione di sue competenze normative in materia.

espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "**limite**" all'esercizio delle competenze regionali.

Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del **principio di leale collaborazione**, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali. Sulla base di tali considerazioni la Corte dichiara inammissibili o non fondate le censure mosse da più regioni ad alcuni articoli del T.U.A..

Quanto alle direttive che l'Autorità per l'energia emana in relazione alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti alimentati da fonti rinnovabili alle reti elettriche, la sentenza **n. 88 del 2009** riconosce, con un **giudizio di prevalenza**, la competenza statale nel perseguire la finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla **protezione dell'ambiente** nell'ambito di un mercato concorrenziale **rispetto alla materia dell'energia**, di competenza concorrente. La sentenza **n. 166 del 2009** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge R. Basilicata 9/2007 in materia di **energia** perché in contrasto con la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e nello specifico con l'art. 12 D.Lgs. 387/2003 con cui è stato attribuito allo Stato il compito di adottare linee guida per il corretto inserimento paesaggistico degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.⁶

Con la **sentenza n. 119 del 2010**, la Corte dichiara illegittima l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del D.Lgs. n. 387 del 2003, di una disciplina restrittiva in materia di localizzazione di **impianti alimentati da energie rinnovabili**, dal momento che l'emanazione delle linee guida è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. Né è possibile per le regioni prevedere l'estensione della **DIA** anche per potenze elettriche nominali superiori (fino a 1 MWe) a quelle previste alla tabella A allegata al d.lgs. n. 387 del 2003.

⁶ Analoghe considerazioni sono contenute nelle **sentenze n. 282 del 2009 e 168 del 2010**.

Analoghe valutazioni sono recate dalla **sentenza n. 124 del 2010**, con cui la Corte ribadisce la natura di principio fondamentale - che non può quindi essere derogato dalla normativa regionale - all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 che, nel disciplinare il procedimento per la realizzazione degli **impianti alimentati da fonti rinnovabili**, fissa il termine massimo per la sua conclusione in centottanta giorni. Tale disposizione risulta - secondo la Corte - ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo. Inoltre, il legislatore regionale non può imporre limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale in quanto in contrasto con norme internazionali (Protocollo di Kyoto) e comunitarie (art. 3 direttiva n. 2001/77/CE) le quali, nell'incentivare lo sviluppo delle fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo.⁷

Con la **sentenza n. 171 del 2010** la Corte chiarisce che nel caso di **impianti eolici off-shore** la competenza per l'autorizzazione unica è dello Stato, mentre spetta alla **Regione** la **valutazione dell'impatto ambientale**.

Con la **sentenza n. 232 del 2009** la Corte chiarisce che la "**difesa del suolo**" così come la "**tutela delle acque dall'inquinamento**" e la "**gestione delle risorse idriche**" sono riconducibili alla materia "tutela dell'ambiente" e su tale base dichiara inammissibili o non fondate le censure mosse da più regioni ad alcuni articoli del T.U.A.. Secondo la Corte, i piani di bacino sono il fondamentale strumento di pianificazione della difesa del suolo e delle acque. Nella procedura di formazione dei predetti piani, gli interessi regionali risultano adeguatamente tutelati dalle forme di collaborazione previste dal Codice (partecipazione della regione agli organi dell'autorità di bacino ed espressione del parere sugli ambiti di competenza). Riguardo invece al programma nazionale di intervento previsto dall'art. 57 e ad alcune competenze del ministero dell'ambiente in tema di **difesa del suolo** indicate dall'art. 58 del Codice, la Corte, considerando che essi sono suscettibili di produrre significativi effetti anche nella materia del **governo del territorio**, di competenza legislativa concorrente, afferma, conformemente al principio di leale collaborazione

⁷ Le medesime conclusioni sono confermate nella citata **sentenza n. 168 del 2010**.

istituzionale, la necessità del **coinvolgimento delle regioni nella forma del parere** (della regione o della Conferenza unificata).

Nella sentenza **n. 233 del 2009**, riguardante una serie di disposizioni in materia di «**tutela delle acque dall'inquinamento**», oggetto della parte III T.U.A., la Corte ricorda che nella materia ambientale, di potestà legislativa esclusiva, lo Stato non si limita a porre principi (come nelle materie di legislazione concorrente): il fatto che tale competenza non escluda la concomitante possibilità per le regioni di intervenire in tema di tutela della salute e di governo del territorio, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi a stabilire norme di principio, anche riguardo alle funzioni amministrative, la cui attribuzione può essere disposta in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, Cost. (sentenze n. 88 del 2009 e n. 62 del 2005), del resto compatibile con la disciplina dell'ambiente (sentenza n. 401 del 2007).

Riguardo poi alla divulgazione, da parte delle regioni, delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e alla trasmissione dei dati conoscitivi e delle informazioni relative all'attuazione del Codice, e di quelli prescritti dalla disciplina comunitaria, la Corte osserva che tali obblighi vanno inquadrati nell'ambito della normativa in tema di **informazione ambientale**, che grava sulla pubblica amministrazione, ed è disciplinata dal D.Lgs. 195/2005, di attuazione della direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Infine, la Corte ricorda che le **acque marine e costiere**, a differenza delle acque dolci interne, che hanno un preciso collegamento al bacino territoriale di riferimento, in cui si configura la competenza regionale, coinvolgono interessi cui sovrintendono organi statali.

In materia di **valutazione di impatto ambientale (VIA)**, la sentenza **n. 234 del 2009** chiarisce che nonostante la direttiva 85/337/CEE preveda l'esclusione della VIA per le sole opere relative alla difesa nazionale, non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della suddetta valutazione per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile o aventi carattere temporaneo.

In tale ambito, la Corte ricorda che seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale nel procedimento di VIA, soprattutto nel campo

della tutela della salute, debba ritenersi prevalente la materia tutela dell'ambiente, di competenza statale.

Di analogo tenore la **sentenza n. 127 del 2010**, con cui la Corte dichiara incostituzionale la norma della regione Umbria che aveva sottoposto ad autorizzazione comunale le ecopiazzole, escluso i sedimenti da gestione idrica dal novero dei rifiuti e **sottratto dalla VIA gli impianti mobili di recupero di rifiuti non pericolosi** qualora trattino meno di 200 tonnellate al giorno, in quanto le regioni non possono modificare il campo di applicazione delle discipline nazionali in materia ambientale.

Con la **sentenza n. 120 del 2010**, la Corte interviene in materia di **valutazione di impatto ambientale**, affermando che le variazioni del percorso di un **elettrodotto**, quand'anche concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate, devono essere sottoposte alla procedura di Via per le sue possibili ripercussioni negative sull'ambiente. La variazione del tracciato, infatti, secondo la Corte, è destinata ad incidere sul **paesaggio**, come qualsiasi altra opera lineare e, comportando una modifica progettuale, deve essere sottoposto a Via.

In materia di **paesaggio**, con la **sentenza n. 316 del 2009** la Corte ribadisce la competenza esclusiva statale in materia di ZPS (zone di protezione speciale) e ZSC (zone speciali di conservazione); in tale ambito, il DM 17 ottobre 2007 recante i criteri minimi uniformi è vincolante per le Regioni ordinarie.

Con la **sentenza n. 101 del 2010** la Corte dichiara l'illegittimità di alcune norme dettate dalla regione Friuli Venezia Giulia, che consentivano ai comuni di continuare ad utilizzare il regime transitorio sull'**autorizzazione paesaggistica** previsto dall'art. 159 del Codice Urbani, in considerazione del fatto che la legge regionale non può rinviare il termine di entrata a regime della nuova autorizzazione paesaggistica. Secondo la Corte, le norme nazionali – in questa materia, di competenza legislativa statale esclusiva – fissano «standard minimi di tutela», che non possono essere modificati dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, né dalle Province autonome.

Ancora, la sentenza **n. 235 del 2009**, ribadisce che la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative trova una "non implausibile giustificazione" nell'esigenza di assicurare che l'esercizio dei compiti di prevenzione

e riparazione del **danno ambientale** risponda a **criteri di uniformità e unitarietà**, atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona e considerato anche il carattere diffusivo e transfrontaliero dei problemi ecologici, in ragione del quale gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un limitato ambito territoriale. Analoghe considerazioni sono confermate nella sentenza **n. 247 del 2009** con riferimento ai **consorzi nazionali per i rifiuti e gli imballaggi**.

In materia di **gestione dei servizi idrici**, la sentenza **n. 335 del 2008** ha dichiarato l'illegittimità del primo periodo del comma 1 dell'art. 155 del d.lgs. **152/2006**, nella parte in cui prevede che la quota di **tariffa riferita al servizio di depurazione** è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi». La Corte ha altresì precisato che detta tariffa ha **natura non tributaria**, ma di «corrispettivo contrattuale», come, del resto, espressamente statuito dal comma 1 dell'art. 154 del Codice. La sentenza **n. 246 del 2009** fa quindi salva la disciplina delle **autorità d'ambito** riconoscendo che essa supera la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali (ad eccezione della norma che prevede l'obbligo di affissione dei bilanci in quanto disciplina di minuto dettaglio e quindi illegittima). Analoghe considerazioni sono espresse nella sentenza **n. 142 del 2010**.

In particolare, la Corte afferma che attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato **livelli uniformi di tutela dell'ambiente**, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico). La finalità della tutela dell'ambiente viene in rilievo anche in relazione alla **scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare**. Tra tali costi il legislatore ha, infatti, incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio **“chi inquina paga”**» (art. 154). I profili della **tutela della concorrenza** vengono poi in rilievo perché

alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante.

Con la **sentenza n. 29 del 2010** la Corte afferma che la **determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici** per i settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza esclusiva dello Stato. Analoghe considerazioni riguardano la definizione delle componenti del costo della tariffa.

Con la **sentenza n. 39 del 2010** la Corte afferma che una volta esclusa la natura tributaria del **canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue** (come affermato con la sentenza n. 335 del 2008), l'attribuzione alla giurisdizione tributaria delle controversie relative a tale canone "snatura" la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice tributario e, conseguentemente, viola l'art. 102, secondo comma, Cost.

Quanto alla **classificazione dei rifiuti**, secondo la Corte tale competenza è riconducibile solo all'autorità statale e non esiste una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente se non complementare e più rigorosa di quella della fonte primaria (sentenza n. 61 del 2009). Sempre in materia di **rifiuti**, la sentenza n. 238 del 2009 conferma la natura tributaria - e la conseguente attribuzione alla giurisdizione tributaria delle relative controversie - della **tariffa di igiene ambientale** (TIA) prevista dal D.Lgs. 22/97, muovendo dalla considerazione che tale prelievo è disciplinato in modo analogo alla TARSU, la cui natura tributaria non è posta in dubbio.

Riguardo invece alla **nuova tariffa ambientale** prevista dal Codice (art. 238), la Corte, con la sentenza n. 247 del 2009 non ne chiarisce la natura, ma la attribuisce con certezza alla competenza statale precisando che, qualora si volesse attribuire alla tariffa natura di corrispettivo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, l'art. 238 sarebbe inquadrabile nelle materie ordinamento civile, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, tutte rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Qualora si volesse qualificare la tariffa come tributo, si

dovrebbe riconoscere la competenza esclusiva dello Stato in ragione della preclusione alle regioni della potestà di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative anche nel dettaglio della disciplina dei tributi locali esistenti.⁸

Con la sentenza **n. 249 del 2009** la Corte ribadisce che la disciplina dei **rifiuti**, in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente e, dunque, in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di **pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali**. Tuttavia la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale **dell'art. 199, comma 9, del D.Lgs. n. 152 del 2006**, nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'ambiente il potere sostitutivo nel caso in cui «le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale» di gestione dei rifiuti «nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo»: tali poteri sostitutivi, secondo la Corte, avrebbero dovuto essere riconosciuti in via preliminare alle regioni sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; dichiara – con le medesime motivazioni – l'illegittimità costituzionale dell'art. 204, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 205, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui assoggetta ad una previa intesa con il Ministro dell'ambiente l'adozione delle leggi con cui le regioni possono indicare maggiori obiettivi di riciclo e di recupero dei rifiuti. Tali norme sono infatti considerate lesive delle competenze regionali.

Ancora, nella sentenza **n. 314 del 2009**, la Corte conferma la competenza regionale per la **localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio**, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali

⁸ Conformemente al principio di leale collaborazione, la citata sentenza **n. 247 del 2009** prevede inoltre che il regolamento relativo agli **interventi di bonifica**, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle **aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento** sia adottato **sentita la Conferenza unificata**. Analoga procedura deve essere seguita nell'emanazione del **decreto** riguardante le forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di **nuove tecnologie di bonifica** presso le università e presso le imprese e i loro consorzi.

(art. 195 del d.lgs. n. 152 del **2006**), che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, in quanto attinente al "governo del territorio", anche in considerazione del fatto che la normativa statale riconosce che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» (art. 199, d.lgs. n. **152** del **2006**). La sentenza dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale della norma regionale che ha abrogato l'obbligo, da parte della regione, di inserire nel **piano regionale di gestione dei rifiuti** «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», poiché in contrasto con quanto disposto dall'art. 199.

Con la **sentenza n. 35 del 2010** la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'**art. 4 del D.L. 90/2008** che ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti.

La sentenza **n. 250 del 2009** dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del d.lgs. **152/2006**, che attribuisce all'ispettorato provinciale del lavoro la competenza per il rilascio dell'abilitazione alla conduzione di impianti termici al termine dell'apposito corso di formazione, in quanto lesivo della competenza residuale delle regioni in materia di **formazione professionale**.

Con la sentenza **n. 251 del 2009**, la Corte ribadisce che la funzione di individuazione delle **aree** maggiormente **esposte al rischio di inquinamento** deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere. Sotto entrambi i profili, secondo la Corte, il Codice offre una soluzione non costituzionalmente illegittima, posto che la funzione amministrativa statale di individuazione (da esercitarsi previa acquisizione del **parere** della Conferenza Stato-Regioni) si affianca a quella delle regioni le quali, oltre a poter designare a propria volta «ulteriori aree sensibili» rispetto a quelle indicate dallo Stato, possono altresì indicare i corpi idrici che, secondo propria valutazione, non possono rientrare in detta categoria.

La sentenza **n. 254 del 2009** interpreta, infine, alcune disposizioni del Codice in materia di **tutela delle acque** alla luce degli **obblighi derivanti**

dall'adempimento di direttive comunitarie, dichiarando l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate da diverse regioni.

La sentenza **n. 237 del 2009** (sui commi da 17 a 22 dell'art. 2 della legge finanziaria per l'anno 2008 in tema di **comunità montane**, che aveva disposto che le Regioni, con proprie leggi, procedessero ad un riordino della disciplina delle comunità montane ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in modo da ridurre, a regime, la spesa corrente per il loro funzionamento sulla base di alcuni criteri, che venivano definiti «principi fondamentali») ha ritenuto tali disposizioni riconducibili alla materia del **coordinamento della finanza pubblica** e rispondenti ai requisiti che la giurisprudenza costituzionale richiede alle norme statali che fissano i relativi principi. La previsione, viceversa, di un criterio altimetrico rigido, quale quello individuato dall'art. 76, co. 6-bis, DL 112/2008 come strumento per attuare la riduzione dei trasferimenti erariali diretti alle comunità montane esorbita dai limiti della competenza statale e viola l'art. 117 Cost. La **sentenza n. 27 del 2010** ha dichiarato quindi l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prevede che le comunità devono prioritariamente essere individuate tra quelle che si trovano ad una altitudine media inferiore a settecentocinquanta metri sopra il livello del mare nonché nella parte in cui non prevede per l'emanazione del **decreto** non regolamentare di attuazione lo strumento dell'**intesa**.

Con la **sentenza n. 322 del 2009**, la Corte riconduce all'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), l'art. 30, comma 1, del **d.l. n. 112 del 2008**, secondo il quale «per le imprese soggette a **certificazione ambientale** o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica.

In tema di **autorizzazioni all'esercizio di impianti che producono emissioni in atmosfera**, la Corte, con la **sentenza n. 315 del 2009**, dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma della Provincia di Bolzano, affermando che la disciplina statale concernente il rilascio dell'autorizzazione in esame risponde all'esigenza di «articolare unitariamente tale attività secondo principi che assicurino l'osservanza dei criteri stabiliti dalla normativa nazionale» (**sentenza n. 250 del 2009**) e quindi

vincola il legislatore regionale. Analogamente, la provincia non può modificare la definizione di impianto termico civile includendovi quelli in cui la produzione di calore è "prevalentemente" destinata al riscaldamento di edifici o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari. È, quindi, illegittima la norma che attribuisce alla Giunta provinciale la definizione dei criteri secondo i quali le **terre e rocce da scavo** sono considerati come **sottoprodotti** ⁹, allo stesso modo la provincia non può modificare la disciplina dei **controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi** né la normativa in materia di **Albo nazionale dei gestori ambientali**.

5. La direttiva comunitaria n. 2008/98/CE: quadro di sintesi

Rinviando ai paragrafi che seguono l'analisi dettagliata delle novità introdotte nel D.Lgs. n. 152/2006 dal D.Lgs. n. 205/2010, è opportuno richiamare, seppure sinteticamente, i contenuti della direttiva quadro sui rifiuti, al fine di coglierne i principali aspetti innovativi, valutandone successivamente la corretta trasposizione nell'ordinamento giuridico italiano.

La **direttiva 2008/98/CE** 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'efficacia.

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) smaltimento.

Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.

A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

⁹ V. **sentenza n. 62 del 2008**; v. anche la sentenza **n. 28 del 2010** per la definizione di sottoprodotto.

Gli Stati membri garantiscono che l'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati.

Il provvedimento separa nettamente gli ambiti relativi ai rifiuti, sottoprodotti e materie prime secondarie, nuove definizioni di "riciclaggio" e "recupero".

Queste le **principali novità** della nuova direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, così di seguito sviluppate:

a) Il tentativo di semplificazione e chiarificazione della normativa sui rifiuti

A tal fine vengono introdotte nuove definizioni allo scopo di prevenire le possibili distorsioni sul mercato derivanti da un'applicazione non uniforme delle nozioni in oggetto.

Benché la definizione di **rifiuto** rimanga sostanzialmente immutata, viene introdotta una serie di nuove nozioni (prima fra tutte, quella di "**sottoprodotto**"), intese a circoscrivere l'ambito di applicazione della legislazione comunitaria in materia. Vengono, inoltre, introdotte le definizioni di "**riciclaggio**", "**riutilizzo**" e "preparazione per il riutilizzo" nonché rivisitate le definizioni di "raccolta" e di "**recupero**", e fissati i criteri per la **cessazione della qualifica di rifiuto** (cd. end of waste). In particolare, si segnala che il concetto di "**sottoprodotto**" – introdotto dall'art. 5 della direttiva – seppur non nuovo nel diritto comunitario (in quanto oggetto di ricostruzione giurisprudenziale fin dal 2002), viene inserito per la prima volta in un provvedimento legislativo comunitario. Ai sensi del successivo art. 6 (relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto), taluni rifiuti specifici cessano di essere tali, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfino determinati criteri da elaborare conformemente ad una serie di condizioni stabilite dalla norma.

Oltre all'inserimento di nuove definizioni, la direttiva prevede l'introduzione (all'art. 2) di **nuove ipotesi di esclusione dal campo di applicazione** della normativa in materia di rifiuti. Tra di esse si ricordano, il **terreno** (*in situ*), inclusi il suolo contaminato non escavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno; il

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

Si rammentano, altresì, tra le nuove esclusioni, i **materiali agricoli o forestali naturali non pericolosi** utilizzati nell'attività agricola, nella silvicoltura o per la produzione di energia a partire dalle stesse biomasse, nonché – nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria – i **sottoprodotti di origine animale**, compresi i prodotti trasformati contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio. Inoltre, fatti salvi gli obblighi risultanti da altre normative comunitarie pertinenti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva i **sedimenti** spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi.

Un'ulteriore semplificazione, operata dalla direttiva in esame, avviene mediante **l'integrazione** nel testo della stessa **delle due direttive**, che vengono contestualmente **abrogate**, sui **rifiuti pericolosi** (91/689/CEE) e sugli **oli usati** (75/439/CEE).

Il contenuto degli articoli della direttiva sui rifiuti pericolosi è trasposto nel testo degli articoli 17-20 della direttiva in esame, mentre gli obblighi in materia di raccolta e trattamento degli oli usati vengono incorporati nella direttiva quadro dall'art 21.

b) L'inserimento dell'obiettivo ambientale (art. 1) e l'introduzione del concetto di ciclo di vita in materia di rifiuti

L'obiettivo è, infatti, di ridurre l'impatto ambientale legato all'uso dei rifiuti, tenendo conto di tutte le fasi del loro ciclo di vita, ossia il periodo che va dalla produzione alla gestione. Il concetto di ciclo di vita si inserisce all'interno della gerarchia dei rifiuti, di fatto già esistente nella legislazione vigente, ma rielaborata dall'art. 4.

La nuova scala gerarchica (articolata su cinque stadi) ¹⁰ che, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, deve essere rispettata quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, a differenza della previgente norma di fonte comunitaria, che poneva il recupero di energia sullo stesso piano del recupero di materia prima, **considera il riciclaggio preferibile rispetto ad altre forme di recupero**. Inoltre viene concessa la facoltà agli Stati membri, per alcuni flussi di rifiuti, di discostarsi dalla gerarchia sulla base di valutazioni legate al ciclo di vita e che riguardano l'impatto generale del trattamento.

c) La previsione di specifici programmi di prevenzione dei rifiuti

Per quanto riguarda la prevenzione dei rifiuti, la fissazione di obiettivi quantitativi in materia di prevenzione viene rinviata ad un momento successivo ed è prevista (dall'art. 9) l'elaborazione, a livello nazionale, di **programmi di prevenzione dei rifiuti** entro il **12 dicembre 2013** (art. 29) volti a fissare gli obiettivi di prevenzione.

d) L'istituzione di un nuovo quadro normativo adeguato per lo sviluppo delle attività di recupero e riciclo

Ciò avviene, soprattutto, mediante l'introduzione di **soglie di efficienza energetica** al fine di inquadrare le operazioni di trattamento dei rifiuti urbani in inceneritori municipali come attività di recupero o di smaltimento (art. 38; Allegato II, punto R1);

Nell'ambito delle operazioni di recupero vengono infatti riconosciuti due tipi di **incenerimento**: quello volto a **valorizzare i rifiuti** e quello volto **ad eliminarli**. Nell'allegato II della direttiva sono riportate le percentuali dell'indice di efficienza energetica quale linea di demarcazione per la classificazione delle operazioni di incenerimento come "recupero" o "smaltimento".

Esse sono fissate al 60% per gli impianti già esistenti e al 65% per quelli autorizzati dopo il 31 dicembre 2008.

¹⁰ Tali stadi sono: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento. Si fa notare che l'art. 3 introduce, oltre alle nozioni di smaltimento e recupero, già presenti nella precedente direttiva quadro, anche le definizioni di prevenzione, preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio.

Un altro importante tassello del nuovo quadro normativo è costituito dall'inserimento di chiari obiettivi in materia di **riciclaggio**.

Le disposizioni di cui all'art. 11, rubricato riutilizzo e riciclaggio, sono finalizzate ad incentivare gli investimenti nel settore della prevenzione, del riciclaggio e del riutilizzo. A tal fine, l'art. 11, oltre a prevedere l'adozione da parte degli Stati membri di una combinazione di misure per la promozione del riutilizzo e del riciclaggio (tra cui, strumenti economici, costituzione di reti di riutilizzo e riparazione, criteri in materia di appalti, obiettivi quantitativi), fissa i seguenti target:

- entro il **2015**, istituzione della **raccolta differenziata** almeno per i seguenti materiali: **carta, metallo, plastica e vetro**;
- entro il **2020: incremento del 50 per cento, in termini di peso**, per quanto attiene alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti, quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici; nonché incremento del **70 per cento**, in termini di peso, relativamente alla preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi.

L'elemento di novità della disposizione in esame è quello di **coniugare obiettivi di riciclo e riutilizzo basati sui prodotti alla fine del ciclo di vita** (già in vigore per gli imballaggi, i veicoli fuori uso, le pile e gli accumulatori usati ed i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) **con obiettivi basati sui singoli materiali**.

d) La responsabilità estesa del produttore

L'art. 8 prevede – fatti salvi i settori ove la legislazione comunitaria già prevede che il produttore sia responsabile delle varie fasi di gestione – ¹¹ che gli Stati membri possano adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad responsabilità.

¹¹ A livello comunitario, tale principio è stato reso obbligatorio unicamente in relazione ad un numero limitato di flussi di rifiuti: i veicoli fuori uso, le apparecchiature elettriche ed elettroniche, le pile e gli accumulatori.

Qualora uno Stato membro non decida di avvalersi di un regime specifico sulla responsabilità del produttore, ai sensi dell'art. 14 i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti, secondo il **principio "chi inquina paga"**.

6. Il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che recepisce la direttiva-quadro sui rifiuti (2008/98/CE): sintesi delle novità.

Il decreto legislativo in esame, predisposto ai sensi dell'allegato B della legge n. 88 del 2009 (legge comunitaria 2008), recepisce la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, attraverso modifiche e integrazioni alla **Parte quarta** (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del D.Lgs. 152/2006 (Codice ambientale).

Secondo quanto emerge dalla *Relazione illustrativa*, il provvedimento nasce dall'esigenza di ottimizzare nel complesso le disposizioni della normativa sui rifiuti, senza peraltro modificarne la struttura essenziale e le disposizioni principali.

Esso mira, anche attraverso un rafforzamento della gerarchia del trattamento dei rifiuti e l'introduzione di misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, a ridurre, in conformità alla strategia europea sulle risorse, gli impatti ambientali derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti e a controllarne, attraverso il sistema di tracciabilità dei rifiuti (*Sistri*), la tracciabilità, al fine di prevenire la gestione illegale dei rifiuti.

La novella si compone di **39 articoli e 5 allegati** (che sostituiscono i corrispondenti allegati alla parte IV del Codice, ad eccezione dell'**allegato L**, che è nuovo).

Sono invece **abrogati** gli **allegati A, G ed H** alla luce della nozione "aperta" di rifiuto recata dal nuovo testo e tenuto conto del fatto che la definizione di **rifiuto pericoloso** rinvia alle caratteristiche di pericolo recate dall'**allegato I**.

Le principali **novità** riguardano:

- la **definizione di sottoprodotto**, (già prevista dall'ordinamento nazionale) che viene resa più aderente al disposto comunitario;
- il **riutilizzo di terre e rocce da scavo** che, se il materiale di risulta non è contaminato, viene considerato un sottoprodotto e può essere riutilizzato *in loco*;

- la **definizione di CDR**, volta a consentire la produzione di energia dai rifiuti, considerando quindi il rifiuto non più uno scarto ma una risorsa economica, con vantaggi sia in termini ambientali che di bolletta energetica;
- la codificazione del sistema di **tracciabilità dei rifiuti-Sistri**, attraverso l'inquadramento nell'ambito normativo europeo del provvedimento istitutivo del sistema. Il decreto definisce inoltre le **sanzioni** per l'inosservanza delle previsioni relative al *Sistri* che non potevano essere contenute nel decreto ministeriale istitutivo (D.M. 17 dicembre 2009);
- la **definizione di obiettivi di recupero di alcuni materiali**: per vetro, carta, plastica e metalli viene fissata al 2020 una soglia tassativa minima di recupero, il 50%;
- una **gerarchia dei rifiuti**, con un ordine di priorità che prevede la **prevenzione**, cioè misure che riducono la quantità di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; la **preparazione per il riutilizzo**, ovvero le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento; il **riciclaggio**, il **recupero** (ad esempio di energia, quando cioè i rifiuti svolgono un ruolo utile sostituendo altri materiali) e lo **smaltimento**. La direttiva oggetto di recepimento sottolinea, peraltro, che, nell'applicare questa gerarchia, gli Stati membri devono adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il **miglior risultato ambientale complessivo**.

7. Il quadro delle norme modificate: sintesi delle modifiche e delle integrazioni.

In particolare, quanto alle modifiche apportate alla **Parte III del T.U.A.**, il D.Lgs. n. 205 del 2010 ha, da un lato, modificato disposizioni normative già esistenti (artt. 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 193, 194, 195, 197, 199, 205, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 228, 230, 255, 258 e 265) e, dall'altro, ha introdotto nuove disposizioni il cui innesto nel *corpus* originario del T.U.A. si è reso necessario per l'integrale recepimento della direttiva comunitaria n. 2008/98/CE (artt. 178-*bis*, 180-*bis*, 182-*bis*, 182-*ter*, 184-*bis*, 184-

ter, 188-bis, 188-ter, 214-bis, 216-bis, 216-ter, 260-bis, 260-ter, 264-bis, 264-ter e 264-quater).

In particolare, il nuovo testo degli **artt. 177 e 178** – riguardante le finalità e i principi in materia di rifiuti - non si discosta, nella sostanza, da quello vigente e consente di recepire il dettato dell'art. 1 e del secondo par. dell'art. 4 della direttiva. Si segnalano l'introduzione del **principio di sostenibilità** e l'assoggettamento della gestione dei rifiuti a **criteri di fattibilità tecnica ed economica**.

L'**art. 178-bis** introduce, recependo l'art. 8 della direttiva, disposizioni finalizzate a consentire l'applicazione (facoltativa) del **principio della responsabilità estesa del produttore** del prodotto, secondo cui il produttore deve essere responsabile di tutte le varie fasi di gestione del prodotto e quindi anche del rifiuto che ne deriva. Lo stesso articolo reca la **definizione di produttore del prodotto**, che viene inteso come "*qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti*". Il comma 3 prevede quindi la possibilità, per i decreti attuativi, di addossare i costi della gestione dei rifiuti parzialmente o interamente al produttore del prodotto causa dei rifiuti. Nel caso il produttore partecipi parzialmente, il distributore concorre fino all'intera copertura dei costi.

Il nuovo testo dell'**art. 179** introduce in modo esplicito la citata **gerarchia del trattamento dei rifiuti**, in linea con quanto previsto dall'art. 4, par. 1, della direttiva.

Ai sensi del comma 6, 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.

Le principali modifiche all'**art. 180** riguardano l'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente, di un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e delle indicazioni per l'integrazione nei piani regionali di gestione dei rifiuti.

Il nuovo **art. 180-bis** impone:

a) alle pubbliche amministrazioni, la promozione di iniziative volte a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti;

b) al Ministero dell'ambiente, di adottare misure per la promozione del riutilizzo dei prodotti e della preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, anche attraverso l'introduzione della responsabilità estesa del produttore.

Il nuovo testo dell'**art. 181** prevede, al fine di recepire l'art. 11 della direttiva:

- a) la fissazione, da parte delle regioni, dei criteri con i quali i comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata;¹²
- b) la realizzazione entro il 2015 della raccolta differenziata almeno per carta, metalli, plastica e vetro;
- c) l'introduzione di precisi obiettivi quantitativi (in termini di peso) relativi alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio/recupero di rifiuti, da raggiungere entro il 2020.

Le modifiche all'**art. 182** sono per lo più finalizzate a migliorare il testo o ricollocarlo in altri articoli.

L'**art. 182-bis** prevede che lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati siano attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, che garantisca i **principi di autosufficienza e prossimità**.

Il successivo **art. 182-ter** prevede l'adozione da parte di regioni, province autonome, comuni e ATO di misure volte ad incoraggiare, per i **rifiuti organici**:

- a) la raccolta separata, finalizzata a compostaggio e digestione dei medesimi;
- b) il trattamento degli stessi, in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
- c) l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai medesimi rifiuti, ciò al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente.

Il nuovo **art. 183** è volto a rendere le **definizioni** conformi a quelle previste dall'art. 3 della direttiva.

Una delle modifiche più rilevanti è senz'altro costituita dalla **nuova nozione** di "rifiuto".

Pur restando inalterato il concetto di "disfarsi" nelle tre declinazioni («si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi»), **viene eliminata la seconda**

¹² Ai sensi dell'**art.205**, in ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari a: almeno il 35% per cento entro il 31 dicembre 2006; il 45% entro il 31 dicembre 2008; il 65% entro il 31 dicembre 2012. Il comma 1108 dell'art. 1, L. 296/2006 ha quindi previsto il 40% entro il 31 dicembre 2007, il 50% entro il 31 dicembre 2009; il 60% entro il 31 dicembre 2011.

condizione prevista dalla normativa previgente, vale a dire l'inserimento nell'elenco delle categorie di rifiuti previsto dal vigente Allegato A (che viene quindi abrogato).

Il comma 5 dell'**art. 184** chiarisce che **l'elenco dei rifiuti di cui all'Allegato D è vincolante** per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi.

Relativamente alla miscelazione dei **rifiuti pericolosi**, l'**art. 187** conferma il divieto di miscelazione, introducendo:

- a) la specificazione che la miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose;
- b) l'aggiunta di due condizioni da rispettare per poter procedere alla miscelazione: che la miscelazione sia effettuata da ente o impresa autorizzata e che sia conforme alle migliori tecniche disponibili.

Per effetto della modifica al comma 3, lettera b), dell'**art. 184**, dell'abrogazione dell'**art. 186** e della riscrittura dell'**art. 185**, viene delineata una **nuova disciplina per le terre e rocce da scavo** finalizzata a consentirne il riutilizzo.

Il nuovo **art. 184-bis** prevede quindi una disciplina definitoria per i **sottoprodotti** finalizzata a stabilire regole più semplici per il riuso.

L'**art. 184-ter**, disciplina la **cessazione della qualifica di rifiuto**, mentre l'**art. 185** elenca le **sostanze escluse dal campo di applicazione** della disciplina dei rifiuti.

Gli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 205 del 2010 si occupano degli **adempimenti documentali**, integrandoli e adattandoli sia all'**art. 17** della direttiva che prevede la tracciabilità per i rifiuti pericolosi, che al D.M. 17 dicembre 2009 con il quale è stato istituito il SISTRI. Da qui le nuove formulazioni degli **artt. 188** (Responsabilità della gestione dei rifiuti), **188-bis** (Controllo della tracciabilità dei rifiuti), **188-ter** (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - Sistri), **189** (Catasto dei rifiuti), **190** (Registri di carico e scarico), **193** (Trasporto dei rifiuti) e **194** (Spedizioni transfrontaliere).

All'**art. 195** sono introdotte **ulteriori competenze in capo allo Stato**, relative alla definizione di linee guida, sentita la Conferenza Unificata, sui contenuti minimi delle autorizzazioni, nonché sulle attività di recupero energetico dei rifiuti.

Ai sensi dell'**art. 197** alle **Province** sono attribuiti controlli periodici sugli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi e le imprese che raccolgono/trasportano rifiuti a titolo professionale.

Il nuovo testo dell'**art. 199**, in materia di **Piani regionali**, si caratterizza per alcune novità volte a completare il recepimento della direttiva in materia di partecipazione del pubblico.

All'**art. 201** l'attività di **recupero viene ricompresa nella gestione integrata dei rifiuti urbani**, mentre gli **artt. 208, 209 e 211** recano – rispettivamente - modifiche in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento, di recupero dei rifiuti e rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale, nonché di autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione.

Viene parzialmente modificato l'**art. 212** al fine di chiarire le **modalità operative dell'Albo nazionale gestori ambientali**. L'**art. 213** riguardante la disciplina in materia di **autorizzazione integrata ambientale**, viene modificato, in particolare, abrogando il comma 2.¹³

Sono quindi modificate le **procedure semplificate** di cui agli **artt. 214, 215 e 216**.

L'**art. 214-bis** contiene l'innovativa previsione secondo cui le **attività di sgombero della neve** effettuate dalle pubbliche amministrazioni o da loro delegati, dai concessionari di reti infrastrutturali o infrastrutture non costituisce detenzione ai fini della lett. a), comma 1, dell'**art. 183**.”; tale disposizione, del resto, va coordinata con la formula definitoria di **spazzamento delle strade**, in quanto proprio 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, sono espressamente escluse da tale nozione e non costituiscono, quindi, modalità di raccolta dei rifiuti (nuovo **art. 183**, lett. oo).

L'**art. 216-bis** introduce, recependo l'**art. 21** della direttiva, disposizioni relative alla **gestione degli oli usati** mentre, ai sensi dell'**art. 216-ter**, alla **Commissione europea dovranno essere trasmessi**, a cura del Ministero dell'ambiente: i piani

¹³ Norma che, in origine, prevedeva che al trasporto dei rifiuti di cui alla lista verde del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, destinati agli impianti soggetti ad A.I.A., si applicassero le disposizioni di cui agli artt. 214 e 216 in materia di procedure semplificate.

di gestione e i programmi di prevenzione; le informazioni sull'applicazione della direttiva; gli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio di rifiuti; la Parte IV del D.Lgs. 152/2006, nonché i provvedimenti inerenti la gestione dei rifiuti.

Le modifiche, poi, agli **artt. 228** (in tema di pneumatici fuori uso) e **230** (in tema di rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione dell'infrastrutture) conseguono alla necessità di coordinarne la disciplina con i principi affermati dalla nuova direttiva. In particolare, limitando l'attenzione a tale ultima disposizione, la norma prevede che i rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, **si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva** i quali hanno un duplice obbligo:

- a) aderire obbligatoriamente al sistema SISTRI ai sensi dell'art. 188-ter, comma 1, lettera f);
- b) sono comunque tenuti all'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, prevista dall'art. 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti.

In ogni caso, è previsto che i predetti rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva.

Quanto alle modifiche al sistema sanzionatorio, rinviando al paragrafo successivo l'analisi in dettaglio, è sufficiente segnalare che il nuovo testo dell'**art. 255** modifica il regime sanzionatorio nel caso di abbandono di rifiuti. Le modifiche all'art. 255 e i nuovi **artt. 260-bis** e **260-ter** introducono, poi, il sistema sanzionatorio relativo al funzionamento del SISTRI e per l'adeguamento all'art. 36 della direttiva che prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Il nuovo testo dell'**art. 258** relativo alla violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari, riguarda poi prevalentemente i soggetti che possono, su base volontaria, non aderire al SISTRI.

Gli articoli aggiuntivi **264-bis**, **264-ter** e **264-quater** contengono alcune disposizioni di coordinamento ed alcune abrogazioni necessarie a seguito dell'istituzione del SISTRI.

8. Il quadro delle norme modificate: le abrogazioni.

L'**art. 39 del D.Lgs. n. 205 del 2010** reca, infine, norme transitorie ed alcune abrogazioni.

Alcune norme, infatti, vengono **abrogate** in quanto la loro presenza si manifestava ultronea rispetto al nuovo assetto normative oggetto della novella legislativa.

Di alcune di esse, peraltro, il decreto ne dispone l'immediata abrogazione a far data dal 25 dicembre 2010, data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 205 del 2010.

Si tratta, in particolare, oltre che dell'abrogazione di alcuni commi delle norme preesistenti oggetto di modifica (di cui si dirà oltre) nonché dell'abrogazione degli allegati A, G ed H di cui si è detto in precedenza, dei seguenti articoli:

a) art. **181-bis** (che recava la disciplina in tema di "materie, sostanze e prodotti secondari"), le cui disposizioni risultano assorbite e superate dalle nuove norme dettate dall'art. 184-bis per i sottoprodotti e la cessazione della qualifica di rifiuto;

b) art. **210** (riguardante la disciplina in tema di "autorizzazioni in ipotesi particolari"), dal rilascio, modifica o rinnovo dell'autorizzazione degli impianti non ancora autorizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del Codice (29 aprile 2006) all'autorizzazione concessa a chi intende avviare una attività di recupero o di smaltimento di rifiuti in un impianto già esistente, precedentemente utilizzato o adibito ad altre attività;

c) art. **229** (disciplinante la gestione di quella particolare categoria di rifiuto rappresentata dal "combustibile da rifiuti e combustibile da rifiuti di qualità elevata - cdr e cdr-q") la cui abrogazione si giustifica, da un lato, per il fatto che l'art. 229 reca una disciplina che riguarda sia il CDR che il CDR-Q (la cui definizione, prima contenuta nell'art. 183, lett. r) del T.U.A., è stata soppressa dall'art. 10 del D.Lgs. n. 205/2010) e, dall'altro, perché sembrerebbe che con le nuove norme recate dall'art. 12 (sottoprodotti e cessazione della qualifica di rifiuto) il CDR può essere utilizzato anche al di fuori dalla disciplina dei rifiuti;

d) art. **3 del D.Lgs. 30 aprile 1998, n. 173** (in materia di smaltimento dei rifiuti agricoli).

Viene, invece, differita l'abrogazione dell'**art. 186** (dettante la disciplina in tema di "terre e rocce da scavo") dalla data di entrata in vigore del D.M. previsto dal nuovo art. 184-*bis*, comma secondo. Si tratta, in altri termini, di quel decreto ministeriale cui è affidata l'adozione delle misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

Tali disposizioni - come sottolinea la *Relazione illustrativa* - sono ormai rese superflue dalla nuova nozione di sottoprodotto, dalla previsione dei casi di cessazione della qualifica di rifiuto e dalla gamma di esclusioni prevista dall'art. 185.

La scelta del legislatore pare opinabile con riferimento alla previsione contenuta nell'art.39, comma primo (cui fa da *pendant*, quella dell'art. 16 del medesimo D.Lgs. n. 205 del 2010). Il far dipendere l'entrata in vigore di alcune disposizioni operative fondamentali per l'avvio del sistema di tracciabilità dei rifiuti (artt. 188, 188-*bis*, 188-*ter*, 189, 190 e 193) dal giorno successivo alla scadenza del termine previsto dal D.M. 17 dicembre 2009, ha determinato un sostanziale sovvertimento della gerarchia delle fonti, in quanto si demanda ad una fonte secondaria (il D.M. 17 dicembre 2009) il *dies a quo* per l'applicazione delle fattispecie, alcune aventi anche rilevanza penale, come si vedrà oltre.

Detto termine, com'è noto, originariamente fissato al 31 dicembre 2010, è stato ulteriormente prorogato al **31 maggio 2011** dal recente **D.M. 22 dicembre 2010** (G.U. n. 302 del 28 dicembre 2010).

Con i **commi 4-6** dell'art. 39, si provvede, infine, a **modificare** gli **allegati B, C, D ed I** e, dall'altro, ad **abrogare** gli **allegati A, G ed H** alla Parte IV del T.U.A.; il comma settimo, invece, **introduce** un inedito **allegato L** al D.lgs. n. 152/2006.

L'elenco seguente mostra gli effetti delle sostituzioni e delle abrogazioni disposte dai commi 4, 5 e 6 dell'art. 34 sugli allegati al Codice:

- Allegato A): abrogato

Tale allegato elencava le **categorie di rifiuti** che risultano, oggi, inutili alla luce della nuova nozione "aperta" di rifiuto recata dal nuovo testo dell'art. 183. L'omologo allegato, del resto, era già stato abrogato dalla direttiva 2008/98/CE.

- Allegato B): riscritto

- Allegato C): riscritto

In particolare, il nuovo testo degli allegati B e C, che elencano le **operazioni di recupero e smaltimento**, recepisce fedelmente quello degli allegati I e II alla direttiva. Rispetto al testo vigente le uniche variazioni sono nell'inserimento di una serie di note. All'interno di tali note si segnala l'introduzione, nell'allegato C relativo alle operazioni di recupero, in linea con la direttiva, di una **soglia di efficienza energetica** (calcolata sulla base di apposita formula indicata in nota al medesimo allegato) al fine di valutare l'inclusione degli impianti di incenerimento di rifiuti solidi urbani nell'ambito dell'operazione R1 *"Utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia"*;

- Allegato D): riscritto

Tale elenco contiene l'**elenco dei rifiuti** istituito dalla **Decisione della Commissione 2000/532/CE** del 3 maggio 2000.

- Allegato E): invariato

Tale allegato contiene gli obiettivi di recupero e di riciclaggio dei materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio, nonché criteri interpretativi per la definizione di imballaggio ai sensi della Direttiva 2004/12/CE.

- Allegato F): invariato

Tale allegato reca criteri da applicarsi in materia di imballaggi.

- Allegato G): abrogato

Tale allegato, che contiene **categorie di rifiuti pericolosi**, viene abrogato - specularmente a quanto avviene per la categorie di rifiuti di cui all'allegato A - in quanto la definizione di rifiuto pericoloso rinvia unicamente alle caratteristiche di pericolo recate dall'allegato I.

- Allegato H): abrogato

Tale allegato, che contiene un elenco di **costituenti che rendono pericolosi i rifiuti dell'allegato G**, viene abrogato per la sua connessione con l'allegato G.

- Allegato I): riscritto

Tale allegato, che contiene un elenco di **caratteristiche di pericolo per i rifiuti**, recepisce integralmente il dettato dell'allegato III alla direttiva e si discosta dal vigente allegato I al Codice soprattutto per l'**introduzione della voce «sensibilizzanti»** (voce inserita come H13, la vigente voce H13 compare nel nuovo allegato come voce H15), intesi come *"sostanze o preparati che, per inalazione o penetrazione cutanea, possono dar luogo ad una reazione di ipersensibilizzazione per cui una successiva esposizione alla sostanza o al preparato produce effetti nefasti caratteristici"*. Si segnala che, ai sensi della nuova definizione introdotta nell'art. 183 novellato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 205/2010, un rifiuto è pericoloso se presenta almeno una delle caratteristiche previste da tale allegato I.

- Allegato L): introdotto dal D.Lgs. n. 205/2010

Tale allegato, che contiene un elenco di **esempi di misure di prevenzione dei rifiuti**, recepisce fedelmente l'allegato IV alla direttiva e rappresenta uno strumento di base per l'elaborazione e la valutazione delle politiche di prevenzione dei rifiuti previste dal nuovo testo dell'art. 180 previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 205/2010.

9. Le modifiche rilevanti in materia sanzionatoria.

Il D.Lgs. n. 205 del 2010 mantiene sostanzialmente inalterato l'impianto sanzionatorio, basato sul sistema del c.d. **doppio binario**, in materia di rifiuti.

Si segnaleranno di seguito le poche modifiche normative riguardanti la disciplina sanzionatoria, sia penale che amministrativa.

Per quanto concerne, in particolare, le **sanzioni amministrative**, il Quarto correttivo **incrementa anzitutto l'entità** delle sanzioni amministrative originariamente previste; in particolare, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 34 all'**art. 255**, la sanzione amministrativa **pecuniaria** prevista in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti ovvero di immissione in acque superficiali o sotterranee (art. 192, commi 1 e 2), di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani di imballaggi terziari di qualsiasi natura ovvero di omesso conferimento in raccolta differenziata degli imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio al servizio pubblico (art. 226, comma 2) ed, infine, di violazione della disciplina in tema di veicoli fuori uso (art. 231, commi 1 e 2) **è stata elevata, nel minimo, a trecento euro** (prima era pari

a centocinque euro) **e, nel massimo, a tremila euro** (prima era pari a seicentoventi euro).

E' stata, invece, **soppressa** la previsione originaria che, in caso di abbandono di rifiuti non pericolosi e non ingombranti sul suolo, stabiliva una sanzione amministrativa pecuniaria ridotta (da 25 euro a 155 euro); infine, è stata introdotta **una nuova previsione sanzionatoria**, stabilendo in particolare la possibilità di **aumentare fino al doppio** la misura della sanzione "base", nel caso in l'abbandono riguardi rifiuti pericolosi.

Particolarmente *afflittivo* è il nuovo trattamento sanzionatorio introdotto dal c.d. Quarto correttivo nei confronti delle **imprese e degli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) che non hanno più di dieci dipendenti** nonché degli **enti e delle imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8.**

Tali soggetti, infatti, ove non abbiano aderito al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) ed omettano di tenere ovvero tengano in modo incompleto il registro di carico e scarico, sono puniti con la **sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro (art. 258, comma 1, nuovo testo).**

Resta ferma la previsione di **riduzione della predetta sanzione** da 1.040 euro a 6.200 euro (comma 3), per le **imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti**, ma è stata **soppressa**, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 35 del D.Lgs. n. 205/2010, la maggior riduzione (da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro) prima prevista in caso di rifiuti pericolosi.

La soppressione dell'inciso, pertanto, ha l'effetto di **uniformare la riduzione della sanzione** per le predette imprese sia nel caso in cui si tratti di rifiuti pericolosi che non pericolosi.

Il nuovo comma 2 dell'art. 258, poi, prevede che **i produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa che non adempiano all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico "con le modalità di cui all'art. 1, comma 1, della L. 25 gennaio 2006, n. 29", e all'art. 6,**

comma 1 del D.M. 17 dicembre 2009, istitutivo del SISTRI, sono puniti con la **sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro.**

Al riguardo si segnala che il comma 8 del nuovo art. 190 prevede che tale obbligo è adempiuto attraverso la conservazione, in ordine cronologico, delle copie delle schede del SISTRI relative ai rifiuti prodotti, rilasciate dal trasportatore dei rifiuti stessi.¹⁴

Il novellato comma 4 dell'art. 258 contempla, poi, le sanzioni a carico delle **imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi e che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.**

Le stesse, ove effettuino il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'art. 193 ovvero indichino nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la **sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro.**

Viene resa più intelligibile la previsione, già contemplata dal previgente comma 4, che stabiliva l'applicazione della pena di cui all'art. 483 c.p. nei confronti di chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

La nuova formulazione del comma 4 risolve, dunque, un'annosa questione inerente **l'applicabilità dell'art. 483 c.p.** (reclusione fino a due anni), ovvero se la pena da esso prevista sia applicabile in tutte le ipotesi di cui al comma 4 o solo nel caso di predisposizione di un certificato di analisi falso. Fino ad oggi, la maggior parte della dottrina e della giurisprudenza avevano ritenuto che la pena di cui all'art. 483 c.p. godesse di un'applicazione generale; **invece, il nuovo comma 4 si muove in direzione contraria:** «si applica la pena di cui all'art. 483 del codice penale a chi, nella predisposizione di un **certificato di analisi di rifiuti**, fornisce false

¹⁴ In merito alla formulazione del comma 2 si rileva **un errato riferimento normativo** (art. 1, comma 1, della legge 29/2006), in quanto l'esatto richiamo avrebbe dovuto essere riferito all'art. 11, comma 1, della L. n. 29/2006 (c.d. Legge comunitaria 2005), in quanto è in tale norma che si fa riferimento ai produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa che hanno l'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico.

indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi **fa uso di un certificato falso durante il trasporto**».

Deve, tuttavia, segnalarsi la soppressione dell'inciso contenuto nel previgente comma 4 dell'art. 258 (*"Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi"*), che **comporterebbe la depenalizzazione** della condotta consistente nel trasportare rifiuti pericolosi senza il formulario di identificazione ovvero nell'indicare nel formulario stesso dati incompleti o inesatti riferiti al trasporto di rifiuti pericolosi.

Ciò, tuttavia, almeno ad una prima e prudentiale lettura, non significa che le predette condotte rimangano sprovviste di sanzione: sarà, infatti, applicabile alle medesime la sanzione amministrativa pecuniaria in generale prevista dal novellato comma 4 per le medesime condotte riguardanti i rifiuti non pericolosi (*sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro*).

Il D.Lgs. n. 205/2010 mantiene inalterata la disciplina dettata dal comma 5 dell'art. 258.

Continuerà, quindi, ad applicarsi **la sanzione amministrativa pecuniaria da 260 euro a 1.550 euro** nel caso in cui le indicazioni di cui sopra sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute; analogamente, continuerà ad applicarsi la medesima sanzione amministrativa pecuniaria (il legislatore del 2010 ha perso l'occasione di rettificare linguisticamente la norma, che parla ancora di "pena", trattandosi invece chiaramente di una sanzione amministrativa pecuniaria) se le indicazioni di cui sopra sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri o del formulario di identificazione *"da parte dei soggetti obbligati"* (unica modifica apportata dall'art. 35 D.Lgs. n. 205/2010 al testo).

Ancora, il nuovo comma 5-bis dell'art. 258, nel riprendere il previgente comma 1, ribadisce oggi l'applicazione della medesima sanzione amministrativa pecuniaria (**da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro**) nei confronti dei

soggetti che operano nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi che non effettuino la comunicazione prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto al Consorzio nazionale degli imballaggi; ove la comunicazione sia effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della L. 25 gennaio 1994, n. 70, **si applicherà invece la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro.**

Il c.d. Quarto correttivo, tuttavia, ha introdotto **una nuova ipotesi di illecito amministrativo.**

Si tratta della previsione oggi contemplata dal nuovo comma 5-ter dell'art. 258, che prevede l'applicazione delle medesime sanzioni amministrative previste dal comma 5-bis (v. *supra*) nei confronti del **Sindaco** del comune che non effettui la comunicazione annuale di cui all'articolo 189, comma 3, alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero la effettui in modo incompleto o inesatto **(sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro)**; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della L. 25 gennaio 1994, n. 70, **si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro.**

Inedita è, invece, la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 per le violazioni al sistema di tracciabilità di rifiuti (SISTRI).

Deve, sul punto, preliminarmente osservarsi che la disciplina sanzionatoria riguardante la violazione degli adempimenti ed obblighi in materia di tracciabilità dei rifiuti non è immediatamente operativa, sia per le fattispecie amministrative che penali.

Ed infatti, l'art. 39, comma primo, del D.Lgs. n. 205 del 2010 ne differisce l'applicabilità a partire *"dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'art. 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni"*.

Detto termine, com'è noto, originariamente fissato al 31 dicembre 2010, è stato ulteriormente prorogato al **31 maggio 2011** dal recente **D.M. 22 dicembre 2010** (G.U. n. 302 del 28 dicembre 2010).

Ciò significa che le predette sanzioni troveranno applicazione a far data dal **1 giugno 2011**.

Un **nuovo regime sanzionatorio** derivante dall'inadempimento degli obblighi introdotti dal D.M. 17 dicembre 2009, è stato **introdotto** con i nuovi art. 260-*bis* e 260-*ter*, quest'ultimo riguardante le **sanzioni amministrative accessorie** e la **confisca** a seguito dell'accertamento delle violazioni di cui all'art. 260-*bis* (su cui si dirà oltre).

Il Ministero dell'ambiente, nel commisurare l'entità delle sanzioni del **nuovo sistema sanzionatorio**, si è ispirato essenzialmente a quello prima previsto all'art. 258 D.Lgs. n.152/2006 con riferimento al MUD, al registro di carico e scarico e al formulario. La scelta del legislatore di prendere come modello il sistema sanzionatorio già previsto per il sistema cartaceo di comunicazione dei dati in materia di rifiuti appare ragionevole in considerazione del fatto che il SISTRI si sostituisce, per i soggetti obbligati ad iscriversi al SISTRI, al vigente sistema per il controllo della tracciabilità dei rifiuti.

In sintesi, il sistema sanzionatorio si è conformato – in punto di entità delle sanzioni – a quello attualmente prima previsto dal Codice ambientale creando, tuttavia, nuove fattispecie per tener conto degli obblighi stabiliti dal D.M. 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI.

Nell'elaborazione delle diverse fattispecie sanzionate il legislatore italiano ha, infatti, tenuto conto degli obblighi previsti dal D.M. 17 dicembre 2009 che, oltre a stabilire obblighi di iscrizione per varie tipologie di soggetti, prevede **una serie di comunicazioni obbligatorie** da effettuare secondo determinati criteri e tempistiche. Così all'obbligo previsto per determinate categorie di soggetti di iscriversi al SISTRI corrisponde una sanzione per l'omessa iscrizione, variabile in funzione della tipologia di rifiuti per la quale viene effettuata l'iscrizione (rifiuti pericolosi o non pericolosi).

È sanzionabile anche l'omessa compilazione – secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal SISTRI – del registro cronologico o della scheda SISTRI – Area movimentazione.

È, altresì, sanzionabile chi fornisce al SISTRI informazioni incomplete, inesatte o insufficienti.

Con specifico riferimento al **trasporto**, in considerazione del fatto che i rischi collegati alla gestione dei rifiuti aumentano sensibilmente in caso di trasporto dei rifiuti, **viene prevista una pluralità di sanzioni**, anche di natura amministrativa quali, ad esempio, il fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti.

In particolare, il legislatore si mantiene fedele al **principio del c.d. doppio binario**, prevedendo sanzioni sia penali che amministrative pecuniarie in caso di violazioni al SISTRI.

Quanto alle **sanzioni amministrative**, in ordine crescente, sono le seguenti:

a) sanzione amministrativa pecuniaria **da 1.600 a 9.300 euro**

- si applica nei confronti del trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti non pericolosi con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei predetti rifiuti; se, tuttavia, le condotte di cui sopra non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta**;

b) sanzione amministrativa pecuniaria **da duemilaseicento a quindicimilacinquecento euro**

- si applica ai soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti nei termini previsti ove si tratti di rifiuti non pericolosi;

- si applica ai soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ove si tratti di rifiuti non pericolosi;

- si applica nei confronti di chi omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, o altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, ove si tratti di **rifiuti non pericolosi**; nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti (calcolato con riferimento al

numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue, sicchè l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da millequaranta euro a seimiladuecento**; se, tuttavia, le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta**;

- si applica nei confronti dei soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ove si tratti di rifiuti non pericolosi (SISTRI);

c) sanzione amministrativa pecuniaria **da quindicimilacinquecento a novantatremila euro**

- si applica ai soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti nei termini previsti ove si tratti di rifiuti pericolosi;

- si applica ai soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ove si tratti di rifiuti pericolosi;

- si applica nei confronti di chi omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI – AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, o altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, ove si tratti di **rifiuti pericolosi**; nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti (calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue, sicchè l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione) le misure minime e massime di cui al periodo precedente sono

ridotte rispettivamente da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi; se, tuttavia, le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da euro cinquecentoventi ad euro tremilacenti**;

- si applica nei confronti dei soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ove si tratti di rifiuti pericolosi (SISTRI).

Si osserva, peraltro, come siano previste **riduzioni delle sanzioni** amministrative pecuniarie per le imprese con **meno di 15 dipendenti** che omettono la compilazione del registro cronologico o della scheda SISTRI – Area Movimentazione (sia per i rifiuti pericolosi che non).

Quanto alle **sanzioni penali**, in ordine crescente di gravità, sono le seguenti:

a) pena prevista dall'art. 483 c.p. (**reclusione fino a due anni**):

- nei confronti di colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti;

- nei confronti di colui che inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti;

- nei confronti del trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti pericolosi con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei predetti rifiuti;

- nei confronti di colui che, durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati;

b) pena prevista dal combinato disposto degli artt. 477 e 482 c.p. (**reclusione da mesi 4 ad anni due**):

- nei confronti del trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI – AREA Movimentazione fraudolentemente alterata, ove si tratti di rifiuti pericolosi; detta pena **è aumentata fino ad un terzo** nel caso di rifiuti pericolosi.

La *Relazione tecnica* sottolinea, in merito all'autorità competente per l'accertamento delle violazioni nell'irrogazione delle sanzioni, come in linea generale essa sia individuata nella **provincia** nel cui territorio è stata commessa la violazione ai sensi del previgente art. 262, comma 1, mentre per l'eventuale **sospensione dal servizio** prevista dal comma 2 dell'art. 260-*bis* per l'omissione del pagamento del contributo annuale al SISTRI, spetta al **Ministero dell'ambiente**.

Il Ministero, infatti, nella determinazione del contributo annuale di iscrizione al SISTRI (previsto dall'art. 4, commi 1 e 3 del D.M. 17 dicembre 2009) terrà conto dei casi di mancato pagamento.

10. Sanzioni accessorie e confisca: l'estensione della misura ablatoria del veicolo a tutte le ipotesi di gestione non autorizzata di rifiuti (art. 260-ter).

Il successivo nuovo art. 260-*ter* dispone, infine, la **sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo del veicolo** utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti **per un anno** qualora, nel caso delle violazioni di cui ai commi 8 e 9 dell'art. 260-*bis* (copia cartacea alterata della scheda SISTRI – Area Movimentazione), il responsabile si trovi nelle situazioni di cui all'art. 99 c.p. (recidiva) o all'art. 8-*bis* della legge 689/1981 (reiterazione delle violazioni) o abbia commesso in precedenza illeciti amministrativi con violazioni della stessa indole o comunque abbia violato norme in materia di rifiuti (comma 1).

Il comma 2 prevede anche l'applicabilità, in quanto compatibili, di alcune norme del D.Lgs. 285/1992 (artt. 213, 214, 214-*bis* e 224-*ter*), cd. **Codice della strada**, sul sequestro e fermo amministrativo del veicolo.

Il comma 3 dispone che all'accertamento delle violazioni per i **trasportatori di rifiuti pericolosi** che utilizzano **veicoli non iscritti** al SISTRI, **oltre alla sanzione** prevista, si applichi anche la **sanzione accessoria del fermo amministrativo di un anno** del mezzo. In ogni caso, si prevede che la restituzione del veicolo sottoposto al fermo amministrativo non può essere disposta in mancanza dell'iscrizione e del correlativo versamento del contributo.

Il comma 4 prevede, ancora, che nel caso di **trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi**, venga **sempre disposta la confisca obbligatoria del veicolo** ai sensi dell'art. 240, comma 2, c.p., salvo che gli stessi appartengano, non

fittiziamente, a persona estranea al reato (è presente, nel comma 4, un evidente refuso in quanto la congiunzione "che" appare ripetuta).

Infine, il comma 5 dell'art. 260-ter, con disposizione di chiusura prevede espressamente l'obbligatoria applicazione della sanzione amministrativa accessoria del **fermo amministrativo** del veicolo che della misura di sicurezza penale della **confisca** "*anche all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'art. 256*", ossia per tutte le ipotesi di attività di gestione di rifiuti svolta in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione: 1) raccolta; 2) trasporto; 3) recupero; 4) smaltimento; 5) commercio; 6) intermediazione.

La previsione in esame, con riferimento alla confisca, se, da un lato, può considerarsi sicuramente superflua con riferimento al reato di trasporto abusivo di rifiuti in quanto già prevista prima delle modifiche introdotte dal Quarto correttivo (art. 259, comma 2), dall'altro lato estende invece l'applicabilità della misura ablatoria, già contemplata prima delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 205/2010 per il reato di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata (art. 256, comma 3) e per i reati relativi al traffico illecito di rifiuti (art. 259) o al trasporto illecito (art. 258, comma 4) anche alle altre condotte previste dal comma 1 dell'art. 256.

Il richiamo all'"*accertamento*", **consente confisca e fermo anche nel caso della sentenza di patteggiamento.**

Sul punto appare necessario operare alcune riflessioni.

Particolarmente afflittiva, infatti, appare l'estensione della misura ablatoria della confisca obbligatoria (si intende, penale) a tutte le ipotesi di accertamento delle violazioni dell'art. 256, comma 1.

Non può, infatti, interpretarsi la disposizione in esame nel senso di riferire la confisca di cui al comma 4 dell'art. 260-ter al solo mezzo di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi, posto che, diversamente, l'ultimo comma della norma citata non avrebbe alcun senso.

La stessa, quindi, deve essere interpretata nel senso di consentire la confisca obbligatoria del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto di "qualsiasi" rifiuto **estendendola a tutte le ipotesi di attività di gestione di rifiuti svolte in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o**

comunicazione: 1) raccolta; 2) trasporto; 3) recupero; 4) smaltimento; 5) commercio; 6) intermediazione.

Sembrerebbe trattarsi, quindi, di una **nuova ipotesi di confisca obbligatoria** che va ad aggiungersi a quelle già prima contemplate dal T.U.A.:

a) da un lato, la confisca dell'area sulla quale è realizzata **la discarica abusiva** se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi (art. 256, comma 3), applicabile in caso di condanna o di sentenza di patteggiamento;

b) dall'altro, la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto, già prevista per i reati relativi al traffico illecito (art. 259, comma 1) o al trasporto illecito (artt. 256 e 258, comma 4), applicabile in caso di condanna o di patteggiamento.

A queste due ipotesi, peraltro, si aggiungeva **la confisca del veicolo prevista dalla normativa per la gestione emergenziale dei rifiuti nella Regione Campania** (art. 6 comma 1-*bis* del D.L. 6 novembre 2008, n. 171, conv. con modd. in L. 30 dicembre 2008, n. 210), che, secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, consegue obbligatoriamente ad una sentenza di condanna e non anche di patteggiamento, salva l'ipotesi prevista espressamente per il reato di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata¹⁵.

L'estensione della confisca del veicolo (o di qualunque altro mezzo) impiegato per il trasporto di qualsiasi tipo di rifiuto, e non solo di quelli pericolosi, consente di superare, atteso l'esplicito richiamo all'art. 240, comma secondo, c.p., i contrasti giurisprudenziali sorti in passato, da un lato, sul problema dell'applicabilità della confisca obbligatoria con decreto penale di condanna (ritenendosi, da parte della prevalente giurisprudenza, che detta confisca potesse essere disposta unicamente nei casi previsti dall'art. 240, comma secondo, cod. pen. e non anche nelle ipotesi previste dalla legislazione speciale)¹⁶; dall'altro, conferma la correttezza dell'orientamento giurisprudenziale, formatosi antecedentemente all'introduzione della previsione dell'art. 260-*ter*, comma quinto, T.U.A., che riteneva che anche dopo la entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in caso di condanna per il reato di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione

¹⁵ Sez. III, n. 40203 del 16/10/2009, imp. Grimaldi, Rv. 244955.

¹⁶ V., da ultimo, Sez. III, n. 36063 del 17/09/2009, P.M. in proc. Renna, Rv. 244607; *contra*, invece, Sez. III, n. 4545 del 29/01/2008, P.M. in proc. Pennino e altro, Rv. 238852.

dei rifiuti in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 256 del citato decreto n. 152, dovesse essere disposta obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto ex art. 259, comma secondo, stesso decreto¹⁷.

Merita, infine, un breve approfondimento la questione relativa all'eccezione alla confisca obbligatoria, introdotta dal comma 4 (eccezione ovviamente valevole per i casi del comma quinto che richiama il comma precedente).

La norma, infatti, **esclude l'operatività della misura di sicurezza in caso di appartenenza "non fittizia" a persona estranea al reato**. Orbene, per poter interpretare correttamente la nuova previsione introdotta dall'art. 260-ter, soccorre l'esegesi giurisprudenziale di legittimità formatasi, ad esempio, con riferimento alla disciplina in materia di stupefacenti.

Sul punto, com'è noto, si è avuto modo di affermare che non integra il concetto di "appartenenza a persona estranea al reato" - la cui nozione è più ampia di quella civilistica - la semplice intestazione del bene mobile utilizzato per realizzare il reato stesso, quando precisi elementi di fatto consentano di ritenere che l'intestazione sia del tutto fittizia e che in realtà sia l'autore dell'illecito ad avere la sostanziale disponibilità del bene¹⁸.

Al fine, peraltro, di evitare la "nuova" confisca obbligatoria, il terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, avrà pur sempre l'onere di provare la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della "res" gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente¹⁹.

11. Profili funzionali della gestione dei rifiuti

Il D.Lgs. n. 152/2006, come già il precedente D.Lgs. n. 22/1997, anche a seguito delle modifiche introdotte dal correttivo n. 205/2010, intende assolvere ampliandole, alle seguenti finalità:

– contribuire alla *tutela dagli inquinamenti* (il recupero o lo smaltimento dei rifiuti devono avvenire "senza rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna e la flora" e

¹⁷ Sez. III, n. 42227 del 22/12/2006, imp. Gironda, Rv. 235406.

¹⁸ Sez. VI, n. 2688 del 30/01/1991, imp. Longo, Rv. 186413; *conf.*, da ultimo, Sez. II, n. 29495 del 16/07/2009, imp. Di Stefano, Rv. 244435.

¹⁹ V., da ultimo, nella giurisprudenza di legittimità formatasi con riferimento all'art. 259, comma secondo: Sez. III, n. 46012 del 12/12/2008, imp. Castellano, Rv. 241771.

"senza inconvenienti da rumori o odori": art. 178, comma 2, lett. a) e b), ed alla *protezione dell'ambiente naturale* ("senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse" lett. c) ²⁰;

– *adottare iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti*" prevista dal novellato art. 179 che fissa i **criteri di priorità nella gestione dei rifiuti**.

L'art. 179, come modificato dall'art. 4 del D.Lgs. n. 205/2010, stabilisce infatti che 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.

In sostanza, la gerarchia dei rifiuti introdotta dal novellato art. 179, stabilisce un ordine di priorità che prevede la **prevenzione**, cioè misure che riducono la quantità di rifiuti anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; la **preparazione per il riutilizzo**, ovvero le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento; il **riciclaggio**, il **recupero** (ad esempio di energia, quando cioè i rifiuti svolgono un ruolo utile sostituendo altri materiali) e lo **smaltimento**. La norma si conforma ai contenuti della direttiva comunitaria 2008/98/CE, la quale sottolinea che, nell'applicare questa gerarchia, gli Stati membri devono adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.

A tal fine, il comma 2 dell'art. 179 modificato prevede che la gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale.

²⁰ Il fine specifico è quello di effettuare la gestione dei rifiuti conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali (art. 178, comma 1, come modificato dal D.Lgs. n. 205/2010). Il nuovo testo dell'art. 178, oltre ai principi già contemplati dal testo vigente, prevede oggi anche il **principio di sostenibilità** e assoggetta la gestione dei rifiuti a **criteri di fattibilità tecnica ed economica**.

Nel rispetto di tale gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto del campo di applicazione, delle modalità di gestione dei rifiuti dei principi in materia il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.

Tuttavia, il comma 3 dell'art. 179 prevede espressamente che, con riferimento a singoli flussi di rifiuti, è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità di cui sopra qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse. A tal fine, il nuovo testo normativo (comma 4) demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute, la possibilità di individuare, con riferimento a singoli flussi di rifiuti specifici, le opzioni che garantiscono, in conformità a quanto sopra stabilito, il miglior risultato in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente.

Nella previsione del novellato art. 179, quindi (comma 5) le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, tutte le iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti di cui sopra in particolare mediante: a) la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali; b) la promozione della messa a punto tecnica e dell'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento; c) la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero; d) la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi; e) l'impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo

utilizzo e, più in generale, l'impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia. Tali disposizioni, a ben vedere, non hanno carattere innovativo, in quanto riproducono nella sostanza quanto già precedentemente disposto dal previgente art. 181, comma 1, lettere b) e c).

Il legislatore, peraltro, prevede (comma 6) che, 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. Analogamente, è compito delle pubbliche amministrazioni (comma 7) promuovere **l'analisi del ciclo di vita** dei prodotti sulla base di metodologie uniformi per tutte le tipologie di prodotti stabilite mediante linee guida dall'ISPRA, eco-bilanci, la divulgazione di informazioni anche ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di procedure di evidenza pubblica, e di altre misure necessarie. Una disposizione analoga era, peraltro, già contenuta nel testo previgente dell'art. 181, comma 2.

Il tutto ovviamente, deve avvenire, senza incidere sulle già esangui finanze pubbliche (comma 8).

12. Nozione normativa di rifiuto

Il D.Lgs. n. 22/1997 allineava la definizione del rifiuto all'espressione comunitaria (è tale ogni "*sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*": direttiva CEE n. 91/156, art. 1, lett. a), così che il rifiuto risultava qualificato dalla decisione del suo detentore di disfarsene (cioè di dismetterlo) ovvero dall'esistenza di un obbligo di legge o da una impossibilità di ulteriore impiego del rifiuto in quanto tale nello stesso stabilimento. Non assume rilievo discriminante la circostanza che il rifiuto conservi un valore d'uso o di scambio, così da formare oggetto del pagamento di un prezzo, magari contemplato in un apposito listino (borsa merci secondarie).

Con l'art. 14 del **D.L. 8 luglio 2002, n. 138** (pubblicato sulla G.U. n. 158 dell'8 luglio 2002) il legislatore forniva poi l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto di cui all'art. 6, comma 1 del D.Lgs. n. 22/1997.

Tale D.L. n. 138/2002 veniva quindi regolarmente convertito nella **L. 8 agosto 2002, n. 178** (pubblicata nella G.U. n. 187 del 10 agosto 2002) che, per quanto concerne l'art. 14, ne modificava l'originario testo.

La principale novità rispetto all'originaria formulazione normativa consisteva nel superamento del doppio criterio di qualificazione di un rifiuto, quello "oggettivo" (la sostanza o il bene appartiene ad una delle categorie di cui all'allegato A) e quello "soggettivo" (il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi ovvero abbia l'obbligo di disfarsi). Il legislatore, infatti, fornendo l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto, precisando il **criterio soggettivo**, stabiliva che il termine:

- a) "si disfi", si riferiva a qualsiasi *comportamento* attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22/1997;
- b) "abbia deciso", riguardava invece la *volontà* di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;
- c) "abbia l'obbligo di disfarsi", infine, consisteva nell'*obbligo* di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22/97.

L'esegesi della interpretazione autentica fornita dal legislatore, in altri termini, consentiva quindi di chiarire che il disfarsi o la volontà di disfarsi dovevano essere intesi come comportamento o volontà di destinazione di sostanze, materiali o beni alle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati B e C. Ne conseguiva, dunque, che andava considerata prevalente la volontà di destinazione manifestata dal produttore o dal detentore dei beni e delle sostanze di cui all'allegato A, mentre si escludeva che potesse qualificarsi come rifiuto ciò che era destinato ad operazioni di smaltimento e recupero diverse da quelle di cui agli allegati B e C, sebbene previste e disciplinate dal decreto legislativo n. 22/1997. Quanto, infine, al c.d. obbligo di disfarsi, il legislatore precisava la fonte di tale

obbligo di avviare il materiale alle operazioni di recupero o di smaltimento, rappresentando, peraltro, che l'obbligo di disfarsi era assoluto per i rifiuti pericolosi di cui all'allegato D.

In sede di conversione dell'art. 14, peraltro, il legislatore introduceva alcune deroghe in senso limitativo del campo di applicazione del decreto Ronchi deroghe, segnatamente, concernenti i materiali residuali di produzione o di consumo, riutilizzabili in un ciclo produttivo o di consumo, ma ad una duplice condizione intesa in via alternativa:

1. senza intervento preventivo di trattamento e senza pregiudizio per l'ambiente (art. 14, comma 2, lett. A);

2. dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si rendesse necessaria alcuna delle attività di recupero di cui all'allegato C (art. 14, comma 2, lett. B).

Sia nel caso sub 1 che in quello sub 2, il legislatore escludeva la qualità di rifiuto, non ritenendo sussistere né la volontà di disfarsene né l'obbligo giuridico di disfarsene (quest'ultima deroga era stata introdotta in sede di conversione del D.L. n. 138/2002, originariamente limitata alla sola ipotesi della c.d. volontà di disfarsi).

Conclusivamente, in sede di interpretazione autentica **il legislatore aveva voluto limitare la nozione di rifiuto sia per le sostanze o materiali per i quali sussisteva l'obbligo giuridico di disfarsene nonché per i rifiuti pericolosi.**

La classificazione dei rifiuti, come pure l'esclusione di oggetti e sostanze da tale categoria, erano peraltro state oggetto di una nuova procedura, che si fondava sul criterio della elencazione dei rifiuti in un Catalogo Europeo dei Rifiuti (decisione Cons. CE 20 dicembre 1993). Gli allegati che lo compongono indicano infatti le categorie dei rifiuti in generale (all. A), le operazioni di smaltimento (all. B), le operazioni di recupero (all. C), le tipologie dei rifiuti pericolosi (all. D). Le sostanze e gli oggetti elencati nel C.E.R. sono da considerare rifiuti, senza la necessità di altri accertamenti, quando il produttore o il detentore effettua uno dei comportamenti riconducibili al termine *disfarsi*, evento quest'ultimo che può fare rientrare nella nozione di rifiuto anche altri oggetti non compresi nel Catalogo.

La legge prevedeva altresì che i rifiuti destinati al recupero fossero menzionati in un apposito elenco (c.d. *rifiuti individuati*: cfr. **D.M. 5 febbraio 1998** e **D.M. 12 giugno 2002**), e che a tale funzione essi fossero effettivamente destinati.

13. L'interpretazione comunitaria dell'interpretazione autentica "ex lege" n. 178/2002

Come evidenziato in precedenza, sull'interpretazione autentica della nozione di rifiuto operata dall'art. 14 del D.L. n. 138/2002 (conv., con modifiche, in legge n. 178/2002) si erano da subito appuntate le critiche della dottrina e di parte della giurisprudenza di legittimità.

Anche la giurisprudenza di merito, non convinta della compatibilità con la disciplina comunitaria della nozione di rifiuto introdotta dal legislatore nazionale, aveva promosso una domanda di pronuncia pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia CE²¹.

La Corte di Giustizia CE (**Corte di Giustizia CE, 11 novembre 2004, sez. II, causa C - 457/02**), nel risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale, si soffermava su alcune interessanti questioni che meritano di essere, seppure sinteticamente, esposte.

La Corte risolveva, in primo luogo, affermativamente la questione sulla ricevibilità del ricorso, contestata dal Governo italiano. La Corte, con argomentazioni puntuali e ineccepibili, stabilì anzitutto che il rifiuto di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è ammissibile soltanto qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario ovvero l'esame della validità di una norma comunitaria richiesti dal giudice nazionale non hanno alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale ovvero qualora il problema sia di natura ipotetica ovvero, infine, nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte.

Con altrettanta precisione, in secondo luogo, la Corte si preoccupò di fissare i limiti di applicabilità delle direttive comunitarie negli ordinamenti nazionali.

²¹ In particolare, la domanda di pronuncia pregiudiziale riguardava un caso significativo di trasporto, senza autorizzazione e senza formulari (costituente perciò reato), di rottami ferrosi costituiti da parti di macchinari, lamiere, tubi, travi, tutti ritenuti dal detentore materia prima secondaria non rientrante nella nozione di rifiuto; i riferimenti normativi erano rappresentati dalla Direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE relativa ai rifiuti, come modificata dalla Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, nonché dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (Tribunale Terni, ordinanza 20 novembre 2002).

Su tale controversa questione, in particolare, la Corte riaffermò, da un lato, il principio – già espresso da altre pronunce²² – secondo il quale una direttiva non può certamente creare di per sé obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso e, dall'altro, il principio per cui una direttiva non può avere l'effetto, di per sé ed indipendentemente da una norma giuridica di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni²³.

Sulla scorta di tali premesse, dunque, la Corte ritenne ricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale essendo pacifico che, all'epoca dei fatti che diedero luogo a procedimento penale, i fatti potevano integrare gli estremi di infrazioni penalmente sanzionate, ditalché non vi era motivo di esaminare le conseguenze che potevano discendere dal principio della legalità delle pene per l'applicazione della direttiva 75/442/CE²⁴.

Quanto alla *prima questione sollevata* dal giudice nazionale, ovvero se fosse compatibile con la disciplina comunitaria l'interpretazione autentica fornita dall'art. 14 del D.L. citato della nozione di rifiuto quanto ai termini si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, la soluzione è nel senso che la nozione di rifiuto contenuta nell'art. 1, lett. a), comma 1, direttiva 75/442/CE non può essere interpretata nel senso che essa ricomprenderebbe tassativamente le sostanze o i materiali destinati o soggetti alle operazioni di smaltimento o di recupero menzionate negli allegati II A e II B della direttiva oppure in elenchi equivalenti o il cui detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di destinarli a siffatte operazioni.

Quanto alla *seconda questione sollevata* dal giudice nazionale, ovvero se possano essere esclusi dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CE i residui di produzione o di consumo, oppure in un ciclo analogo o diverso, senza subire alcun trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente, oppure dopo aver subito un trattamento preventivo senza che tuttavia si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quella individuate nell'allegato

²² Corte di Giustizia CE, 14 settembre 2000, causa C - 343/98, Collino e Chiappero.

²³ V., ex multis, Corte di Giustizia CE, 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen; Corte di Giustizia CE, 26 settembre 1996, causa C - 168/95, Arcaro.

²⁴ In tal senso, cfr. Corte di Giustizia CE, 25 giugno 1997, cause riunite C 304/94, C 330/94, C 342/94 e C 224/95, Tombesi e a.

C del D.Lgs. n. 22/1997 (che aveva testualmente trasposto in diritto interno l'allegato II B della direttiva 75/442) il giudice comunitario affermò il principio per il quale la predetta nozione non dev'essere interpretata nel senso che essa escluderebbe l'insieme dei residui di produzione o di consumo che possono essere o sono riutilizzati in un ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato II B di tale direttiva ²⁵.

Se queste erano le soluzioni offerte dalla sentenza in rassegna alla domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal giudice nazionale, il contenuto motivazionale della sentenza si segnalava, tuttavia, per alcuni passaggi nei quali la Corte poneva dei limiti all'esclusione di talune sostanze dalla normativa in materia dei rifiuti.

Il *primo limite* alla esclusione della sostanza dalla nozione di rifiuto è **quello del riutilizzo del residuo produttivo necessariamente all'interno e nel corso del processo produttivo**; in altri termini, secondo la Corte di Giustizia solo se il residuo viene riutilizzato da chi l'ha prodotto allora, quale sottoprodotto sarebbe escluso dalla normativa sui rifiuti, laddove, invece, verrebbe ad esserne incluso (e, quindi, costituirebbe rifiuto) ove nella sua oggettiva identità venisse conferito a terzi ²⁶.

Con la conseguenza, opinabile, per la quale un residuo prodotto da un determinato soggetto rivestirebbe la qualità di rifiuto se commercializzato, mentre verrebbe classificato come sottoprodotto se riutilizzato direttamente dal produttore nel corso del processo produttivo.

Un *secondo limite*, desumibile dalla motivazione della sentenza, è quello per il quale **la esclusione della sostanza** ("rectius", del residuo) **dalla nozione di rifiuto sarebbe data dalla provenienza obbligata del residuo dall'attività di fabbricazione ed estrazione**. La conseguenza, anche in questo caso, sarebbe

²⁵ Ciò che in altri termini significa, interpretando il dispositivo in chiave affermativa, che sono rifiuti tutti i residui, riutilizzati senza trattamento preventivo o con trattamento, non recuperatorio, anche se non arrechino danni all'ambiente.

²⁶ Sulla questione della qualificazione dei sottoprodotti, è però successivamente intervenuta la Corte di Giustizia C.E., affermando che il residuo produttivo o di consumo, laddove soddisfa alcune condizioni, viene ad essere qualificato come sottoprodotto anche se destinato dal suo produttore a terzi e nonostante la sua utilizzazione avvenga all'esterno dell'impresa che lo ha gestito, ovvero fuori dal luogo di produzione (Corte Giustizia C.E., sez. III, sentenza 8 settembre 2005, cause C-416/02 e C-121/03).

quella di escludere dall'area dei prodotti (e, quindi, per converso assoggettandoli alla disciplina sui rifiuti) tutti i residui derivanti dai processi di consumo.

Terzo ed ultimo limite alla possibilità di un riutilizzo diretto (e, dunque, alla possibilità di escludere dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti il residuo), si ritrova in un passaggio della sentenza in cui – valutando la fattispecie concreta sottoposta all'attenzione del giudice nazionale – si osserva che **il passaggio del materiale ferroso dal produttore all'utilizzatore tramite la ditta esecutrice del trasporto e la sua effettiva utilizzazione, tal quale ²⁷, da parte del produttore o del trasportatore o del trasportatore finale, escluderebbe il verificarsi di un'attività giuridicamente qualificabile come disfarsi.**

Tale soluzione, in definitiva, comporterebbe una inquietante conseguenza: se quel materiale cessa di essere rifiuto solo nel momento della trasformazione in prodotto finito allora finirebbe per essere ricompresa nella nozione di rifiuto quella categoria di prodotto costituita dalle cc.dd. materie prime secondarie siano essi sottoprodotti riutilizzati tal quali, siano essi prodotti ottenuti dalle attività di recupero ex art. 3, punto 1, lett. b) ed i), ed artt. 10 ed 11 della direttiva 91/156/CE.

Vale la pena, però, di precisare come la soluzione offerta dalla Corte di Giustizia CE nella sentenza in rassegna non acquistava efficacia vincolante per il giudice nazionale né comportava l'abrogazione della disposizione dell'art. 14 del D.L. citato sull'interpretazione autentica della nozione di rifiuto. Trattandosi, infatti, di sentenza interpretativa ex art. 234 Trattato ist. CEE, la stessa forniva un'interpretazione del diritto comunitario, non comportando assolutamente la caducazione della norma nazionale ritenuta contrastante con la norma comunitaria. Allo stesso modo, ancora, è da escludersi che di fronte al constatato contrasto tra la normativa interna e quella comunitaria, il giudice nazionale possa procedere alla c.d. disapplicazione della prima a vantaggio della seconda. L'istituto della disapplicazione è, infatti, utilizzabile solo nei casi di contrasto tra una norma nazionale da un lato e una norma comunitaria autoapplicativa, una norma comunitaria precisa e non condizionata per l'applicazione ad alcun intervento da

²⁷ Ovvero in assenza di un'attività di vero e proprio recupero.

parte delle autorità nazionali ovvero una decisione rivolta al singolo od allo Stato membro, dall'altra. Diversamente, in tutti i casi in cui il contrasto riguardi una norma nazionale ed una direttiva non autoapplicativa, nessuna possibilità di disapplicare la norma interna a vantaggio di quella comunitaria è consentita.

E' questo il caso dell'art. 14 del D.L. citato.

Né, infine resto, poteva sostenersi che la direttiva 91/156/CE sulla nozione di rifiuto possa trovare diretta applicazione nell'ordinamento interno a seguito della sentenza della Corte di Giustizia, ciò per la natura interpretativa della sentenza resa su domanda pregiudiziale.

La Corte di Giustizia è nuovamente intervenuta sulla nozione di rifiuto con una successiva sentenza, confermando la precedente giurisprudenza in materia.

In particolare, il Giudice comunitario, nel ricordare che la nozione di rifiuto, ai sensi della direttiva 75/442, non deve essere interpretata restrittivamente, né si deve ritenere che essa escluda le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, precisa che il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva 75/442 intende riferirsi infatti a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo.

Un bene, un materiale o una materia prima possono costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di "disfarsi", e che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli.

Oltre al criterio legato alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un "rifiuto" ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto. L'effettiva esistenza di un "rifiuto" ai sensi della direttiva 75/442 va però accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità di tale direttiva ed in modo da non pregiudicarne

l'efficacia e comunque spetta al giudice del rinvio verificare se il detentore del bene che possa potenzialmente considerarsi rifiuto, abbia l'intenzione di disfarsi di esso. Con particolare riferimento al caso delle farine animali, queste – secondo i giudici comunitari – dovranno essere ritenute rifiuti qualora il giudice del rinvio pervenga alla conclusione che, nella causa principale, il detentore delle farine animali aveva effettivamente l'intenzione di disfarsi di esse, sebbene le medesime non contenessero materiali specifici a rischio (**Corte Giustizia U.E., sentenza 1 marzo 2007, n. C-176/05**).

14. La nuova definizione di rifiuto e di sottoprodotto nel T.U. Ambientale

Quanto oggetto di normazione per effetto del D.Lgs. n. 22/1997 nonché interpretato *ex lege* n. 174/2002 è stato espressamente abrogato dal nuovo TU Ambientale.

L'art. 264, D.Lgs. n. 152/2006 abrogava infatti espressamente sia l'intero D.Lgs. n. 22/1997 sia l'art. 14 del D.L. n. 138/2002, conv. in legge n. 178/2002.

Il nuovo TU Ambientale, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 205/2010, stabilisce oggi che si intende per rifiuto: *qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi* (art. 183, comma 1, lett. a).

Una delle modifiche più rilevanti apportate all'apparato definitorio del Codice dal D.Lgs. n. 205/2010 è senz'altro costituita dalla nuova nozione di **"rifiuto"**.

Pur restando inalterato il concetto di disfarsi nelle tre declinazioni ("si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi"), viene **eliminata** la seconda **condizione** prevista dalla normativa previgente, vale a dire **l'inserimento nell'elenco delle categorie di rifiuti previsto dal** previgente **Allegato A** (che viene a sua volta **abrogato** dall'art. 39, comma 6, del D.Lgs. n. 205/2010).

Tale modifica si è resa necessaria, a livello comunitario, al fine di adeguare il dettato normativo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si ricorda, ad esempio, la sentenza della **Corte di Giustizia 24 giugno 2008, C188/07** secondo cui, nonostante la direttiva 75/442 proponga, in allegato, elenchi di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti, *"tali elenchi, tuttavia, hanno soltanto*

un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto discende anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine disfarsi".

La nuova **nozione "aperta"** di rifiuto impatta sulla classificazione disciplinata dall'art. 184 del Codice. Si segnala, in particolare, la disposizione recata dall'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 184 come modificato dall'art. 11 del D.Lgs. n. 205/2010, secondo cui l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'art. 183.

Si noti, peraltro, che la giurisprudenza di legittimità, in ordine alla previgente nozione di rifiuto, aveva già avuto modo di precisare che il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, non contenesse una catalogazione chiusa: rinvia sì all'allegato A, ma comunque contiene una **definizione aperta**, in quanto rifiuto è "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi" (Sez. III, 11 febbraio 2010, n. 11260, C., *inedita*). Inoltre, in una fattispecie in cui si discuteva della riutilizzazione di un materiale, la Corte, dopo aver affermato che la stessa deve essere certa ed effettiva, ha aggiunto che l'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto costituisce un *quaestio facti* demandata al giudice di merito ed insindacabile in sede di legittimità se sorretta da motivazione esente da vizi logici o giuridici (Sez. III, 3 marzo 2010, n. 15375, F. ed altro, *inedita*).

Si segnala, inoltre, la modifica della nozione di **sottoprodotto** (lett. qq) dell'art. 183), cui si accompagna la *inedita* disciplina dettata dal nuovo art. 184-bis che precisa cosa debba intendersi per sottoprodotti.

L'art. 183, lett. qq), anzitutto, definisce "**sottoprodotto**" qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184-bis, comma 2; il nuovo art. 184-bis, in linea con l'art. 5 della direttiva, prevede una nuova **disciplina definitoria** per i sottoprodotti: "1. E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale

sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. 2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17".

La nuova disciplina delineata dallo schema in esame sembra finalizzata a stabilire regole più semplici e più concrete per il riuso evitando tutta la trafila di adempimenti e costi legati al rifiuto. La *Relazione illustrativa* sottolinea che tale nuovo articolo individua i criteri generali applicabili ad ogni caso specifico per la riconduzione di una sostanza o materiale alla nozione di sottoprodotto. Ne risultano così assorbite, ad esempio, le problematiche inerenti i residui delle attività agricole come anche l'annosa *querelle* inerente le terre e rocce da scavo.

Il comma 2 dell'art. 184-bis demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente la fissazione, sulla base delle condizioni definite dal medesimo articolo per la qualificazione di sottoprodotto, di criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché una sostanza o un oggetto specifico sia considerato sottoprodotto e non rifiuto.

Si fa però notare che il **par. 2 dell'art. 5 della direttiva prevede che tali criteri siano adottati a livello comunitario**, probabilmente al fine di evitare il rischio di proliferazione di discipline nazionali differenti. La questione è viepiù complicata dal fatto che il comma 2, a differenza dell'originario testo elaborato dal Governo, non contiene più la precisazione secondo cui tali decreti avrebbero dovuto essere adottati in conformità con quanto previsto dalla disciplina comunitaria. Appare

quindi necessaria e preferibile la futura riformulazione della norma al fine di statuire una sorta di recepimento automatico.

Come appare evidente dalla nuova formulazione della norma modificata dal D.Lgs. n. 205/2010, quindi, la **vera novità soddisfa oggi l'esigenza principale di garantire la tracciabilità e la certezza dell'impiego dei sottoprodotti sin dal momento della loro produzione.**

ermo, infatti, il divieto di sottoporli a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari finalizzati all'ottenimento di determinate caratteristiche, meritano di essere segnalate le condizioni di cui ai nn. a) e d), secondo cui i sottoprodotti, per dirsi tali:

- 1) devono essere originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione;
- 2) il loro ulteriore utilizzo dev'essere legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana .

Nessuna modifica si ha rispetto al passato per quanto concerne il fatto che il sottoprodotto:

- a) viene definito quale concetto residuale rispetto a quello di rifiuto, nel senso che ricorre purché di esso il produttore non si disfi od intenda disfarsi;
- b) rappresenta il prodotto di un'attività d'impresa non direttamente destinato alla sua produzione, pur scaturendo in via continuativa dall'attività stessa.

Può, quindi, affermarsi che a seguito della nuova definizione vengono meno gli allarmismi manifestati all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo T.U. ambientale circa l'estensione delle esclusioni dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti con l'introduzione della categoria del "sottoprodotto".

Già l'operazione legislativa oggetto di correzione attuata con il D.Lgs. n. 4/2008, appariva infatti in linea e conforme anche con la giurisprudenza comunitaria che, di recente, aveva riaffermato (**Corte di Giustizia 8 settembre 2005 (C-121/03)**) che "... In determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto,

del quale l'impresa non cerca di "disfarsi", ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per essa favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari ...", precisando come "... Non vi è, in tal caso, alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni della detta direttiva – che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti – beni, materiali o materie prime che, dal punto di vista economico, hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione...".

Sul punto, peraltro, la Suprema Corte di Cassazione aveva evidenziato l'esistenza di un **contrasto** tra la normativa comunitaria e quella nazionale in materia di sottoprodotti.

La Corte di Cassazione, infatti, aveva sottoposto a vaglio critico il regime giuridico disegnato dall'articolo 183 del D.Lgs. n. 152/2006 in relazione alla gestione dei residui di produzione che scaturiscono dal processo industriale. Secondo la Corte, il codice dell'ambiente, nella parte in cui sottraeva alla disciplina dei rifiuti i sottoprodotti riutilizzati in un ciclo produttivo diverso da quello d'origine, confliggeva con la normativa comunitaria in materia di rifiuti. Per la Corte, che sul punto aveva mostrato di aderire in pieno alle linee guida sui "sottoprodotti" emanate dalla Commissione UE, la normativa nazionale in parola aveva recepito solo 2 delle 3 condizioni stabilite dalla giurisprudenza UE, affinché un sottoprodotto possa essere gestito come bene invece che come rifiuto, affermando che al fine di qualificare una sostanza quale "*materia prima secondaria*" ai sensi degli artt. 183, lett. q) e 181, commi sesto, dodicesimo e tredicesimo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, occorre fare riferimento, in attesa della emanazione dei previsti decreti ministeriali, al D.M. 5 febbraio 1998 per i rifiuti non pericolosi e al D.M. 12 giugno 2002, n. 161 per i rifiuti pericolosi (**Cass. Pen., III, 11 aprile 2007, n. 14557, Palladino, Rv 236374**).

Ancora, sulla distinzione tra rifiuto e sottoprodotto, dopo l'entrata in vigore del T.U.Ambientale, il Giudice di legittimità aveva affermato *che la disciplina introdotta dall'art. 183 e dall'allegato D) D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in conformità ai principi comunitari in materia, fornisce una chiara distinzione tra il concetto di rifiuto e quelli di sottoprodotto e di materia prima secondaria, così che correttamente il giudice ha ritenuto versarsi in materia di rifiuti, e non di sottoprodotti, nella ipotesi*

di materiale che non risultava con certezza destinato all'impiego diretto da parte dell'impresa senza dover ricorrere ad ulteriori attività di trasformazione preliminare (Nella motivazione la Corte evidenziava, tra l'altro, la rilevanza in materia della Direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, in G.U. 27 aprile 2006, L. 114, nonché di Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli: **Cass., sez. III[^], sentenza 4 ottobre 2006, n. 37303, Nataloni, Rv. 235076; conforme, Cass., sez. III[^], sentenza 14 marzo 2007, n.16955, inedita**).

Dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 4/2008, si affermava che il sottoprodotto non è assoggettato a trattamento per una riutilizzazione successiva, visto che in tale categoria rientra solo ciò che non nuoce all'ambiente ed è immediatamente utilizzato come materia prima secondaria, senza previa trasformazione, così sottraendosi alla disciplina sui rifiuti di cui al D.Lgs. n. 152/2006 (**Cass., Sez. III, 18 giugno 2009, n. 30393, Stefanini, inedita**).

15. Le quattro condizioni per aversi "sottoprodotto"

Analizzando la nuova definizione la prima novità è sistematica.

In particolare, la nozione di sottoprodotto passa dall'articolo sulle definizioni (art. 183) a uno nuovo (art. 184-bis) interamente dedicato a questo concetto dove ricorrono quattro condizioni (in luogo delle precedenti cinque):²⁸

1) **prima condizione:** «la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto».

Rispetto alla nozione previgente [Art. 183 lettera p): «1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione»] le modifiche forniscono maggiore chiarezza («scopo primario» in luogo del generico «non direttamente»)²⁹.

²⁸ Per questi rilievi, v. Peres, *Sottoprodotto, terre e rocce, qualifica di rifiuto, esclusioni: le novità del D.Lgs. n. 205/2010*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2/2011, p. 23 ss.

²⁹ Tuttavia, come evidenziato da autorevole dottrina [P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato "sottoprodotto" e non "rifiuto" secondo l'art. 5, della direttiva 2008/98/CE*, in www.diritto.it], per una effettiva applicazione, il concetto andrà espresso al plurale, atteso, infatti, che un processo produttivo non necessariamente ha come scopo primario un solo prodotto.

2) **seconda condizione**: «è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi».

Rispetto alla nozione previgente [Art. 183 lettera p): «2) *il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito*»] la modifica più significativa consiste **nell'aver eliminato il limite del riutilizzo all'interno dello stesso processo produttivo**, il che risulta ancora una volta coerente con la giurisprudenza comunitaria³⁰. È stato, inoltre, **eliminato l'obbligo per il produttore di individuare preventivamente il processo di produzione/utilizzazione a cui destinare il sottoprodotto**, mentre **continua a gravare su di lui l'obbligo di garantire la certezza del riutilizzo adempiendo al conseguente onere probatorio**;

3) per effetto della **terza condizione** «*la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale*».

Ancora una volta, si registra una significativa apertura rispetto alla nozione previgente. Mentre, infatti, in passato la norma escludeva ogni genere di **trattamento** [Art. 183, lettera p): «4) *non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione*»], oggi vengono ammessi tutti quei trattamenti che rientrano nella normale pratica industriale³¹;

4) la **quarta condizione** stabilisce che «*l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana*».

Rispetto alla definizione previgente [Art. 183, lettera p): «3) *soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego*

³⁰ Sentenza della **Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 8 settembre 2005 (C416/02)**: «una sostanza può non essere considerata un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442/CE se viene utilizzata con certezza per il fabbisogno di operatori economici diversi da chi l'ha prodotta».

³¹ Il tema resta però controverso stante la non agevole distinzione tra pratiche industriali "normali" e "non normali".

non dia luogo ad emissioni e impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati a essere utilizzati»] le novità risultano, ancora una volta, significative e sempre nell'ottica dell'ampliamento.

Se la precedente disposizione imponeva, infatti, che l'utilizzo del sottoprodotto non desse luogo a impatti ambientali diversi da quelli autorizzati, quella nuova si limita a escludere l'utilizzo che determini impatti negativi.

Infine, viene meno la **quinta condizione** prevista dalla previgente normativa [Art. 183, lettera p): «5) abbiano un valore economico di mercato»] che richiedeva un valore economico di mercato.

Tale elemento, peraltro, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia [**Corte di Giustizia delle Comunità Europee 11 novembre 2004 (C457/02)**] e come rilevato dalla Commissione europea ³², era stato ritenuto sintomatico della intenzione di non disfarsene.

L'ultima novità di sicuro rilievo è contenuta nel secondo comma dell'art. 184*bis*, che **attribuisce al legislatore il potere di individuare, con decreto ministeriale, sostanze e oggetti che, ex lege, siano sottoprodotti**, oltre al potere di definire «*i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti*».

16. La cessazione della qualifica di rifiuto

Particolarmente importante, nel tracciare la linea di separazione tra disciplina dei rifiuti e disciplina di ciò che rifiuto non è, è quanto prevede il nuovo art. 184-ter, che definisce la **cessazione della qualifica di rifiuto**.

Se il sottoprodotto origina da un ciclo di produzione e non costituisce un rifiuto, le **materie prime seconde** (mps) sono, invece, rifiuti che hanno perso questa qualifica. Benché la definizione di "materie prime seconde" sia venuta meno nel nuovo testo normativo³³, anche se sopravvive grazie ai decreti ministeriali ancora in vigore, l'art. 184-ter si occupa proprio di questo.

³² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, relativa alla comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti del 21 febbraio 2007, COM(2007) 59.

³³ L'art. 181-bis D.Lgs. n. 152/2006 «Materie, sostanze e prodotti secondari», è stato infatti abrogato dall'art. 39, comma 3, D.Lgs. n. 205/2010.

La disposizione deriva direttamente dalla direttiva comunitaria³⁴ e contiene novità significative rispetto alla previgente disciplina che, all'art. 181- bis, affrontava diversamente la questione. Nello specifico, per effetto della disposizione di cui all'art. 184-ter, **un rifiuto cessa di essere tale** (e diventa un bene che, come detto, stando ai vigenti decreti ministeriali, è possibile continuare a definire una *materia prima seconda*) **quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero e soddisfa criteri specifici**, da adottare mediante decreti, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

L'art. 184-ter disciplina dunque, in linea con l'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, le situazioni in cui si ha la cessazione della qualifica di rifiuto.

Si fa notare che, rispetto al testo della direttiva, viene inclusa, tra le operazioni che possono portare alla cessazione, anche la **preparazione per il riutilizzo**.

Relativamente all'adozione dei **criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto** previsti dal comma 1 dell'art. 184-ter, si fa notare che l'art. 6, par. 2, della direttiva ne prevede la fissazione a livello comunitario. Il secondo periodo del comma 2 dell'art. 184-ter prevede l'adozione di criteri conformi alla disciplina comunitaria oppure, in mancanza di criteri comunitari, l'emanazione, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto, di appositi **decreti del Ministero dell'ambiente**. Anche in tale caso sarebbe stato utile formulare la norma in modo tale da stabilire una sorta di recepimento automatico.

Viene altresì disposto che, **nelle more** dell'emanazione di tali decreti, **continuano ad applicarsi le seguenti disposizioni**:

- a) D.M. 5 febbraio 1998, recante Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (G.U. 16 aprile 1998, n. 88, S.O.) e relativi regolamenti di

³⁴ Art. 6, direttiva 2008/98/CE.

attuazione recati dal D.M. n. 161/2002 e (per i rifiuti delle navi) dal D.M. n. 269/2005;

b) Art. 9 bis, lett. b), della legge n. 210/2008 (si ricorda che l'art. 9 bis, lett. b), del D.L. n. 172/2008 (convertito dalla L. n. 210/2008) ha previsto una disposizione transitoria volta a confermare l'efficacia degli accordi e dei contratti di programma in materia di rifiuti stipulati tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti economici interessati o le associazioni di categoria prima della soppressione del comma 4 dell'art. 181 del D.Lgs. n. 152/2006 (che ne consentiva la stipula) da parte del D.Lgs. 4/2008;

c) Circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN (applicabile fino al **24 giugno 2011**), recante chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto.

Con riferimento a quest'ultima, la stessa aveva introdotto il concetto di materia prima seconda *«sin dall'origine»* nei seguenti termini: *«i materiali, le sostanze e gli oggetti originati da cicli produttivi o di preconsumo, dei quali il detentore non si disfi, non abbia l'obbligo o l'intenzione di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto dei rifiuti, di gestione di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, purché abbiano le caratteristiche delle materie prime secondarie indicate dal D.M. 5/2/1998 e siano direttamente destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego in un ciclo produttivo, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti»*.

Si noti tuttavia che, secondo la Cassazione (**Sez. 3, n. 833 del 04/12/2008, dep. 13/01/2009, P.M. in proc. Lettica, Rv. 242159**) il concetto di *“mps sin dall'origine”* sarebbe stato eliminato dal correttivo n. 4/2008 che aveva abrogato l'art. 181, comma 13, D.Lgs. n. 152/2006 ³⁵.

Sempre in aggiunta rispetto all'art. 6 della direttiva, il primo periodo del comma 2 dispone che **l'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti** per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni: **certi rifiuti, quindi, cesseranno di essere tali a seguito di un semplice controllo analitico.**

³⁵ Deve, tuttavia, rilevarsi come la Corte non abbia tenuto in considerazione l'allora vigente art. 181-bis, il quale, richiamando la circolare ministeriale 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN, continuava, di fatto, ad ammettere l'esistenza delle materie prime seconde sin dall'origine.

La novità è di sicuro interesse, ma – come osservato dalla dottrina ⁻³⁶ necessita di una coerente declinazione per far sì che questa verifica sia agevole, soprattutto ove venisse prevista la possibilità di lasciarla effettuare direttamente al produttore (allo stato anche questa attività di recupero consistente in una mera verifica analitica va demandata a un soggetto autorizzato).

Il comma 5 dell'art. 184-ter reca poi un'altra disposizione, aggiuntiva rispetto alla direttiva, secondo cui la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto. Tale disposizione, tenuto conto dell'entità complessiva delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 205/2010, appare priva di contenuto normativo.

La disciplina può, pertanto, essere così delineata:

a) fino al **25 giugno 2011**, continuerà a trovare applicazione la circolare ministeriale che sottrae alla nozione di rifiuto (in questo caso *ab origine*) le cosiddette materie prime seconde sin dall'origine, ossia quelle sostanze e oggetti che *«sono ancora idonei alla loro funzione originaria o possono essere utilizzati direttamente in altri cicli di produzione o di consumo senza dover essere sottoposti ad alcun trattamento»*;

b) un rifiuto cessa di essere tale se soddisfa le condizioni previste dai vigenti decreti ministeriali in materia di recupero dei rifiuti pericolosi e non pericolosi;

c) con l'adozione dei decreti che andranno a sostituire quelli vigenti verranno ridefinite le quattro condizioni previste dal comma 1 dell'articolo in esame;

d) tanto vale anche per quei rifiuti che, per cessare di essere tali, debbono essere sottoposti a un mero controllo (sicché, in concreto, il concetto di *materia prima seconda fin dall'origine* non sembra essere stato abbandonato, ma ridefinito).

17. Esclusioni dal campo di applicazione

La disciplina generale dettata dal D.Lgs. n. 152/2006, al pari del cessato D.Lgs. n. 22/1997 (art. 8) riguarda sia i rifiuti solidi che quelli liquidi, mentre non si applica alle altre attività di immissione nell'ambiente di rifiuti produttivi o di consumo, assoggettati ad una speciale regolamentazione (art. 185, D.Lgs. n. 152/2006).

³⁶ Peres, *op. cit.*, p. 27.

L'art. 13 del D.Lgs. n. 205/2010 riscrive l'art. 185, che elenca una serie di sostanze e rifiuti esclusi dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti recata dalla parte quarta del Codice, recependo fedelmente la casistica contemplata dall'art. 2 della direttiva.

In particolare, **si distinguono tre categorie di esclusioni.**

La prima riguarda:

- a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera;
- 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;
- d) i rifiuti radioattivi;
- e) i materiali esplosivi in disuso;
- f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

La **seconda** si occupa delle esclusioni che sono tali in quanto trovano regolamentazione in altra disciplina, vale a dire:

- a) le acque di scarico;
- b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;
- c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizootie, e smaltite in conformità del regolamento (CE) n. 1774/2002;

d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117.

Relativamente ai **sottoprodotti di origine animale**, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal Regolamento (CE) n. 1774/2002, si ricorda che il citato regolamento è stato sostituito dal **Regolamento (CE) n. 1069/2009**. Ai sensi dell'art. 3 di tale nuovo regolamento, sono "sottoprodotti di origine animale" i "corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti, gli embrioni e lo sperma".

Sulla disciplina dei **sottoprodotti di origine animale**, peraltro, la giurisprudenza di legittimità è consolidata nel ritenere che anche a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 22 D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 al testo originario dell'art. 185, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 agli scarti di origine animale si applica la disciplina in materia di rifiuti nei casi in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento, mentre si applica la disciplina del Reg. CE 3 ottobre 2002, n. 1774 solo se gli stessi sono qualificabili come sottoprodotti ai sensi dell'art. 183, comma primo, lett. n) D.Lgs. n. 152 del 2006 (In motivazione la Corte ha precisato che l'esclusione del principio di specialità tra le due discipline trova riscontro anche nella Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE: **Sez. 3, n. 12844 del 24/03/2009, De Angelis e altri, Rv. 243114**; v., nello stesso senso, **Sez. 3, n. 45057 del 4/12/2008, Cinefra e altri, Rv. 242277**).

La *Relazione illustrativa* sottolinea poi come il rapporto tra il comma 1, lett. f), ed il comma 2, lett. b), del nuovo testo dell'art. 185 sia di netta distinzione.

Pertanto, con riferimento al **materiale fecale** occorrerà verificare dapprima se esso rientri nel campo di applicazione del regolamento n. 1774/2002, nel qual caso le ipotesi di esclusione sono disciplinate dal comma 2, lett. b), dell'art. 185 del D.Lgs. n. 152/2006. Ove invece non fosse riconducibile a tale previsione comunitaria, il materiale fecale sarà soggetto alla disciplina dei rifiuti, salvo il caso di utilizzo ai sensi del comma 1, lett. f), dell'art. 185 stesso. Una simile interpretazione appare suffragata dalla lettura del testo della direttiva in lingua originale inglese, in cui

appare semanticamente chiaro che il comma 2, lett. f), si riferisce solo alle fattispecie contemplate dal regolamento n. 1774/2002. Si segnala infine che – secondo quanto emerge dal **parere della Conferenza unificata** – il governo non ha accolto alcune richieste volte ad estendere la disciplina delle esclusioni per includervi: infrastrutture di servizio, quali cisterne e tubazioni interraste; le sabbie per i ripascimenti dei litorali.

La **terza** categoria è relativa ai soli **sedimenti dragati**: *«fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall'ambito di applicazione della Parte Quarta del presente decreto i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della Decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000»*.

Sparisce, nel nuovo testo, la previsione secondo cui alcune sostanze e materiali prima esclusi potevano essere classificati come sottoprodotti, nel rispetto delle condizioni dell'allora lett. p), comma 1 dell'articolo 183.

Quanto all'esclusione dal campo di applicazione della normativa dei rifiuti, prevista originariamente dall'art. 8, D.Lgs. n. 22/1997, del CDR e del CDR – Q (combustibile da rifiuti e combustibile da rifiuti di qualità elevata) nonché dei prodotti, materie prime e materie secondarie ottenuti dal riciclaggio o dal recupero dei rifiuti individuati dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998 ed, infine, dei rottami ferrosi, si precisa quanto segue.

Una modifica rilevante è sicuramente quella relativa al **combustibile da rifiuti (CDR)** accompagnata dall'abrogazione (disposta dall'art. 39, comma 4, del presente schema) del previgente art. 229 del Codice che reca la disciplina di dettaglio per l'utilizzo del CDR.

Analogha sorte ha subito, come già anticipato, l'art. 181-bis (**Materie, sostanze e prodotti secondari**), anch'esso oggetto di abrogazione espressa per effetto dell'art. 39, comma 3, D.Lgs. n. 205/2010.

E' scomparsa, nel testo definitivo del D.Lgs. n. 205/2010, la definizione di CDR (originariamente recata dalla lettera aa) dell'art. 183), che ne confermava sia la conformità alle norme tecniche UNI 9903-1 sia la natura di rifiuto speciale, fatta

però salva l'applicazione del nuovo articolo 184-ter sulla cessazione della qualifica di rifiuto.

Si segnala al riguardo che – in sede di **Conferenza unificata** – il governo ha chiarito che l'eliminazione della **definizione di CDR** prevista dalla citata lettera aa) è stata disposta per semplificare la comprensione delle definizioni di CDR e CSS, mantenendo in essere, fino alla naturale scadenza, le autorizzazioni legate alla produzione e all'utilizzo del CDR e CDR-Q, obiettivo raggiunto mediante l'inserimento di nuovo comma 8 all'art. 39 (v. sopra). La scelta del legislatore di sopprimerne la definizione è, peraltro, da ritenersi collegata alla ulteriore soppressione, rispetto al testo previgente, della distinzione tra CDR e CDR-Q (di qualità elevata).

Il nuovo testo, infatti, contempla una nuova definizione, quella di **combustibile solido secondario (CSS)** (prevista dalla lettera cc) dell'art. 183), definito come il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le norme tecniche **UNI CEN/TS 15359**. Anche il CSS viene classificato come rifiuto speciale, fatta però sempre salva l'applicazione del citato articolo 184-ter. Si fa notare che i combustibili solidi secondari (CSS, o *Solid Recovered Fuels*, SRF, nella terminologia inglese) sono una classe più ampia di combustibili, di cui il CDR è un caso particolare.

Mentre la norma UNI 9903-1 (prima richiamata nella definizione di CDR, oggi abrogata) prevede due classi di qualità del combustibile (qualità normale, che ricalca le specifiche definite dal D.M. 5 febbraio 1998, e qualità elevata, con specifiche più stringenti riguardo al contenuto di sostanze potenzialmente dannose per l'ambiente e a parametri di interesse tecnologico), la normativa tecnica relativa ai CSS li classifica in una serie maggiore di classi di qualità in dipendenza del contenuto di cloro e mercurio e del potere calorifico inferiore (PCI), ma non definisce precise specifiche, essendo questo aspetto completamente demandato al produttore, anche sulla base delle richieste specifiche dell'utilizzatore.

18. Terre e rocce da scavo

Il TU Ambientale, nella sua originaria versione antecedente alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, riconfermava infine l'esclusione da campo di

applicazione dei rifiuti delle terre e rocce da scavo, materiali cui anche oggi dedica una articolata disciplina (art. 186), modificata dal D.Lgs. n. 205/2010 limitatamente al comma 7-ter, introdotto dall'articolo 8-ter della legge n. 13 del 2009), nel senso di stabilire l'equiparazione alle terre e rocce da scavo dei residui delle attività di lavorazione di pietre e marmi che presentano le caratteristiche di cui all'articolo 184-bis (modifica introdotta dall'art. 14, D.Lgs. n. 205/2010).

Come si ricorderà, infatti, l'esclusione delle terre e rocce da scavo dal regime dei rifiuti era stata prevista nell'abrogato D.Lgs. n. 22/1997 dall'art. 10, legge 23 marzo 2001, n. 93 che aveva introdotto la lett. f bis) all'art. 8.

Il nuovo TU Ambientale dedica, invece, una disposizione autonoma alla disciplina in materia di terre e rocce da scavo.

Per effetto della modifica al comma 3, lettera b), dell'art. 184 (recata dall'art. 11 del D.Lgs. n. 205/2010), della contemporanea abrogazione dell'art. 186 relativo alle terre e rocce da scavo (prevista dall'art. 39, comma 4 dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'articolo 184-bis, comma 2) e della riscrittura dell'art. 185 relativo alle esclusioni dal campo di applicazione del Codice, viene delineata **una nuova disciplina per le terre e rocce da scavo**.

La nuova disciplina delineata dal D.Lgs. n. 205/2010 sembra finalizzata a consentire il riutilizzo di terre e rocce da scavo.

Sino ad ora tutte le imprese che realizzavano infrastrutture (strade, autostrade, immobili, metropolitane) erano costrette a smaltire il materiale scavato come rifiuto (con adempimenti e ancora oneri annessi, come portarlo in discarica) e acquisire nuovo materiale per le attività di costruzione delle opere.

Oggi invece **se il materiale di risulta non è contaminato verrà considerato un sottoprodotto e potrà essere riutilizzato in loco**.

Il venir meno della disciplina di dettaglio recata dall'art. 186, unitamente al nuovo comma 4 dell'art. 185, sembrano infatti demandare tutto alla valutazione caso per caso ai sensi degli artt. 183, comma 1, lett. a), 184-bis e 184-ter.

La *Relazione illustrativa* sottolinea – in verità commentando l'art. 12 del D.Lgs. n. 205/2010 relativo ai sottoprodotti – che ove le terre e rocce da scavo siano né escluse a priori dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, né qualificabili come sottoprodotti, queste potranno essere escluse dalla normativa sui rifiuti ove

corrispondano ai criteri di cessazione di qualifica del rifiuto, anche essi individuati dal presente schema.

Lo stesso viene affermato nell'11 considerando della direttiva, ove si legge che La qualifica di rifiuto dei suoli escavati non contaminati e di altro materiale allo stato naturale utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati dovrebbe essere esaminata in base alla definizione di rifiuto e alle disposizioni sui sottoprodotti o sulla cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi della presente direttiva.

Nelle more dell'abrogazione dell'art. 186, la norma continuerà ad applicarsi fino a quando non verrà emanato il D.M. previsto dall'art. 39, comma 4. Valgono, quindi, le considerazioni in precedenza espresse sul testo novellato negli anni 2008 e 2009. Ciò significa che le terre e rocce da scavo (ivi comprese quelle provenienti da gallerie) **continuano ad essere qualificabili come sottoprodotti** e, in quanto tali, riutilizzabili per reinterri, riempimenti, rimodellazione e rilevati, nei limiti di quanto oggi disposto dall'art. 185, ultimo comma, T.U.A.

Devono, tuttavia, essere rispettate le condizioni dettate dalla norma ancora vigente che ricalcano, nella sostanza, quelle già viste per i sottoprodotti (art. 184-bis), prevedendosi espressamente (comma 5) che *le terre e rocce da scavo, qualora non utilizzate nel rispetto delle condizioni di cui al presente articolo, sono sottoposte alle disposizioni in materia di rifiuti di cui alla parte quarta del presente decreto.*

Viene mantenuta la possibilità di depositare le terre e rocce, in attesa di riutilizzarle, per un anno (tre anni se il riutilizzo avviene nell'ambito del medesimo progetto purché sottoposto a VIA o ad AIA) e risulta fortemente ridimensionato il ruolo delle ARPA che nel nuovo testo dell'art. 186 non vengono più menzionate.

Da segnalare anche il comma 4 che riguarda la produzione di terre e rocce nell'ambito (solo) di lavori pubblici non soggetti né a VIA, né a permesso a costruire o a denuncia di inizio attività. Ulteriori novità sono però attese per i "*cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i seimila metri cubi di materiale*" dove un apposito decreto ministeriale detterà la disciplina per la semplificazione amministrativa nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia (v., art. 266, comma 7).

Rimangono ferme, quindi, fino all'abrogazione le modifiche introdotte dalla L. 27 febbraio 2009, n. 13 (recante "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30

dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", in G.U. n. 49 del 28 febbraio 2009) in tema di disciplina di terre e rocce da scavo.

Ai sensi del comma 7-bis dell'articolo 186, (introdotto dall'art. 8-ter della L. n. 13/2009), le terre e le rocce da scavo possono essere utilizzate, qualora ne abbiano le caratteristiche ambientali, per interventi di miglioramento ambientali e di siti anche non degradati. Tali interventi debbono garantire, nella loro realizzazione finale, una delle seguenti condizioni: a) un miglioramento della qualità della copertura arborea o della funzionalità per attività agro-silvo-pastorali; b) un miglioramento delle condizioni idrologiche rispetto alla tenuta dei versanti e la raccolta e regimentazione delle acque piovane; c) un miglioramento della percezione paesaggistica.

Quanto al comma 7-ter, oltre a quanto già detto in precedenza circa la modifica apportata dall'art. 14 del D.Lgs. n. 205/2010, resta ferma la sottoposizione alla disciplina dettata per le terre e rocce da scavo dei residui provenienti dall'estrazione di marmi e pietre, oltre a quelli delle attività di lavorazione di pietre e marmi che presentano le caratteristiche di cui all'articolo 184-bis.

Ai sensi della disposizione in commento, tali residui, quando siano sottoposti a un'operazione di recupero ambientale, devono soddisfare i requisiti tecnici e rispettare i valori limite per eventuali sostanze inquinanti previsti nell'Allegato 5 alla Parte IV del codice (che reca la concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti), tenendo conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente.

Per quanto, invece, concerne il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, l'esclusione dal campo di applicazione presuppone la preventiva valutazione ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter (comma 4).

Sulle terre e rocce da scavo si registra, dunque, un ripensamento nelle scelte finali del legislatore.

In particolare, in forza di quanto previsto dall'art. 186 (nella sua formulazione originaria

e rimasta, sotto questo punto di vista, inalterata dal 2006) **le terre e rocce da scavo sono sottoprodotti ai quali il legislatore ha deciso però di riservare una disciplina particolare** che specifica ed attua attraverso una puntuale declinazione le condizioni generali di cui all'art. 183, lettera *p*) (oggi 184-*bis*).

Nella versione del correttivo approvata ad aprile 2010 era stata prevista l'abrogazione dell'art. 186, con la conseguenza che le terre e rocce da scavo sarebbero state considerate, alla stregua di qualunque altra sostanza od oggetto, come rifiuto o come sottoprodotto a seconda dei casi e delle condizioni ricorrenti (in questo senso va, infatti, letto il comma 4 dell'art. 185).

La versione definitivamente approvata ha eliminato l'iniziale abrogazione che viene rinviata al momento in cui il legislatore detterà i decreti di cui all'art. 184-*bis*, comma 2, vale a dire i regolamenti ministeriali con i quali verranno individuati gli oggetti e le sostanze che, *ex lege*, sono sottoprodotti e che andranno a definire i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché una sostanza o un oggetto specifico sia considerato sottoprodotto.

In conclusione, **le terre e rocce da scavo, scomparse come fattispecie autonoma, rientrano nella disciplina del sottoprodotto** come nuovamente formulata.

Esse potranno, così, trovare il loro impiego, seguendo la nuova disciplina sopra indicata. Specifiche applicative troveranno risposta nel decreto previsto dalla stessa legge. In merito alla regolamentazione che alcune regioni hanno dato al tema delle terre e rocce da scavo, l'abrogazione della disciplina autonoma delle terre e rocce da scavo comporta la necessità di rivedere queste regolamentazioni regionali. Naturalmente dovranno essere riformulate e riviste alla luce della nuova disciplina sul sottoprodotto. Nello stesso tempo – come auspicato da autorevole dottrina ⁻³⁷ ci si augura che ciò sia occasione, per cercare di seguire il nuovo indirizzo di fondo contenuto nella direttiva nuova, che è tesa a incentivare in via positiva la prevenzione ed escludere dai rifiuti materiali e sostanze che abbiano la qualità di prodotti.

³⁷ Sertorio, *Terre e rocce da scavo: attuazione amministrativa per la destinazione finale*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2/2011, p. 29 ss.

19. Regime giuridico delle attività di gestione

La nuova normativa dettata dal T.U. ambientale si applica a tutte le attività di gestione dei rifiuti, dallo smaltimento al recupero, disciplinando in modo puntuale ciascuna delle varie fasi operative che la concretano: conferimento, raccolta, trasporto, deposito, discarica sul suolo e nel suolo, trattamento, riciclaggio e recupero ³⁸.

Il legislatore ha incluso tra le attività di gestione anche quella del controllo (tecnico o amministrativo che sia).

E' stata anche oggetto di previsione legislativa la circolazione giuridica dei rifiuti, regolamentando anche le attività di intermediazione e di commercio, e recependo il regolamento comunitario sull'esportazione.

Non erano espressamente menzionate dalla legge attività quali spazzamento, cernita, già compresi dal d.P.R. n. 915/1982 tra le fasi dello smaltimento, non contemplate dalle direttive comunitarie, non assumendo rilievo giuridico autonomo, onde vengono attratte dall'attività finale (di smaltimento o di recupero, e dal relativo regime giuridico).

Il sistema è però stato totalmente riformato dall'entrata in vigore del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205

20. Profili soggettivi: produttore, detentore, mediatore, trasportatore

Il decreto n. 152/2006, come già il precedente D.Lgs. n. 22/1997, individua distinti soggetti obbligati al rispetto della disciplina, attribuendo a ciascuna di tali figure specifici adempimenti e responsabilità, e dettando per alcuni una definizione.

Il D.Lgs. n. 205/2010 ha modificato innovativamente il quadro definitorio preesistente, inserendo le nuove definizioni di **produttore di rifiuti** (art. 183, lett. f) - ossia il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno

³⁸ La giurisprudenza di legittimità, nel definire il concetto di "gestione dei rifiuti" ha correttamente precisato che lo stesso non deve essere inteso in senso imprenditoriale, ossia quale esercizio professionale di un'attività tipizzata, ma in senso ampio, ovvero comprensivo di qualsiasi contributo, attivo o passivo, diretto a realizzare una delle attività normativamente previste (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio, intermediazione: Sez. 3, Ord. n. 2950 del 31/01/2005, Cogliandro, Rv. 230675).

modificato la natura o la composizione di detti rifiuti ⁻³⁹ e di **produttore del prodotto** (art. 183, lett. g) - ossia, qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, mentre il **detentore** è "il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso" (art. 183, lett. h).

Rispetto al previgente testo dell'art. 183, la norma novellata dal D.Lgs. n. 205/2010, fornisce ulteriori definizioni per altre figure soggettive, quale quella del **commerciante** (art. 183, lett. i) inteso come qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti - e quella di **intermediario** (art. 183, lett. l), inteso come qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti. Continuano a non essere invece definite altre importanti figure come quelle del mediatore e del trasportatore.

Il produttore (e/o il detentore) dei rifiuti è responsabile della loro corretta gestione.⁴⁰

³⁹ Particolari interpretazioni si riscontrano in sede applicativa circa la nozione di "produttore" di cui all'abrogato art. 6, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 22/1997. In generale, si afferma in giurisprudenza che è produttore di rifiuti il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione di rifiuti (Cass. Pen., sez. III, 12 ottobre 2005, n. 36963, *inedita*). Ancora, la giurisprudenza di legittimità è intervenuta sulla questione relativa alla categoria dei rifiuti da demolizione (cc.dd. *materiali di risulta*) sancendo il principio per cui il proprietario dell'immobile committente o l'intestatario della concessione edilizia con la quale si consente l'edificazione di un nuovo edificio, previa demolizione di altro preesistente, devono essere considerati produttori dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato: pertanto, si considera produttore, in relazione a quanto previsto al primo comma lettera b) dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 22/1997 colui il quale, persona fisica o giuridica, con la sua attività, materiale o giuridica, abbia prodotto rifiuti (Sez. 3, n. 4957 del 21/04/2000, Rigotti, Rv. 215942; *contra*, Sez. 3, n. 40618 del 19/10/2004, Bassi ed altro, Rv. 230181, che ha escluso che il committente di lavori edili od urbanistici, quand'anche proprietario dell'area su cui i lavori sono stati eseguiti, non può essere considerato responsabile della mancata osservanza da parte dell'appaltatore delle norme in materia di gestione dei rifiuti, non essendo derivabile da alcuna fonte giuridica l'esistenza, in capo al primo soggetto, di un dovere di garanzia dell'esatta osservanza delle predette norme da parte del secondo).

⁴⁰ Che può essere sia persona fisica che persona giuridica.

In quest'ultimo caso, peraltro, stante il principio della personalità dell'autorizzazione, l'orientamento giurisprudenziale di legittimità più recente è improntato al rigoroso principio per il quale, anche nel caso di trasformazione della persona giuridica da società di persone a società di capitali, è necessario un nuovo atto autorizzatorio per lo smaltimento dei rifiuti, poiché l'art. 28, D.Lgs. n. 22/1997 prevede anche la valutazione della idoneità del soggetto richiedente, ossia un requisito soggettivo rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione (Sez. 3, n. 14251 del 16/12/1999, Ruggeri M., Rv. 214983). Di recente, anche dopo l'entrata in vigore del T.U. Ambientale, la Corte di Cassazione ha ribadito che la natura personale dell'autorizzazione all'esercizio di una delle tipiche attività di gestione

La legge contempla in particolare alcuni obblighi.⁴¹

(raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione) non consente al titolare dell'autorizzazione di delegare l'esercizio dell'attività a terzi che ne siano privi (Fattispecie nella quale il titolare di autorizzazione all'esercizio dell'attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi ne aveva delegato lo svolgimento a terzi non autorizzati che si avvalevano di materiali ed attrezzature di proprietà del titolare dell'autorizzazione: Cass.Pen., sez. III, 22 giugno 2007, n.24723, Campolmi ed altro, Rv 236886). In sede penale, peraltro, la Corte di Cassazione ha affermato che gli obblighi relativi alla gestione ed allo smaltimento permangono a carico del titolare dell'impresa o dell'attività produttiva anche in caso di avvenuta cessazione, in quanto solo l'effettivo trasferimento dell'azienda a terzi, che ne assumano "in toto" la titolarità ed i relativi obblighi, può far cessare la responsabilità del precedente titolare (Sez. III, 9 ottobre 2007 n. 38512, Sacchet, Rv 237830).

⁴¹ L'orientamento giurisprudenziale di legittimità in tema di obblighi ex art. 10, D.Lgs. n. 22/1997 da parte del detentore e/o produttore di rifiuti risulta particolarmente rigoroso. La giurisprudenza ha affermato che: "In materia di rifiuti i requisiti richiesti dall'art. 10, D.Lgs. cit. possono costituire una indicazione tendenziale dei criteri da seguire in tema di affermazione di corresponsabilità del detentore e/o produttore di rifiuti destinati allo smaltimento o al reimpiego anche per fatti commessi prima dell'entrata in vigore del citato decreto. Peraltro gli adempimenti relativi al controllo dell'autorizzazione del soggetto autorizzato alle attività di recupero o di smaltimento, alla restituzione del formulario ed, in caso di omissione, alla comunicazione alla provincia, previsti dal citato precetto, non esauriscono completamente la misura della diligenza richiesta al detentore e/o produttore di rifiuti; la responsabilità dei detentori e/o produttori di rifiuti non è esclusa dalla sola osservanza delle condizioni di cui all'art. 10, D.Lgs. n. 22/1997, ma è necessario che questi non si siano resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti" (Sez. 3, n. 1767 del 16/02/2000, Riva E ed altro, Rv. 215687; nello stesso senso, si afferma che in caso di omesso controllo da parte del detentore - produttore di rifiuti speciali sul possesso dell'autorizzazione allo smaltimento o al recupero in capo al soggetto qualificato cui conferisce i rifiuti, quest'ultimo risponde in concorso con il detentore - produttore del reato di attività di gestione non autorizzata: Cass. Pen., Sez. 3^a, sent. n. 10016 del 19 febbraio - 17 aprile 2003, *inedita*; conforme, Cass. Pen., sez. III, n. 44291/07, *inedita*, secondo cui "il produttore-detentore di rifiuti ha l'obbligo di controllare che coloro ai quali li consegna siano soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento; nel caso in cui tale doverosa verifica sia omessa, il produttore-detentore risponde a titolo di concorso con il soggetto qualificato nella eventuale commissione del reato di cui all'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006).

Ancora nel senso che il gestore di uno stoccaggio di rifiuti destinati al riutilizzo, in quanto "detentore" degli stessi, risponde dei reati contravvenzionali previsti a titolo di dolo o di colpa, qualora ometta di controllare la corrispondenza tra i rifiuti stoccati e quelli autorizzati accumulando anche rifiuti tossico - nocivi e materiali, in genere, non destinati al riutilizzo (Cass. Pen., Sez. 3^a, sent. n. 5725 del 16 marzo - 18 maggio 2000, Alunni Biagiotti, *inedita*).

Un'ipotesi di responsabilità a titolo di concorso si ravvisa nel caso in cui il soggetto ricevente il rifiuto non sia in possesso della prescritta autorizzazione, o sia autorizzato a ricevere rifiuti diversi da quelli oggetto di conferimento: in tale ipotesi, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità il produttore e il detentore del rifiuto rispondono a titolo di concorso del reato di cui all'art. 51, comma primo, D.Lgs. n. 22 del 1997, oggi sostituito dall'art. 256, D.Lgs. n. 152 del 2006, atteso che su questi grava l'obbligo di verifica della esistenza e regolarità della citata autorizzazione (Cass. pen., sez. III, sentenza 27 marzo 2007, n. 18038, Angelillo e altri, Rv 236499).

21. La "responsabilità estesa" del produttore

Come già anticipato, la normativa in materia di rifiuti stabilisce il **principio della "responsabilità condivisa"** di tutte le figure che, a diverso titolo, partecipano alla filiera della gestione.⁴²

L'art. 178, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 (modificato dal D.Lgs. n. 205/2010 in commento) dispone, in particolare, 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 dei beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio "chi inquina paga" (...)»*.

Fra i soggetti potenzialmente responsabili in ordine alla corretta gestione del rifiuto figurano quindi - e ciò avveniva **anche prima della riforma** di cui al D.Lgs. n. 205/2010 - **tanto il produttore del rifiuto**, ossia l'utilizzatore e il consumatore del bene da cui origina il rifiuto, secondo il "regime tradizionale" di responsabilità (si veda l'art. 188, D.Lgs. n. 152/2006), **quanto, potenzialmente, il produttore e il distributore del bene** medesimo.

La giurisprudenza ha interpretato rigorosamente il principio della responsabilità condivisa, affermando che *«in tema di gestione dei rifiuti, le responsabilità per la sua corretta effettuazione, in relazione alle disposizioni nazionali e comunitarie, gravano su tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni dai quali originano i rifiuti stessi»*, precisando, altresì, che *«siffatte responsabilità si configurano anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione nella realizzazione degli illeciti commessi dai soggetti impegnati direttamente nella gestione dei rifiuti »* (**Sez. 3, n. 32338 del 9/08/2007, Pozzi, Rv. 237820**), per cui non può escludersi, ad esempio, la responsabilità del produttore iniziale del rifiuto quando si sia reso responsabile *«di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice facilitazione, negli illeciti commessi*

⁴² V., per le considerazioni che seguono, i contributi di Chilosi, *Quali profili di responsabilità per il produttore del bene lungo la filiera di gestione?*, in *Ambiente & Sicurezza*, n. 2/2011, p. 16 ss. e di Scarcella, *Responsabilità estesa a carico del produttore*, in *Guida al dir.*, dossier 1, febbraio 2011, p. 77 ss.

dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti» (**Sez. 3, n. 6420 dell'11/02/2008, Girolimetto, Rv. 238980**).

Tuttavia, nonostante il coinvolgimento, in linea di principio, di tutti i soggetti legati alla produzione dei rifiuti compresi i produttori e i distributori dei beni da cui essi originano rispetto alla loro corretta gestione, la disciplina generale contenuta nella parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 prevedeva, quantomeno sino a oggi, specifici obblighi e responsabilità soltanto a carico di coloro che si configurassero come **produttori, detentori o gestori dei rifiuti** e che esercitassero, pertanto, un **concreto potere di controllo e di disposizione** su di essi. E, infatti, come la giurisprudenza ha più volte osservato, *«anche in materia di rifiuti, il sistema della responsabilità penale "risulta ispirato ai principi di concretezza e di effettività, con il rifiuto di qualsiasi soluzione puramente formale ed astratta»* (**Sez. 3, n. 11951 del 20/10/1999, PM e Bonomelli, Rv. 215520**).

Secondo la disciplina generale, pertanto, la responsabilità del produttore o del distributore del bene poteva concretamente venire in evidenza soltanto qualora questi soggetti **risultassero coinvolti nella illecita gestione** del rifiuto, come ad esempio poteva accadere per **i rifiuti derivanti dalla sostituzione in garanzia, dal ritiro dal mercato o dalla riparazione di prodotti**, secondo lo schema tipico della responsabilità del committente per l'illecito dell'appaltatore.

Un significativo precedente, a questo proposito, è rappresentato dalla sentenza della **Corte Ue 24 giugno 2008 (C188/07)**, che in applicazione del principio "chi inquina paga" ha stabilito che obbligati a sostenere i costi di ripristino ambientale siano anche i produttori dei beni dai quali sono derivati i rifiuti che hanno cagionato l'inquinamento, **se hanno contribuito con la loro condotta a provocare il danno** (si trattava, nel caso di specie, di inquinamento da idrocarburi sversati in mare).

Questo "regime tradizionale" di responsabilità permane tutt'oggi, in virtù del riformato art. 188, D.Lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce, con formula peraltro ambigua e certamente foriera, in futuro, di rilevanti problematiche interpretative, che *«il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto*

pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179» (vale a dire senza pregiudizio per l'ambiente e nel rispetto della nuova "gerarchia del trattamento dei rifiuti").

*«Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, **il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento**, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».*

Forme specifiche di responsabilità sono state, peraltro, introdotte, a carico di produttori e distributori dei beni, su spinta comunitaria, da **normative speciali concernenti determinati flussi prioritari di rifiuti** quali quelle sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), sui rifiuti di pile e accumulatori (RiPA) e sui pneumatici fuori uso in termini di finanziamento e/o di obiettivi minimi di raccolta differenziata.

In sede comunitaria, peraltro, la responsabilità estesa del produttore del bene si pone come strumento primario della **politica di prevenzione**, la quale divenuta centrale soprattutto a partire dal VI programma di azione a favore dell'ambiente (relativo agli anni 2001/2010) intende portare a significativi miglioramenti in termini sia quantitativi, diminuendo il volume di rifiuti prodotti, sia qualitativi, riducendo la pericolosità per l'ambiente dei rifiuti stessi.

Una possibile modalità di attuazione della politica di prevenzione consiste, dunque, **nell'attribuire ai produttori la responsabilità di gestire i propri prodotti quando questi si trasformano in rifiuti** e di ridurre il contenuto di sostanze pericolose utilizzate nella fabbricazione dei prodotti medesimi.

Le strategie concernenti i rifiuti non si esauriscono, peraltro, nelle politiche di prevenzione, essendo, al contrario, predominanti in termini di incentivi tanto economici, quanto "normativi" le **politiche di incentivazione del riutilizzo, del riciclaggio e del recupero di rifiuti**, vale a dire delle operazioni che, garantendo il massimo utilizzo dei prodotti e dei loro componenti per le funzioni per cui essi erano stati concepiti (direttamente o previo ritrattamento) e, comunque, il recupero di materia prima secondaria ed energia anche attraverso l'imposizione di obiettivi

minimi che devono essere raggiunti a livello di singoli Stati membri in relazione ai flussi prioritari di rifiuti (imballaggi, veicoli fuori uso, RAEE, ecc.) permettano di risparmiare risorse naturali e materie prime vergini e comunque di ridurre la quantità di rifiuti da avviare allo smaltimento; politiche anch'esse attuabili, almeno in parte, nel disegno comunitario, attraverso l'affermazione del principio della responsabilità del produttore.

Responsabilità estesa del produttore, politica di prevenzione e incentivazione del riutilizzo sono conseguentemente divenuti, nel contesto descritto, i **tre capisaldi** della nuova strategia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti recepita nella **direttiva quadro sui rifiuti n. 2008/98/CE**, attuata in Italia dal D.Lgs. n. 205/2010.

Non a caso, già il XXVII *considerando* della direttiva chiarisce che: «L'introduzione della responsabilità estesa del produttore nella presente direttiva è uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno».

L'art. 8, concernente questa forma di responsabilità, prevede poi che «1. Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile. (...) 3. Nell'applicare la responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sociali, sanitari e ambientali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. 4. La responsabilità estesa

del produttore è applicata fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 15, paragrafo 1 [responsabilità del produttore iniziale], e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».

Ulteriori disposizioni regolamentano il **"riutilizzo"** di beni che non sono divenuti rifiuti e la **"preparazione per il riutilizzo"** di beni che sono divenuti rifiuti e che, a seguito di questa operazione di recupero, cessano di essere tali.

L'art. 8 della direttiva è stato attuato con l'art. 3, D.Lgs. n. 205/2010, che ha inserito nel testo legislativo del D.Lgs. n. 152/2006 l'art. 178-*bis*, concernente, appunto, la *«Responsabilità estesa del produttore»*.

In merito alla nuova disciplina, va innanzitutto osservato che essa, per diventare cogente, necessita di trovare attuazione mediante l'adozione di uno o più decreti ministeriali.

Considerate le notevoli resistenze che, a torto o a ragione, gli operatori economici manifestano circa l'introduzione generalizzata di questa nuova forma di responsabilità, non ci si dovrebbe, pertanto, sorprendere se il nuovo art. 178-*bis* restasse, per lungo tempo, una norma meramente programmatica e di principio, destinata a fornire alla direttiva comunitaria un'attuazione soltanto formale. Più efficace sarebbe, senz'altro, risultato introdurre direttamente e con decorrenza immediata, pur senza "esagerazioni", alcuni obblighi a carico di produttori e distributori in ordine alla gestione dei rifiuti, come ad esempio: a) a carico dei **primi**, doveri di informazione in ordine alla corretta classificazione e gestione dei rifiuti e l'obbligo di effettuare l'analisi del ciclo di vita (LCA) dei propri prodotti (si veda l'art. 180, D.Lgs. n. 152/2006); b) a carico dei **secondi**, obblighi di raccolta separata presso i locali dei punti vendita, debitamente assistiti da disposizioni di semplificazione⁴³.

Sotto il profilo applicativo, va poi rilevato che l'art. 10, D.Lgs. n. 205/2010, modificando e integrando l'art. 183, D.Lgs. n. 152/2006, definisce come **"produttore del prodotto"** potenzialmente sottoposto a questa nuova forma di responsabilità **«qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente**

⁴³ Si veda il XVII *considerando* della direttiva comunitaria, in base al quale *«i sistemi di raccolta dei rifiuti non gestiti su base professionale non dovrebbero essere soggetti a registrazione in quanto presentano rischi inferiori e contribuiscono alla raccolta differenziata dei rifiuti. Rappresentano esempi di tali sistemi la raccolta di rifiuti medicinali nelle farmacie, i sistemi di ritiro dei beni di consumo nei negozi e i sistemi di raccolta di rifiuti nelle collettività scolastiche»*.

sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti», adottando, pertanto, una **formula molto ampia**, ulteriormente diversa da quella contenuta in altre normative di settore e tale da porre, se non opportunamente specificata in sede attuativa, problematiche interpretative in merito alle diverse fattispecie riscontrabili sul mercato (si pensi, ad esempio, alle cosiddette "**private labels**").⁴⁴ Interessante, da ultimo, notare che l'art. 178-*bis*, legittima l'introduzione, in sede di attuazione, di una **responsabilità finanziaria dei distributori**, concorrente rispetto a quella dei produttori, non prevista in sede comunitaria, dove, anzi, sono generalmente posti a carico dei produttori anche i costi di raccolta (oltre che quelli del successivo ritiro e trattamento) dei rifiuti, lasciati invece a carico dei comuni e dei distributori dalle normative italiane in materia di RAEE e RiPA.

Da quanto esposto, in definitiva, ben si intende che il legislatore comunitario non ha introdotto un obbligo effettivo a carico degli Stati membri di applicare il principio della responsabilità estesa del produttore: si parla solo di possibilità (= **discrezionalità**) di introdurre misure volte ad assicurare che il produttore sia soggetto ad una responsabilità estesa.

Ed è forse proprio questo il "limite" della norma evidenziato da una buona parte della dottrina, sottolineandone la natura eminentemente programmatica. In pratica, data l'ampia discrezionalità concessa al legislatore nazionale, il principio potrebbe anche rimanere inattuato. E ciò può tranquillamente affermarsi anche nei confronti della previsione di cui all'art. 178-*bis*, TUA, così come formulato dall'art. 3 del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

22. La disciplina dei titoli abilitativi

Il regime amministrativo finalizzato al controllo degli impianti e delle attività di gestione dei rifiuti contempla tre diversi procedimenti:

- 1) le *autorizzazioni*
- 2) le *comunicazioni*
- 3) le *iscrizioni* in appositi Albi.

⁴⁴ Prodotti o servizi solitamente realizzati o forniti da società terze (fornitore di marca industriale o terzista vera e propria) e venduti con il marchio della società che vende/offre il prodotto/servizio (Distributore) (Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/Private_label).

Il procedimento autorizzatorio degli impianti di smaltimento risulta costruito in modo uniforme nei confronti di qualsiasi tipologia di rifiuto, qualora tale adempimento sia richiesto dalla legge (art. 208, D.Lgs. n. 152/2006) e ferma restando l'applicazione della normativa nazionale di attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, per gli impianti rientranti nel campo di applicazione della medesima, con particolare riferimento al nuovo Titolo III-*bis* della Parte II del T.U.A. che oggi integra le disposizioni prima contenute nell'abrogato decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (comma 2).

Il procedimento autorizzatorio è articolato in fasi amministrative distinte:

- a) localizzazione dell'impianto
- b) approvazione del progetto
- c) autorizzazione alla costruzione dell'impianto
- d) autorizzazione all'esercizio.

Le prime tre sono contestuali, l'ultima assume valenza giuridica autonoma, anche se può essere considerata in un unico procedimento con le altre (art. 210).

Ai suddetti provvedimenti accedono ulteriori fasi, quali comunicazioni, iscrizioni, registrazioni.

Il regime amministrativo degli impianti di gestione dei rifiuti risulta pertanto differenziato in *autorizzazione preventiva* ed in *comunicazione all'autorità*; quest'ultima **procedura semplificata** si applica agli impianti ed alle attività di recupero dei rifiuti individuati in conformità alle apposite norme tecniche.

Sono dettate disposizioni differenziate a seconda del fatto che le attività di smaltimento o di recupero siano effettuate in proprio o in conto terzi, vale a dire da ditte che svolgano come attività imprenditoriale la gestione dei rifiuti prodotti da altri (compresa la gestione meramente commerciale: art. 212).

Il D.Lgs. n. 205/2010, apporta alcune modifiche "puntuali" alla disciplina sul regime autorizzatorio cosiddetto "ordinario" degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti incentrato, come è noto, sugli articoli 208 e seguenti del D.Lgs. n. 152/2006.

In particolare, i temi affrontati sono:⁴⁵

⁴⁵ V., per i commenti che seguono, il contributo di Martelli, *Le novità sulle autorizzazioni per gli impianti di trattamento*, in *Ambiente & Sicurezza*, n. 2/2011, p. 37 ss..

a) autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art.22, D.Lgs. n. 205/2010 - art. 208, D.Lgs. n. 152/2006);

b) rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale (art.23, D.Lgs. n. 205/2010 - art. 209, D.Lgs. n. 152/2006);

c) autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione (art. 24, D.Lgs. n. 205/2010 - art. 211, D.Lgs. n. 152/2006).

23. Autorizzazione unica per i nuovi impianti

Con riferimento, anzitutto, all'autorizzazione "unica" di cui all'art. 208, l'**art. 22, D.Lgs. n. 205/2010**, introduce alcune novità di carattere procedurale:

a) il preavviso di venti giorni per consentire la partecipazione alla conferenza di servizi dev'essere ora assicurato non soltanto al richiedente l'autorizzazione, ma anche ai responsabili degli uffici regionali e ai rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali;

b) sono espressamente chiamati a partecipare alla conferenza di servizi i soli rappresentanti degli enti locali «*sul cui territorio è realizzato l'impianto*». In precedenza, la norma si riferiva più genericamente agli enti locali «*interessati*». La nuova formulazione della disposizione ha evidentemente lo scopo di circoscrivere la partecipazione ai soli enti locali individuabili agevolmente, al fine di scongiurare eccessivi "aggravamenti" del procedimento e tentare di abbassare l'elevato grado di conflittualità spesso riscontrabile rispetto alla realizzazione degli impianti in questione. Essa non appare, tuttavia, pienamente rispondente ai principi desumibili dalla *Convenzione di Aarhus del 1998* e dalle normative comunitarie di attuazione, volti ad assicurare la più ampia partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale.

Va detto, peraltro, che l'intervento nel procedimento degli enti locali diversi da quelli sul cui territorio è realizzato l'impianto potrebbe essere ammesso caso per caso in base alla legge n. 241/1990. Si segnala che, in sede di confronto con la Conferenza unificata sullo schema di decreto, era emersa la proposta di far riferimento agli enti locali «*limitrofi*», allo scopo di allargare il novero delle amministrazioni ammesse a partecipare; questa formula che appare intermedia fra

quella nuova e quella, precedente, di enti locali «*interessati*» è stata poi abbandonata a vantaggio di quella, più restrittiva, sopra riportata;

c) la decisione della conferenza di servizi deve essere assunta **a maggioranza** (non viene riproposta la formula precedente «*in caso di decisione a maggioranza*»);

d) la motivazione (soltanto «*adeguata*» e non più anche «*analitica*») rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza deve ora essere inserita nelle «*relative determinazioni*» della conferenza stessa, e non più nella delibera di adozione della conferenza di servizi (la modifica intende forse adeguare la disciplina specifica della conferenza di servizi sui procedimenti di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti a quella dell'art. 14-ter, legge 241/1990, il cui comma 9 è stato soppresso dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78);

e) scompaiono, fra gli elementi che la conferenza di servizi deve acquisire, quelli relativi alla compatibilità del progetto «*con le esigenze ambientali e territoriali*»;

f) nel comma 10 relativo all'esercizio del potere sostitutivo nel caso di mancata conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, da parte dell'autorità competente, entro i termini previsti dal comma 8 viene inserito un nuovo inciso: «*ferma restando la valutazione delle eventuali responsabilità ai sensi della normativa vigente* » che evoca evidentemente le nuove disposizioni in materia di danno da ritardo della PA (qui, ritardo nella conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica) contemplate nella legge n. 241/1990 (nuovo art. 2-bis) nel codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs. n. 104/2010 (art. 30);

g) si sostituisce, fra le prescrizioni, il riferimento ai tipi e ai quantitativi di rifiuti «*da smaltire o da recuperare*» con quello ai rifiuti «*che possono essere trattati*», conformemente alla nuova definizione di «*trattamento*» inserita nell'art. 183, D.Lgs. n. 205/2010;

h) secondo la nuova formulazione della lettera f) del comma 11, l'autorizzazione non deve più contemplare «*le prescrizioni per le operazioni di messa in sicurezza, chiusura dell'impianto e ripristino del sito*», ma «*le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi a essa successivi che si rivelino necessarie*».

Questa modifica, che ricopia pedissequamente l'art. 23, direttiva 2008/98/CE, intende, evidentemente, negare qualsiasi "automatismo" fra la chiusura dell'impianto e il ripristino del sito, che in certi casi potrebbe infatti rivelarsi non necessario; sarà interessante verificare se la giurisprudenza riterrà le autorità competenti legittimate a richiedere sempre ai titolari degli impianti, al momento della chiusura, l'effettuazione di analisi volte a verificare l'eventuale stato di contaminazione del sito ai sensi e per gli effetti della normativa sulle bonifiche contenuta nella medesima Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, anche in assenza di qualsivoglia elemento che lo faccia presumere [la direttiva non lo prevede, ovviamente, perché non esiste, a livello europeo, un'analoga disciplina; tuttavia, sul punto si veda il richiamo contenuto oggi nell'art. 28, paragrafo 4, lettera d), direttiva 2008/98/CE];

i) si aggiunge un nuovo comma 11-bis, in forza del quale le autorizzazioni concernenti l'incenerimento o il co-incenerimento con recupero di energia dovranno essere *«subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili»*; l'opportuno richiamo al **concetto di BAT** conferma la tendenza del legislatore a estenderne progressivamente l'ambito di applicazione quale parametro di riferimento obbligatorio e comune alle autorità pubbliche e agli operatori privati a tutti i settori del diritto dell'ambiente (mentre, inizialmente, era circoscritto a quelli delle attività IPPC e delle emissioni in atmosfera);

l) nel comma 12 viene inserito un accenno al necessario *«rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241/1990»* nel caso di modifica d'ufficio delle prescrizioni dell'autorizzazione prima del termine di scadenza della stessa; si ritiene che esso debba essere riferito, anzitutto, alla comunicazione di avvio del procedimento, nonché alle garanzie di partecipazione procedimentale (non è chiaro se, in questo caso, debbano applicarsi le disposizioni della legge n. 241/1990 o se esse debbano essere coordinate con quelle dettate dallo stesso art. 208, D.Lgs. n. 152/2006, per il rilascio dell'autorizzazione relativa a un nuovo impianto o a una variante sostanziale, facendo prevalere, in caso di differenze, queste ultime in forza del principio di specialità).

I nuovi commi 17-*bis*, 17-*ter* e 18 adeguano, invece, le forme di comunicazione e pubblicità delle autorizzazioni in esame e degli incidenti sulla stessa (prima contenute nell'art. 212, comma 23, D.Lgs. n. 152/2006, abrogato dal D.Lgs. n. 205/2010) ai nuovi strumenti informatici (**catasto telematico**).

Si tratta di strumenti che, ove correttamente implementati, potranno fornire un servizio molto utile alle imprese, spesso di fatto impossibilitate a verificare tempestivamente se l'autorizzazione di un impianto sia stata, ad esempio, sospesa o revocata, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo sanzionatorio nel caso si seguiti a conferire a esso i rifiuti.

24. Certificazione ambientale e rinnovo delle autorizzazioni

Le modifiche apportate all'art. 209, hanno essenzialmente lo scopo di adeguarne il testo alle intervenute modiche normative. Ci si riferisce, innanzitutto, al nuovo **regolamento CE n. 1221/2009, in materia di EMAS** (che ha sostituito il regolamento CE n. 761/2001). A questo riguardo si segnala, però, che nel comma 1 scompaiono il richiamo al sistema Ecolabel (oggi disciplinato dal regolamento CE n. 66/2010) e forse per una svista (dal medesimo comma non è stato, infatti, espunto l'accenno anche alle imprese di cui all'art. 212) al «*nuovo certificato di iscrizione*» all'Albo gestori ambientali.

Si adegua, inoltre, il riferimento alla normativa in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (AIA) alla riforma di cui al recente D.Lgs. n. 128/2010, che, come è noto, ha abrogato il D.Lgs. n. 59/2005 e ha inserito la relativa disciplina nella Parte II dello stesso D.Lgs. n. 152/2006 (peraltro, è errato il richiamo al Titolo II-*bis*; si tratta, invece, del nuovo Titolo III-*bis*).⁴⁶

Gli ultimi due commi dell'art. 209 (tra cui il nuovo comma 7-*bis*) aggiornano la disciplina alle competenze spettanti oggi all'ISPRA e le forme di comunicazione e pubblicità dei titoli abilitativi di cui all'articolo in questione allo strumento del Catasto telematico.

25. Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione

⁴⁶ Per un commento all'integrazione nel T.U.A. del D.Lgs. n. 59/2005, operata dal D.Lgs. 128/2010, mi permetto di rinviare al contributo di Scarcella, *L'autorizzazione integrata entra nel testo unico*, in *Guida al dir.*, fasc. 7, 2010, p. 22 ss.

Marginali, invece, appaiono le modifiche apportate all'art. 211, D.Lgs. n. 152/2006, fra

cui si evidenzia la sostituzione del termine «*Ministro*» con il termine di «*Ministero*» (comma 4). Sotto il profilo sistematico, questa modifica appare in linea con l'art. 268 dello stesso decreto (in materia di autorizzazione alle emissioni in atmosfera delle piattaforme *offshore*), ma differisce dall'art. 7 (relativo a VIA, VAS e AIA di competenza statale).

Si segnala, infine, che il D.Lgs. n. 205/2010 dispone l'abrogazione degli articoli 210 («*autorizzazioni in ipotesi particolari*») e del comma 2 dell'art. 213 (sul raccordo fra l'autorizzazione integrata ambientale e le autorizzazioni di cui agli articoli 208 e seguenti, oggi disciplinato dal Titolo III-*bis* della Parte II) del D.Lgs. n. 152/2006.

26. Le procedure semplificate: comunicazioni, iscrizioni, registrazioni

Il T.U.A. contiene, poi, una disciplina semplificata con riferimento a determinate categorie di attività di gestione di rifiuti per le quali non è richiesta la sottoposizione all'ordinario regime autorizzatorio.

Si tratta di quelle attività per il cui esercizio è sufficiente, secondo il legislatore, una mera **comunicazione**, ovvero l'**iscrizione** ad un apposito Albo (l'Albo nazionale dei gestori ambientali) o, infine, la **registrazione** ad un sistema certificato di gestione ambientale (c.d. EMAS).

Si tratta, in altri termini, delle attività soggette alle **procedure semplificate**, disciplinate dal capo V (si noti, peraltro, che il regime delle iscrizioni è disciplinato dall'art. 212, anche se la sua collocazione sistematica opportuna avrebbe dovuto essere nel capo V).

In generale, delle procedure semplificate se ne occupa l'art. 214 T.U.A., rubricato **Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate**.

Deve, anzitutto, ricordarsi la generale applicabilità delle disposizioni relative alle attività private sottoposte alla disciplina di denuncia di inizio attività (artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241) alle denunce, alle comunicazioni e alle domande disciplinate dal capo V in quanto compatibili (comma 8).

Si applicano, altresì, le disposizioni sanzionatorie di cui all'art. 21 della legge n. 241 del 1990 in caso di mendaci dichiarazioni. A condizione che siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 216, **l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapresa decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia.**

Gli artt. 27, 28, 29 e 30 del D.Lgs. n. 205/2010 (c.d. quarto correttivo al T.U.A.) modificano in più punti l'intero capo V del Titolo I della parte quarta del Codice relativo alle procedure semplificate, costituito dagli artt. 214, 215 e 216.

In particolare, **l'art. 214 viene completamente riscritto**, ad opera dell'art. 27 del D.Lgs. n. 205/2010.

Oltre ad una serie di modifiche puntuali volte ad aggiornare i riferimenti normativi o a correggere errori materiali, **le uniche modifiche degne di nota** apportate all'art. 214 sono le seguenti:

- 1) il nuovo comma 6 modifica il previgente comma 7 prevedendo che il **versamento annuale** dovuto per la tenuta, da parte delle province, dei registri di cui agli artt. 215, comma 3, e 216, comma 3, e per l'effettuazione dei controlli periodici, debba essere effettuato **alla Provincia territorialmente competente** e non invece, come prevedeva il testo previgente, alla Sezione regionale dell'Albo. La determinazione dell'ammontare del versamento viene poi demandata ad apposito decreto interministeriale (vedi *infra*). Si ricorda che i registri citati sono quelli in cui le province iscrivono le comunicazioni di inizio attività di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi (**art. 215, comma 3**) e di recupero di rifiuti (**art. 216, comma 3**);
- 2) vengono introdotti – come sottolinea la *Relazione illustrativa* – **oneri informativi di competenza delle province** al fine di implementare e rendere efficace il Catasto telematico dei rifiuti di cui all'art. 189 del Codice. Il nuovo comma 9, infatti, impone alle province di **comunicare al Catasto dei rifiuti, attraverso il Catasto telematico** e secondo gli standard concordati con ISPRA, che cura l'inserimento in un elenco nazionale, accessibile al pubblico, una serie di **dati identificativi delle imprese iscritte nei registri provinciali** di cui agli articoli 215, comma 3, e 216, comma 3 **e dell'attività svolta** (quindi anche delle tipologie e quantità di rifiuti trattati) dalle imprese medesime:

- a) ragione sociale;
- b) sede legale dell'impresa;
- c) sede dell'impianto;
- d) tipologia di rifiuti oggetto dell'attività di gestione;
- e) relative quantità;
- f) attività di gestione;
- g) data di iscrizione nei registri di cui agli articoli 215, comma 3, e 216, comma 3.

Sin qui le vere novità.

Resta ferma, invece, per il resto, la disciplina previgente, sostanzialmente ribadita dal quarto correttivo.

A tal proposito, quindi, **regola generale** è quella, fissata dal comma 1, secondo cui le procedure semplificate devono garantire in ogni caso un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci, ai sensi e nel rispetto di quanto disposto dall'art. 177, comma 4.

Si demanda, quindi, ad appositi decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, della salute (e, per i rifiuti agricoli e le attività che generano i fertilizzanti, con il Ministro delle politiche agricole e forestali), il compito di adottare per ciascun tipo di attività le norme, che fissano i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta del T.U.A. sono sottoposte alle procedure semplificate di cui agli artt. 215 e 216.

Con la medesima procedura si provvede, inoltre, all'aggiornamento delle predette norme tecniche e condizioni (comma 2). **Sino all'adozione dei decreti di cui sopra, relativamente alle attività di recupero, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai DD.MM. 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002, n. 161.**

L'adozione delle norme e delle condizioni di cui sopra deve riguardare, in primo luogo, i rifiuti indicati nella lista verde di cui all'Allegato III del regolamento (CE), n. 1013/2006 (comma 5).

Le norme e le condizioni di cui sopra e le procedure semplificate **devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti ed i procedimenti e metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo**

e da non recare pregiudizio all'ambiente. In particolare, ferma restando la disciplina del D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133 in attuazione della direttiva 2000/78/CE in materia di incenerimento dei rifiuti, per accedere alle procedure semplificate, **le attività di trattamento termico e di recupero energetico devono, inoltre, rispettare le seguenti condizioni:** a) siano utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee; b) i limiti di emissione non siano superiori a quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento e co-incenerimento dei rifiuti dalla normativa vigente, con particolare riferimento al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133; c) sia garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile calcolata su base annuale; d) siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui agli artt. 215, commi 1 e 2, e 216, commi 1, 2 e 3.

La costruzione di **impianti che recuperano rifiuti** nel rispetto delle condizioni, delle prescrizioni e delle norme tecniche di cui sopra è disciplinata dalla normativa nazionale e comunitaria in materia di qualità dell'aria e di inquinamento atmosferico da impianti industriali e dalle altre disposizioni che regolano la costruzione di impianti industriali. **L'autorizzazione all'esercizio nei predetti impianti di operazioni di recupero di rifiuti non individuati ai sensi del presente articolo resta comunque sottoposta alle disposizioni di cui agli artt. 208, 209 e 211.**

Con uno o più decreti, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dello sviluppo economico, sono individuate le condizioni alle quali l'utilizzo di un combustibile alternativo, in parziale sostituzione dei combustibili fossili tradizionali, in impianti soggetti al regime di cui al Titolo III-bis della Parte II, dotati di certificazione di qualità ambientale, **sia da qualificarsi, ad ogni effetto, come modifica non sostanziale.** I predetti decreti possono stabilire, nel rispetto dell'art. 177, comma 4, le opportune modalità di integrazione ed unificazione delle procedure, anche presupposte, per l'aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale, con effetto di assorbimento e sostituzione di ogni altro prescritto atto di assenso. Alle strutture eventualmente necessarie, ivi incluse quelle per lo stoccaggio e l'alimentazione del

combustibile alternativo, realizzate nell'ambito del sito dello stabilimento, qualora non già autorizzate ai sensi del precedente periodo, **si applica il regime degli interventi edilizi eseguibili in base a semplice denuncia di inizio attività ex artt. 22 e 23 del T.U. edilizia** (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, con disposizione di dubbio collocamento sistematico, introduce nel capo V un nuovo art. **214-bis** (rubricato Sgombero della neve) a termini del quale l'attività di **sgombero della neve** effettuata dalle pubbliche amministrazioni o da loro delegati, dai concessionari di reti infrastrutturali o infrastrutture **non costituisce detenzione** ai fini della definizione di rifiuto (lett. a), comma 1, art. 183).

27. In particolare, le comunicazioni

Le comunicazioni sono atti del privato ai quali la legge attribuisce una efficacia legittimante allo svolgimento di operazioni di recupero (o anche di autosmaltimento), sussistendo alcuni requisiti oggettivi e soggettivi.

I requisiti **oggettivi** sono i seguenti:

- 1) la comunicazione deve avvenire almeno 90 giorni prima di intraprendere l'attività;
- 2) i rifiuti devono risultare negli elenchi dei materiali destinati al recupero;
- 3) le attività di recupero devono essere conformi a quelle contemplate nell'Allegato C del T.U.A.;
- 4) devono essere osservate le norme tecniche e le prescrizioni generali dettate dal D.M. 5 febbraio 1998;
- 5) l'eventuale impianto di recupero deve essere munito delle autorizzazioni necessarie.

Quanto al requisito **soggettivo** richiesto, il T.U.A. richiede l'idoneità tecnica e la capacità finanziaria previsti dalla normativa statale e regionale.

Al ricorrere di tali elementi, come già anticipato nel paragrafo che precede, la notifica assume efficacia abilitativa (ai sensi dell'art. 19, L. n. 241/1990).

Il regime semplificato delle comunicazioni è contemplato dal T.U.A.:

- 1) per le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi (c.d. **autosmaltimento**: art. 215);

2) per l'esercizio delle **operazioni di recupero dei rifiuti**, pericolosi e non pericolosi (art. 216).

Quanto alle **prime**, possono essere intraprese **decorsi novanta giorni** dalla comunicazione di inizio di attività alla **provincia territorialmente competente** (comma 1, così modificato dall'art. 2, comma 33, D.Lgs. n. 4 del 2008; successivamente, dall'art. 29 del D.Lgs. n. 205 del 2010) e non più (come prevedeva l'originaria versione del D.Lgs. n. 152/2006) alla Sezione Regionale dell'Albo nazionale dei gestori ambientali (viene ad essere così riallineata la disciplina a quella dell'abrogato art. 33, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997).

La comunicazione deve essere **rinnovata ogni cinque anni e, comunque, in caso di modifica sostanziale delle operazioni di autosmaltimento** (art. 216, comma 5).

La Provincia competente provvede all'iscrizione delle imprese in regime di comunicazione, verifica d'ufficio la sussistenza dei requisiti (comma 3). A tal fine, alla comunicazione di inizio di attività, a firma del legale rappresentante dell'impresa, è allegata **una relazione** dalla quale deve risultare: a) il rispetto delle condizioni e delle norme tecniche e prescrizioni specifiche; b) il rispetto delle norme tecniche di sicurezza e delle procedure autorizzative previste dalla normativa vigente. Le norme tecniche prevedono in particolare:

- a) il tipo, la quantità e le caratteristiche dei rifiuti da smaltire;
- b) il ciclo di provenienza dei rifiuti;
- c) le condizioni per la realizzazione e l'esercizio degli impianti;
- d) le caratteristiche dell'impianto di smaltimento;
- e) la qualità delle emissioni e degli scarichi idrici nell'ambiente.

Qualora la Provincia competente accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di legge, **dispone con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività**, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione (comma 4, così modificato dall'art. 2, comma 35, D.Lgs. n. 4 del 2008).

Restano, invece, **sempre sottoposte alle disposizioni che prevedono come titolo abilitativo l'autorizzazione le attività di autosmaltimento di rifiuti pericolosi e la discarica di rifiuti** (comma 6).

L'unica modifica all'art. 215, prevista dall'art. 27 del D.Lgs. n. 205 del 2010 (c.d. quarto correttivo), consiste, da un lato, nella soppressione dell'inciso entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione stessa, cui il previgente comma 1 condizionava l'inizio dell'attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi (**sicchè, dopo il quarto correttivo del 2010, le operazioni possono essere svolte semplicemente decorsi 90 gg. dalla comunicazione**); in secondo luogo, l'altra parte della modifica consiste nell'integrazione dei requisiti per l'accesso alle procedure semplificate per l'autosmaltimento di rifiuti non pericolosi, al fine di prescrivere, in aggiunta a quanto già previsto dal testo vigente, che siano **tenute in considerazione le migliori tecniche disponibili**.

Tale modifica recepisce quanto previsto dal paragrafo 1 dell'art. 25 della direttiva 2008/98/CE.

Il regime della comunicazione è previsto poi – come già visto – per l'esercizio delle **operazioni di recupero dei rifiuti**, pericolosi e non pericolosi (art. 216).⁴⁷

Prima di analizzarne la disciplina, occorre segnalare che anche tale norma è stata oggetto di modifica per effetto del novellato D.Lgs. n. 205 del 2010 (c.d. quarto correttivo). Per quanto riguarda l'art. 216, si noti che **l'intervento di modifica ha carattere unicamente abrogatorio**.

I nuovi commi 7, 8-bis e 8-ter previsti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 205/2010 sono infatti identici, rispettivamente, ai previgenti commi 11, 13 e 14.

Pertanto l'unica rilevante differenza rispetto al testo vigente è data dall'**abrogazione dei previgenti commi 7 e 8** recanti le seguenti disposizioni:

a) il previgente comma 7 prevedeva la **non applicazione delle procedure semplificate previste dall'art. 216 alle attività di recupero dei rifiuti urbani**, salvo alcune eccezioni.

⁴⁷ Di recente, la Corte ha affermato che è configurabile la responsabilità penale del titolare dell'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni di recupero dei rifiuti prodotti da terzi nel caso di inosservanza delle relative prescrizioni (art. 256, comma quarto, D.Lgs. n. 152 del 2006), pur se l'attività di recupero sia gestita direttamente dal terzo (Sez. 3, 14/02/2011, n. 5346, *inedita*, con nota di Scarcella, *Responsabilità diretta anche se il recupero rifiuti è "conto terzi"*, su www.quodianoipsoa.it).

Tale abrogazione sembra quindi **estendere l'applicazione delle procedure semplificate a tutte le attività di recupero dei rifiuti urbani;**

b) il previgente comma 8 prevedeva l'**emanazione di apposito decreto interministeriale** (mai avvenuta, nonostante il termine concesso sia scaduto da più di 4 anni) volto alla determinazione di modalità, condizioni e misure relative alla concessione di **incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative vigenti a favore del riciclaggio e recupero dei rifiuti.**

Così riassunte le novità introdotte dal D.Lgs. n. 205 del 2010, è possibile di seguito sintetizzare la disciplina prevista dall'art. 216 per le operazioni di recupero.

Regola generale è che l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso **decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività** alla provincia territorialmente competente, purchè siano rispettate apposite condizioni e norme tecniche che, in relazione a ciascun tipo di attività, prevedono in particolare:

a) per i rifiuti **non pericolosi**:

- 1) le quantità massime impiegabili;
- 2) la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti utilizzabili nonché le condizioni specifiche alle quali le attività medesime sono sottoposte alla disciplina prevista dal presente articolo;
- 3) le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione ai tipi o alle quantità dei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente;

b) per i **rifiuti pericolosi**:

- 1) le quantità massime impiegabili;
- 2) la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti;
- 3) le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto ed al tipo di attività e di impianto utilizzato, anche in relazione alle altre emissioni presenti in sito;
- 4) gli altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero;
- 5) le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione al tipo ed alle quantità di sostanze pericolose contenute nei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi

siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

Le **operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi** individuati ai sensi dell'art. 216 sono, però, sottoposte alle procedure semplificate di comunicazione di inizio di attività **solo se effettuate presso l'impianto dove avvengono le operazioni di riciclaggio e di recupero** previste ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C alla parte quarta del T.U.A. (comma 8-bis).

Inoltre, **le norme tecniche di cui sopra devono stabilire le caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva di rifiuti non pericolosi non localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero** individuate ai punti da R1 a R9 dell'Allegato C alla parte quarta del T.U.A., **nonché le modalità di stoccaggio e i termini massimi entro i quali i rifiuti devono essere avviati alle predette operazioni** (comma 8-ter).

La provincia **iscrive in un apposito registro** le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività e, entro il predetto termine (gg. 90), **verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti**.

A tal fine, alla comunicazione di inizio di attività, a firma del legale rappresentante dell'impresa, è **allegata una relazione** dalla quale risulti:

- a) il rispetto delle norme tecniche e delle condizioni specifiche di cui al comma 1;
- b) il possesso dei requisiti soggettivi richiesti per la gestione dei rifiuti;
- c) le attività di recupero che si intendono svolgere;
- d) lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, nonché l'utilizzo di eventuali impianti mobili;
- e) le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

La provincia, **qualora accerti il mancato rispetto** delle norme tecniche e delle condizioni di cui sopra, dispone, con provvedimento motivato, il **divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività**, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione.

La comunicazione deve essere **rinnovata ogni cinque anni e comunque in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero** (comma 5).

La legge, poi, prevede espressamente (comma 6) che **la procedura semplificata prevista dall'art. 216** per le operazioni di recupero, **sostituisce**, limitatamente alle variazioni qualitative e quantitative delle emissioni determinate dai rifiuti individuati dalle norme tecniche di cui sopra che già fissano i limiti di emissione in relazione alle attività di recupero degli stessi, **l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti (art. 269) in caso di modifica sostanziale dell'impianto.**

Il nuovo testo dell'art. 216, come novellato dal D.Lgs. n. 205 del 2010, contempla poi **la concessione di incentivi finanziari a favore dell'utilizzazione dei rifiuti in via prioritaria in operazioni di riciclaggio e di recupero per ottenere materie, sostanze, oggetti, nonché come combustibile per produrre energia elettrica**, tenuto anche conto del prevalente interesse pubblico al recupero energetico nelle centrali elettriche di rifiuti urbani sottoposti a preventive operazioni di trattamento finalizzate alla produzione di combustibile da rifiuti e di quanto previsto dal D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e successive modificazioni, nonché dalla direttiva 2009/28/CE e dalle relative disposizioni di recepimento. A tal fine, si demanda al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, il compito di determinare modalità, condizioni e misure per la concessione di tali incentivi, fissando un termine di gg. 60 dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Detto termine non è stato rispettato, non essendosi ancora provveduto in tal senso.

Il regime semplificato, tuttavia, **non può trovare applicazione nel caso in cui i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo al recupero**: in tal caso, infatti, il legislatore (comma 7) prevede l'applicazione integrale delle norme ordinarie per il recupero e lo smaltimento.

28. In particolare, le registrazioni

Al fine di attuare il principio della semplificazione delle procedure amministrative per le imprese che hanno ottenuto la registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS, la legge 23 marzo 2001, n. 93 (*"Disposizioni in campo ambientale"*, in vigore dal 19 aprile 2001) aveva introdotto all'art. 18 D.Lgs. n. 22/1997 un meccanismo di autocertificazione imperniato sulla facoltà (e non

obbligo) per tali imprese di sostituire la richiesta di iscrizione all'Albo prevista dal D.Lgs. n. 22/1997 con un'autocertificazione resa alle competenti autorità.

Il nuovo T.U. ambientale riconferma la validità di tale particolare procedura disciplinando in maniera assolutamente identica il *"Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale"* (art. 209).

L'art. 22 del D.Lgs. n. 205/2010 (c.d. quarto correttivo) reca peraltro alcune modifiche all'art. 209, il quale disciplina il **rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale**, eliminando riferimenti non più attuali e aggiornando i rinvii alla normativa comunitaria in materia di certificazioni.

Si ricorda che, ai sensi del comma 1, per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo, le imprese che risultino registrate a un sistema comunitario di ecogestione e audit (Emas) possono sostituire tali autorizzazioni con l'**autocertificazione** resa alle autorità competenti, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Tale autocertificazione deve essere accompagnata:

- a) da una denuncia di prosecuzione delle attività attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e degli impianti alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata una certificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste;
- b) da una copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit, che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE o certificati Uni En Iso 14001.

Tale autocertificazione con i relativi documenti accompagnatori (la cui efficacia è fissata in 6 mesi successivi alla data di scadenza a qualsiasi titolo avvenuta della validità della registrazione ottenuta ai sensi del predetto regolamento CEE) **sostituisce a tutti gli effetti il nuovo certificato di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali** ed all'esercizio delle attività previste dal D.Lgs.

n. 152/2006, applicandosi alle stesse, in quanto compatibili, le disposizioni dettate dal D.P.R. n. 300/1992 e dalla legge n. 241/1990.

La **difformità rispetto a quanto previsto dalle procedure dettate costituisce reato** e comporta l'applicazione delle sanzioni penali previste dall'art. 483 c.p. (salva l'applicazione delle sanzioni specifiche e salvo che il fatto non costituisca più grave reato) nei confronti di chiunque abbia sottoscritto l'autocertificazione e i relativi documenti accompagnatori.

Il comma 6 del nuovo art. 209, nel tentativo di coordinare la nuova disciplina introdotta in sede di quarto correttivo a quella introdotta con il c.d. terzo correttivo (D.Lgs. n. 128/2010) fa salva l'applicazione del *titolo II-bis della parte seconda* del T.U.A., relativo alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, per gli impianti rientranti nel campo di applicazione del medesimo.

Il richiamo è, all'evidenza, errato, posto che a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 128/2010 – c.d. terzo correttivo al Codice – il riferimento al D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, ormai obsoleto, imponeva il rinvio alle norme in tema di A.I.A. ora confluite nel Tit. III-*bis* (e non II-*bis*, come erroneamente indicato nel comma 6) del Codice stesso.

L'attività di ISPRA, poi, come precisato dal novellato comma 7, è svolta nell'ambito delle competenze operative già proprie dell'Istituto, restando limitata ad operazioni di *data entry* e di tenuta di un archivio informatico.

29. In particolare, le iscrizioni

Il regime di iscrizione all'**Albo nazionale gestori ambientali** sostituisce quello di autorizzazione (art. 212, comma 5) nei casi previsti dall'art. 212, recentemente novellato dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (c.d. quarto correttivo al T.U.A.).

In particolare, ai sensi del comma 5 – in conformità a quanto stabilito dall'articolo 26 della direttiva 2008/98/CE – 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.⁴⁸

⁴⁸ Di recente, la Cassazione è intervenuta specificando che per il trasporto di rifiuti speciali non pericolosi ex art. 184, lett. b), D.Lgs n. 152/06, prodotti da terzi, (nella fattispecie, si trattava di terra da riempimento), la ditta in questione deve necessariamente iscriversi nell'Albo nazionale gestori

Sono **esonerati** dall'obbligo di iscrizione, **limitatamente all'attività di intermediazione e commercio** senza detenzione di rifiuti:

- i produttori che organizzano autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale ovvero che attestano sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, (articoli 221, comma 3, lettere a) e c) del Codice);
- i consorzi di cui all'articolo 223 e il consorzio nazionale imballaggi (art. 224);
- i produttori e importatori di pneumatici (art. 228);
- il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (art. 233); il Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (art. 234); il Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (art. 235); il Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (art. 236);
- i soggetti interessati dal D.Lgs. n. 188/2008 recante attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti;
- i soggetti interessati dal D.Lgs. n. 151/2005 sulla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti.

Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici ci cui al D.Lgs. 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 già effettuate alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010, rimangono efficaci fino alla loro naturale scadenza.

Resta ferma la disposizione (comma 6) che prevede **il rinnovo dell'iscrizione ogni cinque anni**, costituendo la stessa titolo per l'esercizio delle attività di

ambientali, come prescritto dall'art. 212, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006, altrimenti incorre nel reato di cui all'art. 256, D.Lgs. n. 152/06 (sez. III, 14 febbraio 2011, n. 5345, inedita, con nota di Bovino, *Per il trasporto di terra da riempimento costituente rifiuto speciale non pericoloso necessaria l'iscrizione all'Albo*, su *Sistema Ambiente & Sicurezza on line*, 2011).

raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti; per le altre attività, invece, l'iscrizione abilita allo svolgimento delle attività medesime.

Ai sensi del nuovo comma 7, **gli enti e le imprese** iscritti all'Albo per le attività di raccolta e trasporto **dei rifiuti pericolosi** sono **esonerati dall'obbligo di iscrizione** per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi a condizione che tale ultima attività **non comporti variazione della classe** per la quale le imprese sono iscritte.

Rispetto alla versione previgente del comma 9, **sono state eliminate le specificazioni di cui alle lett. a) e b)**: ciò, da un lato (lett. a), perché il nuovo testo del comma 5 non prevede più l'obbligo dell'iscrizione all'Albo per la gestione degli impianti di titolarità di terzi e degli impianti mobili – in quanto tale iscrizione è stata ritenuta una duplicazione dell'autorizzazione di cui agli artt. 208 e seguenti – e dall'altro (lett. b), perché il comma 11 del nuovo testo già dispone che le garanzie finanziarie da prestarsi a favore della Regione da parte delle imprese che si iscrivono all'Albo per l'attività di bonifica dei siti debbano essere prestate per ogni intervento di bonifica.

Il quarto correttivo conferma i contenuti del previgente comma 8, ribadendo **l'esonero dall'iscrizione all'Albo**:

a) per i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti;

b) per 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.

L'esonero è tuttavia subordinato alla condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

I medesimi soggetti, inoltre, **non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie** e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente **che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni**.

Con la comunicazione l'interessato attesta sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 241 del 1990: a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti; b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti; c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo; d) l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione di 50 euro rideterminabile ai sensi dell'art. 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.

L'iscrizione deve essere rinnovata ogni 10 anni e l'impresa è tenuta a comunicare ogni variazione intervenuta successivamente all'iscrizione.

Le iscrizioni effettuate entro il 14 aprile 2008 ai sensi e per gli effetti della normativa vigente a quella data, **dovranno essere aggiornate entro il 25 dicembre 2011.**

Il nuovo comma 9 prevede quindi che le imprese di cui sopra, tenute ad aderire al SISTRI, provvedono ad **installare su ciascun autoveicolo** utilizzato per la raccolta e il trasporto dei rifiuti un **dispositivo elettronico con la funzione di monitorare il percorso** effettuato dal medesimo, definito black box, secondo quanto già previsto dall'art. 3, comma 6, lettera c) del D.M. 17 dicembre 2009.

E' quindi stabilito che la **Sezione regionale dell'Albo proceda, in sede di prima applicazione entro il 25 febbraio 2011, alla sospensione d'ufficio dall'Albo degli autoveicoli per i quali non è stato adempiuto l'obbligo di cui al precedente periodo.**

In ogni caso, il legislatore pone un termine oltre il quale gli effetti sono irreversibili: **trascorsi tre mesi dalla sospensione** senza che l'obbligo di cui sopra sia stato adempiuto, **l'autoveicolo è di diritto e con effetto immediato cancellato dall'Albo.**

Ai sensi del nuovo comma 10, **l'iscrizione all'Albo** per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi nonché per l'attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti senza detenzione dei medesimi **è subordinata alla prestazione di idonee garanzie finanziarie** a favore dello Stato, garanzie che sono **ridotte del 50%** per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n.

1221/2009, e **del 40%** nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001.

In attesa che vengano emanati i decreti interministeriali che fisseranno importi e modalità per la prestazione delle idonee garanzie finanziarie, continuano ad applicarsi la modalità e gli importi previsti dal D.M. 8 ottobre 1996 G.U. n. 1 del 2 gennaio 1997), come modificato dal D.M. 23 aprile 1999 (G.U. n. 148 del 26 giugno 1999). Analogamente il comma 11, nel riprendere i contenuti del soppresso comma 9, prevede che **le imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto** devono prestare idonee garanzie finanziarie a favore della regione territorialmente competente per ogni intervento di bonifica nel rispetto dei criteri generali di cui all'art. 195, comma 2, lett. g).

Viene mantenuta la previsione contempla la riduzione delle predette garanzie del **50%** per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 761/2001, e del 40% nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001.

Viene, poi, disciplinata **l'attività delle imprese e degli operatori logistici** a cui sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto (comma 12).

La norma prevede **l'obbligo di iscrizione all'Albo** delle imprese e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermodale, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto, nel caso di trasporto navale, il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, è delegato dall'armatore o noleggiatore, che effettuano il trasporto, per gli adempimenti relativi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).

L'iscrizione deve essere **rinnovata ogni cinque anni e non è subordinata alla prestazione delle garanzie finanziarie.**

In merito alle **competenze**, il comma 13 riprende i contenuti dell'omologa previgente disposizione, prevedendo che l'iscrizione all'Albo ed i provvedimenti di sospensione, di revoca, di decadenza e di annullamento dell'iscrizione, nonché l'accettazione, la revoca e lo svincolo delle garanzie finanziarie che devono essere

prestate a favore dello Stato **sono deliberati dalla Sezione regionale dell'Albo della regione ove ha sede legale l'impresa interessata**, in base alla normativa vigente ed alle direttive emesse dal Comitato nazionale. Analogamente, il comma 14, prevede la ricorribilità dei provvedimenti delle Sezioni regionali dell'Albo al Comitato nazionale dell'Albo; il ricorso da parte degli interessati deve essere però proposto **nel termine di decadenza di trenta giorni** dalla notifica dei provvedimenti stessi.

Si segnala che l'art. 212, comma 15, prevede che con **decreto** del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, di **concerto** con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il parere del Comitato nazionale, da emanare entro **novanta giorni** dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, sono definite le **attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo**, i **requisiti tecnici e finanziari delle imprese**, i **requisiti dei responsabili tecnici** delle medesime, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione. Nelle more dell'emanazione dei decreti di cui sopra, continuano ad applicarsi le disposizioni disciplinanti l'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti vigenti alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, la cui abrogazione è differita al momento della pubblicazione dei suddetti decreti. Seguono, poi, disposizioni riguardanti le coperture dei costi derivanti dal funzionamento del Comitato nazionale e delle sezioni regionali (comma 17) e l'entità dei compensi da corrispondere ai componenti del Comitato nazionale e delle sezioni regionali (comma 18).

Sono, poi, **abrogati i commi da 20 a 28**.

Infine, assolutamente opportuna è la previsione contemplata dal comma 19 che risolve, con interpretazione autentica la querelle circa **l'applicabilità della nuova disciplina in materia di SCIA alle domande di iscrizione all'Albo**.

Come si ricorderà, già il Ministero era intervenuto per chiarire che, a seguito dell'introduzione, da parte del comma 4-*bis* dell'art. 49, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, della segnalazione certificata di inizio attività - Scia in luogo della Dia, tale disciplina non trovasse applicazione per la comunicazione alle procedure semplificate (art. 214).

Il nuovo comma 19 inserito nel testo dell'art. 212, in particolare, ribadisce, con riferimento alla procedura di iscrizione all'Albo, che la disciplina regolamentare dei casi in cui, ai sensi degli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, l'esercizio di un'attività privata può essere intrapreso sulla base della denuncia di inizio dell'attività **non si applica alle domande di iscrizione e agli atti di competenza dell'Albo.**

30. Il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) alla luce del 4° correttivo al T.U.A.

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti era stata inizialmente prevista dall'art. 1, comma 1116, della legge n. 296/2006, (finanziaria 2007).

Nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, peraltro, era stato inserito un comma 3-bis all'art. 189 che aveva previsto la *istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del Mud, da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente.*

A tale prescrizione era stata data attuazione mediante il **D.M. (Ambiente) 17 dicembre 2009** con cui erano state dettate le norme relative al funzionamento del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti meglio noto con l'acronimo **Sistri**.

Il Sistri obbliga i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti speciali a trasmettere in via telematica ad un sistema informatico centrale tutte le informazioni relative alle operazioni svolte ed a tracciare il trasporto dei beni a fine vita mediante l'adozione di un sistema di rilevamento satellitare.

Il D.M. 17 dicembre 2009 era stato a stretto giro, una prima volta, modificato dalle norme recate dal successivo **D.M. (Ambiente) 15 febbraio 2010** (e ciò sia per prorogare i termini troppo stretti entro cui gli operatori del settore dovevano aderire al sistema, sia per introdurre degli aggiustamenti al nuovo meccanismo in partenza), poi (ri)modificato dal **D.M. (Ambiente) 9 luglio 2010** (in vigore dal 14 luglio 2010), che apportava modifiche ed integrazioni al D.M. 17 dicembre 2009.

Ultima modifica, in ordine cronologico, era stata quella introdotta con il **D.M. 28 settembre 2010** (c.d. *Sistri-quater*: G.U. n. 230 del 1° ottobre 2010). Nelle more, peraltro, con l'art. 14-*bis* del D.L. n. 78/2009 erano state dettate le modalità di finanziamento del sistema nazionale per il controllo e la tracciabilità.

Il quarto correttivo al T.U.A. interviene in maniera profonda sul nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, introducendo anche la disciplina sanzionatoria.

Il nuovo sistema, però, prima ancora della sua operatività (originariamente fissata al 1 gennaio 2011), è stato oggetto di un rinvio attuato con il **D.M. 22/12/2010** (G.U. 28/12/2010, n. 302) che proroga al **31 maggio 2011** l'entrata in vigore del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Gli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 205/2010 si occupano degli adempimenti documentali, integrandoli e adattandoli sia all'art. 17 della direttiva che prevede la tracciabilità per i rifiuti pericolosi, che al D.M. 17 dicembre 2009 con il quale è stato istituito il SISTRI.

Da qui le nuove formulazioni degli artt. 188 (Responsabilità della gestione dei rifiuti), 188-*bis* (Controllo della tracciabilità dei rifiuti), 188-*ter* (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - Sistri), 189 (Catasto dei rifiuti), 190 (Registri di carico e scarico), 193 (Trasporto dei rifiuti) e 194 (Spedizioni transfrontaliere).

Si ricorda, in estrema sintesi, che con il D.M. 17 dicembre 2009 si è dato avvio al funzionamento del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti meglio noto con l'acronimo SISTRI.

Il nuovo sistema è volto a:

- a) semplificare le attuali procedure attraverso l'informatizzazione dei processi e l'eliminazione di alcuni adempimenti documentali, quali il formulario, il registro di carico e scarico e il MUD;
- b) conoscere in tempo reale i dati relativi all'intera filiera dei rifiuti (grazie all'utilizzo di dispositivi elettronici per la registrazione e comunicazione dei dati: chiavette USB e dispositivi di localizzazione satellitare dei mezzi di trasporto);
- c) garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti.

Il SISTRI doveva essere operativo a partire dal 13 luglio 2010 per il primo gruppo di operatori obbligati ad aderire al sistema (**grandi imprese e operatori del**

settore) e dal 12 agosto 2010 per il secondo gruppo (**imprese ed enti di media e piccola dimensione**) e per un terzo gruppo che può aderire su base volontaria.

Il citato D.M. è stato modificato dal D.M. 15 febbraio 2010 poi, come già detto, dal D.M. 9 luglio 2010 (che aveva prorogato l'avvio del sistema al 1° ottobre 2010, indipendentemente dalla dimensione dell'impresa) e, da ultimo, dal D.M. 28 settembre 2010 (c.d. *Sistri-quater*: G.U. n. 230 del 1 ottobre 2010).

In particolare, il *Sistri-quater*:

- a) confermava la data di operatività del SISTRI, stabilita per il 1° ottobre 2010;
- b) prorogava al 30 novembre 2010 il termine per la consegna dei dispositivi USB e *black box* agli aventi titolo;
- c) prorogava al 31 dicembre 2010 il termine previsto dall'art. 12, comma 2, del D.M. 17 dicembre 2009, cioè il periodo transitorio (c.d. *a doppio binario*) durante il quale, oltre agli adempimenti SISTRI, dovevano essere osservati gli obblighi di tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario secondo le vecchie modalità.

Secondo quanto chiarito dalla nota esplicativa diffusa dal Minambiente tramite il sito Sistri, quindi, lo scenario delineato dalle disposizioni introdotte dal D.M. 28 settembre 2010 era il seguente:

a) utilizzo dei dispositivi elettronici (gli iscritti al SISTRI che, alla data di avvio della sua operatività (1° ottobre 2010), erano in possesso dei dispositivi elettronici, erano tenuti ad utilizzarli a decorrere da tale data);

b) per quanto concerneva la compilazione del Registro cronologico, gli utenti erano tenuti ad inserire in carico le informazioni relative ai rifiuti prodotti/trasportati/gestiti a decorrere dal primo ottobre. Lo scarico di rifiuti caricati nel Registro di cui all'articolo 190 del D.Lgs. n. 152/2006 nel periodo antecedente all'operatività del SISTRI poteva, sino al 31 dicembre 2010, essere riportato solo in tale Registro. Tuttavia, entro tale data, i soggetti tenuti dovevano caricare nel Registro cronologico i dati relativi a tutti i rifiuti in giacenza nel Registro di cui all'articolo 190.

Il Ministero, in particolare, osservava che, poiché alla data del 1° ottobre 2010 non tutti gli iscritti erano dotati dei dispositivi, fino al 30 novembre 2010 poteva verificarsi che non tutti i soggetti interessati dalla movimentazione di un rifiuto fossero in condizione di compilare il Registro cronologico e la scheda SISTRI – AREA

MOVIMENTAZIONE: in tale ipotesi, al fine di garantire il necessario flusso di informazioni al sistema, si stabiliva l'applicazione dell'articolo 6, comma 4, del D.M. 17 dicembre 2009 per i casi di indisponibilità temporanea dei dispositivi. Sul punto, il Ministero sottolineava *l'estrema rilevanza che l'utilizzo immediato e costante dei dispositivi riveste al fine di acquisire la dovuta padronanza nell'impiego del nuovo sistema e, al tempo stesso, testarne la funzionalità, anche al fine di consentire di apportare le migliorie o modifiche la cui necessità dovesse evidenziarsi a seguito dell'effettivo e capillare utilizzo del sistema stesso.*

c) soggetti iscritti al SISTRI che alla data del 1° ottobre 2010 non erano in possesso dei dispositivi elettronici. I soggetti iscritti al SISTRI ai quali, alla data del 1° ottobre 2010, non erano stati ancora consegnati i dispositivi, dovevano continuare a compilare unicamente il registro di carico e scarico e il formulario di identificazione dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del DLgs. n. 152/2006. Dal momento della consegna dei dispositivi, tali soggetti erano obbligati ad utilizzare altresì i dispositivi medesimi secondo quanto sopra riportato. Ancora una volta il Ministero *evidenzia l'estrema utilità dell'utilizzo immediato dei dispositivi, una volta che gli stessi siano disponibili, al fine di poter usufruire della possibilità di prendere dimestichezza con il nuovo sistema in questa prima fase di avvio dell'operatività.*

d) regime sanzionatorio applicabile sino al 31 dicembre 2010 (l'articolo 12, comma 2, del D.M. 17 dicembre 2009 consentiva ai soggetti tenuti ad aderire al SISTRI di usufruire di una fase di applicazione del nuovo sistema informatico (la fase transitoria, di durata trimestrale in virtù della proroga disposta dal D.M. 27 settembre 2010, era fissata al 31 dicembre 2010), tesa alla verifica della piena funzionalità del SISTRI e anche ad acquisire la necessaria padronanza nell'utilizzo dei dispositivi medesimi. Il medesimo articolo specificava, infatti, che, per garantire che non vi fosse soluzione di continuità per quanto riguardava l'adempimento degli obblighi di legge relativi alla tracciabilità dei rifiuti in tale fase di prima applicazione del SISTRI, **i soggetti iscritti al SISTRI rimanevano tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193, TUA.** Pertanto, il MATTM osservava che, fino al 31 dicembre 2010, solo la compilazione del registro di carico e scarico e del FIR garantiva l'adempimento degli obblighi di legge, e solo la violazione delle

disposizioni dei predetti articoli poteva dar luogo alla comminazione delle specifiche sanzioni previste dal decreto legislativo 152 del 2006.

La disciplina introdotta dai decreti ministeriali aveva però subito dato luogo, da un lato, a dubbi sulla compatibilità costituzionale della normativa secondaria con il sistema e, dall'altro, ad un contenzioso amministrativo.

Si erano anzitutto evidenziati profili di potenziale illegittimità costituzionale della nuova disciplina. Ed invero, la norma di rango primario che faceva da presupposto giuridico al D.M. 17 dicembre 2009 (fonte normativa di rango gerarchico inferiore) era costituita dall'art. 189, comma 3-*bis* del T.U.A., il quale recitava: "...*le categorie di soggetti di cui al comma precedente sono assoggettati all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche...*"; ad un'attenta riflessione, dunque, unicamente i soggetti di cui al predetto art. 189 sarebbero stati obbligati *ex lege* ad adempiere agli obblighi di iscrizione (e conseguenti) al nuovo sistema, con evidente incostituzionalità del D.M. 17 dicembre 2009 nella parte in cui estendeva tali obblighi ai soggetti non contemplati dalla norma di rango primario.

Quanto al contenzioso giurisdizionale amministrativo generato dalla nuova disciplina SISTRI, il Tar Lazio aveva stabilito che *"in tema di sistema informatico per la tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), si ordina al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare di eseguire gli incombeni istruttori relativi alla produzione dei D.M. SISTRI e di una serie di provvedimenti correlati entro il termine di 90 giorni, pena la sospensione dell'efficacia del decreto stesso"* (**Tar Lazio, Roma, ordinanza 11 giugno 2010, n. 2591**).

In sostanza, con l'ordinanza in esame il Tar Lazio ingiungeva al Ministero dell'Ambiente di fornire i documenti su dichiarazione di segretezza del progetto istitutivo del Sistri ed aggiudicazione dell'appalto per la fornitura del sistema informatico. Oltre a ciò, il Tar aveva richiesto che il Ministero producesse la nota con la quale il Ministero stesso aveva provveduto a notificare i due Dm istitutivi del Sistri alla Commissione europea, secondo quanto previsto dalla procedura d'informazione relativa a regole tecniche di cui alla legge 21 giugno 1986, n. 317, la cui ottemperanza è requisito per l'obbligatorietà della regola tecnica medesima. L'udienza per la trattazione del merito della causa, fissato per il 18 novembre 2010 per la discussione in merito alla richiesta di annullamento (previa eventuale

sospensione dell'efficacia) del Dm 17 dicembre 2010 e del correlato Dm 15 febbraio 2010, è stata, da ultimo, rinviata al **5 maggio 2011**.

31. La nuova disciplina sanzionatoria in materia di SISTRI: art. 260-bis

Inedita è la nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 per le violazioni al sistema di tracciabilità di rifiuti (SISTRI).⁴⁹

Un **nuovo regime sanzionatorio** derivante dall'inadempimento degli obblighi introdotti dal D.M. 17 dicembre 2009, è stato infatti **introdotto** con i nuovi art. 260-bis e 260-ter, quest'ultimo riguardante le **sanzioni amministrative accessorie** e la **confisca** a seguito dell'accertamento delle violazioni di cui all'art. 260-bis (v. quanto già anticipato, nel precedente § 10).

Il Ministero dell'ambiente, nella commisurare l'entità delle sanzioni del **nuovo sistema sanzionatorio**, si è ispirato essenzialmente a quello prima previsto all'art. 258 D.Lgs. n. 152/2006 con riferimento al MUD, al registro di carico e scarico e al formulario.

La scelta del legislatore di prendere come modello il sistema sanzionatorio già previsto per il sistema cartaceo di comunicazione dei dati in materia di rifiuti appare ragionevole in considerazione del fatto che il SISTRI si sostituisce, per i soggetti obbligati ad iscriversi al SISTRI, al vigente sistema per il controllo della tracciabilità dei rifiuti.

In sintesi, il sistema sanzionatorio si è conformato – in punto di entità delle sanzioni – a quello attualmente prima previsto dal Codice ambientale creando, tuttavia, nuove fattispecie per tener conto degli obblighi stabiliti dal D.M. 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI. Nell'elaborazione delle diverse fattispecie sanzionate il legislatore italiano ha, infatti, tenuto conto degli obblighi previsti dal D.M. 17 dicembre 2009 che, oltre a stabilire obblighi di iscrizione per varie tipologie di soggetti, prevede una serie di comunicazioni obbligatorie da effettuare secondo determinati criteri e tempistiche.

Così all'obbligo previsto per determinate categorie di soggetti di iscriversi al SISTRI corrisponde una sanzione per l'omessa iscrizione, variabile in funzione della

⁴⁹ Per maggiori approfondimenti, mi permetto di rinviare al contributo di Scarcella, *Sanzione doppia per abbandono di materie pericolose*, in *Guida al dir.*, dossier 1/2011, p. 89 ss.

tipologia di rifiuti per la quale viene effettuata l'iscrizione (rifiuti pericolosi o non pericolosi).

Si noti, peraltro, che con il **D.M. 22/12/2010** (G.U. 28/12/2010, n. 302) è stata prorogata al **31 maggio 2011** l'entrata in vigore del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Le "vecchie" regole su registri e formulari sono state dunque prorogate dall'articolo 16, comma 2, a tale data. **Questa proroga attiene, però, solo al regime di tracciabilità e non riguarda anche il precedente sistema sanzionatorio.**

Con la modifica dell'articolo 258, le "vecchie" sanzioni per registri e formulari non sono state prorogate, essendosi quindi verificata una vera e propria abrogazione delle precedenti.

Tra retroattività dell'abrogazione per le sanzioni penali ("*abolitio criminis*") e irretroattività per quelle amministrative (entrambe, comunque, non previste fino al 31 maggio 2011), resta il fatto che, sul punto, il nuovo testo appare lacunoso.

Dal **1 giugno 2011**, quindi, scatteranno le nuove sanzioni, di seguito individuate.

Anzitutto, è sanzionabile anche l'omessa compilazione – secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal SISTRI – del registro cronologico o della scheda SISTRI – Area movimentazione. E', altresì, sanzionabile chi fornisce al SISTRI informazioni incomplete, inesatte o insufficienti.

Con specifico riferimento al **trasporto**, in considerazione del fatto che i rischi collegati alla gestione dei rifiuti aumentano sensibilmente in caso di trasporto dei rifiuti, viene prevista una pluralità di sanzioni, anche di natura amministrativa quali, ad esempio, il fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti.

In particolare, il legislatore si mantiene fedele al principio del c.d. doppio binario, prevedendo sanzioni sia penali che amministrative pecuniarie in caso di violazioni al SISTRI.

Quanto alle **sanzioni amministrative**, in ordine crescente, sono le seguenti:

a) sanzione amministrativa pecuniaria **da 1.600 a 9.300 euro**

– si applica nei confronti del trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti non pericolosi con la copia cartacea della scheda SISTRI – AREA

MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei predetti rifiuti; se, tuttavia, le condotte di cui sopra non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta**;

b) sanzione amministrativa pecuniaria **da 2.600 a 15.500 euro**

- si applica ai soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti nei termini previsti ove si tratti di rifiuti non pericolosi;
- si applica ai soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ove si tratti di rifiuti non pericolosi;
- si applica nei confronti di chi omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, o altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, ove si tratti di **rifiuti non pericolosi**; nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti (calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue, sicchè l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da millequaranta euro a seimiladuecento**; se, tuttavia, le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta**;
- si applica nei confronti dei soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ove si tratti di rifiuti non pericolosi (SISTRI);

c) sanzione amministrativa pecuniaria **da 15.500 a 93.000 euro**

- si applica ai soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti nei termini previsti ove si tratti di rifiuti pericolosi;
- si applica ai soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ove si tratti di rifiuti pericolosi;
- si applica nei confronti di chi omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, o altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, ove si tratti di **rifiuti pericolosi**; nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti (calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue, sicchè l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione) le misure minime e massime di cui al periodo precedente sono **ridotte rispettivamente da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi**; se, tuttavia, le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da euro cinquecentoventi ad euro tremilacento**;
- si applica nei confronti dei soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ove si tratti di rifiuti pericolosi (SISTRI).

Quanto alle **sanzioni penali**, in ordine crescente di gravità, sono le seguenti:

a) pena prevista dall'art. 483 c.p. (**reclusione fino a due anni**):

- nei confronti di colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti;
- nei confronti di colui che inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti;
- nei confronti del trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti pericolosi con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei predetti rifiuti;
- nei confronti di colui che, durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati;

b) pena prevista dal combinato disposto degli artt. 477 e 482 c.p. (**reclusione da mesi 4 ad anni due**)

- nei confronti del trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA Movimentazione fraudolentemente alterata, ove si tratti di rifiuti pericolosi; detta pena **è aumentata fino ad un terzo** nel caso di rifiuti pericolosi.

Si osserva, quindi, come siano previste riduzioni delle sanzioni amministrative pecuniarie per le imprese con meno di 15 dipendenti che omettono la compilazione del registro cronologico o della scheda SISTRI - Area Movimentazione (sia per i rifiuti pericolosi che non).

La *Relazione tecnica* sottolinea, in merito all'autorità competente per l'accertamento delle violazioni nell'irrogazione delle sanzioni, come in linea generale essa sia individuata nella provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione ai sensi del previgente art. 262, comma 1, mentre per l'eventuale sospensione dal servizio prevista dal comma 2 dell'art. 260-bis per l'omissione del pagamento del contributo annuale al SISTRI, spetta al Ministero dell'ambiente. Il Ministero, infatti, nella determinazione del contributo annuale di iscrizione al SISTRI (previsto dall'art. 4,

commi 1 e 3 del D.M. 17 dicembre 2009) terrà conto dei casi di mancato pagamento.

32. La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Campania (D.L. 90/08)

Lo stato di crisi cronica della gestione dei rifiuti nella Regione Campania aveva determinato la competente Commissione UE ad avviare un procedimento di infrazione contro l'Italia.

La Commissione, in particolare inviava nel giugno 2007 una lettera di costituzione in mora con cui chiedeva l'invio di osservazioni entro un mese, stante l'urgenza e la gravità della situazione.

Si riteneva che l'Italia fosse venuta meno agli obblighi della direttiva 2006/12/CE sui rifiuti in particolare per i seguenti punti:

- 1) mancanza di una rete di impianti di smaltimento idonea ad assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana;
- 2) gravi lacune nella raccolta dei rifiuti comunali e nella lotta allo smaltimento illegale;
- 3) accumulo di immondizie abbandonate per strada.

La Commissione riteneva, inoltre, che non solo l'Italia dovesse risolvere in tempi rapidi l'attuale crisi, ma dovesse anche creare le premesse per una raccolta e uno smaltimento compatibile con i principi fondamentali della normativa dell'UE, soprattutto allo scopo di proteggere la salute umana e tutelare l'ambiente.

Nel testo della lettera si faceva infatti riferimento allo studio condotto dall'OMS che confermava il rischio elevato di mortalità e malformazioni congenite presente nelle province di Napoli e Caserta.

All'esito della procedura, la **Corte di Giustizia delle Comunità Europee**, con la **sentenza C-297/08 pubblicata il 4 marzo 2010**, ha condannato la Repubblica Italiana, ai sensi dell'art. 226 CE, per la violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti, non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio

all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento.

Il 23 maggio 2008 il Presidente della Repubblica aveva, però, firmato il tanto atteso decreto legge per far fronte alla situazione emergenziale in materia dei rifiuti aggravatasi nella Regione Campania e, soprattutto, nella città di Napoli.

Si trattava del **D.L. 23 maggio 2008, n. 90**, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile* (in G.U. n. 120 del 23 maggio 2008) ed entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla G.U. (23 maggio 2008).

In sede di Consiglio dei Ministri tenutosi in data 21 maggio 2008 era stata infatti prospettata l'urgenza e la necessità di adottare adeguate iniziative volte al definitivo superamento dell'emergenza nel settore dei rifiuti in atto nel territorio della regione Campania, tenuto conto della grave situazione socio-economico-ambientale derivante dalla situazione di emergenza in atto, suscettibile di compromettere gravemente i diritti fondamentali della popolazione della regione Campania, esposta a rischi di natura igienico-sanitaria ed ambientale nonché le conseguenti ripercussioni in atto sull'ordine pubblico.

Tale situazione emergenziale, in particolare, risultava strettamente connessa:

- a) alla necessità ed urgenza di individuare discariche utilizzabili per conferire i rifiuti urbani prodotti nella regione Campania;
- b) alla necessità ed urgenza di impedire il continuo svilupparsi di incendi dei rifiuti attualmente stoccati presso gli impianti di selezione e trattamento, ovvero abbandonati sull'intero territorio campano, e la conseguente emissione di sostanze altamente inquinanti nell'atmosfera;
- c) alla esigenza di disporre per legge l'individuazione e la realizzazione delle discariche necessarie per lo smaltimento dei rifiuti, tenuto conto delle tensioni sociali che rendono oltremodo critica la localizzazione degli impianti a servizio del ciclo di smaltimento dei rifiuti, con riflessi dannosi di portata imprevedibile per la salute delle popolazioni della regione, e della conseguente necessità di procedere immediatamente allo smaltimento dei rifiuti giacenti o comunque sversati sulle strade e nei territori urbani ed extraurbani;

d) alla necessità di inserire le misure di contrasto in un quadro coerente con l'esigenza del definitivo superamento del problema dello smaltimento dei rifiuti in Campania, anche individuando soluzioni alternative al conferimento in discarica dei rifiuti urbani mediante il relativo smaltimento in impianti di termodistruzione;

e) alle necessità di disporre in via legislativa interventi di bonifica e di compensazione ambientale finalizzati ad assicurare adeguata tutela al territorio della regione Campania, nonché interventi per la raccolta differenziata dei rifiuti nello stesso territorio.

Non meno importante, nell'ottica emergenziale fondante la necessità di adozione della decretazione d'urgenza, era la valutazione degli esiti dei molteplici procedimenti giudiziari che hanno evidenziato il coinvolgimento della criminalità organizzata nelle attività di gestione dei rifiuti nella regione Campania.

Per tale ragione, erano stati inseriti nel testo di legge governativo alcune disposizioni eccezionali (art. 3) finalizzate all'obiettivo di fornire adeguate risposte, anche in termini di efficienza, nello svolgimento delle attività di indagine in ordine ai reati commessi nell'ambito delle predette attività di gestione dei rifiuti, valutati anche i reiterati e motivati provvedimenti giudiziari cautelari che hanno disposto il sequestro degli impianti di produzione dei combustibili da rifiuti (CDR) esistenti nella regione Campania.

Infine, nel testo di legge, introducendosi una disposizione *ad hoc* (art. 4) si era tenuto conto degli effetti sul piano applicativo non soltanto di **due pronunce della Corte Costituzionale** (in particolare, le **sentenze n. 237 e n. 239, del 18 – 26 giugno 2007**, emesse nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, che, con riferimento alle controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nelle quali era stata attribuita la competenza in primo grado, in via esclusiva, al T.A.R. del Lazio, sede di Roma, anche per l'emanazione di misure cautelari, ha affermato la portata generale della disciplina in esame pur se inserita formalmente in un articolo del decreto-legge n. 245 del 2005, espressamente riferito

all'emergenza rifiuti della Regione Campania – in altri termini ritenendo che **tali disposizioni debbono ritenersi dettate per tutte le situazioni di emergenza in qualunque Regione esse si manifestino** –, dichiarando infondate le numerose questioni di costituzionalità a tal proposito sollevate), ma anche della **sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione n. 27187 del 28 dicembre 2007**, che, in tema di giurisdizione del Giudice amministrativo sui procedimenti cautelari in materia di gestione dei rifiuti, aveva affermato che compete al G.A. la cognizione esclusiva delle relative controversie in ordine alla sussistenza in concreto dei diritti vantati, al contemperamento o alla limitazione di tali diritti in rapporto all'interesse generale pubblico all'ambiente salubre, nonché all'emissione dei relativi provvedimenti cautelari che siano necessari per assicurare provvisoriamente gli effetti della futura decisione finale sulle richieste inibitorie, demolitorie e eventualmente risarcitorie dei soggetti che deducono di essere danneggiati da detti comportamenti o provvedimenti.⁵⁰

Il D.L. nel prorogare lo stato d'emergenza fino al **31 dicembre 2009**, nominava il Sottosegretario di Stato per il coordinamento delle attività di gestione dei rifiuti nella regione Campania e forniva indicazioni per fronteggiare l'emergenza, nel rispetto dei principi fondamentali concernenti la tutela della salute dell'ambiente e del patrimonio culturale, delle specifiche disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali.

Le misure contenute erano essenzialmente finalizzate a:

- a) individuare discariche utilizzabili per conferire i rifiuti urbani prodotti nella regione Campania;
- b) impedire il continuo svilupparsi di incendi dei rifiuti attualmente stoccati presso gli impianti di selezione e trattamento;
- c) disporre per legge l'individuazione e la realizzazione delle discariche necessarie per lo smaltimento dei rifiuti;

⁵⁰ Del resto, la stessa Consulta ha riconosciuto come non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. n. 90/2008 che ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di controversie relative alla esecuzione di contratti di appalti pubblici per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania (**Corte cost., sentenza 5 febbraio 2010, n. 35**).

d) inserire le misure di contrasto in un quadro coerente con l'esigenza del definitivo superamento del problema dello smaltimento dei rifiuti in Campania;

e) disporre interventi di bonifica e di compensazione ambientale finalizzati ad assicurare adeguata tutela al territorio della regione Campania.

Il D.L. è stato convertito nella **Legge 14 luglio 2008, n. 123**, pubblicata sulla G.U. n. 165 del 16 luglio 2008 ed entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione (art. 1, comma terzo), le cui modifiche apportate in sede di conversione, a norma dell'art. 15, comma 5, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, hanno esplicato efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ovvero dal 17 luglio 2008.

Per quanto specificamente concerne le modifiche introdotte in sede di conversione al D.L. n. 90 del 2008, direttamente rilevanti sia nel settore penale che civile, le stesse riguardavano:

a) l'attribuzione (già prevista dall'art. 3 dell'abrogato D.L. n. 107 del 2008) al personale delle Forze armate, impiegato per lo svolgimento delle attività di vigilanza e protezione dei cantieri e dei siti da destinare a discarica o stoccaggio provvisorio di rifiuti nella Regione Campania, delle *funzioni di agente di pubblica sicurezza*, estendendo al predetto personale non solo il potere di procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto, previsto in generale per gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria e della forza pubblica dall'art. 4 della L. 22 maggio 1975, n. 152, *cioè anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati* (nell'esercizio di tali attribuzioni al personale delle FF.AA. non competono però funzioni di polizia giudiziaria), ma anche il potere di procedere all'accompagnamento delle persone per completare gli accertamenti e per dar corso a tutti gli atti di polizia giudiziaria necessari (quindi, per fini di identificazione) presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri, applicandosi nei confronti delle persone accompagnate le disposizioni dell'articolo 349 cod. proc. pen. (art. 2, comma 7-bis);

b) l'estensione del campo di applicazione della fattispecie penale introdotta dall'art. 2, comma 9 del D.L. n. 90 del 2008 (*intralcio all'attività di gestione dei rifiuti*) e punita *quoad poenam* con richiamo alla sanzione prevista dall'art. 340 cod.

pen. fatta salva l'ipotesi di più grave reato, in particolare aggiungendo alla condotta di **chiunque impedisce o rende più difficoltosa l'azione di gestione dei rifiuti**, quella consistente **nell'ostacolare tale azione**. Trattasi di condotta (ostacolare) che, a ben vedere, poteva ritenersi già ricompresa nell'originaria previsione normativa, in quanto la fattispecie incriminatrice prevedeva già una condotta implicitamente comprensiva [sia dell'impedire che dell'ostacolare (tra loro sinonimi)], dato che l'ampia locuzione della condotta consistente nel rendere più difficoltosa l'azione di gestione dei rifiuti già comprende ogni comportamento omissivo o commissivo che intralci la predetta azione di gestione. Ne consegue che la disposizione in esame, prevedendo una varietà di condotte alternative, costituisce una **norma a più fattispecie**, che esclude il concorso formale quando un unico fatto concreto (l'intralcio all'azione di gestione dei rifiuti) integri contestualmente più azioni tipiche alternative;

c) l'inserimento di modifiche sostanziali, accanto a mere correzioni lessicali (v., ad es. l'art. 3, comma quarto), alla disposizione che introduceva deroghe alla disciplina processuale penale (art. 3), in particolare:

1) si precisa che le funzioni di pubblico ministero *iperdistrettuale* attribuite al Procuratore della Repubblica di Napoli per i procedimenti relativi ai reati riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania, nonché a quelli connessi a norma dell'art. 12 cod. proc. pen., riguardano sia i reati *consumati* che quelli *tentati*, e che la connessione opera esclusivamente con riferimento ai reati *attinenti alle attribuzioni del Sottosegretario di Stato, di cui all'articolo 2 del presente decreto*, ovvero quelli introdotti dall'art. 2, commi nono e decimo del D.L. n. 90 del 2008, conv. in L. n. 123 del 2008;

2) si precisa, onde evitare problemi di tipo applicativo, che le nuove disposizioni in tema di competenza *iperdistrettuale* del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e dei magistrati degli uffici GIP - GUP presso il predetto Tribunale (e di quelli del Tribunale del riesame di Napoli) si applicano anche ai procedimenti per i quali non è stata esercitata l'azione penale, prima della data di entrata in vigore del D.L. n. 90 del 2008 (*del presente decreto*), quindi prima del 23 maggio 2008;

3) è estesa la facoltà per il Ministro della giustizia di adottare le necessarie misure di redistribuzione dei magistrati in servizio, ricomprendendovi non solo il personale della magistratura ordinaria ma anche quello in servizio presso i tribunali militari e la corte militare d'appello, d'intesa con il Ministro della difesa (non è tuttavia previsto che per il personale della magistratura militare sia sentito il Consiglio della Magistratura Militare, a differenza di quanto invece si prevede per i magistrati ordinari, per i quali dev'essere previamente sentito il Consiglio Superiore della Magistratura);

d) infine, quanto al **settore civile**, le modifiche dell'art. 6, comma primo, del D.L. 9 ottobre 2006, n. 263 (conv. con modd. in L. 6 dicembre 2006, n. 290, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania. Misure per la raccolta differenziata*), precisandosi che la norma di interpretazione autentica dell'art. 1 del D.L. 25 maggio 1994, n. 313 (conv., con modd. in L. 22 luglio 1994, n. 460, e succ. modd., recante *Disciplina dei pignoramenti sulle contabilità speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle forze armate e della guardia di finanza*) – norma che, oltre a precisarne le modalità di pignoramento e sequestro, sottrae ad esecuzione forzata i fondi di contabilità speciale a disposizione delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle forze armate e della guardia di finanza, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli enti militari, destinati a servizi e finalità di protezione civile, di difesa nazionale e di sicurezza pubblica, nonché al pagamento di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale amministrato – deve intendersi nel senso che la stessa si applica alle risorse comunque dirette a finanziare le contabilità speciali istituite con ordinanze emanate ai sensi dell'art. 5 della L. 24 febbraio 1992, n. 225 e che *tali risorse sono insuscettibili di pignoramento o sequestro fino alla definitiva chiusura delle pertinenti contabilità speciali* (art. 15, comma 3-bis).

La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di soffermarsi sul D.L. n. 90 del 2008 (c.d. decreto emergenza rifiuti Napoli) in sede di esegesi della norma attributiva della speciale competenza all'A.G. del capoluogo campano.

Con una serie di decisioni di analogo contenuto, la Corte di Cassazione ha, in particolare, affermato che **la competenza funzionale ed inderogabile**

dell'Autorità Giudiziaria di Napoli sussiste non per tutte le violazioni ambientali ma per una serie specifica di violazioni penali (e, precisamente, per:

- a) tutte le fattispecie, contravvenzionali e delittuose, contemplate nella parte quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
- b) i reati introdotti dall'art. 2 del citato testo normativo;
- c) i reati previsti dall'art. 6 del D.L. 6 novembre 2008 n. 172, conv. con modd. in L. 30 dicembre 2008 n. 210;
- d) i reati connessi ai sensi dell'art. 12 cod. proc. pen., sempre che sussista il rapporto di attinenza con le attribuzioni del Sottosegretario di Stato di cui all'art. 2 del D.L. n. 90 del 2008 citato).⁵¹

Facevano eccezione i reati di associazione di tipo mafioso e truffa aggravata in danno di ente pubblico, data la "*vis attractiva*" esercitata dal reato più grave, che prevale sul carattere speciale della competenza disciplinata dalla citata disposizione, operante per l'imputazione meno grave (**Cass. pen., Sez. I, n. 17721 del 10/05/2010, S., in Ced Cass. 247069**).

Da ultimo, la Corte, investita del conflitto negativo di competenza sollevato dal GIP collegiale costituito presso il Tribunale di Napoli cui gli atti erano stati trasmessi da altro giudice campano, ha statuito che, **a seguito della cessazione dello stato di emergenza intervenuto il 31 dicembre 2009, si applicano le regole ordinarie in tema di competenza per territorio**. Ha, dunque, stabilito che competente territorialmente è il Gip nel cui territorio i reati in materia di rifiuti sono avvenuti (**Cassazione penale, sez. I, 30 dicembre 2010, n. 45852**).

33. La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Campania (D.L. 172/08)

⁵¹ V., *ex multis*: Cass. pen., Sez. I, n. 44054 del 26/11/2008, Confl. comp. in proc. c/ignoti, in Ced Cass. 241621; Cass. pen., Sez. I, n. 44316 del 27/11/2008, Confl. comp. in proc. B. e altro, in Ced Cass. 241622; Cass. pen., Sez. I, n. 42082 del 12/11/2008, Confl. comp. in proc. T., in Ced Cass. 240999; Cass. pen., Sez. I, n. 44363 del 27/11/2008, Confl. comp. in proc. I. L., in Ced Cass. 242204; Cass. pen., Sez. I, n. 48160 del 24/12/2008, Conf. comp. in proc. E., in Ced Cass. 241928; Cass. pen., Sez. I, n. 2465 del 21/01/2009, Confl. comp. in proc. P., in Ced Cass. 242872; Cass. pen., Sez. I, n. 2470 del 21/01/2009, Confl. comp. in proc. A., in Ced Cass. 242813; Cass. pen., Sez. I, n. 30096 del 20/07/2009, Conf. comp. in proc. A., in Ced Cass. 244815; Cass. pen., Sez. III, n. 10646 del 18/03/2010, A. e altri, in Ced Cass. 246339.

Il 7 novembre 2008 (giorno successivo alla pubblicazione in G.U. n. 260 del 6 novembre 2008), poi, era entrato in vigore il **D.L. 6 novembre 2008, n. 172** (convertito, con modd. nella **L. 30 dicembre 2008, n. 210** recante *Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale*: G.U. n. 2 del 3 gennaio 2009), emanato, come si legge dalle premesse del testo normativo in esame, al fine di conseguire alcuni obiettivi individuati nella straordinaria necessità ed urgenza:

a) di definire un quadro di adeguate iniziative per consolidare i risultati positivi ottenuti nell'aumento della capacità di smaltimento dei rifiuti nel territorio campano e per il definitivo superamento dell'emergenza con una graduale e tempestiva restituzione dei poteri agli enti ordinariamente competenti;

b) di assicurare il pieno coinvolgimento degli enti locali nelle attività di competenza, anche mediante interventi sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti;

c) di attivare procedure accelerate per la rimozione dei cumuli di rifiuti e misure di incentivazione per il conferimento di rifiuti ingombranti, di imballaggi usati e di rifiuti di imballaggio, per assicurare l'immediato smaltimento dei rifiuti giacenti o abbandonati sulle strade e nei territori urbani ed extraurbani della regione Campania.

Il decreto si occupava, infine, della situazione di indiscriminato abbandono di rifiuti in zone non autorizzate e, tenuto conto della circostanza per la quale le violazioni delle norme in materia ambientale sono suscettibili di comportare gravi danni alla salute delle popolazioni dei territori nei quali - come attualmente accade per la regione Campania - è stato dichiarato lo stato di emergenza previsto dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, riteneva necessario "*garantire una maggiore incisività della disciplina sanzionatoria in materia di diritto ambientale*" in tali territori.

Il decreto legge inaspriva le sanzioni previste per alcune violazioni della normativa in materia di gestione dei rifiuti.

L'art. 6 del D.L. n. 172 del 2008, rubricato "*Disciplina sanzionatoria*", in particolare, inaspriva il trattamento sanzionatorio in relazione a determinate

condotte, già contemplate dalla disciplina vigente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), introducendo, per le corrispondenti fattispecie penali, una disciplina in deroga che costituisce **legge "eccezionale"** e che, in quanto tale, a norma dell'art. 14 Preleggi, non si applica *"oltre i casi"* ("Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225") e *i tempi* (non oltre il 31 dicembre 2009, termine ultimo di applicazione indicato dall'art. 19 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90 conv., con modd., in L. 14 luglio 2008, n. 123, atto normativo cui il nuovo D.L. n. 172 del 2008 si ricollega) *in esse considerati*".

Analizzando la disciplina introdotta con il D.L. in esame, si avverte che:

a) vengono in rilievo alcune fattispecie penali previste come delitti ed altre di natura contravvenzionale, il cui discrimine è costituito dall'essere stato commesso per "colpa" il (medesimo) fatto punito quale delitto;

b) alcune fattispecie sono costruite come reati comuni, altre come reati propri;

c) la natura del rifiuto come pericoloso comporta l'aggravamento del trattamento sanzionatorio;

d) è consentito sia l'arresto (facoltativo) che il fermo, sia l'applicazione di misure cautelari, anche di quella detentiva carceraria, per talune delle fattispecie penali di nuova introduzione;

e) vengono previste ipotesi di confisca obbligatoria dell'area, applicabili anche in caso di patteggiamento;

f) per tutte le fattispecie penali di nuova previsione, poste in essere con l'uso di un veicolo, si procede, nel corso delle indagini preliminari, al sequestro preventivo del medesimo veicolo ed alla sentenza di condanna consegue la confisca del veicolo.

Infine, vengono previste sanzioni amministrative pecuniarie per talune fattispecie per le quali si pone, all'evidenza, un problema di coordinamento con la "ordinaria" disciplina applicabile sul resto del territorio nazionale.

- Abbandono di rifiuti

Si tratta di una disposizione sanzionatoria parzialmente omologa a quella prevista dall'art. 255 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. a)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione fino a tre anni e sei mesi (la norma non indica alcun minimo edittale, dovendosi, pertanto, determinare a norma dell'art. 23 cod. pen. in giorni quindici) la condotta di *"chiunque in modo incontrollato o presso siti non autorizzati abbandona, scarica, deposita sul suolo o nel sottosuolo o immette nelle acque superficiali o sotterranee ovvero incendiano rifiuti pericolosi, speciali ovvero rifiuti ingombranti domestici e non, di volume pari ad almeno 0.5 metri cubi e con almeno due delle dimensioni di altezza, lunghezza o larghezza superiori a cinquanta centimetri"*.

Se l'abbandono, lo sversamento, il deposito o l'immissione nelle acque superficiali o sotterranee riguarda **rifiuti diversi**, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da cento euro a seicento euro (così modificata dalla **legge di conversione 30 dicembre 2008, n. 210**).

A fronte dell'identità del soggetto attivo (chiunque) e della condotta vietata (abbandona, scarica, deposita sul suolo o nel sottosuolo ovvero immette in acque superficiali o sotterranee ovvero incendiano) contemplata dalla richiamata norma del D.Lgs. n. 152 del 2006 - **l'unica differenza riguarda l'introduzione di una autonoma previsione, non contemplata dalla previsione del D.Lgs. n. 152 del 2006, consistente nell'abbandono, nello scarico o nel deposito dei rifiuti "presso siti non autorizzati"** -, la nuova previsione contenuta nel D.L. n. 172 del 2008 introduce alcune sostanziali differenze:

a) specifica l'oggetto della condotta di abbandono, deposito, etc. che, a differenza dell'ipotesi "ordinaria" contemplata dall'art. 255 del D.Lgs. n. 152 del 2006 non è, genericamente, un rifiuto, ma, in particolare, una categoria di rifiuti ben determinati (rifiuti pericolosi, speciali ovvero rifiuti ingombranti domestici e non, di volume pari ad almeno 0.5 metri cubi e con almeno due delle dimensioni di altezza, lunghezza o larghezza superiori a cinquanta centimetri);

b) trasforma l'illecito da amministrativo a penale, perdipiù qualificandolo come delitto (con i conseguenti problemi di accertamento dell'elemento psicologico del reato, qualificato in termini di dolo generico), qualora la condotta abbia ad oggetto

le categorie di rifiuti classificate sub a), in ciò differenziandosi dal trattamento sanzionatorio contemplato dall'art. 255 del D.Lgs. n. 152 del 2006 per l'omologa previsione (da centocinque euro a seicentoventi euro);

c) pur mantenendo inalterata la struttura di illecito amministrativo per i "rifiuti diversi", tenuto conto della dichiarata volontà governativa di approntare un sistema di sanzioni più rigorose per le violazioni in materia di rifiuti in quelle zone in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza previsto dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, si prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (da cento euro a seicento euro) più afflittiva rispetto alla previsione omologa di cui all'art. 255 (da venticinque euro a centocinquantacinque euro, per i rifiuti non pericolosi e non ingombranti).

In relazione alla entità del massimo edittale contemplato (tre anni e sei mesi di reclusione), è consentito, nel ricorrere delle condizioni ordinariamente previste dal codice di rito vigente, sia procedere all'arresto (facoltativo) che applicare misure cautelari personali, fatta eccezione che per la custodia cautelare in carcere, in ragione di quanto previsto in generale dall'art. 280, comma secondo, cod. proc. pen.⁵²

- Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di enti ed imprese.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria parzialmente omologa a quella prevista dall'art. 256, comma secondo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. b)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione da tre mesi a quattro anni (se si tratta di rifiuti non pericolosi) o con la sanzione della reclusione da sei mesi a cinque anni (se si tratta di rifiuti pericolosi) la condotta dei *"titolari di imprese ed i responsabili di enti che abbandonano, scaricano o depositano sul suolo o nel sottosuolo in modo*

⁵² Si segnala che la **Corte Costituzionale (sentenza n. 83 del 5 marzo 2010)** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità dell'art. 6, lettere a) e d), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 210, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Torre Annunziata.

incontrollato e presso siti non autorizzati [o incendiano]⁵³ i rifiuti, ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee".

A fronte dell'identità del soggetto attivo (titolari di imprese ed i responsabili di enti) e della condotta vietata (abbandonano, scaricano o depositano sul suolo o nel sottosuolo in modo incontrollato e presso siti non autorizzati ovvero incendiano i rifiuti, ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee) contemplati dalla richiamata norma del D.Lgs. n. 152 del 2006 - **l'unica differenza riguarda l'introduzione di una autonoma previsione, non contemplata dalla disposizione del D.Lgs. n. 152 del 2006, consistente nell'abbandono, nello scarico o nel depositare i rifiuti "presso siti non autorizzati"** - la nuova previsione contenuta nel D.L. n. 172 del 2008 inasprisce il trattamento sanzionatorio contemplato dalla previsione "ordinaria" dell'art. 255 del D.Lgs. n. 152 del 2006, in particolare trasformando da contravvenzione a delitto le omologhe fattispecie contenute nel comma secondo dell'art. 255 citato, nei seguenti termini:

a) reclusione da tre mesi a quattro anni, in caso di rifiuti non pericolosi (diversamente dalla previsione ordinaria che prevede la pena dell'arresto, da tre mesi ad un anno, alternativa a quella dell'ammenda, da duemilaseicento a ventiseimila euro);

b) reclusione da sei mesi a cinque anni, in caso di rifiuti pericolosi (diversamente dalla previsione ordinaria che prevede la pena dell'arresto, da sei mesi a due anni, congiunta a quella dell'ammenda, da duemilaseicento a ventiseimila euro).

Anche per tali violazioni si pongono gli stessi problemi di accertamento dell'elemento psicologico del reato (dolo generico), comuni alla previsione della lett. a).

L'art. 6, comma primo, **lett. c)** del D.L. n. 172 del 2008 **contempla tuttavia un'ipotesi "colposa" per i fatti di cui alla lett. b) del comma primo**, idonea a degradare il fatto da delitto a contravvenzione, prevedendo tuttavia un trattamento sanzionatorio (l'arresto da un mese ad otto mesi , se si tratta di rifiuti non pericolosi; l'arresto da sei mesi a un anno, se si tratta di rifiuti pericolosi), inspiegabilmente meno afflittivo - ove il fatto riguardi rifiuti pericolosi - rispetto all'omologa previsione sanzionatoria di cui all'art. 255, comma secondo, in relazione

⁵³ Inciso introdotto dalla legge di conversione 30 dicembre 2008, n. 210.

al comma primo, lett. b), del D.Lgs. n. 152 del 2006, che, infatti, contempla la pena dell'arresto da sei mesi a due anni, congiunta a quella dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro.

Il legislatore, anziché optare per il mantenimento dell'illecito nella categoria dei delitti "colposi" (come normalmente avviene, ove la fattispecie colposa acceda ad una fattispecie base dolosa, in presenza di una immutazione degli elementi oggettivi dell'illecito: v., ad es., quanto previsto dall'art. 335 cod. pen. in tema di violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sequestrate, dall'art. 387 cod. pen. in tema di colpa del custode di persona detenuta o arrestata, dall'art. 388 bis cod. pen. in tema di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose pignorate o sottoposte a sequestro giudiziario o conservativo, etc.), ha invece preferito "declassare" a contravvenzione la medesima fattispecie prevista come delitto doloso, rendendola omologa a quella "ordinaria" prevista dall'art. 255 citato, ma trasformando "in melius" il trattamento sanzionatorio previsto per il caso in cui la condotta "colposa" abbia ad oggetto rifiuti pericolosi. In relazione alla entità del massimo edittale contemplato (reclusione da tre mesi a quattro anni, se si tratta di rifiuti non pericolosi; reclusione da sei mesi a cinque anni, se si tratta di rifiuti pericolosi), è consentito, nel ricorrere delle condizioni ordinariamente previste dal codice di rito vigente, sia procedere all'arresto (facoltativo) che applicare misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere, in ragione di quanto previsto in generale dall'art. 280 cod. proc. pen.

- Attività di gestione di rifiuti non autorizzata.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria omologa a quella prevista dall'art. 256, comma primo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. d)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione da sei mesi a quattro anni nonché con la multa da diecimila euro a trentamila euro (se si tratta di rifiuti non pericolosi) o con la sanzione della reclusione da uno a sei anni e con la multa da quindicimila euro a cinquantamila euro (se si tratta di rifiuti pericolosi), la condotta di "*chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed*

intermediazione di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente".

Identici, rispetto alla fattispecie ordinaria dianzi indicata, sono il soggetto attivo (chiunque) e le condotte vietate (effettuazione abusiva di una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti).

Differente, invece, è il trattamento sanzionatorio.

La fattispecie introdotta dal D.L. n. 172 del 2008, infatti, trasforma l'omologa previsione contemplata dal T.U. Ambientale da reato contravvenzionale punito con sanzione detentiva alternativa a quella pecuniaria (arresto da tre mesi ad un anno o ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro, se si tratta di rifiuti non pericolosi) ovvero congiunta (arresto da sei mesi a due anni ed ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro) a delitto, punito in via esclusiva con sanzione detentiva congiunta a quella pecuniaria.

Anche per tale violazione si pone lo stesso problema di accertamento dell'elemento psicologico del reato (dolo generico), comuni alle ipotesi di fattispecie delittuose di nuovo conio introdotte dal decreto emergenziale, anche se, trattandosi nel caso in esame di violazione di tipo formale (gestione di rifiuti non autorizzata), la prova del dolo è sostanzialmente *in re ipsa*, ovvero collegata alla semplice verifica della mancanza del titolo abilitativo che rende legittimo l'esercizio di una delle attività tipizzate.

Da ciò ne consegue che la disposizione in esame, prevedendo una varietà di condotte alternative, costituisce una norma a più fattispecie, che esclude il concorso formale quando un unico fatto concreto (la attività di gestione di rifiuti non autorizzata) integri contestualmente più azioni tipiche alternative.

In relazione alla entità del massimo edittale contemplato (reclusione da sei mesi a quattro anni e multa da diecimila euro a trentamila euro, se si tratta di rifiuti non pericolosi; reclusione da uno a sei anni e multa da quindicimila euro a cinquantamila euro, se si tratta di rifiuti pericolosi), è consentito, nel ricorrere delle condizioni ordinariamente previste dal codice di rito vigente, sia procedere all'arresto (facoltativo) che applicare misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere, in ragione di quanto previsto in generale dall'art. 280 cod. proc. pen.

Si noti, peraltro, che per l'ipotesi più gravemente punita (reclusione da uno a sei anni e multa da quindicimila euro a cinquantamila euro, se si tratta di rifiuti pericolosi) è consentito ricorrere anche alle intercettazioni telefoniche ed ambientali, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 266, comma primo, lett. a) cod. proc. pen.⁵⁴

- Realizzazione o gestione di discarica abusiva.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria omologa a quella prevista dall'art. 256, comma terzo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. e)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e con la multa da ventimila euro a sessantamila euro "chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata".

Viene, poi, prevista quale fattispecie autonoma di reato (e non quale aggravante), così sottraendosi al giudizio di bilanciamento ex art. 69 cod. pen., l'ipotesi in cui "*la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi*", prevedendosi in tal caso una sanzione penale di assoluto rigore, ovvero la pena della reclusione da due a sette anni e della multa da cinquantamila euro a centomila euro.

Si prevede, infine, **l'obbligatorietà della confisca** dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore del reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi, confisca che deve essere disposta non solo con la sentenza di condanna, ma anche con quella di patteggiamento (quest'ultima ipotesi, evidentemente, non riguarda il reato di gestione o realizzazione di discarica abusiva in cui vengano anche in parte smaltiti rifiuti pericolosi, non essendo consentito accedere all'applicazione della pena, in

⁵⁴ L'attività di raccolta e trasporto di rifiuti speciali in difetto di titoli abilitativi costituisce reato (art. 6, lett. d) del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, conv., con modd., in L. 30 dicembre 2008, n. 210) anche in mancanza della qualità di imprenditore ovvero di un'organizzazione imprenditoriale. La citata previsione legislativa statuisce, letteralmente, che è punito chiunque effettua un'attività di trasporto di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente, senza richiedere l'ulteriore requisito dell'organizzazione imprenditoriale. Né il requisito dell'attività di imprenditore trova una sua necessità ontologica nella *ratio* o finalità teleologica della fattispecie *de qua*, la quale, invece, tende a reprimere l'attività di chiunque trasporti abusivamente rifiuti speciali e non, con grave pregiudizio dell'integrità ambientale del territorio (**Sez. 3, n. 79 del 7/01/2010, Guglielmo, Rv. 245709**).

considerazione del massimo edittale, sette anni di reclusione, che impedisce l'accesso al rito a norma dell'art. 444, comma primo, cod. proc. pen.).

Identici, rispetto alla fattispecie ordinaria di cui all'art. 256, comma terzo, D.Lgs. n. 152 del 2006 sono il soggetto attivo (chiunque) e le condotte vietate (realizzazione o gestione di discarica abusiva).

Differente, invece, è non solo il trattamento sanzionatorio ma anche l'introduzione di una deroga alla obbligatorietà della confisca che, in base alla nuova disposizione, non colpisce il compartecipe del reato.

Quanto al trattamento sanzionatorio, anzitutto, conformemente alla logica repressiva che informa il decreto emergenziale in esame, la fattispecie introdotta dal D.L. n. 172 del 2008 trasforma l'omologa previsione contemplata dal T.U. Ambientale da reato contravvenzionale punito con sanzione detentiva congiunta a quella pecuniaria (arresto da sei mesi a due anni ed ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro, se la realizzazione o la gestione abusiva riguarda una discarica in cui vengono trattati rifiuti non pericolosi; arresto da uno a tre anni ed ammenda da cinquemiladuecento a cinquantaduemila euro) a delitto, punito con sanzione detentiva congiunta a quella pecuniaria.

Quanto alla previsione della confisca obbligatoria, poi, la fattispecie introdotta dal D.L. n. 172 del 2008 conferma l'omologa previsione contemplata dal T.U. Ambientale, ma con un'unica sostanziale differenza.

Mentre, infatti, l'art. 256, comma terzo, del D.Lgs. citato contempla l'obbligatorietà della confisca dell'area adibita a discarica abusiva non solo se di proprietà dell'autore ma anche se la stessa è di proprietà "del compartecipe al reato", la fattispecie introdotta dal D.L. n. 172 del 2008, **limita l'obbligatorietà della confisca al solo caso in cui l'area adibita a discarica abusiva è di proprietà dell'autore del reato.**

Ne consegue che, attesa la natura sanzionatoria della confisca, e tenuto conto del criterio di stretta interpretazione che deve presiedere alla esegesi del testo normativo non essendo invero suscettibile di estensione analogica anche al compartecipe al reato, la nuova fattispecie, contrariamente al dichiarato intento di "garantire una maggiore incisività della disciplina sanzionatoria in materia di diritto ambientale", esclude l'applicazione della confisca obbligatoria della discarica

abusiva proprio alle ipotesi più frequenti, essendo evidente infatti che la realizzazione/gestione di una discarica, proprio per la necessità di costituire normalmente un'organizzazione di mezzi e strutture da impiegare per l'esercizio dell'attività, comporta necessariamente l'apporto di più soggetti, tra cui il compartecipe non proprietario dell'area adibita a discarica che, secondo la nuova previsione, non subirebbe il sacrificio patrimoniale derivante dall'obbligatorietà della confisca dell'area medesima.

Al pari delle altre fattispecie penali sinora analizzate, anche quella in esame è punita a titolo di dolo (generico).

In relazione alla entità del massimo edittale contemplato (reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e multa da ventimila euro a sessantamila euro, se la realizzazione/gestione riguarda una discarica in cui vengono trattati rifiuti non pericolosi; reclusione da due a sette anni e multa da cinquantamila euro a centomila euro, se la realizzazione/gestione riguarda una discarica in cui vengono smaltiti anche in parte rifiuti pericolosi), è consentito, nel ricorrere delle condizioni ordinariamente previste dal codice di rito vigente, sia procedere all'arresto (facoltativo) che applicare misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere, in ragione di quanto previsto in generale dall'art. 280 cod. proc. pen.

Si noti, peraltro, che per l'ipotesi più gravemente punita (reclusione da due a sette anni e multa da cinquantamila euro a centomila euro, se la realizzazione/gestione riguarda una discarica in cui vengono smaltiti anche in parte rifiuti pericolosi) è consentita non soltanto la possibilità di disporre il fermo ex art. 384 cod. proc. pen., ma anche di ricorrere alle intercettazioni telefoniche ed ambientali, tenuto conto del disposto dell'art. 266, comma primo, lett. a) cod. proc. pen.

- Inosservanza di prescrizioni.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria omologa a quella prevista dall'art. 256, comma quarto, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. f)** del D.L. n. 172 del 2008 riduce della metà le pene di cui alle lettere b), c), d) ed e) - fa eccezione, quindi, l'ipotesi di abbandono di rifiuti di cui alla lett. a) - "*nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni*

contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni".

A fronte dell'assoluta identità della condotta prevista nella disposizione sanzionatoria "ordinaria" ed in quella "speciale", non può non rilevarsi il forte inasprimento sanzionatorio contemplato dalla disciplina introdotta dal D.L. n. 172 del 2008 per l'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni, condotta tipicamente ricollegata a situazioni di illiceità dovute a superficialità o disattenzione, tipiche di una condotta colposa che, pertanto, mal si concilia con la struttura dolosa delle fattispecie di inosservanza introdotte dalla disposizione emergenziale.

Presumibile sarà, quindi, la difficoltà di accertamento della sussistenza dell'elemento psicologico del reato e, segnatamente, il conseguimento della prova dell'inosservanza dolosamente volontaria delle prescrizioni autorizzatorie ovvero dell'incompletezza dolosamente volontaria delle iscrizioni o comunicazioni in relazione ai requisiti e delle condizioni richieste.

- Violazione del divieto di miscelazione di rifiuti.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria omologa a quella prevista dall'art. 256, comma quinto, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. g)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione da uno a sei anni e con la multa da quindicimila euro a cinquantamila euro (la norma richiama, *quoad poenam*, la "pena" di cui alla lettera d), numero 2), la condotta di "chiunque effettua attività di miscelazione di categorie diverse di rifiuti pericolosi di cui all'allegato G della parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi".

La fattispecie penale in esame, pur nella diversità della formulazione rispetto a quella "ordinaria", è assolutamente identica sia per il soggetto attivo (chiunque) che per l'oggetto della condotta vietata (effettuazione di attività non consentite di miscelazione di rifiuti), limitandosi infatti il legislatore dell'emergenza a indicare nel dettaglio la medesima attività compiutamente descritta dall'art. 187, comma primo, del D.Lgs. n. 152 del 2006, cui invece rinvia il testo dell'art. 256, comma quinto, del D.Lgs. citato.

Muta, come del resto già registrato per le fattispecie già esaminate, il trattamento sanzionatorio che viene ad essere fortemente inasprito nella previsione del D.L. n. 172 del 2008, in particolare trasformando l'illecito da contravvenzionale (punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni, congiunta a quella dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro) a fattispecie delittuosa.

Al pari delle altre fattispecie penali sinora analizzate, anche quella in esame è punita a titolo di dolo (generico).

L'art. 6, comma primo, lett. g) del D.L. n. 172 del 2008 contempla tuttavia un'ipotesi "colposa" per la medesima violazione, idonea a degradare il fatto da delitto a contravvenzione, prevedendo tuttavia un trattamento sanzionatorio (l'arresto da sei mesi ad un anno), inspiegabilmente meno afflittivo rispetto alla ordinaria previsione sanzionatoria di cui all'art. 256, comma quinto, del D.Lgs. n. 152 del 2006, che, infatti, contempla la pena dell'arresto da sei mesi a due anni, congiunta a quella dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro.

Il legislatore, anziché optare per il mantenimento dell'illecito nella categoria dei delitti "colposi", ha invece preferito "declassare" a contravvenzione la medesima fattispecie prevista come delitto doloso.

In relazione alla entità del massimo edittale contemplato per la fattispecie dolosa (reclusione da uno a sei anni e multa da quindicimila euro a cinquantamila euro), è consentito, nel ricorrere delle condizioni ordinariamente previste dal codice di rito vigente, sia procedere all'arresto (facoltativo) che applicare misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere, in ragione di quanto previsto in generale dall'art. 280 cod. proc. pen.

Si noti, infine, che è consentito ricorrere anche alle intercettazioni telefoniche ed ambientali, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 266, comma primo, lett. a) cod. proc. pen.

- Violazione del divieto di deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi.

Si tratta di una disposizione sanzionatoria omologa a quella prevista dall'art. 256, comma sesto, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 6, comma primo, **lett. h)** del D.L. n. 172 del 2008 punisce infatti con la sanzione della reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da diecimila euro a quarantamila euro *"chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254"*.

Identici, rispetto alla fattispecie ordinaria di cui all'art. 256, comma sesto, D.Lgs. n. 152 del 2006 sono il soggetto attivo (chiunque) e le condotte vietate (effettuazione del deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, in violazione delle disposizioni del D.P.R. n. 254 del 2003).

Muta, come del resto già registrato per altre fattispecie già esaminate, il trattamento sanzionatorio che viene ad essere fortemente inasprito nella previsione del D.L. n. 172 del 2008, in particolare trasformando l'illecito da contravvenzionale (punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno, alternativa a quella dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro) a fattispecie delittuosa.

Al pari delle altre fattispecie penali sinora analizzate, anche quella in esame è punita a titolo di dolo (generico).

L'art. 6, comma primo, lett. h) del D.L. n. 172 del 2008 **contempla tuttavia un'ipotesi "colposa" per la medesima violazione**, idonea a degradare il fatto da delitto a contravvenzione, prevedendo un trattamento sanzionatorio (in via esclusiva, l'arresto da tre mesi ad un anno), più afflittivo rispetto alla ordinaria previsione sanzionatoria di cui all'art. 256, comma sesto, del D.Lgs. n. 152 del 2006, che, infatti, a parità di sanzione detentiva nei limiti minimo e massimo, contempla in alternativa la pena dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro.

Anche in questo caso il legislatore, anziché optare per il mantenimento dell'illecito nella categoria dei delitti "colposi", ha invece preferito "declassare" a contravvenzione la medesima fattispecie prevista come delitto doloso.

A differenza di altre ipotesi di nuova introduzione, quella in esame, pur inasprendo il trattamento sanzionatorio, è contenuta nei limiti massimi al punto da non consentire né la possibilità di adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale né l'applicazione di misure cautelari.

Viene, infine, riconfermata - al pari di quanto previsto dall'ultima parte dell'art. 256, comma sesto, del D.Lgs. n. 152 del 2006 - la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro nel caso in cui la condotta riguardi "quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti".

A differenza di quanto evidenziato nei precedenti paragrafi per le omologhe previsioni sanzionatorie, nel caso in esame non muta invece l'entità della sanzione prevista dal D.L. n. 172 del 2008, assolutamente identica a quella prevista nella corrispondente previsione sanzionatoria del T.U. Ambientale.

La **Legge 30 dicembre 2008, n. 210** (G.U. n. 2 del 3 gennaio 2009) ha convertito con modifiche ed integrazioni, il D.L. 6 novembre 2008, n. 172.

In particolare, ha introdotto il *comma 1-bis*, prevedendo che per tutte le fattispecie penali di cui sopra, poste in essere con l'uso di un veicolo, si procede, nel corso delle indagini preliminari, al **sequestro preventivo** del medesimo veicolo.

Alla sentenza di condanna **consegue la confisca** del veicolo.⁵⁵

Quanto alla competenza a giudicare detti reati, la Suprema Corte ha chiarito che la "speciale competenza" dell'A.G. di Napoli in materia di emergenza rifiuti nella Regione Campania, introdotta dal D.L. 23 maggio 2008, n. 90 (conv., con modd., in L. 14 luglio 2008, n. 123), si applica anche ai reati previsti dall'art. 6 del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, conv. con modd. in L. 30 dicembre 2008, n. 210. (Fattispecie in materia di sequestro preventivo di un veicolo adibito a trasporto abusivo di rifiuti speciali: **Sez. 3, n. 10646 del 18/03/2010, Amato e altri, Rv. 246339**).

Infine, la **L. 26 febbraio 2010, n. 26** ha decretato il termine dell'emergenza rifiuti in Campania (G. U. n. 48 del 27 febbraio 2010).

34. La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Abruzzo (D.L. 39/09)

⁵⁵ La Cassazione ha, peraltro, precisato che la confisca del veicolo prevista dalla normativa per la gestione emergenziale dei rifiuti nella Regione Campania (art. 6 comma 1-bis del D.L. 6 novembre 2008, n. 171, conv. con modd. in L. 30 dicembre 2008, n. 210) consegue obbligatoriamente ad una sentenza di condanna e non anche di patteggiamento, salva l'ipotesi prevista espressamente per il reato di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata. (In motivazione la Corte ha precisato che, fatta eccezione per l'ipotesi indicata, per confiscare il veicolo a seguito di patteggiamento, il giudice deve motivare l'esercizio del potere discrezionale: **Sez. 3, n. 40203 del 16/10/2009, Grimaldi, Rv. 244955**).

Il luttuoso evento sismico che ha interessato nell'aprile 2009 la regione Abruzzo ha portato l'emanazione di disposizioni urgenti in materia di rifiuti.

Con il **D.L. 28 aprile 2009, n. 39** (recante Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile, in G.U. n. 97 del 28 aprile 2009), convertito, con modd. in **L. 24 giugno 2009, n. 77** (in S.O. n. 99 alla G.U. n. 147 del 27 giugno 2009), sono state infatti introdotte deroghe per lo stoccaggio, il trasporto e lo smaltimento dei materiali provenienti da demolizioni.

In particolare, il Capo II, contenente "*Misure urgenti per la ricostruzione*", ha previsto disposizioni ad hoc in tema di stoccaggio, trasporto e smaltimento dei materiali provenienti da demolizioni (art. 9) nonché in materia di scarichi urbani, industriali e assimilati ai domestici e relativi impianti di depurazione, dettando anche misure per la prevenzione e il contrasto delle emergenze idrogeologiche e per la gestione delle risorse idriche (art. 9-bis).

Da ultimo, in tema di gestione emergenziale dei rifiuti si segnala l'**O.p.c.m. n. 3923 del 18 febbraio 2011**: terremoto Abruzzo, interventi per la gestione dei rifiuti (G. U. n. 43 del 22 febbraio 2011).

35. La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Sicilia (Dpcm 9 luglio 2010 - Ordinanza n.3887 del 9 luglio 2010)

Si noti, poi, che con l'O.p.c.m. n.3887 del 9 luglio 2010 il Presidente della Regione Sicilia è stato nominato Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nel settore dei rifiuti in Sicilia.

L'art. 9 di tale ordinanza prevede **espressamente** l'applicazione alla regione Sicilia della disposizioni di cui al d.l. n. 90/08 e del d.l. n. 172/08; ne consegue, pertanto, che le medesime fattispecie di reato e la speciale competenza, già commentata per la gestione emergenza dei rifiuti in Campania, trovano applicazione in Sicilia **fino al 31/12/2012**, data in cui è prevista la cessazione dello stato di emergenza.

La proroga a tale data, in particolare, è stata stabilita dal **D.p.c.m. 9 luglio 2010**, recante "*dichiarazione dello stato di emergenza per la gestione dei rifiuti urbani in Sicilia*" (G.U. n. 169 del 22 luglio 2010) che ha dichiarato fino al 31 dicembre 2012

lo stato di emergenza per la gestione dei rifiuti urbani - speciali e speciali pericolosi - nel territorio della regione Siciliana.

36. La disciplina emergenziale in materia di rifiuti in Calabria (Dpcm 17 dicembre 2010)

Si noti, infine, che con il D.p.c.m. del 17 dicembre 2010 è stato prorogato lo stato di emergenza per lo smaltimento rifiuti in Calabria (G.U. n. 3 del 5 gennaio 2011).

La proroga, in base alla disciplina normativa in esame, è fissata **sino al 31 dicembre 2011**.