



**Procedure amministrative e giurisdizione penale
nella tutela dell'ambiente e del territorio**

*Organizzato in collaborazione tra la Scuola Superiore della Magistratura
e l'Ufficio Studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa*

corso Cod.: P18076

Data: 27 – 28 settembre 2018 (TAR per il Lazio – Sala Tozzi, Via Flaminia, n. 189 – Roma)

Responsabile del corso: Luisa Napolitano (S.S.M.)

Referenti per il Consiglio di Stato: Nicola Durante e Massimiliano Nocelli (U.S.)

Esperto formatore: Pasquale Fimiani

Problemi attuali della responsabilità penale nella gestione dei rifiuti: -la classificazione dei rifiuti; -la gestione post-operativa delle discariche; -la gestione dei rifiuti e il fallimento

*Silvio Marco Guarriello,
-Sostituto Procuratore-
Procura di Salerno - D.D.A.-
Roma, 28 settembre 2018*

1) Introduzione (pag.2); 1.1) La nozione di ambiente. L'evoluzione della tutela dell'ambiente nella giurisprudenza e nella legislazione italiana (pag.2); 1.2) I principi e l'evoluzione ed della normativa in materia di rifiuti (pag. 9); 1.3) L'evoluzione futura: le nuove direttive in materia di 'economia circolare' (pag. 14); 2) La classificazione dei rifiuti: premessa (pag.18); 2.1) La nozione di "rifiuto" (pag.22); 2.2) Il sottoprodotto (pag.32); 2.3.) Le esclusioni dalla disciplina del rifiuto -art. 185, comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006 testo in vigore dal 25.8.2016 - (in breve) (pag.46); 2.4) La cessazione della qualità di rifiuto (pag.50); 2.5) La classificazione dei rifiuti (pag.54); 2.6) La classificazione dei rifiuti. L'elenco europeo dei rifiuti e i codici CER (Codice Europeo Rifiuti) (pag.78); 3).La gestione post-operativa delle discariche (pag.100); 4)-la gestione dei rifiuti e il fallimento (pag 120)



1) Introduzione.

La presente relazione ha una funzione ricognitiva degli argomenti che ne sono oggetto. Si è preferito cercare di soddisfare l'esigenza di completezza rispetto a quella di sistematicità e, per ragioni pratiche del lettore, di fornire in un unico elaborato anche i testi normativi (*con l'indicazione anche dei periodi nei quali sono stati in vigore*) oltre che gli estremi e le massime giurisprudenziali di rilievo.

Va anche precisato che gli argomenti della presente relazione costituiscono solo una parte dei tanti aspetti connessi alle problematiche concernenti l'applicazione della disciplina ambientale. Quest'ultima è una materia relativamente recente, in massima parte derivante dalla giurisprudenza e dalla normativa europea, e ha posto non pochi problemi per varie ragioni: - novità della materia; - armonizzazione del diritto nazionale con quello europeo; - necessità di aggiornare le disposizioni a causa del continuo mutare delle tecnologie e delle conoscenze scientifiche.

Le questioni di cui si tratta sono disciplinate principalmente nel D.lgs 152/20016 -*parte quarta, norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*- e nel D.lgs 36/2003 concernente la disciplina *in materia di discariche*. Tuttavia, va subito detto che la normativa è destinata a mutare in virtù delle approvazioni delle direttive UE sulla cd 'economia circolare' – *entrate in vigore il 4 luglio 2018 e che gli Stati membri dovranno recepire entro il 5 luglio 2020-*, le quali aggiornano la disciplina europea esistente¹.

1.1) La nozione di ambiente. L'evoluzione della tutela dell'ambiente nella giurisprudenza e nella legislazione italiana.

La disciplina europea relativa ai rifiuti, dalla quale deriva quella italiana, ha le seguenti finalità:

| DIRETTIVA 2008/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO | Novità introdotte con DIRETTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO |
|---|---|
| Articolo 1 Oggetto e ambito di applicazione La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia. | Articolo 1 Oggetto e ambito di applicazione La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana <u>evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza,</u> che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un' <u>economia circolare</u> e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione |

Tenuto conto di ciò, ancorché in questa sede si affrontano questioni specifiche, ricomprese nell'ampia problematica della 'tutela penalistica dell'ambiente', è bene sia fornire brevi spunti di riflessione, che evidenziano la complessità dell'intera materia e della *definizione di ambiente*, sia

¹ 2018/849 che modifica direttive 2000/53 CE relativa a veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche
 2018/850 che modifica direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche
 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti
 2018/852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio



soffermarsi sulle *finalità e sul fondamento normativo della tutela del bene ambiente*. Quest'ultimo è stato oggetto di un ampio dibattito dottrinario e giurisprudenziale teso a delinearne la nozione oltre che a colmare i vuoti normativi e ad armonizzare la normativa nazionale con quella europea. La *tutela dell'ambiente*, in generale, e la *tutela penale dell'ambiente* rappresentano questioni ancora attuali e di grande interesse planetario. Ovviamente anche in Italia, paese dell'occidente industrializzato avanzato e membro dell'UE, i problemi si sono posti *-e si pongono-* in maniera pressante, con la necessità di darvi risposta normativa, ciò in ragione sia delle istanze internazionali ed interne sia degli obblighi di provenienza europea².

In maniera estremamente generica, senza entrare in complesse questioni circa la *'teoria generale del diritto'* e la *'funzione etica'* della norma, come è noto, la legge ha la funzione di fissare le regole che disciplinano la realtà allo scopo di assicurare una pacifica convivenza sociale e per raggiungere obiettivi di comune sentire sociale. A tale fine, l'emanazione della legge può *'anticipare'* o *'seguire'* gli eventi, nel senso che, talora, si disciplina sin dall'origine un determinato ambito (*talora anche allo scopo di incentivare la formazione di una coscienza collettiva in quel determinato settore*) mentre, a volte, la legge interviene dopo che un fenomeno si è manifestato e si rende necessaria la sua regolamentazione. Nel caso della tutela dell'*ambiente* ci si trova al cospetto di una situazione di quest'ultimo tipo in quanto, benché la coscienza ecologista sia un fenomeno ampiamente diffuso e risalente, la disciplina di settore per lungo tempo non è stata completa ed organica ed è ancora oggetto di dibattito e, come visto, suscettibile di innovazioni già programmate in virtù degli obblighi di adeguamento alla legislazione UE.

La legislazione italiana in materia è stata a lungo lacunosa e frammentaria benchè vi siano stati molti interventi, tuttavia settoriali ed insufficienti (*e talora in virtù di disposizioni che non avevano direttamente ad oggetto la tutela ambientale, come nel caso della disciplina sui rifiuti del 1941, mentre il primo intervento latamente ambientale è del 1966 con la disciplina antismog*). Inoltre, mancano nel nostro ordinamento le nozioni di *ambiente* e di *inquinamento* che, ancora oggi, si ricavano in via indiretta dal Testo Unico Ambientale D.lgs 152/06, in particolare dall'art. 300. Anche la Carta Costituzionale italiana non considera l'*ambiente* quale bene oggetto di una specifica tutela e, solo grazie al complesso lavoro della giurisprudenza, è stato riconosciuto allo stesso un fondamento costituzionale, enucleandolo, in via indiretta, con riferimento a norme che hanno altro oggetto, in particolare l'art. 9 Cost.³ e gli artt. 2, 32, 41, 42, 44 Cost.

Il problema della inadeguatezza della legislazione in materia di ambiente si poneva in ogni settore del diritto ma, soprattutto, in quello penale. Prima della legge n. 68/2015 (*cd. legge sugli ecoreati*), la *disciplina penalistica ambientale*, anche dopo gli ultimi interventi normativi di rilievo in materia, ovvero il D.lgs 121/2011 (*in attuazione delle direttive 2008/99/CE, 2009/123/CE*) e la legge cd. sulla *'Terra dei Fuochi'* (l. 6 febbraio 2014, n. 6), era ritenuta insufficiente ai fini sanzionatori penali. Invero, prima della legge 68/2015 il settore era privo di una disciplina realmente efficace,

² Il Tratto CEE di Roma del 1957 non conteneva la definizione di ambiente e si ritenne di fondare la tutela di detto bene sugli artt. 100 (riavvicinamento delle legislazioni nazionali) e 235 (integrazione dei poteri delle istituzioni comunitarie in caso di azioni necessarie per la realizzazione degli scopi della Comunità) vedasi Corte di Giustizia nei casi 91/1979 e 92/1979.

Il Consiglio adottò il 'Primo Programma d'Azione sull'Ambiente' nel 1973.

L'Atto Unico Europeo del 1987 dedica un intero capitolo alla tutela ambientale inserendola tra le competenze comunitarie.

Il Trattato sull'Unione Europea di Maastricht del 7 febbraio 1992, ha parzialmente modificato le disposizioni introdotte nell'Atto Unico Europeo ed previsto il perseguimento di una 'politica' nel settore dell'ambiente che è stato previsto tra i fini dell'Unione.

Il Trattato sull'Unione Europea è stato modificato dal trattato di Amsterdam del 2 Ottobre 1997 che ha aggiornato le disposizioni sull'ambiente.

³ Cass. Pen. III, 20 ottobre 1983 n. 421



organica ed esaustiva, che non si rinveniva né nel T.U.A. 152/’06 (*Testo Unico Ambientale cd. T.U.A.*) né nelle altre norme in materia.

Con specifico riferimento alla enucleazione delle condotte rievanti penalmente, ed al relativo trattamento sanzionatorio, con la legge n. 68/2015 viene compiuto un rilevante miglioramento, si colmano le lacune normative e si dà attuazione alle richieste della U.E. che, in materia di tutela ambientale, aveva raccomandato agli Stati membri, fra le altre cose, di introdurre nei rispettivi ordinamenti dei reati di ‘danno’⁴. E’ stato segnalato che l’introduzione di delitti di danno aventi ad oggetto la specifica tutela dell’ambiente, senza che quest’ultimo possa essere annoverato fra i ‘beni’ costituzionali, potrebbe porre dei problemi in quanto, come affermato varie volte dalla Corte Costituzionale, la sanzione penale si giustifica nel rispetto dei principi della Costituzione e, come detto, l’ambiente non è fra i beni espressamente riconosciuti da quest’ultima. Va però osservato, come anticipato sopra, che il fondamento costituzionale del bene ambiente è stato riconosciuto grazie al lavoro soprattutto della dottrina e della giurisprudenza di merito -*poi avallato sia dalla Corte di Cassazione che dalla Corte Costituzionale*⁵- ed è stato rinvenuto in varie norme ed anche con riferimento ad altri beni giuridici di rilievo costituzionale (*salute, incolumità pubblica, paesaggio ecc.*)⁶.

La definizione di ‘ambiente’ resta, quindi, quella ricostruita mediante una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. La protezione dell’ambiente fu riconosciuta dalla S.C. con la sentenza della *Cass. Pen.III, 20 ottobre 1983 n. 421* che ne rinvenne il fondamento nell’art. 9 della Costituzione⁷, norma, secondo la S.C., da interpretarsi in una visione dinamica -e non statica-, di protezione integrata e complessiva dei valori naturali intesi in senso non solo estetici.

Successivamente, all’esito di pronunciamenti della Corte Costituzionale⁸, si è giunti a delineare l’esistenza di un diritto fondamentale della persona definito come il *diritto collettivo di fruizione dei beni ambientali* inteso quale valore primario dell’ordinamento e non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi.

Nell’ambito di tale percorso di formazione giurisprudenziale è stato individuata la natura dell’offesa arrecata a detto bene. Si delineò così la definizione di **‘danno ecologico**, identificato con il pregiudizio arrecato all’ambiente inteso in senso naturalistico quale *‘ecosistema’* e composto da tutte le *‘matrici ambientali’*⁹. Il dibattito acceso in dottrina e giurisprudenza portò anche a vari

⁴ Direttiva 2008/99/CE artt. 3,4 e 5

⁵ Corte costituzionale Sentenza n. 359, del 18 dicembre 1985; Corte costituzionale, Sentenza n. 151 del 27 giugno 1986

⁶ Tuttavia, in mancanza di un *‘bene ambiente di rilievo costituzionale’*, l’introduzione di disposizioni poste a tutela esclusiva di tale bene determina il rischio che le nuove norme penali potrebbero essere giudicate costituzionalmente illegittime, se non altro dal punto di vista del *quantum* sanzionatorio. Ed infatti, in mancanza di una modifica dell’art. 9 Cost., la legge 68/2015, da una parte, non risolve il problema del bene giuridico oggetto di tutela e, dall’altra, formula le nuove fattispecie incentrandole proprio sull’inquinamento e sul danno ambientale, prevedendo sanzioni elevate. Tale scelta potrebbe non essere giustificata ‘costituzionalmente’ in mancanza della definizione del bene giuridico ‘ambiente’ (*nozione che poteva essere delineata quantomeno a livello di legislazione ordinaria e con riferimento a ben individuate norme della Costituzione delle quali potrebbe rappresentare una specificazione*).

⁷ Art. 9 Costituzione:La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

⁸ Corte costituzionale Sentenza n. 359, del 18 dicembre 1985;
Corte costituzionale, Sentenza n. 151 del 27 giugno 1986

⁹ Nel corso di tale evoluzione, è stato quindi distinto in tre diverse categorie:
- *danno ecologico* inteso quale danno all’ecosistema ed alla sue alle matrici ambientali;



interventi normativi. Conseguentemente, il **danno ambientale ha trovato** espressa definizione normativa –*dopo l’abrogazione dell’art. 18 della l. 8.7.1986 n. 349- nell’ art. 300¹⁰ del D.lgs 152/2006 (norma sostanzialmente di derivazione europea - Direttiva 2004/35/CE-)*. Con il citato **art.300**:

- l’oggetto della tutela viene individuato nel bene ambiente in quanto tale;
- si prescinde
 - da ogni collegamento con la proprietà del bene;
 - dall’eventuale danno alla salute delle persone;
 - dal pregio ‘paesaggistico-culturale’ del bene concretamente offeso (*va però aggiunto che, opportunamente, la legge n. 68/2015, pur senza mutarne la definizione, interviene sul punto, ampliando l’intervento della giurisdizione penale prevedendo delle aggravanti laddove ad essere lesi sono beni ambientali di pregio - art. 452 bis u.c. e art. 452 quater u.c.*).

Tornando al sistema sanzionatorio penale, va segnalato che prima della approvazione della legge 68/2015, il nostro ordinamento era dotato di una normativa di settore che, pur fornendo un grado di tutela penale minima (*in materia erano previste per lo più ipotesi contravvenzionali*), era ritenuta inadeguata per contrastare il rilevante fenomeno del ‘*crimine ambientale*’, inidoneità alla quale cercava di sopperire la giurisprudenza¹¹. Infatti, il sistema repressivo normativo/giurisprudenziale

- *danno ambientale ‘estetico-culturale’*: in tale accezione il danno non è direttamente riconducibile all’ambiente naturale ma è da collegarsi con l’attività dell’uomo e con le opere dallo stesso realizzate. Dunque, più che la l’‘habitat’ inteso nella sua conformazione naturale, il parametro di riferimento è la valutazione di pregio di un bene, valutazione cui si procede secondo parametri ‘culturali’ astratti e frutto di elaborazione intellettuale;

- *danno all’ambiente salubre*: tale categoria si delinea in relazione alle lesioni del bene salute causate quale conseguenza di lesioni alla integrità ambientale. In sostanza si tratta dei pregiudizi arrecati alla natura (inquinamento ecc.) che si ripercuotono dannosamente sulla salute umana.

¹⁰ Art.300 comma 2. Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su:

1) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l’articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure;

2) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell’ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente.

¹¹ La giurisprudenza di merito ha cercato di sopperire a tale carenza ampliando l’ambito di operatività di talune fattispecie penali in quanto il nostro ordinamento era privo di una disciplina organica in materia. Infatti, vi erano normative di settore (*aria, acqua, beni culturali, edilizia-urbanistica, rifiuti, ecc.*) non coordinate, nate in diverse epoche storiche, che pur fornendo un grado di tutela minima (*in materia erano previste per lo più ipotesi contravvenzionali*) era inadeguata ad affrontare il fenomeno che si era evidenziato negli anni, rappresentato dal dilagare della ‘criminalità ambientale’. Quindi, a fronte di profitti elevatissimi (si pensi allo smaltimento illecito dei rifiuti industriali) vi erano rischi ‘penali’ minimi. Questo determinava le condizioni per la creazione di una economia illegale altamente remunerativa.

All’ inadeguatezza dell’apparato sanzionatorio penale, la giurisprudenza di merito (*O.C.C. del Tribunale di S.Maria C.V. SEZ GIP N. 14165/03 R.G. GIP dell’8.11.04 in Trattato di Diritto penale, parte speciale volume IX, Reati Contro la pubblica incolumità, Tomo I, Alberto Gargani, Giuffrè Editore; in Dir. Pen. processuale 2005, pag 560 con nota di Corbetta, in lexambiente.it, in*



consentiva l'accertamento e la sanzionabilità delle piccole e singole violazioni (*e spesso le condotte punivano solo violazioni formali ma non sempre realmente offensive per l'ambiente*) ma non

ambieneditto.it. in relazione alla indagine della Procura c.d. operazione 'Olimpo' che aveva ad oggetto il caso riguardante l'illecita attività di escavazione di numerose cave, abusivamente esercitate; - Tribunale Busto Arsizio 9 luglio 2001 in Lavoro Prev. Oggi 2002, 588 con nota di Battarino; Trib. Venezia 22 ottobre 2001; Trib. Venezia 24 ottobre 2003, in Riv. It. Dir. Proc. Pen.2005, 808 con nota Palavera ; - Tribunale di S. Maria C. V. Sez. II, Sent. del 06/12/2005; - Tribunale S.Maria C.V. GUP sentenza 1546/09 in materia disastro ambientale connesso a traffico illecito dei rifiuti scaricato su terreni agricoli; - Trib.S.Maria C.V. ordinanza proc. 9007/09/21 del 9/4/10 connesso allo scarico di reflui urbani ed industriali) cercava di sopperire ampliando l'ambito di operatività di talune fattispecie penali. In particolare veniva delineata la figura del 'disastro ambientale' ricorrendo alla norma di cui all' art.434 c.p. (crollo di costruzioni o altro disastro doloso cd disastro innominato). In sostanza, a fronte di gravi condotte, non adeguatamente perseguibili in altro modo, attesa la natura di fattispecie 'aperta' dell'art.434 c.p., si è delineata la fattispecie criminosa indicata. Il percorso argomentativo seguito è consistito, al fine di attribuirle rilievo penale, nella collocazione della realtà fenomenica del disastro ambientale nell'ambito del precetto contenuto nell' art. 434 c.p. laddove la norma parla di 'altro disastro', affermando che l'elemento materiale di tale reato, in relazione alla lesione dell'ecosistema, è caratterizzato dalla presenza di una condotta che si concretizza in qualunque azione idonea a determinare un disastro. In sostanza, nell'effettuare tale operazione, si è tenuto conto della natura dell'art.434 c.p. quale 'reato di natura sussidiaria' che il legislatore aveva previsto come norma di chiusura del sistema sanzionatorio, a fronte di una molteplicità di eventi dannosi che non sono sempre prevedibili nella loro consistenza materiale. Tuttavia, onde evitare che l'indeterminatezza della norma fosse in contrasto con il principio di tassatività delle fattispecie penali e con il principio di legalità, per ricostruire in concreto la nozione di 'disastro ambientale' penalmente sanzionabile, tali decisioni hanno: - invocato quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità in materia di disastro colposo (art.449 c.p.), ovvero: 'Per disastro colposo deve intendersi un evento dannoso, collegato con nesso di causalità ad una condotta negligente, imprudente, imperita o violatrice di legge, regolamenti, ordini o discipline, che colpisca collettivamente e che per i suoi effetti gravi ed estesi metta in pericolo la pubblica incolumità' (Cass. Sez. IV Sent. 01616 04/10/1983 — 24/02/1984); - interpretato l'art.434 c.p. attenendosi al significato proprio delle parole, ed evidenziando che l'espressione 'disastro' ha tra i vari significati anche quello di 'danno rilevante e irrimediabile' che, deve sussistere nel caso concreto unitamente al pericolo per la pubblica incolumità. Inoltre, al fine di fornire la giusta definizione di 'altri disastri', si è fatto riferimento alle parole testuali della Relazione Ministeriale sul progetto del codice penale dalle quali appare evidente l'intenzione del legislatore del 1930 di utilizzare tale dicitura come una norma di chiusura: 'la disposizione dell'art. 440 (ora 434), nella parte che riguarda altri disastri, ha carattere integrativo: essa, è destinata a colmare ogni eventuale lacuna, che di fronte alla multiforme varietà dei fatti possa presentarsi nelle norme di questo titolo concernente la tutela della pubblica incolumità'. In virtù di tale relazione la giurisprudenza di merito ha ritenuto che il termine 'disastro' risulta svincolato dalla necessaria verifica di un crollo ma che il verificarsi di un accadimento naturalistico esterno risulti solo mediatamente in relazione con la condotta posta in essere dall'agente, accadimento naturalistico che però dovrà essere accertato in concreto.

Va detto che, però, la giurisprudenza di merito non è stata univocamente orientata in tal senso in quanto, talora, si è posta dei dubbi circa l'applicabilità dell'art.434 c.p.. Infatti altra decisione - Tribunale di S. Maria C.V. che con ordinanza 12811 del 7 dicembre 2006 in Corriere di Merito 2007, 488 e ss- sollevava questione di costituzionalità, in relazione alla possibilità di contestare il 'disastro ambientale' con riferimento all'art. 434 c.p. nella parte in cui parla di 'altri disastri', per ipotizzato contrasto con la riserva di legge consacrata dall'art. 25 co. 2 Cost. e con il principio della tassatività-precisione. Tale dubbio fu è stato spazzato via dalla Corte Costituzionale 1 Agosto 2008, sentenza n. 327 la quale ne ha ritenuto l'infondatezza e, con un ragionamento che ha -indirettamente ma sostanzialmente- confermato l'esattezza delle altre pronunce di merito, ha stabilito che 'Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 434 del codice penale sollevate in riferimento agli artt. 24, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, attesa l'insussistenza del vulnus al principio della determinatezza della norma penale, sia con riferimento al concetto di 'disastro' che al di 'pericolo all'incolumità pubblica'. E' tuttavia auspicabile che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato - e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale - formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose.'

Orbene, se i fenomeni più eclatanti di danno all'ecosistema potevano essere affrontati con il ricorso alla figura del reato di 'disastro ambientale', deve però tenersi conto che l'aggressione all'ambiente, pur connotandosi per vastità e gravità, non sempre riveste le caratteristiche del danno grave ed irreparabile attualmente esistente. Per tale ragione è necessario introdurre fattispecie penali che consentano di intervenire in maniera adeguata in ogni fase delle attività lesive dell'ambiente, prima ancora che si verifichi il danno. In parole più chiare: non si possono punire solo le situazione estreme (cioè, da una parte, il disastro ambientale e, dall'altra, le attuali lievi condotte sanzionate dalle contravvenzioni) ma bisogna prevedere strumenti normativi di intervento adeguati in relazione alla gravità della lesione recata all'ecosistema. A tale inadeguatezza della normativa si è tentato di porre rimedio con la legge sui cd ecoreati.

Per la ricostruzione delle più significative vicende avvenute nel territorio nazionale vedasi *Maria Cristina Amoroso in Guida al diritto n. 25 del 13 giugno 2015, e negli scritti della stessa autrice presenti Diritto&Giustizia, rivista della SSM-formazione decentrata Distretto di Napoli.*



permetteva un intervento investigativo e repressivo efficace nei confronti delle aggressioni all'ecosistema caratterizzate da vastità e/o continuità dei fenomeni¹². Tali forme di criminalità di ampia portata erano difficilmente fronteggiabili per varie ragioni:

-si tratta di condotte che non hanno una connotazione fattuale specifica, cd *condotte a forma libera*;

-spesso i comportamenti illeciti, talora realizzati da organizzazioni criminali¹³, si inseriscono nell'ambito di complesse ed organizzate attività, anche in parte legali, (*non necessariamente riconducibili all'ipotesi di cui all'art.416 c.p. o a quella prevista dall'art.260 D.lgs 152/06 -ora 452 quaterdecies c.p.-*) e, quindi, i fatti lesivi si collocano in singoli fasi 'strutturali' di più ampi cicli produttivi (*come dimostrato da numerose vicende giudiziarie*);

-l'aggressione all'ambiente in molti e gravi casi, non si esaurisce in un unico fatto storico, talora caratterizzandosi per essere composta da reiterate condotte (*e non sempre o in immediata successione e continuità nel tempo*) e con un danno che si manifesta, o si scopre, a distanza di molto tempo; a ciò consegue che la dannosità, o il rilievo penale, delle singole 'frazioni' di un meccanismo criminale complesso, non sempre palesano, all'evidenza, la complessità della condotta (*si pensi al caso delle attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti*), né quest'ultima è immediatamente evidenziabile come causa dell'evento lesivo (*si pensi a quei fenomeni di inquinamento dove il danno si rileva a distanza del luogo principale di commissione dell'illecito ad es. inquinamento di falde acquifere a molta distanza di una discarica abusiva*).

Le condotte illecite possono essere caratterizzate da singole fasi che interessano contesti regionali diversi e svolgersi anche nel territorio di altri Stati, europei ed extraeuropei. La

¹² Non vi è dubbio che già prima, con il c.d. *decreto Ronchi n. 22/97* e poi con il *T.U. dell'ambiente d.lvo 152/06*, erano stati fatti notevoli passi in avanti nella previsione di un'organica normativa sul ciclo dei rifiuti, individuando, alla luce dell'esperienza amministrativa e giudiziaria maturata negli ultimi anni, una serie di condotte penalmente rilevanti ed nell'apprestando una nuova disciplina sanzionatoria dove, pur prevalendo la presenza di fattispecie di reato contravvenzionali, prevedeva un delitto che consentiva sia di ricorrere ad efficaci strumenti di indagine (intercettazioni) sia all'adozione della custodia cautelare in carcere. Si tratta dell'art. 260 d.lvo 152/06 (già art. 53-bis del decreto 22/97, introdotto dall'alr. 22, comma 1, della legge 23 marzo 2001, n. 93), che punisce le *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*.

Solo con detta disposizione veniva introdotta nel nostro ordinamento una norma che, pur con molti limiti, si prestava ad una sufficiente penalizzazione di condotte astrattamente riferibili all'azione e agli interessi della criminalità organizzata, anche se dal paradigma normativo è escluso ogni riferimento alla componente associativa ed alla finalità della commissione di una pluralità indeterminata di delitti, che caratterizza i reati associativi tipici della criminalità organizzata (*in ordine alle caratteristiche del reato di cui all'art. 260 d.lvo 152/2006, si tornerà di seguito*). In ogni caso la norma solo in maniera indiretta assumeva la protezione dell'ambiente, pur punendo condotte idonee a danneggiarlo.

¹³ Fra le novità, è senz'altro da condividere l'introduzione delle aggravanti previste dall'art.452 octies, cd. 'aggravanti associative' che mirano a reprimere più efficacemente le condotte della criminalità organizzata in materia ambientale. Come è noto, le ragioni del grande interesse delle organizzazioni criminali in materia, soprattutto in relazione allo smaltimento illecito dei rifiuti, furono icasticamente sintetizzate in una frase pronunciata circa venti anni orsono, nel corso di un interrogatorio, da un imputato per camorra il quale disse testualmente '*immondizia è oro!*' e spiegò che lo smaltimento illecito dei rifiuti consentiva di accumulare enormi guadagni, finanche superiori a quelli ricavati dal traffico delle sostanze stupefacenti e, per di più, almeno sino agli inizi degli anni 2000, senza correre praticamente alcun rischio dal punto di vista penale. Va ricordato che alla fine degli anni ottanta si determinò una mutazione delle grandi organizzazioni criminali di tipo mafioso le quali si introdussero sempre di più nel mondo dell'imprenditoria dove colsero enormi possibilità di guadagno, oltre che per le possibilità offerte dallo sviluppo edilizio e dai lavori di ricostruzione finanziati con risorse dopo le grandi calamità naturali abbattutesi sul territorio nazionale, anche nello smaltimento dei rifiuti determinando un gravissimo impatto con l'ambiente, cagionando irreparabili danni all'ecosistema e al patrimonio paesaggistico del nostro Paese. Proprio in questo settore la criminalità organizzata ha evidenziato una rilevante capacità affaristica utilizzando, in molti casi, la sua attitudine ad interagire con altre realtà imprenditoriali (anche legali) e con le istituzioni. Come è noto, lo smaltimento dei rifiuti si snoda attraverso un procedimento complesso costituito da diverse fasi: la raccolta, il trasporto, l'eventuale stoccaggio, la selezione, il collocamento in discariche, il recupero e/o la termo-distruzione.



gestione dell'intero ciclo, o di parti rilevanti di esso, si 'spezzetta' in singole condotte che non sempre si palesano quali parte di un più complesso sistema e, quindi, prima della l. 68/2015, non sempre erano adeguatamente perseguibili. In alcuni casi, addirittura, l'illecito si mascherava con documentazione formalmente corretta (*si pensi al rapporto fra la "grave" attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti e la "banale" falsificazione dei FIR -cd. giro bolla-*). L'incontro fra l'interesse degli imprenditori, che intendono risparmiare sullo smaltimento, con quello delle mafie, che lucrano in maniera illegale in tale settore, è stato devastante. Come evidenziato in dottrina, **l'illecito si evidenzia in genere con due fenomeni:**

*'la ricerca del risparmio dei costi connessi sia allo smaltimento dei rifiuti sia all'adozione di dispositivi deputati alla tutela dell'ambiente —interno ed esterno dei luoghi di lavoro da parte dei grandi poli produttivi ; - l'occasione di guadagno offerta dalla gestione illecita del traffico di rifiuti, attività che richiede una complessa organizzazione illegale. Il mancato rispetto della normativa ambientale è uno dei pochi fenomeni in grado di fare l'unità del Paese: senza distinzioni dal Nord a Sud si è spesso scelto il risparmio alla qualità delle matrici ambientali; lo hanno fatto gli imprenditori, la criminalità organizzata, i commercianti, gli artigiani, gli amministratori locali, e anche il cittadino comune, con modalità sempre più sofisticate ed efficaci. Ma è ormai evidente a tutti che la miope idea di guadagno che porta a inquinare l'habitat in cui si vive, comporta un bilancio sociale, drammatico non solo in termini di perdita di vite umane, ma anche in relazione ai costi sanitari e di risanamento da sostenere e al non trascurabile discorso della sicurezza degli alimenti'*¹⁴.

- come già anticipato sopra, l'evento finale della condotta, ovvero il danno all'ambiente, spesso si rileva solo a distanza di tempo (*e di luogo*) dai vari comportamenti che hanno contribuito a causarlo. La legge n. 68/2015 per porre rimedio a tale situazione introduce nel codice penale i nuovi delitti, previsti dagli artt. **452 bis (inquinamento ambientale)** e **452 quater (disastro ambientale)**, che consentono di superare detti ostacoli in quanto incentrano il disvalore penale sull'evento lesivo. La formulazione delle norme permette di punire condotte frazionate, anche se le stesse hanno avuto inizio molto tempo prima del manifestarsi del danno. Incentrare, quindi, il rilievo penale della condotta, valorizzando la parte finale della stessa —ovvero il danno—, come ha fatto la legge n. 68/2015, colloca detti reati fra quelli di evento (*il danno all'ambiente*) e consente di perseguire più agevolmente taluni fatti illeciti in quanto il fatto si può costruire anche "a ritroso" proprio parendo dall'evidenza del danno. Inoltre, con i nuovi delitti, le singole fasi del ciclo illegale - *produzione-raccolta dei rifiuti medesimi, trasporto e relativo stoccaggio, smaltimento, realizzazione di discariche abusive (con utilizzo di cave abbandonate o di specchi d'acqua, o mediante lo scavo, in fondi agricoli, di enormi invasi nei quali collocare rifiuti di ogni genere, poi nascosti dalle coltivazioni effettuate sul terreno di riporto)-*, per loro natura frazionate nel tempo e nello spazio, possono essere ricondotte ad **'unico fatto fatto penalmente rilevante connotato dall'evento dannoso'** e, soprattutto, è possibile punire una condotta (*che porterà al danno all'ambiente*) anche quando la stessa, cessata da tempo, manifesterà successivamente il suo complessivo disvalore penale, non sempre rilevabile nel corso della stessa, con l'evidenziarsi dell'evento lesivo che produce.

¹⁴ Maria Cristina Amoroso in *Guida al diritto* n. 25 del 13 giugno 2015



1.2) I principi e l'evoluzione della normativa in materia di rifiuti.

La materia dei rifiuti è parte del diritto ambientale che, complessivamente inteso, si colloca nel diritto amministrativo oltre che, per certi aspetti, nel diritto penale. Anche in questo caso, si tratta di una materia di prevalente formazione giurisprudenziale (*europea e nazionale*) seguita, poi, da una normativa in massima parte ispirata, anche, alle decisioni dei giudici.

In origine l'interesse della legislazione italiana verso la *materia dei rifiuti* nasce da esigenze concrete che non prendevano in considerazione direttamente l'ambiente. Infatti, erano soprattutto ragioni di sanità ed igiene pubblica (per *prevenire pestilenze o per il decoro urbano*) ad essere oggetto di salvaguardia.

Successivamente, negli ultimi trenta anni la materia ha visto una rapida evoluzione soprattutto in sede europea (*normativa e decisioni della Corte di Giustizia*) che, poi, si è trasmessa nel diritto nazionale. Il sistema delle fonti normative in questa materia non può, quindi, prescindere dal diritto e dalla giurisprudenza dell'Unione Europea che ne ha delineato regole e concetti, primi fra tutti quelli di *gestione dei rifiuti* e di *rifiuto*.

La prima legge italiana in materia di rifiuti fu la **L. n. 366/1941**, che pur senza avere fra i suoi obiettivi la tutela dell'ambiente individuava, comunque, gli interessi fondamentali coinvolti¹⁵ (*d'altra parte, nemmeno la successiva, e vigente, Costituzione italiana contempla l'ambiente in maniera specifica*).

Dopo la l. 366/1941, la normativa di settore restò immutata per decenni finché non fu emanato il **DPR 915/1982** con il quale venivano recepite le prime disposizioni europee risalenti agli anni settanta del secolo scorso¹⁶. Va precisato che all'epoca le istituzioni erano quelle della CEE-Comunità Economica Europea- e quest'ultima non aveva una precisa competenza in materia di ambiente. Infatti, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, sottoscritto a Roma, nasce essenzialmente per ragioni economiche¹⁷. La direttiva 75/442/Cee relativa ai rifiuti, sostanzialmente si fonda sull'esigenza di porre rimedio a situazioni connesse alle gestione dei rifiuti che potevano incidere negativamente sull'economia e la concorrenza. Tuttavia, evidenziava la necessità di un'azione comunitaria per perseguire obiettivi di protezione ambientale, come si evince da due 'considerando' della direttiva. Successivamente all'emanazione delle prime direttive citate in nota, nella materia in oggetto, il rapporto normativa nazionale/disciplina europea diviene più stretto

¹⁵ - l'art. 1, comma primo, affermava che *'la raccolta, il trasporto e lo smaltimento (utilizzazione o dispersione distruzione) dei rifiuti urbani assumono, nei riflessi dell'igiene, dell'economia e del decoro, carattere di interesse pubblico'*. La gestione dei rifiuti aveva scopi di tutela dell'igiene e della salute pubblica e si incentrava sui rifiuti delle città, ritenuti maggiormente pericolosi stante la concentrazione degli stessi dovuti alla presenza umana, mentre tralasciava di disciplinare i rifiuti rurali *vedasi G. BOTTINO - R. FEDERICI, (voce) Rifiuti, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), Trattato di diritto amministrativo europeo, Giuffrè, Milano, 2007* -l'art. 14 della L. n. 366 del 1941, affermava *'nello svolgimento di tutti i servizi contemplati dalla presente legge, devono essere sempre salvaguardati nel miglior modo l'igiene e il decoro, anche per quanto si riferisce alle condizioni di lavoro del personale ad essi addetto (...) nei servizi stessi dovranno, inoltre, essere sempre rispettate le norme vigenti per impedire la moltiplicazione e la disseminazione delle mosche'*, si evidenzia lo scopo di salvaguardia dell'igiene, al fine di prevenire emergenze sanitarie

¹⁶ direttiva 75/439/Cee del Consiglio del 16 giugno 1975 sull'eliminazione degli oli usati;

direttiva 75/442/Cee del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti;

direttiva 76/403/Cee del Consiglio del 6 aprile 1976 concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriifenili;

direttiva 78/319/Cee del Consiglio del 20 marzo 1978 relativa ai rifiuti tossici e nocivi

¹⁷ G. TESAURO, Diritto dell'Unione europea, Cedam, Padova, 2010.



anche perché, con l'Atto Unico Europeo (1987) e con il Trattato sull'Unione Europea (1992) quest'ultima ha una specifica competenza in materia ambientale¹⁸.

Nel 1991 il Consiglio modificò la direttiva 75/442/Cee emanando la direttiva 91/156/Cee, connotata da maggiore organicità che, comunque, lasciava agli Stati membri la possibilità di prevedere, per determinate categorie di rifiuti, normative specifiche e complementari rispetto alla medesima direttiva. La ragione della previsione di discipline speciali per taluni rifiuti era dovuta alla consapevolezza che in certi casi era opportuna una normativa di maggior cautela e dettaglio, come già accaduto nel 1978¹⁹, e, pertanto, furono emanate Direttive 'dedicate' che disciplinavano le attività economiche ed imprenditoriali correlate a specifici processi di trattamento e gestione con l'emanazione (direttive 91/689/Cee -rifiuti pericolosi-²⁰ e 94/62/Ce -imballaggi e dei rifiuti di imballaggi)²¹.

Con l'evolversi della normativa europea, e stante gli obblighi di adeguamento, fu approvata da parte dell'Italia una disciplina connotata da organicità, ovvero il D.lgs 5 febbraio 1997 n. 22²² mediante il quale il legislatore si prefissava lo scopo di raggiungere gli obiettivi fissati dall'Europa in tema di ambiente regolando in un unico testo normativo tutti gli aspetti della disciplina giuridica dei rifiuti e, quindi, furono introdotte o aggiornati:

- le nozioni di rifiuto e smaltimento', quest'ultimo inteso quale '*fase residuale della gestione dei rifiuti*'²³;
- i principi e la normativa di dettaglio circa la gestione dei rifiuti²⁴;
- il riparto di competenze tra i vari livelli di amministrazione²⁵;
- le procedure volte all'ottenimento di autorizzazioni per realizzare attività di smaltimento o recupero²⁶;
- il contingentamento della produzione di rifiuti mediante l'utilizzo di tecnologie pulite²⁷;
- la raccolta dei dati concernenti le qualità e le quantità dei rifiuti trattati;
- le procedure amministrative volte a compendiare gli interessi dei diversi soggetti operanti nella filiera dei rifiuti.

¹⁸ Titolo VII, artt. 130R, 130S e 130T.

¹⁹ In questo senso cfr. direttiva 78/319/CEE del Consiglio del 20 marzo 1978 relativa ai rifiuti tossici e nocivi

²⁰ Direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991 n. 689, 91/689/Cee relativa ai rifiuti pericolosi

²¹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994 n. 62, 94/62/Ce relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggi

²² emanato in attuazione della legge delega 22 febbraio 1994 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 1997 n. 38, all'art. 56 ha abrogato la precedente disciplina contenuta nel citato d. P.R. 10 settembre 1982 n. 915.

²³ art. 5, comma primo, d. lgs. n. 22/1997

²⁴ Titolo I, artt. 1-17 d. lgs. n. 22/1997

²⁵ Titolo I, artt. 18 e ss. d. lgs. n. 22/1997. L'assetto delineato ha poi trovato conferma nell'art. 85 d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, recante il nuovo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali

²⁶ Titolo I, artt. 27 e ss. d. lgs. n. 22/1997

²⁷ Gli artt. 3 e 4 del d. lgs. n. 22/1997 sembrano esortare alla prevenzione nella produzione dei rifiuti nonché al recupero degli stessi



Tuttavia il D.lgs 22/1997 non era soddisfacente né per gli operatori nazionali né per le istituzioni europee. Lo stesso, oltretutto modificato più volte, su alcuni aspetti è stato censurato dalla Corte di Giustizia che lo riteneva inadatto ad ottemperare a taluni degli obblighi europei.

D'altra parte, la stessa UE emanava ulteriori atti normativi che imponevano nuovi obblighi di recepimento. Il conseguente adeguamento della disciplina nazionale fu fatto, invece che integrando il D.lgs 22/1997, emanando discipline di settore che si aggiungevano ed affiancavano a quest'ultimo. Dunque, il Decreto Ronchi 22/1997 non poteva più ritenersi esaustivo della disciplina in materia.

Si giunse così alla emanazione del **T.U.A. (Testo Unico Ambientale) di cui al D.lgs 152/2006** con il quale, da un lato, si ottemperava agli obblighi europei e, dall'altro, si provava a dar vita un *testo unificato* della normativa in materia ambientale. All'interno del D.lgs 152/2006 TUA, i rifiuti sono espressamente trattati nel Titolo I parte IV. artt. 177 e ss., disciplina che contiene sia elementi di continuità con il D.lgs 22/1997 sia di novità²⁸.

Taluni hanno affermato che con il D.lgs 152/2006 si è avuto un embrione di codificazione in materia ambientale che ha retto anche a numerose pronunce della Corte Costituzionale (*molte delle quali aventi ad oggetto il riparto di competenze fra Stato e Regioni*), altri, invece, hanno fatto notare che, comunque, la normativa sui rifiuti non è riuscita a trovare nel citato decreto la sua unica fonte di disciplina²⁹ in quanto altre direttive in materia sono state recepite in ulteriori testi normativi:

- direttiva 1999/31/CE sulle discariche, recepita con il d. lgs. 13 gennaio 2003 n. 36;
- direttiva 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui di carico, recepita con il d. lgs. 24 giugno 2003 n. 182;
- direttiva 2000/76/CE in tema di incenerimento dei rifiuti, recepita con il d. lgs. 11 maggio 2005 n. 133
- direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, recepita con il d. lgs. 30 maggio 2008 n. 117.

A prescindere dalla sua esaustività, la stabilità della materia, comunque, non è stata determinata dall'approvazione del TUA D.lgs 152/2006, perché lo stesso è stato oggetto di continue riforme, fra queste quella di cui al D.lgs n. 205 del 2010, che modifica il TUA in recepimento della direttiva n. 2008/98/CE. Quest'ultima modifica, ed aggiorna, il quadro normativo per il trattamento dei rifiuti nella UE, fissa i requisiti generali -e delinea- i principi cardine della politica di prevenzione e gestione dei rifiuti per tutti gli Stati Membri, fornisce una definizione univoca di alcuni concetti

²⁸ *es.*: le c.d. Autorità d'ambito, ossia nuove Autorità dotate di personalità giuridica, previste per la prima volta dall'art. 201 del d. lgs. n. 152 del 2006:

-l'art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006 ha previsto l'autorizzazione unica per la costruzione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero;

-art. 209 che ha integrato quanto già previsto nel senso della semplificazione dall'art. 18 della L. n. 93 del 2001 circa il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti e il rinnovo dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori rifiuti.

²⁹ M. RENNA, Semplificazione e ambiente, secondo cui 'è sufficiente riscontrare, per esempio, come la parte quarta del decreto, relativa alla gestione dei rifiuti, sia colma di rinvii a fonti normative esterne al medesimo decreto, riguardanti pressoché tutte le regolamentazioni sub-settoriali [inerenti alla materia de qua], nonché addirittura la disciplina delle discariche e quella dell'incenerimento di rifiuti, che sono rimaste rispettivamente nel d. lgs. n. 36 del 2003 e nel d. lgs. n. 133 del 2005, anziché essere inglobate nello stesso d. lgs. n. 152 del 2006. (...) Pertanto, quand'anche si reputasse che il Governo non avrebbe potuto occuparsi del riordino, del coordinamento e dell'integrazione di disposizioni legislative non ancora vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge di delega, andrebbe comunque constatato che sarebbe stato ben possibile (...) dettare le disposizioni contenute nei decreti legislativi previgenti 'insieme a quelle contenute nel d. lgs. n. 152 del 2006, all'interno di un unico e unitario provvedimento normativo'



fondamentali in materia e stabilisce gli obblighi essenziali per la gestione dei rifiuti. La Direttiva 2008/98/CE è ispirata ad alcuni principi fondamentali:

- **principio di minimizzazione** (o *società a rifiuti – zero*): mira a creare a una economia del riciclaggio, cercando, da una parte, di evitare la produzione di rifiuti e, dall'altra, di utilizzare i rifiuti come risorse;
- **principio di prevenzione**: finalizzato ad evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, nel cui ambito rientrano le misure da adottare prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventino rifiuti, al fine di ridurre la produzione di quest'ultimi;
- **principio 'chi inquina paga'**: nato con la prima direttiva in una logica 'mercantilistica, ripristinatoria e risarcitoria (*basata sulla fungibilità tra utilità ambientali e utilità economiche-risarcitorie*), diviene con la direttiva in esame un elemento essenziale della tutela dell'ambiente in quanto ha finalità dissuasive e, quindi, preventive; è strettamente collegato al **principio della responsabilità estesa del produttore**³⁰, quest'ultimo connotato dallo scopo di sostenere una progettazione ed una produzione dei beni che facilitino l'utilizzo efficiente degli stessi durante l'intero ciclo di vita (*che viene concepito in maniera da non compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato per cui i costi dello smaltimento vanno sostenuti da chi detiene il rifiuto, da chi lo ha detenuto in una fase precedente o, a ritroso, dal produttore del bene diventato rifiuto a fine ciclo*) e per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti; tale principio vuole assicurare che ogni persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, sia chiamata a farsi carico della sorte dei prodotti medesimi lungo tutto il loro ciclo di vita, compresa la fase di loro trasformazione in rifiuto (*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, la responsabilità finanziaria per tali attività, l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla riutilizzabilità/riciclabilità del prodotto*)³¹;
- **principio di gerarchia**: prevede una scala di priorità nel recupero-riutilizzo del rifiuto, in maniera che lo smaltimento diventi la scelta residuale e, pur ritenendo valide tutte le alternative per trattare i rifiuti, talune sono preferite e incoraggiate in virtù del migliore risultato ambientale complessivo che comportano;
- **principi di prossimità ed autosufficienza**: ogni Stato membro deve dotarsi di una rete

³⁰ L'art. 8 della direttiva 2008/98/Ce, rubricato 'responsabilità estesa del produttore' dispone: '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. Gli Stati membri possono adottare misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo di prodotti e ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità con gli articoli 4 e 13. Tali misure possono incoraggiare, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente. 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

³¹ Sulla base di questo principio, sono nati negli Stati membri Consorzi di filiera (o sistemi analoghi), costituiti dagli stessi produttori di determinate categorie di merce (imballaggi di diverso materiale, vetro, oli, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, pile e batterie) con l'obiettivo di farsi carico della corretta gestione e smaltimento dei prodotti a fine ciclo da questi immessi sul mercato.



integrata e adeguata di impianti concepita in modo da consentire l'autosufficienza della UE, nel suo complesso oltre, che, nello specifico, dei singoli Stati, nelle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani indifferenziati; si intende evitare sia che vi siano trasferimenti di rifiuti pericolosi (*oltretutto, spesso, in virtù di attività illecite*) sia che zone all'interno di uno Stato membro, nel territorio europeo o in quello extra-europeo possano diventare -a causa di situazioni economiche sfavorevoli- 'pattumiera' al servizio di altri³². Rispetto alla precedente normativa europea (Direttiva 2006/12/CE), questi due principi risultano alleggeriti, in quanto non vengono intesi a livello di comunità locale e, anche a livello di Stato membro, i principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno. Tale attenuazione fu dovuta alla circostanza che si rilevò come l'eccesso di rigidità della precedente normativa poteva creare situazioni di emergenza continua in alcune aree, ogni volta che la indisponibilità di discariche comportava l'interruzione della raccolta di rifiuti che non potevano essere smaltiti né in loco –per mancanza di strutture- né inviati altrove –per divieto normativo- (*esempio tipico di ciò è stata l'emergenza rifiuti in Campania, quanto meno nella sua seconda fase*);

- ***imposizione ad ogni Stato membro di provvedere alla predisposizione di piani di gestione dei rifiuti che coprano l'intero territorio geografico nazionale.*** I piani devono comprendere un'analisi della situazione esistente in termini sia di produzione che di gestione dei rifiuti, devono indicare obiettivi e misure da adottare per un riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale e devono prevedere una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della UE.

Altra disciplina di rilievo è quella confluita nel D.lgs 231/2001 (*responsabilità delle persone giuridiche*) in virtù delle norme introdotte con il D.lgs **7 luglio 2011, n. 121**, in attuazione dell'art. 19, legge n. 96/2010. In particolare all'interno del D.lgs n. 231/2011 fu introdotto l'**art. 25-undecies**³³.

³² Il tema è noto e dibattuto in materia ambientale, in relazione non solo ai rifiuti, ma soprattutto alle questioni legate all'inquinamento. A seconda delle caratteristiche che assume, lo si definisce di volta in volta eco dumping (ovvero esportazione sottocosto di qualità ambientale), pollution haven (che potremmo tradurre come 'dare accoglienza ad attività produttive inquinanti') o anche importazione di sostenibilità, intendendo che in questo modo i Paesi più sviluppati scaricano i propri problemi ambientali su altri, tipicamente i paesi del Sud del Mondo, e così facendo si comportano come se stessero importando da questi ultimi sostenibilità ambientale

³³ Per effetto di tale modifica legislativa, i principali reati ambientali sono stati aggiunti nel catalogo dei reati da cui può derivare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. La Legge 26/2015 lo ha ulteriormente aggiornato con i nuovi reati ambientali inseriti nel codice penale.

In particolare, all'elenco dei reati previsti dal D.Lgs. n. 231, sono aggiunti reati concernenti:-

- distruzione di habitat all'interno di un sito protetto;
- scarichi idrici;
- gestione dei rifiuti;
- bonifica dei siti inquinati;
- emissioni in atmosfera; riduzione e cessazione dell'impiego delle sostanze lesive per l'ozono;
- sversamento di idrocarburi e altre sostanze da parte delle navi;
- articoli 727-bis (norme relative all'uccisione, distruzione, cattura, prelievo e detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e 733-bis c.p..

Tuttavia va anche precisato che la normativa prevede una sorta di meccanismo premiale posto alla base della disciplina introdotta con il D.Lgs. n. 231/2001 e che può portare all'esonero della responsabilità dell'ente, è fondato sull'idea che **la società deve cercare di prevenire la commissione di reati, attraverso la predisposizione di modelli organizzativi** sulla cui adeguatezza è chiamato a vigilare l'Organismo di Vigilanza. L'ente sarà esente da responsabilità qualora dimostri, nel caso di reati commessi da soggetti in posizione



1.3) L'evoluzione futura: le nuove direttive in materia di 'economia circolare'

La U.E. ha emanato di recente delle nuove direttive in materia ambientale per accelerare la transizione verso la cd. *economia circolare* con l'obiettivo di raggiungere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Si tratta della *strategia Europa 2020* finalizzata ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva con lo scopo di utilizzare le risorse in modo più efficiente in maniera da portare benefici sia all'ambiente sia all'economia. Ciò perché in un *sistema circolare* i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti (*o diminuiscono fortemente*), in quanto nel momento in cui un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, le risorse servite per realizzarlo restano all'interno del sistema economico dove possono essere riutilizzate più volte a fini produttivi. In sostanza si cerca di conciliare la crescita sostenibile *-dovuta ad un miglior utilizzo delle risorse, finalizzata a tutelare l'ambiente-* con le esigenze del settore produttivo. Infatti, si è rilevato che:

- la perdita di materiali preziosi è una caratteristica delle *economie lineari*; questo modello di economia compromette la competitività dell'Europa³⁴;
- a partire dalla rivoluzione industriale lo sviluppo è avvenuto all'insegna del *'prendi, produci, usa e getta'*, secondo un modello di *crescita lineare* fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo;
- successivamente si è preso coscienza che le risorse sono limitate e, contestualmente, la domanda aumenta, con effetti negativi connessi, oltre che al consumo delle materie prime (*che degrada anche l'ambiente*), anche all'aumento dei costi dovuti alla maggior richiesta che fa aumentare i prezzi;
- se le risorse vengono utilizzate in maniera più adeguata e se ne evita la dispersione, l'Europa può trarre benefici economici e ambientali dall'uso più adeguato di queste risorse;
- in tale ambito, la gestione dei rifiuti nell'Unione va migliorata, anche mediante l'uso sostenibile dei materiali, in maniera da salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, mediante un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali;
- ciò può avvenire promuovendo *l'economia circolare*, intensificando l'uso delle energie rinnovabili, incrementando l'efficienza energetica, così da: ridurre la dipendenza dell'Unione dalle risorse importate; fornire nuove opportunità economiche; contribuire alla

apicale, di aver adeguatamente organizzato l'impresa e vigilato sull'attuazione dei modelli di organizzazione, ovvero se dimostri l'elusione fraudolenta del modello organizzativo da parte del soggetto in posizione apicale.

La progressiva estensione del D.Lgs. n. 231 anche alle fattispecie di reati caratteristici dell'impresa criminale, dimostra che la finalità attuale è al tempo stesso 'preventiva' e 'punitiva'.

Il D.Lgs. n. 231 del 2001 fissa, i presupposti della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Si richiede, così, che il fatto di reato sia stato rivolto a vantaggio della persona giuridica o che sia stato commesso nel suo interesse; a tale condizione la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche sussiste:

sia se il fatto di reato sia stato commesso da persone con funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione o che esercitano, anche di fatto, il controllo o la gestione sulla persona giuridica;

- sia se il fatto sia stato commesso da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza delle prime
- a condizione che il fatto sia stato commesso nel suo interesse o sia stato rivolto a suo vantaggio, anche laddove l'autore del reato non sia stato identificato ed anche laddove il reato si estingua per causa diversa dall'amnistia.

Con riferimento ai tipi di sanzioni previste, l'art. 9 del decreto individua:

- sanzioni pecuniarie ed interdittive,
- la confisca;
- la pubblicazione della sentenza.

³⁴ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti /* COM/2014/0398 final/2 */



competitività nel lungo termine³⁵ (dai considerando della direttiva si desume che il legislatore europeo è consapevole che in un'economia circolare permane comunque qualche elemento di linearità in quanto vi sarà sempre la domanda di risorse vergini e si produrranno sempre rifiuti residui da smaltire).

Le direttive emanate con la finalità di incrementare l'economia circolare sono:

2018/849 che modifica le direttive: 2000/53 CE relativa a veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;

2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche;

2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;

2018/852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

Dette direttive introducono, fra l'altro, **nuove definizioni**. Con specifico riferimento alla **Direttiva quadro rifiuti n. 2018/851** (che modifica la direttiva 2008/98/CE) tra le novità si rilevano varie definizioni nuove o aggiornate:

- **«gestione dei rifiuti»**: la raccolta, il trasporto, il recupero (compresa la cernita), e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari;
- **«rifiuto non pericoloso»**: tutti i rifiuti che non è ricompresi nella definizione di rifiuto pericoloso. Tale novità è di rilievo perché non è più presente il riferimento alla verifica dell'assenza di caratteristiche di pericolo, cosa che avrebbe potuto essere recepita dagli Stati Membri prevedendo comunque l'obbligo di fare analisi su tutti i rifiuti non pericolosi proprio al fine escludere al presenza di sostanze nocive;
- **«rifiuti urbani»**: a) rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili; b) rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti e che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici. I rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione. Con l'introduzione della nuova definizione di 'rifiuto urbano' (2ter) viene escluso da tale novero il flusso che proviene dallo svolgimento delle attività produttive ('I rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione...') di modo che, in fase di recepimento, questa precisazione possa rappresentare un elemento di certezza nella definizione, a livello nazionale, di criteri quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti prodotti dalle imprese ai rifiuti urbani;
- i **rifiuti domestici pericolosi**: come per esempio vernici, smalti, solventi o prodotti per la pulizia; tale novità viene introdotta perché gli stessi dovrebbero essere raccolti

³⁵ L'obiettivo dell'economia circolare perseguito dalle direttive viene perseguito con cambiamenti nell'insieme delle catene di valore mediante diversi criteri di:

- progettazione dei prodotti;
- modelli di mercato e di impresa;
- metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse;

modalità di consumo mediante un cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo sia sul piano della tecnologia che dell'organizzazione, della società, dei metodi di finanziamento e delle politiche



separatamente onde evitare la contaminazione dei rifiuti urbani da frazioni di rifiuti pericolosi che potrebbero abbassare la qualità del riciclaggio e garantire una gestione ecologicamente corretta di tali rifiuti pericolosi;

- **«rifiuti organici»:** ovvero rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare;;
- **«rifiuti da costruzione e demolizione»**, rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione; in tale definizione si ricomprendono anche i rifiuti derivanti da attività secondarie di costruzione e demolizione *fai da te* effettuate nell'ambito del nucleo familiare. I rifiuti da costruzione e demolizione dovrebbero essere intesi come corrispondenti ai tipi di rifiuti di cui al capitolo 17 dell'elenco di rifiuti stabilito dalla decisione 2014/955/UE nella versione in vigore il 4 luglio 2018;
- **«rifiuti alimentari»**, ovvero quelli derivanti da tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuto. La nuova definizione è funzionale allo sviluppo delle politiche di prevenzione e riciclo dei rifiuti alimentari, che la riforma intende rilanciare ;
- **«recupero di materia»**, nozione che contempla le forme di recupero diverse dal recupero di energia e dal ritrattamento di rifiuti per ottenere materiali da utilizzare come combustibile o come altro mezzo per produrre energia. La definizione ricomprende la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento e altre forme di recupero di materiale, come il ritrattamento di rifiuti per ottenere materie prime secondarie destinate a interventi di costruzione di strade o altra infrastruttura. A seconda delle circostanze di fatto specifiche, tale ritrattamento può rientrare nella definizione di «riciclaggio» laddove l'impiego di materiali si basi su opportuni controlli di qualità e soddisfi tutti gli standard, le norme, le specifiche e le prescrizioni in materia di tutela della salute e dell'ambiente pertinenti per questo uso specifico. È una nuova definizione introdotta dalla riforma che mira ad isolare tra le forme di recupero quella energetica. Tale distinzione, infatti, non include modalità di recupero intermedio di materiali o sostanze il cui fine ultimo è, comunque, quello della loro conversione in energia, poiché la nuova definizione contempla solo le operazioni della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio – che include a sua volta il trattamento di materiale organico – e la colmatazione. Ciò esclude definitivamente che la cessazione della qualifica di rifiuto di materiale classificato come combustibile (ad es. il CSS) possa essere conteggiato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti.
- **Riciclaggio di elevata qualità.** La Direttiva richiede agli Stati membri di garantire un maggiore rispetto dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti, di cui all'articolo 10, paragrafo 2, e all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, incluso l'obbligo di istituire la raccolta differenziata almeno per i rifiuti di carta, metallo, plastica e vetro.
- **«riempimento»**, si tratta di qualsiasi operazione di recupero di rifiuti non pericolosi idonei ai fini di ripristino in aree escavate o per scopi ingegneristici nei rimodellamenti morfologici. I rifiuti usati a scopi di riempimento dovrebbero essere limitati al quantitativo strettamente necessario a perseguire tali fini. È una nuova definizione introdotta dalla riforma e non presente nel nostro ordinamento. La riforma la classifica come quella operazione di recupero in cui rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici o costruttivi invece di altri materiali che non sono rifiuti e che sarebbero stati



altrimenti utilizzati a tale scopo. Lo scopo è quello di evitare pratiche di smaltimento camuffate come recupero. L'introduzione di questa nuova definizione acquisisce particolare importanza relativamente al recupero di rifiuti da costruzione e demolizione, che entro il 2020 devono essere recuperati per un valore pari al 70% del peso di quelli prodotti nello stesso anno;

- **«regimi di responsabilità estesa del produttore»** a tal fine viene precisato che si tratta di una serie di misure da adottare da parte degli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori spetti la responsabilità finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. I produttori possono adempiere agli obblighi a titolo individuale o collettivo ;
- **incentivi per favorire l'applicazione della gerarchia dei rifiuti**, indicati all'allegato IV bis alla direttiva, che prevede, tra l'altro, tasse sul collocamento in discarica e sull'incenerimento, tasse sui rifiuti proporzionali alle quantità prodotte, l'agevolazione della donazione di prodotti alimentari e incentivi per le autorità locali, o di altri strumenti e misure adeguat
- **sottoprodotto**, viene definito come una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto, laddove siano rispettate le condizioni di legge previste dalla UE. Si precisa che la qualifica di rifiuto potrà venire meno solo se le sostanze o gli oggetti sono conformi ai requisiti pertinenti applicabili ai prodotti. Le norme che stabiliscono quando un rifiuto cessa di essere tale potranno essere fissate anche nella legislazione riguardante prodotti specifici,
- **materie prime secondarie** è prevista una definizione di maggior dettaglio e che gli Stati membri adottino le misure opportune per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di recupero non siano considerati più tali se rispettano tutte le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva 851/2018;
- **misure opportune per incoraggiare lo sviluppo, la produzione, la commercializzazione e l'impiego di prodotti e componenti di prodotti adatti all'uso multiplo**, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti e senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno;
- **la direttiva interviene anche** in merito alla **gerarchia dei rifiuti**, ovvero la sequenza ordinata di azione che i produttori/detentori durante l'intera gestione del rifiuto dovranno porre in essere al fine di attuare l'obiettivo della 'società del riciclo'. La riforma della Direttiva quadro n. 98 introduce un allegato (IV bis) che individua alcuni esempi di 'strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti'.

2) La classificazione dei rifiuti: premessa

Si è già detto sub 1.3) quali novità ha introdotto la Direttiva 851/2018/UE. La normativa nazionale dovrà essere adeguata entro il luglio 2020.

In attesa delle nuove norme nazionali, soffermandoci sulla normativa vigente, in via di prima approssimazione, con riferimento alla questione in esame in questa sede, si può affermare che per la corretta gestione dei rifiuti, in conformità alla normativa vigente (*contenuta prevalentemente nella*



parte IV del D.lgs 152/20016 Testo Unico Ambiente –T-U.A.), è essenziale effettuare una serie di attività e, fra queste, quella di **classificazione del rifiuto**.

L'attività di *classificazione* del rifiuto è un **obbligo** che grava sul produttore/detentore dello stesso ed ha la **funzione** di individuare con precisione la composizione dell'oggetto/sostanza catalogata come rifiuto al fine della corretta e "legale" gestione dello stesso durante tutto il suo ciclo di vita.

Al fine della classificazione rilevano principalmente:

*l'art. 183 D.lgs 152/2006 che contiene una serie di "**definizioni classificatorie**", e, fra queste, quelle relative ai rifiuti. Detta norma, inoltre, definisce sia i soggetti che gestiscono/detengono un rifiuto, sia le operazioni che a quest'ultimo si riferiscono³⁶.

³⁶ Articolo 183 (Definizioni) *Testo in vigore dal: 11-4-2017*

1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:

- a) 'rifiuto': qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;
- b) 'rifiuto pericoloso': rifiuto che presenta una o piu' caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto;
- c) 'oli usati': qualsiasi olio industriale o lubrificante, minerale o sintetico, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato, quali gli oli usati dei motori a combustione e dei sistemi di trasmissione, nonche' gli oli usati per turbine e comandi idraulici;
- d) 'rifiuto organico' rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato;
- e) 'autocompostaggio': compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani, effettuato da utenze domestiche e non domestiche, ai fini dell'utilizzo in sito del materiale prodotto;
- f) 'produttore di rifiuti': il soggetto la cui attivita' produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore);106
- g): 'produttore del prodotto': qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti;
- h) 'detentore': il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne e' in possesso;
- i) 'commerciante': qualsiasi impresa che agisce in qualita' di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti;
- l) 'intermediario' qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilita' dei rifiuti;
- m) 'prevenzione': misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto che riducono: 1) la quantita' dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; 2) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; 3) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;
- n) 'gestione': la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonche' le operazioni effettuate in qualita' di commerciante o intermediario. Non costituiscono attivita' di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati;
- o) 'raccolta': il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera 'mm', ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento;
- p) 'raccolta differenziata': la raccolta in cui un flusso di rifiuti e' tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico;
- q) 'preparazione per il riutilizzo': le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento;
- r) 'riutilizzo': qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalita' per la quale erano stati concepiti;
- s) 'trattamento': operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento;
- t) 'recupero': qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.;
- u) 'riciclaggio': qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia ne' il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento;



*Ufficio Studi, Massimario e Formazione
della Giustizia Amministrativa*

- v) 'rigenerazione degli oli usati' qualsiasi operazione di riciclaggio che permetta di produrre oli di base mediante una raffinazione degli oli usati, che comporti in particolare la separazione dei contaminanti, dei prodotti di ossidazione e degli additivi contenuti in tali oli;
- z) 'smaltimento': qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento;
- aa) 'stoccaggio': le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta;
- bb) 'deposito temporaneo': il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni: 1) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento; 2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno; 3) il 'deposito temporaneo' deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute; 4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose; 5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo;
- cc) 'combustibile solido secondario (CSS)': il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale;
- dd) 'rifiuto biostabilizzato': rifiuto ottenuto dal trattamento biologico aerobico o anaerobico dei rifiuti indifferenziati, nel rispetto di apposite norme tecniche, da adottarsi a cura dello Stato, finalizzate a definirne contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale e sanitaria e, in particolare, a definirne i gradi di qualità;
- ee) 'compost di qualità': prodotto, ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti e le caratteristiche stabilite dall'allegato 2 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, e successive modificazioni;
- ff) 'digestato di qualità': prodotto ottenuto dalla digestione anaerobica di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti contenuti in norme tecniche da emanarsi con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; gg) 'emissioni': le emissioni in atmosfera di cui all'articolo 268, comma 1, lettera b);
- hh) 'scarichi idrici': le immissioni di acque reflue di cui all'articolo 74, comma 1, lettera ff);
- ii) 'inquinamento atmosferico': ogni modifica atmosferica di cui all'articolo 268, comma 1, lettera a);
- ll) 'gestione integrata dei rifiuti': il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti;
- mm) 'centro di raccolta': area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento. La disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- nn) 'migliori tecniche disponibili': le migliori tecniche disponibili quali definite all'articolo 5, comma 1, lett. l-ter) del presente decreto;
- oo) spazzamento delle strade: modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito;
- pp) 'circuito organizzato di raccolta': sistema di raccolta di specifiche tipologie di rifiuti organizzato dai Consorzi di cui ai titoli II e III della parte quarta del presente decreto e alla normativa settoriale, o organizzato sulla base di un accordo di programma stipulato tra la pubblica amministrazione ed associazioni imprenditoriali rappresentative sul piano nazionale, o loro articolazioni territoriali, oppure sulla base di una convenzione-quadro stipulata tra le medesime associazioni ed i responsabili della piattaforma di conferimento, o dell'impresa di trasporto dei rifiuti, dalla quale risulti la destinazione definitiva dei rifiuti. All'accordo di programma o alla convenzione-quadro deve seguire la stipula di un contratto di servizio tra il singolo produttore ed il gestore della piattaforma di conferimento, o dell'impresa di trasporto dei rifiuti, in attuazione del predetto accordo o della predetta convenzione;
- qq) '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;



* **l'art. 184 D.lgs 152/2006** nel quale sono indicati **criteri e le modalità di classificazione**. A tal fine, si tiene conto di origine, natura, composizione, valori di concentrazione di sostanze pericolose. Detta norma:

- al **comma 1** precisa che *i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi*
- il **comma 2** contiene la definizione dei rifiuti urbani³⁷
- il **comma 3** contiene la definizione dei rifiuti speciali³⁸
- il **comma 4** precisa che sono *rifiuti pericolosi* quelli indicati nell'allegato I alla parte quarta del D.lgs 152/2006 ;
- il **comma 5**³⁹ stabilisce che l'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del D.lgs 152/2006 include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose.

qq-bis) 'compostaggio di comunità': compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti.

Il D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229, come modificato dal D.L. 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla L. 7 aprile 2017, n. 45, ha disposto (con l'art. 28, comma 6) che *'Ai fini dei conseguenti adempimenti amministrativi, e' considerato produttore dei materiali il Comune di origine dei materiali stessi, in deroga all'articolo 183, comma 1, lettera f), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006'*.

³⁷ art. 184 comma 2. Sono rifiuti urbani:

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

³⁸ art. 184 comma 2 Sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;
- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- c) i rifiuti da lavorazioni industriali,;
- d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- e) i rifiuti da attività commerciali;
- f) i rifiuti da attività di servizio;
- g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
- h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie;
- i) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205;
- l) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205;
- m) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205;
- n) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 16 GENNAIO 2008, N. 4.

³⁹ art. 184 comma 5. L'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose. Esso e' vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi. L'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'articolo 183. Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono essere emanate specifiche linee guida per agevolare l'applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I.



L'elenco è *vincolante* per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi.

Tuttavia l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'articolo 183.

- **commi 5 bis.1, 5 bis.2, 5 bis. 3** disciplinano i rifiuti d'arma⁴⁰

- secondo il **comma 5-ter**, la *declassificazione* da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto.

- **il comma 5-quater**:

* impone l'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi di cui all'articolo 193 (norma che si riferisce al trasporto dei rifiuti)

* dispone che non si applica l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'art. 190 alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o un'impresa che abbiano ottenuto l'autorizzazione o siano registrate in conformità agli articoli 208, 212, 214 e 216.

* **l'allegato D alla parte quarte del D.lgs 152/2006** contiene:

-l'elencazione dei rifiuti;

-i relativi **Codici Europei dei Rifiuti (CER)** ognuno dei quali ha la funzione di classificare ed identificare una specifica tipologia di rifiuto;

-i criteri da adottare per la corretta identificazione.

Inoltre, nello stesso si precisa che l'attività di classificazione è un obbligo che ha la funzione di consentire la verifica della corretta gestione del rifiuto durante tutto il suo ciclo di vita.

Inoltre, è precisato che *la classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonche' nel regolamento UE 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017.*

Per quanto di interesse in questa sede, con riferimento alle problematiche connesse agli obblighi di classificazioni nelle varie fasi di vita del rifiuto ed all'influenza della stessa sulle successive fasi di trattamento del rifiuto, vanno affrontate più questioni e sotto più profili partendo dalle seguenti domande di senso comune:

- cosa è un rifiuto?

- perché i rifiuti vanno classificati?

-chi deve classificarli? e perché?

-chi è il produttore/detentore del rifiuto?

-natura e presupposto dell'obbligo;

⁴⁰ art. 184 comma 5-bis.1. Presso ciascun poligono militare delle Forze armate e' tenuto, sotto la responsabilita' del comandante, il registro delle attivita' a fuoco. Nel registro sono annotati, immediatamente dopo la conclusione di ciascuna attivita': a) l'arma o il sistema d'arma utilizzati; b) il munizionamento utilizzato; c) la data dello sparo e i luoghi di partenza e di arrivo dei proiettili.

art. 184 comma 5-bis.2. Il registro di cui al comma 5-bis.1 e' conservato per almeno dieci anni dalla data dell'ultima annotazione. Lo stesso e' esibito agli organi di vigilanza e di controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, su richiesta degli stessi, per gli accertamenti di rispettiva competenza.

art. 184 comma 5-bis.3. Entro trenta giorni dal termine del periodo esercitativo, il direttore del poligono avvia le attivita' finalizzate al recupero dei residuati del munizionamento impiegato. Tali attivita' devono concludersi entro centottanta giorni al fine di assicurare i successivi adempimenti previsti dagli articoli 1 e seguenti del decreto del Ministro della difesa 22 ottobre 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 2010.



- come si classifica un rifiuto? – cosa è il codice CER? -come si determina il codice CER? - quando si applica il codice CER?;
- quali sanzioni conseguono alla violazione dei relativi obblighi? – vi sono eventuali limiti alla responsabilità penale?

2.1) La nozione di “rifiuto”⁴¹

Le disposizioni attualmente vigenti dalle quali si ricavano nozione e classificazione del rifiuto sono:

-l'articolo **183 comma 1 lettera a)** che *così definisce il rifiuto:*

Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi

-l'art. **184 al primo comma** stabilisce che:

Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

La definizione del rifiuto contenuta dall'**art. 183 TUA**, riprende quanto indicato nelle varie direttive comunitarie in materia, ha creato non pochi problemi interpretativi e la questione è stata dibattuta sia in dottrina sia in giurisprudenza anche perché la norma ha subito varie modifiche,

Attualmente la definizione di rifiuto si ritiene fondata sul concetto del “disfarsi”⁴², che costituisce la condizione necessaria e sufficiente perché un oggetto/sostanza possa essere classificato come rifiuto e, successivamente, codificato mediante l'attribuzione di un codice –CER- conforme all'elenco europeo dei rifiuti –EER- (*in ordine al codice CER, se ne parlerà più diffusamente nel paragrafo sub 2.6*).

L'**art. 183 lett. a)** del D.lgs 152/2006 nella sua formulazione originaria – *che era mutuata dalla direttiva 75/442/CCE del 1975*- definiva il rifiuto come “*qualsiasi sostanza o oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*”. Nonostante il riferimento all'allegato A, si riteneva che la catalogazione dei rifiuti non fosse chiusa ma aperta⁴³ in quanto potevano essere considerate rifiuto anche sostanze/oggetti non incluse nell'elenco.

Successivamente, con la **direttiva 2006/12/CE** il rifiuto veniva definito come “*qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*”. La differente dizione fra contenuta in detta decisione (“*abbia l'intenzione*”) e quella prevista dal testo dell'art.183 lett. a) (“*abbia deciso*”) si riteneva non creasse particolari problemi in quanto, pur in presenza di espressioni diverse, sia per la normativa nazionale che per quella europea, la natura del rifiuto si riteneva comunque fondata su un parametro “oggettivo”, ovvero la destinazione allo smaltimento.

Con la **direttiva 2008/98/CE** interveniva una nuova modifica e la definizione di rifiuto veniva ad essere “*qualsiasi sostanza di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi*” così escludendosi

⁴¹ Sulla nozione di rifiuto si veda l' analitica ricostruzione in Pasquale FIMIANI *La tutela Penale dell'Ambiente*, Giuffrè, 2015, Capitolo 5 pag 257 e ss.

⁴² In tal senso si è espressa anche la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, dove è stato specificato che ‘l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del termine disfarsi’ (Corte di Giustizia, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00).

⁴³ In tal senso Cass. Pen. Sez 3^a n. 11260/2010



il riferimento all'allegato I. **Tale definizione è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs 205/2010 che ha modificato il testo dell'art.183 lett. a) D.lgs 152/2006.**

Tale novità è di rilievo in quanto prima di detta modifica, la distinzione tra ciò che era un rifiuto e ciò che non lo era dipendeva dalla sussistenza di due circostanze: -la sostanza o l'oggetto doveva rientrare nell'elenco dell'Allegato A; - il produttore/detentore doveva disfarsene o intendeva farlo. La mancata presenza di una o dell'altra circostanza era condizione idonea ad escludere che si fosse in presenza di un rifiuto. Va segnalato che il riferimento a sostanze contenute in un elenco sembrava determinare condizioni più restrittive al fine della catalogazione di un materiale quale rifiuto, tuttavia, poiché in concreto l'elenco delle categorie richiamato era molto sintetico (16 categorie) e generico (es. le voci "residui di produzione o di consumo in appresso non specificati" oppure "qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate), ne conseguiva che, in concreto, qualunque cosa poteva ritenersi inclusa nell'elenco. Da ciò discendeva che l'inclusione, o meno, di una sostanza in quest'ultimo non era una circostanza idonea a determinare se un oggetto/sostanza potesse essere considerato o meno un rifiuto.

Tornando alla modifica introdotta con il D.lgs 205/10, che riscriveva l'art. 183 TUA, la definizione di rifiuto è "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi" e, come detto, in tale formulazione non compare più il periodo "che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto". Dunque, l'attuale definizione di rifiuto prescinde dal riferimento all'elenco di cui al catalogo europeo dei rifiuti (C.E.R.) e ciò rende ancora più impellente individuare i criteri in virtù dei quali "oggettivizzare" la definizione di rifiuto.

La Corte di Giustizia ha affermato che la nozione di rifiuto va individuata in relazione all'espressione "disfarsi". Tuttavia, quest'ultima non ha un significato univoco e, quindi, si potrebbe arrivare a sostenere che la natura del rifiuto dipende dalla mera volontà del produttore: se intende disfarsi, o se ne disfa, si ha rifiuto; all'opposto, se non se ne disfa o non intende farlo, non si ha rifiuto (si pensi all'ipotesi in cui residui e scarti di lavorazione che per natura sono da ritenersi destinati all'abbandono vengono, invece, reimpiegati in altri processi produttivi o, addirittura, all'ipotesi estrema, in cui un produttore/detentore decide di non disfarsene).

E' di tutta evidenza che se così fosse la nozione di rifiuto assumerebbe una connotazione "soggettiva" e ciò vanificherebbe l'intera disciplina. La materia, invece, deve caratterizzarsi per oggettività, al fine della precisa individuazione degli obblighi (e dei destinatari di questi) che conseguono alla presenza di un rifiuto. Infatti, se scopo della normativa è quello della protezione dell'ambiente e, in tale ambito, i destinatari della norma devono attenersi a precisi obblighi, è evidente che questi ultimi devono essere ancorati a criteri oggettivi e non alla volontà del destinatario dell'obbligo stesso. Ove si desse prevalenza a quest'ultima circostanza, ciò consentirebbe di eludere interamente la normativa in quanto ognuno potrebbe sostenere che non intende disfarsi di una sostanza, determinando, in tal modo, che la stessa non possa essere considerata rifiuto. La conseguenza sarebbe che, per scelta soggettiva, chiunque potrebbe sottrarsi agli obblighi in materia. **Dunque "disfarsi" non può essere inteso quale atto di mera volontà del produttore/detentore.**

Come detto, la definizione di rifiuto di cui al TUA-D.lgs n. 152/2006, come risultante dalle modifiche apportate dal D.lgs n. 205/2010, è integralmente mutuata dalla disciplina comunitaria, contenuta nell'art. 3, par. 1, Direttiva 2008/98/CE.

Per fornire chiarezza in materia, nel documento intitolato "Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste" della Commissione Europea, sono contenute alcune precisazioni utili al fine di meglio comprendere cosa debba intendersi con il termine "disposal"



(ossia “*disfarsi*” nella lingua italiana). Tale documento della Commissione richiama in merito gli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte di Giustizia UE⁴⁴, auspicando un approccio flessibile ed un’analisi condotta “caso per caso”, e fornisce alcune precisazioni (punto 1.1.2.1):

- è da considerare **rifiuto** qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi;
- non assume rilevanza che la sostanza è espressamente classificata e la sua destinazione precisata;
- il “disfarsi” può essere connesso sia ad una condotta intenzionale del produttore/detentore, sia ad un comportamento involontario o addirittura accidentale;
- il luogo fisico in cui all’interno del sito produttivo vengono collocati i materiali non influenza in alcun modo la qualificazione degli stessi quali di rifiuti;
- si è in presenza di **rifiuto** in ogni caso in cui la dismissal avvenga attraverso lo smaltimento o il recupero, anche nel caso in cui il bene sia poi destinato al riutilizzo e il sistema di sorveglianza e prevenzione deve riguardare *qualunque* sostanza pericolosa di scarto dal ciclo produttivo e può riguardare anche le materie suscettibili di utilizzazione economica;
- il valore commerciale della sostanza/oggetto è irrilevante al fine della qualificazione di rifiuto in quanto tale natura non viene meno nemmeno laddove la sostanza sia suscettibile di riutilizzazione economica;

La **Corte di Giustizia** si è soffermata più volte sul concetto di “*disfarsi*” di un rifiuto. Nel fare ciò, fra l’altro, rilevava un problema in quanto: da una parte, se si ha un rifiuto, lo stesso è destinato allo smaltimento o recupero; d’altra parte, se si un’operazione di smaltimento o recupero di una sostanza, tali operazioni la qualificano quale rifiuto (*dunque, in quest’ultimo caso, la nozione di rifiuto dipendeva ancora non da criteri oggettivi ma da una scelta soggettiva del detentore/produttore*). In sostanza veniva rilevato il rischio di creare un circolo vizioso (è rifiuto ciò che viene smaltito o recuperato; in presenza di recupero o smaltimento si ha rifiuto). Sul punto la Corte di Giustizia chiariva che la descrizione delle operazioni di smaltimento e recupero contenuta negli allegati alla direttiva non determinava che automaticamente ogni sostanza trattata con tali metodi fosse da considerare rifiuto. Invece se una sostanza è “rifiuto” ciò va stabilito tenendo conto del complesso delle circostanze del caso alla luce delle finalità della direttiva e, in mancanza di specifiche disposizioni in questa, tale compito spetta al giudice nazionale che deve applicare le norme del suo ordinamento senza pregiudicare finalità ed efficacia della direttiva.

La **Corte di Cassazione** italiana, dal suo canto, allo scopo di “oggettivizzare” la definizione, affermava che il rifiuto, tendenzialmente, è *ciò che è destinato all’abbandono*⁴⁵.

⁴⁴ Corte di Giustizia, decisioni: -Sez. I (cause riunite C.206/88, C-207/88) del 28.3.1990; - Sez VI (cause riunite C-304-94, C-330-94, C-342/94, C-224/95) del 25.6.1997; - sez V (C-6/00) del 27.2.2002; -sez V (procedimenti riuniti C-418-97, C-419-97) del 15.6.2000; -sezione VI (C-9-00) del 18.4.2002

⁴⁵ Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 35494 del 10/05/2016 Ud.* -dep. 26/08/2016 - Rv.267636 -In tema di gestione dei rifiuti, l’onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, fissate dall’art. 183 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, grava sul produttore dei rifiuti, in considerazione della natura eccezionale e derogatoria di tale deposito rispetto alla disciplina ordinaria.

Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 29084 del 14/05/2015 Cc.* -dep. 08/07/2015 - Rv.264121 - Ai fini della configurabilità del reato previsto dall’art. 256, commi 1- 3, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, i materiali provenienti da demolizione debbono essere qualificati dal giudice come rifiuti, in quanto *oggettivamente destinati all’ abbandono*, salvo che l’interessato non fornisca la prova della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per l’applicazione di un regime giuridico più favorevole, quale quello relativo al ‘deposito temporaneo’ o al ‘sottoprodotto’



Circa la qualificazione di una sostanza quale rifiuto si è posto un ulteriore problema. Come evidenziato da alcuni osservatori, e come rilevabile da varie sentenze della Corte di Giustizia, in passato il legislatore italiano ha cercato di “limitare” la normativa europea adottando disposizioni che non riconoscevano la natura di rifiuto a taluni prodotti (*soprattutto quelli industriali*). Infatti nel corso degli anni si è rilevata la presenza nelle leggi italiane di definizioni non conformi a quelle contenute nelle norme dell’UE, infatti dalle disposizioni italiane si potevano enucleare concetti quali i “non rifiuti”, i “residui”, i “materiali quotati in borsa”. Inoltre, il legislatore italiano tentava di ampliare la categoria dei “sottoprodotti” (*su quest’ultima definizione ci si soffermerà nel paragrafo sub 2.2*).

Caso esemplare delle scelte del legislatore nazionale si ha con la *emanazione di una norma di interpretazione autentica* con la quale si *restrinse la nozione di rifiuto*. Si tratta dell’art.14 del D.L. 138 del 8.7.2002 conv. con mod. da L. 8 agosto 2002, n. 178.

Tale norma è stata poi eliminata dall’ordinamento italiano (*con il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che disponeva all’art. 264, comma 1, lettera l che l’abrogazione dell’art. 14 decorre dalla data di entrata in vigore della parte quarta del D. Lgs. 3 aprile 2006, N. 152*), ma ancor prima di tale abrogazione avvenuta con il TUA-D.lgs 152/2006, detto art. 14 era stato bocciato dalla Corte di Giustizia (*sentenze: sez II Causa C-457/02 dell’11.11.2004, Niselli; sentenza 18 dicembre 2007 - Causa C-263/05⁴⁶*). Inoltre, la Corte di Cassazione -sez. III n. 1414/2006- e vari giudici di merito ritennero non infondata la questione di costituzionalità concernente detta disposizione rimettendo gli atti alla Corte Costituzionale. Quest’ultima non si pronunciò in quanto, nel frattempo, era intervenuto il TUA 152/2006 che aveva determinato l’abrogazione di cui si è detto sopra e, quindi, restituì gli atti ai giudici remittenti invitandoli a riconsiderare la questione alla luce del mutato quadro normativo.

Nello specifico era accaduto che accanto alle nozioni di “rifiuto” e di “sottoprodotto” (*o materia prima secondaria*), il legislatore italiano con detto art. 14, al comma 2⁴⁷, aveva creato una categoria

⁴⁶ La Corte Europea di Giustizia, con la sentenza 18 dicembre 2007 (Causa C-263/05), su tale questione accoglieva il ricorso per inadempimento, proposto, ai sensi dell’art. 266 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, dalla Commissione contro la Repubblica Italiana, per avere adottato e mantenuto in vigore l’art. 14 del d.l. n. 138 del 2002 venendo meno agli obblighi che le incombono in forza dell’art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE. In tale pronuncia, la Corte, dopo aver ribadito che il termine ‘disfarsi’, e quindi la nozione di rifiuto, non possono essere interpretati in senso restrittivo, ha precisato 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 il detentore non cerca di ‘disfarsi’ ... ma che intende sfruttare o commercializzare ... in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e intervenga nel processo di produzione o di utilizzazione*».

Nel prosieguo della pronuncia la Corte ha affermato che «*Tuttavia, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l’ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto (v., in tal senso, sentenze citate Palin Granit, punto 38, e AvestaPolarit Chrome, punto 39)*»

⁴⁷ Art. 14 Interpretazione autentica della definizione di ‘rifiuto’ di cui all’articolo 6, comma 1, lettera a), del d..vo 5 febbraio 1997, n. 22

1. Le parole: ‘si disfi’, ‘abbia deciso’ o ‘abbia l’obbligo di disfarsi’ di cui all’articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: ‘decreto legislativo n. 22’, si interpretano come segue:

a) ‘si disfi’: 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;

b) ‘abbia deciso’: 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;



non prevista dalla normativa europea laddove si riferiva a *materiale proveniente dalla produzione connotato, contestualmente, sia dall'essere un residuo della lavorazione sia dall'essere riutilizzabile (direttamente o previo trattamento*. Tale definizione, secondo gli osservatori, creava una nuova categoria di materia che poteva qualificarsi come “non rifiuto”.

Sul punto, la Corte di Giustizia escludeva che il legislatore nazionale, prevedendo una diversa categoria di materie, potesse introdurre deroghe al binomio *rifiuto-sottoprodotto*. In tale decisione è affermato che alla base della nozione di rifiuto vi è il concetto di *disfarsi* il quale si riferisce a tutte quelle situazioni nelle quali il bene ha perso di utilità per il detentore, valutazione, e la condotta del “disfarsi” non va valutata in ragione di una personale scelta del produttore/detentore⁴⁸.

Come detto, il superamento dell'impostazione normativa contenuta nell'art. 14 del D.L. 138 del 8.7.2002 –censurata dalla Corte di Giustizia- si ebbe con l'emanazione del TUA di cui al D.lgs 152/2006 che, riallineandosi alla normativa europea, eliminò la distinzione *rifiuto/non rifiuto* accogliendo quella dell'UE in termini di *rifiuto/sottoprodotto*.

Tornando alla questione della portata della **vigente definizione normativa di “rifiuto”**, risulta evidente che mentre non sussistono particolari problemi circa l'interpretazione del criterio “oggettivo” di identificazione (*qualsiasi sostanza od oggetto*), maggiori problemi sorgono in relazione al significato da attribuirsi al termine *disfarsi* e sulle modalità/condizioni in base alle quali deve basarsi tale accertamento al fine di evitare che si addivenga ad una valorizzazione dell'aspetto “soggettivo” di tale espressione.

Sul punto, risulta ormai consolidata la posizione della giurisprudenza⁴⁹ della Corte di Giustizia Europea e della Cassazione italiana, che si fonda sui seguenti punti fermi. Il termine “disfarsi” deve essere interpretato:

c) ‘abbia l'obbligo di disfarsi’: l'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.

2. Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

⁴⁸ Corte di Giustizia sez. V Causa C-208/04 del 28.1.2005

⁴⁹ Di tali pronunce giurisprudenziali comunitarie e nazionali si fornisce un esemplificativo, ma non esaustivo, quadro sintetico:

- Corte di Giustizia Ce, Ordinanza Saetti-Frediani del 15/01/2004: il coke da petrolio prodotto volontariamente, o risultante dalla produzione simultanea di altre sostanze combustibili petrolifere, in una raffineria di petrolio ed utilizzata con certezza come combustibile per il fabbisogno di energia della raffineria e di altre industrie, non costituisce rifiuto;

- Cassazione Penale, Sez.III 2 dicembre 2014, n.50309 con la quale la Corte confermando la condanna per gestione non autorizzata di rifiuti del titolare di una impresa che acquistava pallets difettati, non riutilizzabili tal quali, e quindi per ripararli e rivenderli a terzi, ha messo in evidenza come per stabilire se un residuo della produzione sia da qualificarsi come rifiuto o no, occorre considerare l'esclusiva volontà del soggetto che lo produce o lo detiene e non la volontà di colui, cioè un terzo, che può avere un interesse allo sfruttamento commerciale di quel bene non più utile al suo detentore; in altre parole gli oggetti destinati ad essere dismessi sono da ritenere rifiuti.

Nel caso esaminato dalla Corte la stessa concludeva che i pallets erano da considerarsi rifiuti e non sottoprodotti in quanto non era certo sin dall'inizio il loro riutilizzo ma, al contrario, la circostanza che dovevano essere riparati li porta nell'alveo di una attività di recupero che andava autorizzata a norma di legge; in conclusione non bisogna guardare l'interesse che un soggetto può avere su di un bene non più utile al suo produttore/detentore in quanto se tale interesse può essere commercialmente valido certamente non può trasformare il rifiuto in qualcosa di diverso;

- Cassazione Penale, Sez. III 19 dicembre 2014, n.52773 con la quale il supremo consesso ha stabilito che il materiale florovivaistico di scarto depositato in maniera incontrollata su un terreno, è un rifiuto non avendo alcuna rilevanza quale possa essere stata la valutazione ‘soggettiva’ di tali materiali da parte del detentore.



- a) in senso estensivo alla luce della finalità della legislazione comunitaria (*in particolare la direttiva rifiuti e l'art.174 del trattato UE sul principio di precauzione*), fra cui quelle preventiva e precauzionale che garantiscono un livello di tutela elevato alla salute umana ed all'ambiente allo scopo di evitare che detti beni possano subire conseguenze nocive derivanti dalle diverse attività quali la raccolta, il trasporto ed il trattamento dei rifiuti⁵⁰;
- b) devono formare oggetto di interpretazione restrittiva le esclusioni di determinate sostanze dall'ambito di applicazione della disciplina generale dei rifiuti; in altre parole rimangono sottratte al campo di applicazione della disciplina dei rifiuti soltanto le sostanze di cui il detentore non si disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsi (*sottoprodotti, and of waste, m.p.s.*)
- c) a fini della definizione del "rifiuto" si esclude valore vincolante a: - inclusione nel CER (catalogo europeo dei rifiuti); -effettuazione di operazioni di recupero o smaltimento codificate dagli allegati alla Direttiva; - possibilità di riutilizzazione economica.

Tali principi, secondo la Corte di Giustizia, determinano anche l'obbligo per il legislatore di limitare al massimo le eccezioni a questo principio, fra le quali, quella di "**sottoprodotto**". La **Corte di Giustizia** nel definire il **sottoprodotto**, ha affermato che:

- per escludere la qualifica di rifiuto⁵¹ il "*riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima*" deve essere "*non solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione*";
- in tale prospettiva⁵² ha precisato che "*dalle disposizioni della direttiva 2006/12 emerge che il termine «disfarsi» comprende al contempo lo «smaltimento» e il «recupero» di una sostanza o di un oggetto ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettere e) e f), di tale direttiva....*", che "*occorre prestare particolare attenzione alla circostanza che l'oggetto o la sostanza di cui trattasi non abbia o non abbia più alcuna utilità per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi di*

- Corte di Cassazione, Sezione Penale III, sentenza n.48316 del 16 novembre 2016 nella quale è stato ribadito, in coerenza con quanto sopra, che l'interpretazione corretta del concetto di rifiuto è quella 'estensiva' risultando non condivisibile qualsiasi valutazione 'soggettiva' della natura dei materiali di cui disfarsi; nel caso in specie si trattava di rifiuti speciali non pericolosi eterogenei quali terre da scavo, Raee, rottami ferrosi, veicoli fuori uso, copertoni, etc.

Con tale pronuncia viene ribadito che, secondo principi generali ormai consolidati, è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta, ma al contrario, ciò che è qualificabile come tale sulla base di dati obiettivi che definiscono la condotta del detentore; nel caso in specie la natura di rifiuto si rileva oltre che dalla diversa natura dei materiali anche dalle condizioni in cui sono stati rinvenuti dal che non poteva non concludersi che di tale materiale il detentore originario se ne era disfatto e che, dunque, nessuna rilevanza andava riconosciuta al fatto che alcuni di questi materiali, singolarmente considerati, potessero essere suscettibili di una riutilizzazione economica.

⁵⁰ Corte di giustizia europea (terza sezione), 18 dicembre 2007, causa c-263/05, che richiama anche la sua pregressa giurisprudenza. In tal senso anche Corte di Giustizia 15 gennaio 2004 (C-235/02, Saetti/Frediani)

⁵¹ Corte di Giustizia sentenza Palin Granit Oy del 18 aprile 2002
In tal senso anche Corte di Giustizia 11 novembre 2004 (C-457/02, Niselli)

⁵² Gianfranco AMENDOLA (lexambiente.it) il quale scrive, fra l'altro: '*Valga per tutti il cocente monito indirizzato il 5 luglio 2005 dalla Commissione europea al nostro Ministro degli Esteri in cui, a proposito di uno dei tanti tentativi di cui sopra, si stigmatizzava, senza troppe perifrasi, che l'Italia «avendo adottato e mantenendo in vigore l'articolo 1, commi da 25 a 27 e comma 29 della legge n° 308 del 15 dicembre 2004, per mezzo del quale alcune sostanze od oggetti, i quali ai sensi della direttiva 75/442/CEE modificata sono da considerarsi rifiuti, vengono invece sottratti all'ambito della legislazione italiana sui rifiuti, e, avendo come prassi consolidata e persistente quella di adottare disposizioni volte a restringere l'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE in Italia, con riferimento alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1, lettera a) della direttiva»>, si sottrae ai suoi obblighi verso la UE, e pertanto veniva sottoposta alla ennesima procedura di infrazione.*'



disfarsi.....Infatti, ove ricorra tale caso, sussiste un rischio che il detentore si disfi dell'oggetto o della sostanza in suo possesso con modalità atte a cagionare un danno ambientale, in particolare mediante abbandono, scarico o smaltimento incontrollati " mentre, di converso, " non sarebbe in alcun modo giustificato assoggettare alle disposizioni della direttiva 2006/12, che mirano ad assicurare che le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti siano eseguite senza mettere in pericolo la salute umana e senza che vengano usati procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente, beni, sostanze o prodotti che il detentore intende sfruttare o commercializzare in condizioni vantaggiose indipendentemente da una qualsiasi operazione di recupero. Tuttavia, alla luce dell'obbligo di procedere a un'interpretazione estensiva della nozione di «rifiuto», occorre circoscrivere tale argomentazione alle situazioni in cui il riutilizzo del bene o della sostanza in questione non sia soltanto eventuale ma certo"⁵³.

In adesione e continuità con tali principi della Corte di Giustizia, si colloca la sentenza della **Cassazione 3^a sez. penale n. 50309/2014** nella quale vengono evidenziati aspetti fondamentali circa i criteri da adottare per qualificare lo scarto di lavorazione quale "rifiuto". Secondo la S.C., l'attenzione va posta sul produttore/detentore e sulla sua volontà di destinazione del bene⁵⁴. Tale volontà (*disfarsi o meno del bene*) deve sussistere sin da prima che cominci la lavorazione. Solo in tal modo si ha la certezza oggettiva che un oggetto non è più utile a chi la detiene che, quindi, lo considera un materiale di cui disfarsi e, quindi, avente natura di rifiuto⁵⁵. Utile è leggere i passi di rilievo della motivazione che offrono una precisa scansione logica del ragionamento che deve essere adottato:

"....5.4. Deve intendersi per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, senza che assuma rilievo la circostanza che ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto o tramite il suo recupero. E ciò sia in base all'interpretazione della definizione di rifiuto data dal legislatore nazionale, sia per giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, le cui decisioni sono immediatamente e direttamente applicabili in ambito nazionale, secondo la quale la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, atteso che la protezione della salute umana e dell'ambiente verrebbe ad essere compromessa qualora l'applicazione delle direttive comunitarie in materia fosse fatta dipendere dall'intenzione del detentore di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altri delle sostanza o degli oggetti di cui ci si disfa (o si sia deciso o si abbia l'obbligo di disfarsi) (Sez. 3, n. 2125 del 27/11/2002, Ferretti, Rv. 223291).

5.5. Il termine «disfarsi» (da sempre utilizzato dal legislatore europeo) è diverso da quello di «abbandono», inizialmente utilizzato dal legislatore italiano del 1982 per definire il

⁵³ Corte di giustizia europea (Prima Sezione) 12 dicembre 2013, cause riunite C-241/12 e C-242/12

⁵⁴ Su tale aspetto la Corte di Cassazione, si era già così pronunciata:

In tema di gestione dei rifiuti, ove i residui della produzione industriale siano 'ab origine' classificati da chi li produce come rifiuti, gli stessi devono ritenersi sottratti alla normativa derogatoria prevista per i sottoprodotti come definiti dall'art. 183, comma primo, lett. n) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in quanto la classificazione operata dal produttore esprime quella volontà di disfarsi degli stessi idonea a qualificarli come 'rifiuti' in base all'art. 183, comma primo, lett. a) del citato D.Lgs. (Fattispecie nella quale un produttore di vetro e prodotti vetrari aveva classificato residui della produzione costituiti da ritagli di PVB, oggetto di transazione commerciale, con il codice C.E.R. 20.01.39 identificativo dei 'rifiuti in plastica') - Cass. Sez. 3, Sentenza n.32207 del 11/07/2007Cc. - dep. 07/08/2007 - Rv. 237136-

⁵⁵ Gianfranco AMENDOLA (lexambiente.it)



rifiuto (art. 2, d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915); e tuttavia per quanto il primo termine evocò meglio il concetto della inutilità della cosa che non risponde più alle esigenze e agli interessi del suo detentore, ciò nondimeno la giurisprudenza della Cassazione non aveva mancato di evidenziare la sostanziale equivalenza dei due termini, nel senso che "oggetto abbandonato o destinato all'abbandono" andava inteso non nel senso civilistico di "res nullius" o di "res derelicta", disponibile all'apprensione di chiunque, sebbene di oggetto ormai inservibile, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo possiede, anche mediante un negozio giuridico (Sez. 3, n. 11237, del 16/02/1988, Ridolfi, Rv. 179749; Sez. 3, n. 2607 del 15/01/1991, Lubardi, Rv. 186489).

5.6. Non rileva, pertanto, l'interesse che altri possa avere allo sfruttamento del bene inservibile e non più utile al suo detentore, poiché tale interesse non trasforma il rifiuto in qualcosa di diverso.

5.7. La possibilità, contemplata dal legislatore e già riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, che del rifiuto, in quanto tale, possa farsi commercio (art. 256, comma 1, D.lgs 3 aprile 2006, n. 152) rende chiara la prospettiva adottata dal legislatore nella sua potestà definitoria, peraltro vincolata al rispetto delle direttive dell'Unione Europea.

5.8. Occorre dunque porsi nell'ottica esclusiva del detentore/produttore del rifiuto, non in quella di chi ha interesse all'utilizzo del rifiuto stesso.

5.9. E' la condotta del detentore/produttore che qualifica l'oggetto come rifiuto e che con la sua azione del «disfarsi» pone un "problema", quello della gestione del rifiuto, la cui risoluzione costituisce attività di pubblico interesse (art. 177, comma 2, D.lgs 152/2006).

5.10. La nozione di sottoprodotto concorre a meglio circoscrivere l'ambito della condotta del «disfarsi».

5.11. Sottoprodotti sono sempre state quelle sostanze o quegli oggetti dei quali sin dall'inizio fosse certa, e non eventuale, la destinazione al riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo o alla loro utilizzazione da parte di terzi (art. 183, comma 1, lett. n), D.lgs 152/2006, nella sua versione originaria; art. 183, comma 1, lett. p), D.lgs 152/2006 come modificato dal D.lgs 16 gennaio 2008, n. 4; art. 184-bis, D.lgs 152/2006, introdotto dall'art. 12, D.lgs 3 dicembre 2010, n. 205).

5.12. E' questa certezza oggettiva del riutilizzo che esclude a monte l'intenzione di disfarsi dell'oggetto o della sostanza (così espressamente art. 183, comma 1, lett. p), D.lgs 152/2006 come modificato dal D.lgs 16 gennaio 2008, n. 4) e che concorre, insieme con le ulteriori condizioni previste dalle norme definitorie che si sono succedute nel tempo, a escluderlo dall'ambito di applicabilità della normativa sui rifiuti.

5.13. La mancanza di certezze iniziali sull'intenzione del produttore/detentore del rifiuto di «disfarsene» e l'eventualità di un suo riutilizzo legata a pure contingenze, impedisce in radice che esso possa essere qualificato come «sottoprodotto» sol perché il detentore se ne disfi mediante un negozio giuridico...."

Tale orientamento sembra ormai consolidato, come si rileva dalla Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 19206 del 16/03/2017 Ud. -dep. 21/04/2017- Rv. 269912 la quale ha affermato che:

- “ In tema di rifiuti, la definizione dell'art. 183, comma primo, lett. a), del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, a termini della quale costituisce rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione ovvero l'obbligo di disfarsi, esige - in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale impone di interpretare l'azione di disfarsi alla luce della finalità della normativa europea, volta ad assicurare un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente secondo i principi di precauzione e prevenzione -



che la qualificazione alla stregua di rifiuti dei materiali di cui l'agente si disfa consegua a dati obiettivi connaturanti la condotta tipica, anche in rapporto a specifici obblighi di eliminazione, con conseguente esclusione della rilevanza di valutazioni soggettivamente incentrate sulla mancanza di utilità, per il medesimo, dei predetti materiali”.

In motivazione detta sentenza richiama anche quanto *affermato con sentenza Cass. Sez. III n. 48316 del 16 novembre 2016-Ud 11 ott 2016-* così massimata: *“Secondo principi generali ormai consolidati, deve ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale. E' evidente che, nel caso di specie, la eterogeneità dei materiali e le condizioni in cui venivano detenuti evidenziano la loro natura di rifiuto nonché la circostanza che l'originario detentore se ne era disfatto e, dunque, non rileva che detti materiali fossero, almeno in parte, suscettibili di riutilizzazione economica, poiché tale evenienza non esclude comunque la loro natura di rifiuto”.*

Ricapitolando ed in sintesi⁵⁶:

- è rifiuto ciò di cui il produttore detentore si disfi, intende disfarsi, ha l'obbligo di disfarsi;
- nella nozione di rifiuto possono rientrare sostanze ed oggetti suscettibili di riutilizzo⁵⁷ e la disciplina di settore deve essere applicata per ogni sostanza pericolosa che ecceda dal ciclo produttivo;
- la natura di rifiuto non è esclusa dal possibile riutilizzo economico dei materiali di scarto, nemmeno se gli stessi sono oggetto di negozio giuridico ed hanno un valore economico e sono suscettibili di recupero;
- non esclude la natura di rifiuto la classificazione di una sostanza e la precisazione della sua destinazione;
- la circostanza che una sostanza è inserita in un processo produttivo non ne esclude la natura di rifiuto, in quanto va prima definito in concetto di *disfarsi*, e ciò non pregiudica la distinzione fra recupero dei rifiuti ed il normale trattamento industriale dei prodotti che non sono rifiuti;
- il concetto di disfarsi si collega alle nozioni di smaltimento e di recupero⁵⁸, tuttavia non ogni materia trattata con i metodi di smaltimento o recupero (*descritti negli allegati II a e II B della direttiva*) è da considerare rifiuto in quanto alcune delle metodologie di trasformazione o riutilizzo possono essere applicate, oltre che ai rifiuti, anche a materie che tali non sono⁵⁹ e, quindi vanno considerate anche altri parametri: come un rifiuto viene normalmente considerato, che un metodo di trattamento costituisca una modalità corrente di recupero rifiuti; ecc.); inoltre, si affermava⁶⁰ che è rifiuto ciò che per comune esperienza viene prodotto accidentalmente come scarto della lavorazione e la cui produzione non è ciò cui mira il processo di lavorazione, può accadere che nel corso di una lavorazione una materiale

⁵⁶ P.fimiani La Tutela Penale dell'ambiente-Giuffrè, 2015, pagg.257 e ss.

⁵⁷ Corte di Giustizia sez. VI 25 giugno 1997, cause riunite C304-94, C-330-94,C.342-94,C224/95

⁵⁸ Corte d Giustizia sez. V 27.2.2002 Causa C-6/00

⁵⁹ Corte di Giustizia sez V 15 giugno 2000 proc. riuniti C-418-97, C-419-97

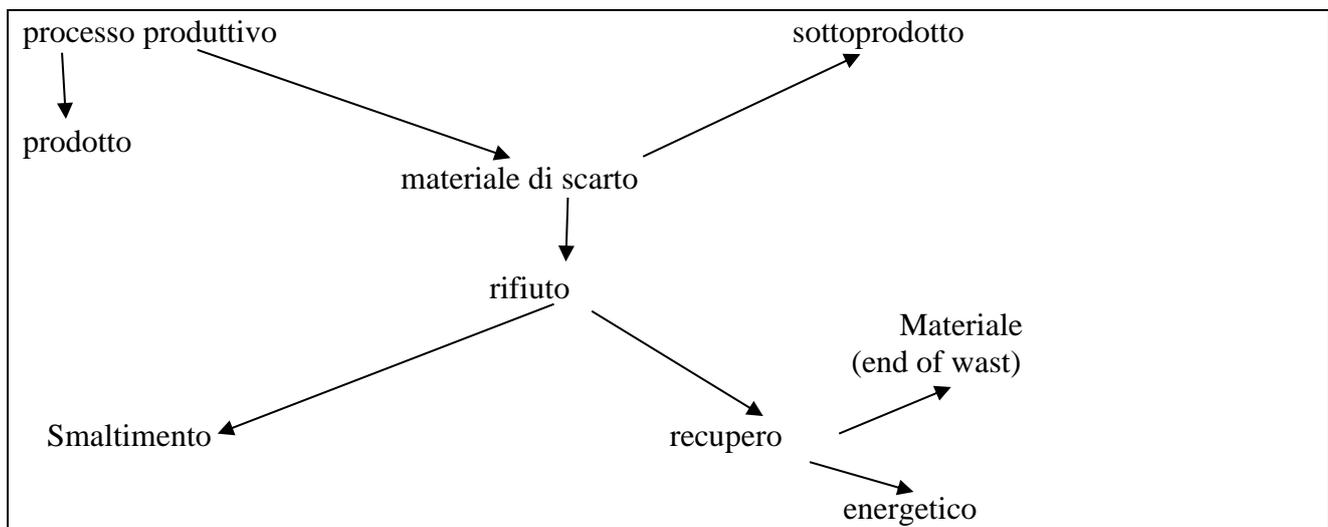
⁶⁰ Corte di Giustizia sez VI 18 aprile 2002 causa C-9-00)



prima può derivare dalla produzione, pur non essendo quello lo scopo della lavorazione; e può costituire non tanto un residuo quanto un sottoprodotto del quale il produttore non intende disfarsi ma riutilizzarlo o sfruttarlo economicamente senza ulteriori trasformazioni preliminari; per limitare tale concetto si è previsto che il riutilizzo di un sottoprodotto sia non eventuale ma certo;

- il rifiuto è ciò che è naturalmente destinato all'abbandono e l'eventuale riutilizzazione, previo trattamento, non ne esclude la natura di rifiuto;
- i concetti di riferimento sono rifiuto-sottoprodotto e nel concetto di disfarsi rientrano tutte le situazioni in cui la materia ha perso di utilità per il detentore, la perdita di utilità non va valutata secondo la scelta del produttore ma in virtù di dati obiettivi⁶¹ né rileva l'interesse di altri al riutilizzo, né il valore economico del residuo, neppure se ceduto con negozio giuridico;
- elementi sintomatici della perdita di utilità sono la impossibilità di originaria utilizzazione⁶², la cessazione di impiego del bene⁶³, la metodolgia del deposito, la tipologia dei materiali che hanno esaurito la loro utilità principale⁶⁴, quando l'obbligo di disfarsi discende da un provvedimento amministrativo⁶⁵ o da legge⁶⁶.

Schema: dalla materia prima al rifiuto, al sottoprodotto, al recupero



2.2) Il sottoprodotto

Si è già accennato a talune problematiche concernenti il rapporto *rifiuto/sottoprodotto* nel paragrafo sub 2.1). In via di prima approssimazione, per *sottoprodotto* può essere inteso come qualsiasi “materiale o sostanza od oggetto” residuo del processo produttivo e diverso dal rifiuto.

Il concetto di “*sottoprodotto*” è attualmente definito:

- dall’art. 183, comma 1, lett qq) D.lgs n. 152/2006- “*sottoprodotto*”: qualsiasi sostanza

⁶¹ Cass. Pen. sez. 3^a n. 7540/2014

⁶² Cass. Pen 3^a n. 22015/2010, Cass. Pen sez. 3^a 11491/2011

⁶³ Cass. Pen. 3^a 27413/2012

⁶⁴ Cass. Pen. 3^a n. 29069/2015

⁶⁵ Cass. Pen. 3 n. 23091/2013

⁶⁶ Cass. Pen. sez 3, n. 27478/2014



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.

- dall'art. **184 bis** D.lgs n. 152/2006⁶⁷ (il cui attuale testo è in vigore dal: 22-8-2017) che al comma 1 indica quali sono le condizioni affinché una sostanza o oggetto possa essere qualificato tale, ovvero:
 - a) *la sostanza o l'oggetto e' originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non e' la produzione di tale sostanza od oggetto;*
 - b) *e' certo che la sostanza o l'oggetto sara' 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 puo' essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
 - d) *l'ulteriore utilizzo e' 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 portera' a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.*

La definizione del **sottoprodotto** ha avuto una serie di modifiche ed evoluzioni in quanto:

- si afferma dapprima nella giurisprudenza della Corte di Giustizia⁶⁸ e della Cassazione⁶⁹;
- il TUA D.lgs 152/2006 lo introduce con l'art. 183 lettera n)⁷⁰;

⁶⁷ Articolo 184-bis (*Sottoprodotto*) *Testo in vigore dal: 22-8-2017*

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 e' originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non e' la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) e' certo che la sostanza o l'oggetto sara' 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 puo' essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo e' 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 portera' 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 piu' decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformita' a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

2-bis.COMMA ABROGATO DAL D.P.R. 13 GIUGNO 2017, N. 120.

⁶⁸ Vedasi sentenza ARCO del 2000, sentenza Palin Grabnit del 2002 e Niselli del 2004)

⁶⁹ Cass Sez. 3, *Sentenza n.20499del14/04/2005* Ud. -dep. 01/06/2005- Rv. 231528 *Al fine di delineare l'ambito di operatività della nozione di rifiuto occorre distinguere tra i 'residui di produzione' che, pur se suscettibili di eventuale successiva utilizzazione previa trasformazione, vanno qualificati come rifiuti ed i 'sottoprodotti' che non vi rientrano, atteso che solo ciò che non nuoce all'ambiente e può essere inequivocabilmente ed immediatamente utilizzato come materia prima secondaria senza previa trasformazione in un processo produttivo si sottrae alla disciplina sui rifiuti di cui al D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22.*



- la definizione viene rimodulata con il D.lgs 4/2008, che modifica l'art.183 e lo definisce alla lettera p)⁷¹
- la Corte Costituzionale con sentenza del 12.1.2010 n. 28, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*), nella parte in cui prevede: «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido

| | |
|---|---|
| <p>Art. 183 lettera n) (testo originario)</p> <p><i>n) sottoprodotto:</i> i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo.</p> <p>Non sono soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto i sottoprodotti di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi e non abbia deciso di disfarsi ed in particolare i sottoprodotti impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo; a quest'ultimo fine, per trasformazione preliminare s'intende qualsiasi operazione che faccia perdere al <i>sottoprodotto</i> la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità e le proprietà che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo.</p> <p>L'utilizzazione del <i>sottoprodotto</i> deve essere certa e non eventuale.</p> <p>Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale.</p> <p>Al fine di garantire un impiego certo del <i>sottoprodotto</i>, deve essere verificata la rispondenza agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del <i>sottoprodotto</i> ad effettivo utilizzo in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore, controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo. L'utilizzo del <i>sottoprodotto</i> non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive</p> | <p>Art.183 lettera p) (testo a seguito d.lvo 4/2008)</p> <p><i>p) sottoprodotto:</i> sono sottoprodotti le sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; 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; 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; 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; 5) abbiano un valore economico di mercato; |
|---|---|

⁷¹ Cass. Sez. 3, *Sentenza n.10711 del 28/01/2009 Cc.* -dep. 11/03/2009- Rv. 243107 In tema di gestione dei rifiuti, ai fini della qualificazione di una sostanza o di un materiale quale *sottoprodotto* ai sensi dell'art. 183, lett. p) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, le cinque condizioni previste dalla norma citata devono sussistere contestualmente. (*Fattispecie nella quale i residui della produzione, costituiti da fanghi derivanti dal lavaggio di materiali, oltre che frantumati, venivano sottoposti ad operazioni di epurazione per l'eliminazione del ferro, costituente attività di trattamento preventivo o trasformazione preliminare*)



solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale» perché:

“...la norma censurata introduce una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare “sottoprodotto”. Al contrario, la normativa comunitaria fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale. Per effetto della presunzione assoluta, al giudice è inibito l'accertamento in fatto delle circostanze in cui si è formato il materiale e che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, una volta prodotto. Tale preclusione si pone in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto. In questo senso si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha sottolineato come l'effettiva esistenza di un rifiuto debba essere accertata «alla luce del complesso delle circostanze, tenuto conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia» (sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana).

- la definizione viene poi prevista dall'art.184 bis, norma introdotta nel TUA dal D.lgs 205/2010 ;
- l'art.184 bis, poi, è oggetto di varie modifiche;
- in materia, al fine di fornire criteri tecnico/amministrativo, sono stati emanati vari decreti ministeriali⁷² fra i quali il decreto del Ministero dell'Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264 “Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti”, pubblicato sulla G.U. Serie Generale n.38 del 15-2-2017⁷³, e la Circolare Esplicativa del

⁷² In attuazione di tale norma:

- il D.M. 10/08/2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo) reca disposizioni per le terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale, con esclusione delle ipotesi di immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte;
- l'art. 41-bis del D.L. 21/06/2013, n. 69 (convertito in legge dalla L. 09/08/2013, n. 98), reca disposizioni di ulteriore semplificazione per le terre e rocce da scavo derivanti da cantieri di piccole dimensioni la cui produzione non superi i 6000 metri cubi (in ogni caso, anche quando rientranti tra le opere soggette al D.M. 161/2012) e da attività e opere non rientranti nel campo di applicazione del citato D.M. 161/2012;
- gli allegati 1 e 2 al D.M. 13/10/2016, n. 264, recano indicazioni specifiche per la categoria delle biomasse residuali destinate all'impiego per la produzione di biogas e delle biomasse residuali destinate all'impiego per la produzione di energia mediante combustione

⁷³ Il Decreto del Ministero dell'Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264 ‘Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti’, pubblicato sulla G.U. Serie Generale n.38 del 15-2-2017, e dunque entrato in vigore il 2 marzo 2017⁷³. Il decreto ministeriale si qualifica come applicativo dei criteri di cui all'articolo 184-bis, comma 2 con riferimento a specifiche tipologie di sostanze o oggetti affinché siano considerati sottoprodotti e non rifiuti e alcune modalità con le quali il detentore può dimostrare che sono soddisfatte le condizioni di cui al citato articolo 184-bis, comma 1'. Detto è da ritenersi solo parzialmente applicativo del disposto di cui all'art-184-bis, comma 2 e la sua finalità sembra essere quella di assicurare maggiore uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della definizione di rifiuto e, a tale scopo, definisce alcune modalità con le quali il detentore può dimostrare che sono soddisfatte le condizioni generali di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152'. E' da ritenere che lo stesso più che contenere le norme applicative del comma secondo dell' articolo 184-bis, contiene l'indicazione di alcune modalità con le quali il detentore può dimostrare che sono soddisfatte le condizioni generali (i requisiti costitutivi) che costituiscono la fattispecie del sottoprodotto, come si desuma dalla parte in cui precisa che il regime dei sottoprodotti contribuisce alla dissociazione della crescita



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare prot. 0007619 del 30.5.2017⁷⁴; anche la Commissione Europea con *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (2012)* ha fornito dei criteri di valutazione;

- con la direttiva 2018/851 UE, vengono introdotte alcune modifiche all'art. 5 della direttiva 2008/98.

I **presupposti** affinché una sostanza o oggetto possa essere considerato “**sottoprodotto**”.

- **origine**

-il testo dell'art. 184 bis lettera a) recita *la sostanza o l'oggetto e' originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non e' la produzione di tale sostanza od oggetto;*

La formulazione della norma sembra riferirsi solo a sostanze o oggetti che provengono da un processo di produzione industriale, inteso quale procedimento di lavorazione finalizzato a realizzare beni mediante lavorazione e trasformazione e di materiali⁷⁵. La giurisprudenza di legittimità ha escluso che sia un processo di produzione l'attività di demolizione di un edificio⁷⁶. La formulazione della norma non sembra lasciare spazio alla possibilità che possano essere considerati **sottoprodotto** sostanze, o oggetti provenienti da attività di servizio o destinate al mero consumo⁷⁷.

Circa il rapporto fra oggetto/sostanza e ciclo di produzione, lo scopo della produzione non deve essere quello di dar vita al **sottoprodotto** benché quest'ultima ne sia parte integrante e necessaria determinando che tale effetto sia necessariamente connesso al ciclo produttivo⁷⁸. La norma, quindi sottolinea che la sostanza o l'oggetto può

economica dalla produzione di rifiuti in quanto favorisce l'innovazione tecnologica per il riutilizzo di residui di produzione nel medesimo o in un successivo ciclo produttivo, limita la produzione di rifiuti, nonché riduce il consumo di materie prime vergini.

⁷⁴ Il Decreto del Ministero dell'Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264 definisce all'articolo 2:

- ‘ a) prodotto: ogni materiale o sostanza che e' ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione o risultato di una scelta tecnica. In molti casi e' possibile identificare uno o più prodotti primari;
- b) residuo di produzione (di seguito «residuo»): ogni materiale o sostanza che non e' deliberatamente prodotto in un processo di produzione e che può essere o non essere un rifiuto;
- c) sottoprodotto: un residuo di produzione che non costituisce un rifiuto ai sensi dell'articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.’

Va precisato che le nozioni di ‘prodotto’ e di ‘residuo di produzione’ non sono contemplate nel Dlgs 152/2006, mentre quella di ‘sottoprodotto’ fornita da detto D.M. 264/2016 si limita a rinviare a quella di cui al Dlgs 152/2006

⁷⁵ In tal senso si esprime Cassazione Sez. 3, Sentenza n.33028del01/07/2015 Ud. -dep. 28/07/2015-Rv. 264203 *In materia di tutela penale dell'ambiente, l'attività di demolizione di un edificio non può essere definita un 'processo di produzione' quale quello indicato dall'art. 184-bis, comma primo, lett. a) del D.Lgs. 152 del 2006, con la conseguenza che i materiali che ne derivano vanno qualificati come rifiuti e non come sottoprodotti*

⁷⁶ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 33028 del 01/07/2015 Ud. -dep. 28/07/2015- Rv. 264203 *In materia di tutela penale dell'ambiente, l'attività di demolizione di un edificio non può essere definita un 'processo di produzione' quale quello indicato dall'art. 184-bis, comma primo, lett. a) del D.Lgs. 152 del 2006, con la conseguenza che i materiali che ne derivano vanno qualificati come rifiuti e non come sottoprodotti*

⁷⁷ P. FIMIANI, Tutela penale dell'ambiente, Giffrè 2015oag. 294 e Paone ‘i sottoprodotti tra diritto comunitario, Testo Unico e secondo decreto correttivo

⁷⁸ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 7899 del 02/10/2014 Ud. -dep. 23/02/2015- Rv. 262748- È definibile sottoprodotto ex art. 184 bis, D.Lgs. n. 152 del 2006, come tale escluso dalla disciplina penale dei rifiuti, qualsiasi sostanza che origini da un processo di produzione, di cui sia parte integrante sebbene non ne costituisca la finalità, e che sia certamente destinata ad un successivo uso legittimo e non nocivo per la salute e l'ambiente, senza necessità di un ulteriore trattamento. (Fattispecie relativa a sale residuo dalla salagione delle carni, riutilizzato per evitare la formazione di ghiaccio sulle strade).



considerarsi *sottoprodotto* solo se è un residuo di produzione e non un *prodotto*⁷⁹, intendendosi per quest'ultimo il materiale derivante dal processo di produzione solo perché organizzato proprio per generarlo e, quindi, voluto in maniera deliberata⁸⁰.

- **certezza del riutilizzo**

-il testo dell'art.184 bis lettera b) stabilisce: *e' certo che la sostanza o l'oggetto sara' utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi-*;

La certezza del riutilizzo deve sussistere prima che il *sottoprodotto* si produca, così come deve esserne individuata anche la destinazione prima che si crei. Dunque, se il produttore, prima di iniziare la produzione, intende disfarsene si ha un rifiuto, se intende conservarlo, in presenza delle altre condizioni di legge, si ha un *sottoprodotto*.

La norma (conforme alla direttiva 2008/98/CE), richiedendo che non vi sia dubbio circa il successivo utilizzo del residuo, ha la funzione di evitare che si eluda la disciplina dei rifiuti in presenza di una mera possibilità di utilizzo dello stesso. Il *sottoprodotto*, quindi, viene in essere avendosi la certezza del riutilizzo⁸¹. Nel rispetto delle finalità del legislatore, la giurisprudenza amministrativa⁸² ha escluso la possibilità di allestire depositi a tempo indeterminato di materiali in vista di un loro eventuale (quindi non certo) uso futuro ciò allo scopo di garantire, in ogni fase di gestione del residuo, che il materiale sarà effettivamente utilizzato, prevenendo il rischio che il materiale residuo possa essere gestito illegalmente e sottratto alla disciplina dei rifiuti.

In tal senso anche quanto affermato dalla giurisprudenza penale di legittimità:

Cass Sez. 3, Sentenza n.37303del04/10/2006 Ud.-dep. 10/11/2006-Rv. 235076 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 evidenzia, 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 Sez. 3, Sentenza n.44295 del 07/11/2007Ud. -dep. 28/11/2007 - Rv. 238077 In tema di gestione dei rifiuti, poichè al fine di escludere la natura di rifiuti speciali dei residui di produzione è necessaria la prova della loro riutilizzazione "certa" ed "effettiva" nel ciclo produttivo (che può essere analogo, diverso ovvero lo stesso) e senza pregiudizio per l'ambiente, in caso di loro accumulo protrattosi per anni deve escludersi tale riutilizzazione, configurandosi progressivamente il reato di deposito incontrollato di rifiuti e quello

⁷⁹ L'articolo 2 del Regolamento e secondo quanto precisato nel documento della Commissione europea *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste (2012)*, è considerato come 'prodotto' ogni materiale o sostanza che è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione e il risultato di una scelta tecnica.

⁸⁰ Cass. pen., sent. n. 40109/2015

⁸¹ Cons. Stato, sent. n. 4151/2013

⁸² Cons. Stato, sent. n. 4151/2013 ed in tal senso anche *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, par. 1.2.3



di discarica abusiva. (Fattispecie relativa a residui derivanti dalla lavorazione del marmo, accumulati per alcuni anni su un'area e successivamente riutilizzati per la realizzazione di due piazzali senza alcuna trasformazione preventiva, dei quali la Corte ha altresì escluso la natura di materie prime secondarie e di sottoprodotti nonchè l'applicabilità della disciplina in materia di terre e rocce da scavo) Comunità Europee, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli)

Circa **la prova** relativa alla **“certezza dell'utilizzo”** della sostanza o dell'oggetto, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha affermato:

che l'accertamento della natura di sottoprodotto è una questione di fatto e l'onere della prova spetta al produttore⁸³ in quanto *“incombe sull'interessato, anche successivamente alla modifica dell'art. 183, comma 1, lett. p), l'onere di fornire la prova” della destinazione del materiale ad ulteriore utilizzo, con certezza e non come mera eventualità*. **Ed ancora** : *“Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 256, commi 1- 3, del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, i materiali provenienti da demolizione debbono essere qualificati dal giudice come rifiuti, in quanto oggettivamente destinati all'abbandono, salvo che l'interessato non fornisca la prova della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per l'applicazione di un regime giuridico più favorevole, quale quello relativo al "deposito temporaneo" o al "sottoprodotto". Cass. Sez. 3, Sentenza n. 29084 del 14/05/2015 Cc. -dep. 08/07/2015 - Rv. 264121, orientamento che sembra consolidato*⁸⁴

In concreto, ciò significa che dovrà essere presente in azienda una documentazione idonea a dimostrarne l'utilizzo. In tale senso anche:

Cass Sez. 3, Sentenza n.56066 del 19/09/2017 Ud. -dep. 15/12/2017 - Rv. 272428: *“In tema di gestione dei rifiuti, l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 52, comma 2-bis, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e dal d.m. 25 febbraio 2016, nella parte in cui sottopone la massa, sia liquida che solida, risultante dal processo di biodigestione anaerobica, costituente il c.d. digestato, al regime dei sottoprodotti destinati ad uso agronomico e non a quello dei rifiuti, è subordinata alla **prova positiva, gravante sull'imputato**, della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività, in quanto ipotesi di*

⁸³ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 7037 del 18/01/2012 Cc. -dep. 22/02/2012- Rv. 252445-*L'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto ai sensi dell'art. 183 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 costituisce una 'quaestio facti', come tale demandata al giudice di merito ed insindacabile in sede di legittimità se sorretta da motivazione esente da vizi logici o giuridici*

Cass. Sez. 3, Sentenza n.41836 del 30/09/2008 Ud. -dep. 07/11/2008- Rv. 241504 -*In materia di gestione dei rifiuti, ai fini della qualificazione come sottoprodotti di sostanze e materiali, incombe sull'interessato, anche successivamente alla modifica dell'art. 183, comma primo, lett. p), D.Lgs. n. 152 del 2006 ad opera del D.Lgs. n. 4 del 2008, l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza, e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo*

⁸⁴ *In tema di gestione dei rifiuti, l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo, fissate dall'art. 183 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, grava sul produttore dei rifiuti, in considerazione della natura eccezionale e derogatoria di tale deposito rispetto alla disciplina ordinaria Cass. Sez. 3, Sentenza n. 35494 del 10/05/2016 Ud. -dep. 26/08/2016- Rv. 267636*

In tema di rifiuti, il deposito temporaneo (art. 183, comma 1, lett. b) d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) deve essere necessariamente realizzato presso il luogo di produzione dei rifiuti, fatta eccezione per quelli derivanti dalle attività di manutenzione alle infrastrutture, per i quali detto luogo può coincidere con quello di concentrazione ove gli stessi vengono trasportati per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento (art. 230 d.lgs. n. 152 del 2006). Cass. Sez. 3, Sentenza n. 20410 del 08/02/2018 Ud. -dep. 09/05/2018- Rv. 273221



esclusione da responsabilità, fondata su una disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria”.

In una prima fase la Corte di Cassazione⁸⁵ e la Corte Costituzionale⁸⁶ ritennero che il riutilizzo doveva avvenire nel medesimo processo produttivo.

La Corte di Giustizia aprì all'utilizzo in altri processi produttivi con due decisioni del 2007⁸⁷ orientamento confermato nel 2008⁸⁸.

Successivamente, anche S.C. ha precisato che la certezza del riutilizzo può essere riferita, pure, ad un diverso processo produttivo:

*Cass pen. sez.3, Sentenza n.31462 del 12/06/2008Cc.-dep. 29/07/2008-Rv. 240711: In tema di deroghe alla disciplina dei rifiuti, a seguito delle modifiche apportate dal D.lgs 16 gennaio 2008, n. 4, non è necessario che l'utilizzazione delle sostanze e dei materiali indicati come "sottoprodotti" dall'art. 183, lett. p), D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto Testo Unico ambientale) avvenga nello stesso processo produttivo da cui gli stessi hanno avuto origine, essendo, invece, sufficiente che il processo di utilizzazione, peraltro integrale, del **sottoprodotto** sia stato preventivamente individuato e definito.*

La norma è formulata in maniera tale che il riutilizzo non deve essere necessariamente integrale in quanto, se deciso prima del processo produttivo, il produttore può prevedere di disfarsi di una parte della materia e riutilizzarne una parte.

- **possibilità di riutilizzo “diretto” -il testo dell'art.184 bis lettera c)** recita la sostanza o l'oggetto **puo' essere utilizzato direttamente** senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale-;

l'uso “diretto” secondo la S.C. da lungo tempo ha affermato⁸⁹ che la definizione di "sottoprodotto" va riferita solo al residuo produttivo, anche se commercializzato a favore di terzi, che può essere utilizzato, senza trasformazioni preliminari. Dunque non rileva l'uso diretto del medesimo produttore ma l'uso diretto senza trasformazione, anche se presso altro soggetto.

La qualificazione quale **sottoprodotto** va esclusa quando i residui della produzione industriale, benché utilizzabili senza trattamento, siano "ab origine" classificati da chi li produce come rifiuti in quanto a farli qualificare come tali è proprio la classificazione operata dal produttore che esprime la volontà di disfarsene⁹⁰. In questo caso rileva il concetto di disfarsi di cui si è detto sopra in relazione al rifiuto.

⁸⁵ Cassazione pen. sez. 3^a 47269/2005

⁸⁶ Corte Costituzionale n. 62/2008 e Corte Costituzionale 28/2010

⁸⁷ Corte di Giustizia sez 3^a 18 dicembre 2007 causa C-263/05 e Corte di Giustizia sez 3^a 18 dicembre 2007 causa C-194/05

⁸⁸ Corte di Giustizia Grande sezione 24 giugno 2008 causa C.-188

⁸⁹ Cassazione Sez. 3, Sentenza n.14557 del 21/12/2006 Ud. -dep. 11/04/2007- Rv. 236375

⁹⁰ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 32207 del 11/07/2007 Cc. -dep. 07/08/2007- Rv. 237136 -In tema di gestione dei rifiuti, ove i residui della produzione industriale siano 'ab origine' classificati da chi li produce come rifiuti, gli stessi devono ritenersi sottratti alla normativa derogatoria prevista per i sottoprodotti come definiti dall'art. 183, comma primo, lett. n) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in quanto la classificazione operata dal produttore esprime quella volontà di disfarsi degli stessi idonea a qualificarli come 'rifiuti' in base all'art. 183, comma primo, lett. a) del citato D.Lgs. (Fattispecie nella quale un produttore di vetro e prodotti vetrari aveva classificato residui della produzione costituiti da ritagli di PVB, oggetto di transazione commerciale, con il codice C.E.R. 20.01.39 identificativo dei 'rifiuti in plastica').



La ragione per la quale il trattamento fa venir meno la qualità di *sottoprodotto* è stata rinvenuta nel fatto che tali operazioni fanno perdere al *sottoprodotto* la sua identità⁹¹. La violazione del divieto di riutilizzo è rilevante penalmente ex art.256 D.lgs 152/2006 laddove il reimpiego del materiale è sottoposto ad una lavorazione con altri componenti vergini, dando luogo ad un materiale dal tratto diverso da quello originario⁹². Anche trattamenti “minimi” del materiale sono idonei a determinare la perdita della qualità di *sottoprodotto*⁹³.

Le operazioni svolte sul residuo non devono essere necessarie a conferire allo stesso particolari caratteristiche sanitarie o ambientali che il residuo medesimo non possiede al momento della produzione. Ciò che la disciplina intende impedire è che inquadrando la produzione del residuo trattato in una “normale pratica industriale”, si possa far rientrare in tale ambito un’attività finalizzata a ridurre la concentrazione di sostanze inquinanti o pericolose eludendo le disposizioni in materia di gestione dei rifiuti e le relative necessarie cautele ed autorizzazioni. Tuttavia, nel concetto di “normale pratica industriale” rientrano quelle operazioni necessarie per rendere il residuo idoneo all’utilizzo, anche sotto il profilo ambientale e sanitario, purchè siano effettuate all’interno del medesimo ciclo produttivo. E’ possibile che l’attività di trattamento sia svolta direttamente, o mediante un intermediario, o presso l’utilizzatore. Benchè sia riconosciuta la possibilità che il trattamento possa essere effettuato anche da soggetti intermediari, l’eventuale eccessiva molteplicità di passaggi e di operatori lungo la filiera potrebbe rendere maggiormente complicata la dimostrazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge.

Circa il concetto di normale pratica industriale sono tali i soli interventi marginali che non comportano il successivo smaltimento di notevoli quantità di ulteriori materiali residui.

Sono da considerarsi conformi alla *normale pratica industriale* quelle operazioni che vengono effettuate sul *sottoprodotto* purchè dette operazioni corrispondano anche a

⁹¹ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 14323 del 04/12/2007 Cc. -dep. 07/04/2008- Rv. 239657 -In tema di gestione dei rifiuti, tra le condizioni previste ai fini dell’applicabilità del regime autorizzatorio in deroga alla disciplina dei rifiuti contemplato per i sottoprodotti, è richiesto che le sostanze o i materiali non siano sottoposti ad operazioni di trasformazione preliminare (art. 183, comma primo, lett. p), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come mod. dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4), in quanto tali operazioni fanno perdere al sottoprodotto la sua identità e sono necessarie per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo

⁹² Cass. Sez. 3, Sentenza n. 53136 del 28/06/2017 Ud. -dep. 22/11/2017- Rv. 272096 Integra il reato previsto dall’art. 256, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il reimpiego di materiale inerte derivante dall’attività di scarifica del manto stradale nel processo produttivo di conglomerato bituminoso, non potendo detto materiale essere qualificato come sottoprodotto ai sensi dell’art. 184-bis del citato d.lgs. - neppure all’esito della modifica introdotta dall’art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 - in quanto non solo deriva da un processo lavorativo che non è funzionale alla sua produzione, ma anche perchè, ai fini del suo riutilizzo, è sottoposto ad una lavorazione con altri componenti vergini, dando luogo ad un materiale dal tratto diverso da quello originario

⁹³ Cass.Sez. F, Sentenza n. 34284 del 28/07/2015 Ud. -dep. 06/08/2015- Rv. 264484 -In tema di rifiuti, il materiale proveniente da pregresse forniture di calcestruzzo alla clientela, e dalle operazioni di lavaggio delle betoniere e delle pompe, ha natura di rifiuto e non di sottoprodotto; ne deriva che il trattamento del predetto materiale, necessario per il suo eventuale reimpiego nella produzione di calcestruzzo, costituisce attività di recupero soggetta ad autorizzazione

In tal senso anche

Cass. Sez. 3, Sentenza n. 42338 del 09/07/2013 Ud. -dep. 15/10/2013- Rv. 257733; Cass Sez. 3, Sentenza n.14323del04/12/2007Cc. -dep. 07/04/2008- Rv. 239657; Cass. Sez. 3, Sentenza n.21625del20/04/2007Cc. -dep. 01/06/2007- Rv. 236705; Cass.Sez. 3, Sentenza n.13754del28/02/2007Ud. -dep. 04/04/2007- Rv. 236349

Vedasi anche motivazione della sentenza Cassazione n.17453/2012



quelle che l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il **sottoprodotto** va a sostituire⁹⁴. Quindi non rientrano in tale concetto tutte le manipolazioni del residuo diversi da quelli effettuati nel corso del processo produttivo e che è da considerarsi trattamento ogni operazione che comporta un mutamento strutturale delle componenti chimico-fisiche ed una modifica dell'originaria consistenza se effettuate fuori dal processo produttivo⁹⁵.

Per *processo di produzione* deve intendersi quello finalizzato ad ottenere risultati che possono essere prodotti sia tangibili (*beni*) sia intangibili (*servizi*). In tale nozione rientrano sia i procedimenti tecnologici di fabbricazione dei componenti ed il loro assemblaggio sia procedure a supporto dell'attività di trasformazione (*manutenzione, controllo, gestione qualità, movimentazione materiali, ecc.*)⁹⁶.

- **conformità alla normativa vigente dal punto di vista merceologico- assenza di impatto sull'ambiente e sulla salute umana**
- **-il testo dell'art.184 bis lettera d)** recita: *l'ulteriore utilizzo e' 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-*.

Al comma 2 prevede: *Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.*

Con riferimento all'utilizzo legale, può accadere sia che vi sia una specifica normativa di

⁹⁴ Cass. sez. 3, Sentenza n. 17453 del 17/04/2012 Ud. -dep. 10/05/2012- Rv. 252385 *I fumi di fonderia contenenti ottone sono qualificabili come rifiuti e non rientrano nella categoria dei sottoprodotti prevista dall'art. 184-bis D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per l'assoggettamento dei materiali ad ulteriore trattamento, diverso dalla normale pratica industriale, finalizzato alla separazione delle singole componenti*

In tal senso anche:

- Cass. Sez. 3, Sentenza n. 42338 del 09/07/2013 Ud. -dep. 15/10/2013- Rv. 257733

- Cass. Sez. 3, Sentenza n. 7899 del 02/10/2014 Ud. -dep. 23/02/2015- Rv. 262748

- Cass. Sez. F, Sentenza n. 34284 del 28/07/2015 Ud. -dep. 06/08/2015- Rv. 264484

- Cass. Sez. 3, Sentenza n. 20886 de 10/02/2013 Ud. -dep. 15/05/2013- Rv. 255771

⁹⁵ *In tema di rifiuti, costituiscono 'normali pratiche industriali e di cantiere', che l'art. 41-bis, lett. d), del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, indica quali unici trattamenti compatibili con la nozione di 'sottoprodotto' sottratto alla disciplina dei rifiuti, i soli interventi marginali sui materiali da scavo che non necessitano di complesse infrastrutture operative e che non comportano il successivo smaltimento di notevoli quantità di ulteriori materiali residui. (Fattispecie in cui la Corte ha escluso che le operazioni di lavaggio e la vagliatura del c.d. 'mistone', costituito dal coacervo di terra e di altri materiali provenienti dal livellamento del terreno, rientrassero nelle 'comuni pratiche industriali', per la necessità di installazioni industriali rilevanti, (vasche di decantazione) e per il significativo impatto ambientale provocato da cospicui effluenti idrici e dai residui inquinanti derivanti dall'avvenuto lavaggio). Cass. Sez. 3, Sentenza n. 41533 del 15/12/2016 Cc. -dep. 12/09/2017- Rv. 271077*

Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 1, lett. a), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il reimpiego di materiale inerte derivante dall'attività di scarifica del manto stradale nel processo produttivo di conglomerato bituminoso, non potendo detto materiale essere qualificato come sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-bis del citato d.lgs. - neppure all'esito della modifica introdotta dall'art. 12 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 - in quanto non solo deriva da un processo lavorativo che non è funzionale alla sua produzione, ma anche perchè, ai fini del suo riutilizzo, è sottoposto ad una lavorazione con altri componenti vergini, dando luogo ad un materiale dal tratto diverso da quello originario Cass. Sez. 3, Sentenza n. 53136 del 28/06/2017 Ud. -dep. 22/11/2017- Rv. 272096

⁹⁶ in tal senso anche Cass. pen. n. 41839/2008 e Consiglio di Stato, sent. n. 4151/2013



settore sia che tale normativa manchi. Quando è prevista una disciplina che regola l'uso del **sottoprodotto**, ove il residuo viene impiegato in maniera difforme alla stessa, va qualificato come rifiuto. Se, invece, la disciplina manca, si applicano i criteri generali e, in questo caso, il produttore dovrà dimostrare che l'impiego del residuo destinato a diventare **sottoprodotto** non determinerà impatti negativi sull'ambiente o la salute umana⁹⁷.

Si è posto il problema su come considerare i casi di presenza di sostanze potenzialmente nocive nel residuo. In questi casi, visto che la norma fa riferimento ai presupposti legali, può ritenersi che il **sottoprodotto** è compatibile con l'ambiente se le sostanze pericolose rientrano nei limiti previsti dalla normativa.

Irrelevanza degli aspetti concernenti il valore economico del sottoprodotto

A differenza delle definizioni contenute nelle formulazioni delle norme del 2006 e del 2008⁹⁸, al fine della qualificazione di una materia quale **sottoprodotto**, ha perso rilievo il requisito del valore economico, Ciò è stato affermato anche dalla S.C.

In materia di gestione dei rifiuti, acquisita la qualità di "rifiuto" di sostanze e materiali in base ad elementi positivi (il fatto che si tratti di beni residuo di produzione di cui il detentore vuole disfarsi) e negativi (che non abbiano i requisiti del sottoprodotto), la stessa non viene meno in ragione di un accordo di cessione a terzi, nè del valore economico dei beni stessi riconosciuto nel medesimo accordo, occorrendo fare riferimento alla condotta e volontà del cedente di disfarsi dei beni, e non all'utilità che potrebbe ritrarne il cessionario. (Nella fattispecie, la S.C. ha annullato la sentenza di merito che aveva negato la natura di rifiuto a segatura e trucioli, costituenti scarti di lavorazioni in legno, per il fatto che gli stessi erano stati regolarmente ceduti dal detentore a terzi). Cass. Pen.Sez. 3, Sentenza n. 5442 del 15/12/2016 Ud. -dep. 06/02/2017 - Rv. 269249 -

Le ipotesi tipizzate di sottoprodotto. Terre e rocce da scavo. Una disciplina specifica riguarda le terre e rocce da scavo, con il succedersi di varie disposizioni che hanno determinato l'insorgere di varie questioni⁹⁹ dibattute in dottrina e giurisprudenza¹⁰⁰.

⁹⁷ Cass. pen., sent. n. 17126/2015 e Cass. pen., sent. n. 17453/2012

⁹⁸ Cass.Sez. 3, Sentenza n.35235del10/07/2008 Cc. -dep. 12/09/2008- Rv. 240748 *In tema di gestione dei rifiuti, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n.4 del 2008 all'art. 183 lett. n) del D.Lgs. n.152 del 2006, rientra tra i requisiti del 'sottoprodotto', esentato dalla disciplina dettata per i rifiuti, quello del valore economico di mercato, che fornisce, infatti, un elevato grado di probabilità di riutilizzo del residuo di lavorazione, mentre non è più richiesta la c.d. 'autocertificazione' del produttore o del detentore in ordine all'effettivo reimpiego delle sostanze*

⁹⁹ Vedasi P. FIMIANI, La Tutela Penale dell'ambiente, Giuffrè, 2015, pag.312 e ss.

¹⁰⁰ Sez. 3, Sentenza n. 25429 del 01/07/2015 Ud. -dep. 20/06/2016 - Rv.267182 - *In tema di tutela penale dell'ambiente, non è configurabile il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata in presenza di un'attività di frammentazione o macinatura di terre e rocce da scavo, in quanto tale attività non costituisce un'operazione di trasformazione preliminare ai sensi dell'art. 186, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non determinando di per sé stessa alcuna alterazione dei requisiti merceologici e di qualità ambientale. (Fattispecie nella quale la Corte ha, però, ritenuto la rilevanza penale della condotta ascritta all'imputato, che si era concretizzata in una attività di vagliatura e di deposito ultrannuale).*

Sez. 3, Sentenza n. 16078 del 10/03/2015 Ud. -dep. 17/04/2015 - Rv.263336 - *In tema di gestione dei rifiuti, l'applicazione della disciplina sulle terre e rocce da scavo (art. 186, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sotto-prodotti e non a quello dei rifiuti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull'imputato, della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività, in quanto trattasi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria. (Fattispecie in cui la Corte ha ritenuto immune da censure la sentenza impugnata che aveva ravvisato la sussistenza del reato di raccolta di rifiuti in relazione a terre e rocce da scavo miste a residui cementizi e bituminosi posizionati sulla*



In estrema sintesi, le norme che si sono succedute in materia sono le seguenti:

- la l. 93/2001 aggiunse all'art. 8 D.lgs 22/1997 la lettera f-bis con la quale si escludevano terre e rocce da scavo dalla disciplina dei rifiuti;
- la medesima disciplina fu riprodotta dall'art.186 D.lgs 152/2006 TUA;
- una modificata fu introdotta con il D.lgs 4/2008 perché la Corte di Giustizia aveva ritenuto la normativa italiana in contrasto con la normativa comunitaria;
- vi fu poi una modifica con DL 208/2008 convertito con modifica in legge 13/2009;
- una ulteriore modifica fu apportata dal D.lgs 205/2010;
- fu emanato il DM 161/2012 (*Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo*), per la regolamentazione con atto ministeriale dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo quale sottoprodotto ex art.184 bis, decreto ministeriale emanato in attuazione dell'art. 49, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 57, e che aveva abrogato l'art. 186, D.lgs n. 152 del 2006, con effetto proprio dall'entrata in vigore del decreto ministeriale, norma che, quindi, definitiva "temporanea"¹⁰¹;
- successivamente intervenne l'art.8 bis DL 43/2013 convertito con l. 71/2013;
- poi l'art.41 co 3 DL 69/2014 conv. Con l. 98/2013 inserì nell'art.184 bis il comma 2 bis che confermò l'applicabilità del DM 161/2012 solo a terre e rocce da scavo che provengono da opere sottoposte a VIA o ad AIA, e con l'art.41 bis abrogò l'art.8 bis del dl. 43/2013 ed introdusse una specifica disciplina per le attività di gestione delle terre e rocce da scavo cui non si applica il DM 161/2012.

Attualmente la materia relativa all'utilizzo delle terre e rocce da scavo è disciplinata dal d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120, emanato in attuazione dei principi e delle disposizioni della direttiva

superficie di un fondo agricolo e smaltiti successivamente all'inizio delle indagini, a mezzo di ditta specializzata previa compilazione dei prescritti formulari di identificazione).

Sez. 3, Sentenza n. 46227 del 23/10/2013 Ud. -dep. 19/11/2013 - Rv.258289 - In tema di tutela dell'ambiente, i materiali bituminosi provenienti da escavazione o demolizione stradale non sono riconducibili all'interno della categoria delle rocce e terre da scavo, neanche dopo l'entrata in vigore degli artt. 41 e 41 bis del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in legge 9 agosto 2013, n. 98, atteso che essi non sono costituiti da materiali naturali, ma provengono dalla lavorazione del petrolio e presentano un evidente potere di contaminazione.

¹⁰¹ *Sez. 3, Sentenza n. 25429 del 01/07/2015 Ud. -dep. 20/06/2016 - Rv.267182*

In motivazione

..... l'abrogazione dell'art. 186 D.Lgs. 152 del 2006, opera (come dispone l'art. 39 comma 4 del D.Lgs. n. 205/2010) soltanto a decorrere dall'entrata in vigore del Decreto Interministeriale in materia di sottoprodotti, con la conseguenza che la disposizione di cui al ricordato art. 186 va qualificata come norma temporanea, sicché ai sensi dell'art. 2 cod. pen. la relativa disciplina trova applicazione in ogni caso per i fatti commessi nella vigenza della normativa precedente in tema di terre e rocce da scavo, in quanto non è possibile attribuire la qualifica di *sottoprodotto* a materiali sulla base di disposizioni amministrative inesistenti al momento della loro produzione (vds. oltre alla menzionata decisione n. 33577/12, Digennaro, anche Sez. 3^a 16.12.2014 n. 17380, Cavanna, Rv. 263348...

Sez. 3, Sentenza n.17380 del 16/12/2014 Ud. -dep. 27/04/2015 - Rv.263348 In tema di tutela dell'ambiente, per qualificare le terre e le rocce da scavo come *sottoprodotto*, l'art. 186 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a seguito dell'abrogazione disposta dall'art. 39, comma quarto, del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, ha assunto la natura di norma temporanea, destinata ad applicarsi ai fatti commessi fino all'entrata in vigore del prescritto D.M. di attuazione n. 161 del 2012, avvenuta il 6 ottobre 2012, in quanto non è possibile attribuire la qualifica di *sottoprodotto* a materiali sulla base di disposizioni amministrative non ancora vigenti al momento della loro produzione

Sez. 3, Sentenza n.33577 del 04/07/2012 Ud. -dep. 31/08/2012 - Rv.253662 In tema di tutela dell'ambiente, per qualificare le terre e le rocce da scavo come *sottoprodotto*, l'art. 186 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a seguito dell'abrogazione disposta dall'art. 39, comma quarto, del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, ha assunto la natura di norma transitoria, destinata ad applicarsi ai fatti commessi fino all'entrata in vigore del prescritto D.M. di attuazione.



2008/98/Ce e che ha abrogato il d.m. n. 161, cit. detto DPR 120/2017 rappresenta l'unico strumento normativo ad oggi applicabile per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo quali sottoprodotti, per tutti i materiali provenienti sia dai piccoli che dai grandi cantieri, compresi quelli finalizzati alla costituzione o alla manutenzione di reti e infrastrutture. Il DPR 120/2017, all'art. 2, comma 1, lettera c) riporta la seguente definizione:

c) «terre e rocce da scavo»: il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra. Le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato, purché le terre e rocce contenenti tali materiali non presentino concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per la specifica destinazione d'uso.

La disciplina per le terre e rocce da scavo è differenziata dal DPR 120/2017 in relazione alla natura dei cantieri da cui provengono. Il regolamento distingue:

- terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni (capo II); si considera cantiere di **grandi dimensioni** quello assoggettato alle procedure di VIA/AIA in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
- terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di **grandi dimensioni non** sottoposti a VIA o AIA (capo IV), considerando tali quelli costituiti da progetti di opere che prevedono produzione di terre e rocce eccedenti i 6.000 metri cubi di materiale escavato (volumi calcolati sulle sezioni di progetto);
- terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di **piccole dimensioni** (capo III), ovvero quelli in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, *indipendentemente* che detti progetti ricadano o meno tra quelli assoggettati a VIA/AIA.

Le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti **requisiti**¹⁰²:

- a) sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;
- b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo e si realizza:
 - 1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;
 - 2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

¹⁰² Sez. 3, Sentenza n. 8026 del 27/09/2017 Ud. -dep. 20/02/2018 - Rv.272355 - In tema di tutela dell'ambiente, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 260 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la qualifica di terre e rocce da scavo come sottoprodotti secondo i criteri di cui all'art. 4, comma 2, d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120, non impedisce che le stesse siano soggette alla normativa in tema di rifiuti quando si verifichi la totale inosservanza delle procedure previste per il successivo riutilizzo del materiale e per il suo trasporto in un sito diverso da quello di produzione ovvero in caso di presenza, nel materiale di risulta, di sostanze inquinanti.



c) sono idonee a essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti del regolamento.

Sono poi previste regole tecniche in caso di presenza di materiali da riporto originati da attività antropiche¹⁰³ e criteri per stabilirne la pericolosità dovuta alla presenza di sostanze contaminanti nel caso di destinazione delle terre da scavo a, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo¹⁰⁴

Il materiale da scavo può essere riutilizzato come **sottoprodotto** ai sensi dell'art. 20 del DPR 120/2017 solamente nel rispetto dei requisiti indicati all'art. 4 del medesimo, il primo dei quali è "...il loro riutilizzo...si realizza...nel corso dell'esecuzione di opere...o in processi produttivi..."; pertanto se, come nel caso indicato, il materiale è già stato scavato e depositato senza che fosse preventivamente definita la destinazione, il requisito di cui sopra non è rispettato ed il materiale non può essere gestito come **sottoprodotto** ma solo come rifiuto.

Non fa venire meno la natura di sottoprodotto la sottoposizione delle terre e rocce da scavo alle normali pratiche industriali¹⁰⁵.

Le terre non sono **sottoprodotto** se non viene indicato il sito di riutilizzo o l'impianto di conferimento¹⁰⁶. Infatti secondo l'art. 4 del DPR 120/2017 le terre e rocce da scavo possono essere considerate **sottoprodotto** se il loro riutilizzo si realizza nel corso dell'esecuzione della stessa opera o di altre opere di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali o in processi produttivi in sostituzione di materiali di cava.

Un altro **sottoprodotto disciplinato specificamente è quello costituito dalle vinacce, pollina e biogas derivante da processi anaerobici di depurazione delle borlande (Art.2 bis d.l. 171/2008¹⁰⁷).**

¹⁰³ Nei casi in cui le terre e rocce da scavo contengano materiali di riporto, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso. Oltre al rispetto dei requisiti di qualità ambientale, le matrici materiali di riporto sono sottoposte al test di cessione, effettuato secondo le metodiche di cui al decreto del Ministro dell'ambiente del 5 febbraio 1998, recante 'Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero', per i parametri pertinenti, a esclusione del parametro amianto, al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo

¹⁰⁴ Chi intende riutilizzare le terre da scavo per destinazione a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, deve dimostrare che non sono superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione. Poiché tale dimostrazione è possibile solo avendo a disposizione i valori di concentrazione dei potenziali contaminanti nel terreno da scavare, l'analisi deve essere sempre fatta, sia quando il terreno è destinato a riutilizzo in un sito diverso da quello di produzione (art. 21 del DPR 120/2017) sia in caso di riutilizzo nel sito di produzione (art. 24 del DPR 120/2017)

¹⁰⁵ Le normali pratiche industriali secondo quanto previsto all'allegato 3 del DPR 120/2017, sono:

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

Rispetto alla normativa precedente non è più incluso il trattamento a calce

¹⁰⁶ Sez. 3, Sentenza n. 18892 del 22/11/2017 Ud. -dep. 03/05/2018 - Rv.272872 Integra il reato di falsità ideologica in certificati (art. 481 cod. pen.), e non quello più grave di falsità ideologica in atto pubblico (art. 483 cod. pen), la falsa attestazione dell'esistenza delle condizioni previste dall'art. 186, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n.152, per l'utilizzo di terre e rocce da scavo in siti diversi da quelli di produzione, compiuta in epoca antecedente alla entrata in vigore del d.m. 10 agosto 2012, n. 161

¹⁰⁷ Art. 2-bis (Disposizioni in materia di biomasse combustibili relative alla vinaccia esausta ed al biogas nei processi di distillazione) Testo in vigore dal: 10-7-2010

1. Le vinacce vergini nonche' le vinacce esauste ed i loro componenti, bucce, vinaccioli e raspi, derivanti dai processi di vinificazione e di distillazione, che subiscono esclusivamente trattamenti di tipo meccanico fisico, compreso il lavaggio con acqua o



Si tratta di una disposizione unica in quanto consente l'utilizzo quale combustibile di un sottoprodotto.

2.3) Le esclusioni dalla disciplina del rifiuto -art. 185, comma 1 del D.lgs n. 152/2006 testo in vigore dal 25.8.2016 - (in breve)

L'art.185 TUA, che contiene la disciplina delle materie escluse dalla disciplina del rifiuto, rispetto al testo originario previsto nel D.lgs 152/2006 è stato modificato con:

D.lgs 16 gennaio 2008, n. 4, con l'art. 2, comma 22;

d.l. 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2 che ha disposto con l'art. 20, comma 10-sexies, lettera a)) l'introduzione della lettera c-bis) al comma 1;

d.l. 8 luglio 2010, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla l. 13 agosto 2010, n. 129 che ha disposto con l'art. 1, comma 3) la modifica del comma 2.

D.lgs 3 dicembre 2010, n. 205 che ha disposto una modifica con l'art. 13, comma 1);

D.lgs 14 settembre 2011, n. 162 che ha disposto con l'art. 35, comma 2 la modifica del comma 1, lettera a).

d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 28 che ha disposto con l'art. 3, comma 1) la modifica dei commi 1, lettere b) e c), e 4.

d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164 che ha disposto con l'art. 7, comma 8-bis) la modifica del comma 3.

l. 28 luglio 2016, n. 154 che ha disposto con l'art. 41, comma 1) la modifica del comma 1, lettera f).

Secondo la formulazione attuale dell'art. 185 (*testo in vigore dal 25.8.2016*) non rientrano nel campo di applicazione della disciplina relativa ai rifiuti di cui alla parte quarta del TUA D.lgs 152/2006:

- a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera e il biossido di carbonio catturato e trasportato ai fini dello stoccaggio geologico e stoccato in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio;

l'essiccazione, nonché, previa autorizzazione degli enti competenti per territorio, la pollina,) destinati alla combustione nel medesimo ciclo produttivo sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

2. E' sottoprodotto della distillazione anche il biogas derivante da processi anaerobici di depurazione delle borlande della distillazione destinato alla combustione nel medesimo ciclo produttivo, ai sensi della sezione 6 della parte II dell'allegato X alla parte quinta del citato decreto legislativo n. 152 del 2006'



- 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 fecali¹⁰⁸, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana¹⁰⁹.

¹⁰⁸ La pratica della 'fertirrigazione', che sottrae il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti, richiede, in primo luogo, l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione, quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo. (In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto corretta l'affermazione della penale responsabilità per il reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti, con riferimento a fattispecie in cui i liquami zootecnici costituivano una parte marginale dei materiali rinvenuti sull'area interessata). Cass. Sez. 3, Sentenza n. 40782 del 06/05/2015 Ud. -dep. 12/10/2015 - Rv.264991

¹⁰⁹ Cass. sez. 3, Sentenza n. 38658 del 15/06/2017 Ud. -dep. 02/08/2017 - Rv.270897- In tema di gestione dei rifiuti, integra il reato di smaltimento non autorizzato di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'art. 256, comma, lett. a), d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, la combustione di residui vegetali effettuata senza titolo abilitativo nel luogo di produzione oppure di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato, se commessa al di fuori delle condizioni previste dall'articolo 182, comma 6-bis, primo e secondo periodo; viceversa la combustione di rifiuti urbani vegetali, abbandonati o depositati in modo incontrollato, provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali, è punita esclusivamente in via amministrativa, ai sensi dell'art. 255 del citato d.lgs. n. 152.

In motivazione:

.....Il decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito con la legge 30 dicembre 2008, n. 210., ha introdotto, con l'articolo 6, uno specifico sistema sanzionatorio che prende in considerazione diverse fattispecie già contemplate dal d.lgs. n. 152/2006, inasprendo le pene previste e trasformando le ipotesi contravvenzionali in delitti, modificandone, in alcuni casi, anche i contenuti. Con specifico riferimento all'articolo 6, lettera d), va ricordato che le sanzioni previste in ragione della diversa tipologia di rifiuto (pericoloso o non pericoloso), sono applicabili a 'chiunque effettua un'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente', prevedendosi così una fattispecie di illecita gestione la cui parte precettiva coincide, sostanzialmente, con quella dell'articolo 256, comma primo, d.lgs. 152/2006, tranne che per un richiamo generico alla «normativa vigente», con riferimento ai titoli abilitativi richiesti e l'assenza della clausola di riserva riferita ai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1 del d.lgs. 152/06. Ciò che viene dunque punito è l'illecita gestione di rifiuti. 4. Tra le attività di gestione rientra, come si rileva dal testo della norma richiamata (ed anche dall'art. 256 d.lgs. 152/06), lo smaltimento, attività nella quale è astrattamente riconducibile quella contestata all'odierno ricorrente, poiché l'Allegato B alla Parte Quarta del d.lgs. 152/06 indica, alla lettera D10, l'incenerimento a terra tra le attività di smaltimento. Le disposizioni generali in materia di smaltimento sono contenute nell'art. 182 d.lgs. 152/06, il quale stabilisce, nel comma 6-bis, introdotto dal d. l. 91/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 116/2014, che 'le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre



vietata. I comuni e le altre amministrazioni competenti in materia ambientale hanno la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale di cui al presente comma all'aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei livelli annuali delle polveri sottili (PM10)'. 5 Come si evince dalla mera lettura della disposizione appena richiamata, la stessa pone, nella prima parte, che qui interessa, una serie di condizioni che riguardano, nell'ordine: 1) la tipologia dell'attività (raggruppamento e abbruciamento); 2) la quantità di materiale (piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro); 3) la tipologia dei materiali (materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f); 4) il luogo in cui l'attività descritta deve svolgersi (luogo di produzione). Concorrendo tutte queste condizioni, le attività descritte non rientrano nell'ampia nozione di gestione e si ritiene costituiscono 'normali pratiche agricole', consentite, però, 'per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti', ponendosi, così, un'ulteriore condizione per l'operatività della deroga. In altre parole, un'attività che, in base alle regole generali, rientrerebbe, per come svolta, tra quelle di smaltimento, a determinate condizioni viene sottratta alla disciplina comune per espressa deroga contenuta nell'art. 182, comma 6-bis, d.lgs. 152/06. 6. Va poi osservato che merita particolare attenzione, tra le richiamate condizioni, quella riguardante la tipologia dei materiali, in quanto la deroga è limitata a quelli contemplati dall'art. 185, comma 1, lettera f) del d.lgs. 152/06. Tale ultima disposizione, come è noto, esclude dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti determinati materiali, ponendo, peraltro, in alcuni casi, ulteriori condizioni. Per ciò che qui rileva, il comma 1, lettera f) dell'art. 185, nell'attuale formulazione, introdotta dall'art. 41, comma 1 della legge 28 luglio 2016, n. 154, che ne ha ulteriormente ampliato l'originario ambito di operatività, stabilisce che non rientrano nel campo di applicazione della disciplina sui rifiuti 'le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana'. Con specifico riferimento a paglia, sfalci e potature la disposizione in esame ora precisa che devono provenire dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e) (rifiuti urbani costituiti da rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali) e comma 3, lettera a) (rifiuti speciali da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 cod. civ.), aggiungendo poi all'elenco 'ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso'. Viene tuttavia posta la condizione — riguardante tutte le tipologie di materiali precedentemente elencati, ivi compresi paglia, sfalci e potature, come evidenzia l'uso del plurale — che detti materiali siano destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana. 7. Va altresì tenuto conto anche di quanto dispone, attualmente, l'art. 256-bis d.lgs. 152/06, introdotto dal d. l. 136/2013, convertito con modificazioni dalla L. 6 febbraio 2014, n. 6, il quale sanziona la combustione illecita di rifiuti e dispone, all'ultimo comma, modificato anch'esso dal già menzionato d. l. 91/2014, convertito, con modificazioni, nella legge 116/2014, che 'si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e). Fermo restando quanto previsto dall'articolo 182, comma 6-bis, le disposizioni del presente articolo non si applicano all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato.' La disposizione, introducendo il delitto di combustione illecita, prevede, dunque, che nei confronti di chiunque appicchi il fuoco a rifiuti abbandonati, ovvero depositati in maniera incontrollata, qualora si tratti di rifiuti urbani costituiti da rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali - quelli, cioè, contemplati dall'art. 184, comma 2, lettera e) - siano applicate le sanzioni amministrative previste per l'abbandono di rifiuti dall'art. 255. Inoltre, richiamando l'esclusione dalla disciplina generale sullo smaltimento delle attività contemplate dall'art. 182, comma 6-bis, di cui si è detto in precedenza, l'art. 256-bis stabilisce che le disposizioni in esso contenute non si applicano quando la combustione riguarda 'materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato'. 8. Riassumendo il contenuto delle disposizioni fin qui esaminate, può sinteticamente rilevarsi che l'art. 182 comma 6-bis esclude che costituisca smaltimento, fase residuale della gestione dei rifiuti, la combustione, con le modalità ed alle condizioni descritte, di materiali che, per origine non sono rifiuti, poiché vengono richiamati i 'materiali vegetali' di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), che sono, appunto, esclusi dalla disciplina di settore. 9. Tale esclusione, tuttavia, non riguarda tutti i materiali vegetali, senza distinzione di sorta, ma soltanto, come si è visto, quelli che rispettino le ulteriori condizioni che la richiamata disposizione prevede e che riguardano, come già detto, provenienza, natura e, soprattutto, destinazione successiva (normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzazione in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia), con la conseguenza che tutto ciò che non presenta tali requisiti è da considerarsi rifiuto, soggetto, quindi, alla disciplina ordinaria ed alle relative sanzioni, quali quelle previste per la gestione in assenza di titolo abilitativo. In particolare, ricorrendone ovviamente i presupposti, andranno applicate le sanzioni di cui all'art. 256 d.lgs. 152/06 e, nel caso i fatti siano commessi in territorio soggetto alla disciplina emergenziale, quelle previste dal quasi speculare articolo 6 legge 210/08. 10. Diverso è il caso della combustione illecita di cui all'art. 256-bis, trattandosi, nel caso previsto dal comma 1, di condotta che si configura con l'appiccare il fuoco a rifiuti abbandonati, ovvero depositati in maniera incontrollata, quindi non sottoposti ad alcuna attività di gestione e rispetto alla quale si applicano le sanzioni amministrative di cui all'art. 255 nel caso di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 184, comma 2, lettera e), mentre, essendo esclusa, come si è visto, l'applicabilità della disposizione nelle ipotesi di abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato (fermo restando quanto stabilito dall'art. 182, comma 6-bis per i materiali, diversi dai rifiuti, ivi considerati), verificandosi tale evenienza devono ritenersi applicabili, qualora detti materiali siano qualificabili come rifiuti e ricorrendone le condizioni, le disposizioni generali in materia di illecita gestione di cui all'art.



Sono esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina relativa ai rifiuti, **in quanto regolati da altre disposizioni normative**:

- 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 conformita' 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;

Inoltre, all'art.185, commi 3 e 4, è affermato che:

3. 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 o nell'ambito delle pertinenze idrauliche ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se e' provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni.

256..... Condividendosi, pertanto, le conclusioni cui è pervenuta tale ultima pronuncia, può affermarsi, alla luce delle considerazioni dianzi svolte, il principio secondo il quale le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f), effettuate con le modalità ed alle condizioni indicate dall'art. 182, comma 6-bis non rientrano tra le attività di gestione dei rifiuti, non costituendo smaltimento, e non integrano alcun illecito. Al di fuori di tali modalità e condizioni non opera alcuna deroga e divengono applicabili le sanzioni previste dall'art. 256 d.lgs. 152106 per l'illecita gestione di Se, invece, la combustione di residui vegetali riguarda rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato si applicano, ai sensi dell'art. 256-bis, comma, 6 d.lgs. 152106, le sanzioni amministrative di cui all'art. 255 per i rifiuti urbani vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali di cui all'art. 184, comma 2, lett. e) d.lgs. 152106, mentre, sempre in forza dell'art. 256-bis, comma, 6, resta esclusa dall'applicazione di tale disposizione la combustione illecita di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato, rispetto alla quale restano applicabili le sanzioni di cui all'art. 256.

In tema di gestione dei rifiuti, gli scarti vegetali non sono classificabili come rifiuti, se utilizzati in agricoltura mediante processi e metodi costituenti le normali pratiche agronomiche disciplinate dagli artt. 182, comma sesto-bis, e 185, comma primo, lett. f), del citato D.Lgs. n. 152 del 2006, sicché la loro eliminazione mediante incenerimento, in piccoli cumuli ed in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro, non integra il reato di smaltimento non autorizzato di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 256, comma primo, lett. a), D.Lgs. n. 152 del 2006, né quello di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256-bis del medesimo decreto legislativo. Cass. sez. 3, Sentenza n. 21936 del 05/04/2016 Ud. -dep. 25/05/2016 - Rv.267470

In tema di gestione dei rifiuti, l'incenerimento di residui vegetali effettuato nel luogo di produzione al di fuori delle condizioni previste dall'art. 182, comma sesto bis, primo e secondo periodo, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, integra il reato di smaltimento non autorizzato di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 256, comma primo, lett. a), d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Cass. Sez. 3, Sentenza n. 5504 del 12/01/2016 Ud. -dep. 10/02/2016 - Rv.265838



4. Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter¹¹⁰.

2.4) La cessazione della qualità di rifiuto

La materia è attualmente disciplinata dall'art. **184 ter** d.lv, 152/2006, in vigore dal 25.12.2010 ed introdotto con D.lgs 205/2010, rubricato "**cessazione della qualità di rifiuto**".

La questione in esame si ricollega a quella delle operazioni di *recupero* e di *autosmaltimento*, disciplinate dagli artt. 214-216 D.lgs 152/2006¹¹¹. Inoltre la individuazione della "**cessazione della qualità di rifiuto**" è problematica connessa e quella della "**materia prima secondaria**" (m.p.s.) definizione questa che è riferibile al rifiuto che, all'esito di apposito trattamento di recupero, è riutilizzabile nel ciclo produttivo.

La relativa disciplina primaria (già contenuta a livello secondario in vari decreti ministeriali) fu introdotta con la prima versione dell'art. **181 comma 6** del TUA 152/2006. Successivamente, con il D.lgs 4/008 fu modificato l'art. 181 e fu introdotto l'**art. 181 bis** il quale disciplinava le *materie prime secondarie*. In pratica con tale categoria delle m.p.s. il legislatore intendeva escludere dalla disciplina dei rifiuti quelle sostanze che dopo adeguate operazioni hanno caratteristiche tecniche da renderle idonee all'utilizzo in un processo produttivo. Successivamente, detto art.181 bis fu dapprima modificato e, poi, abrogato con il D.lgs 205/2010. Sempre con quest'ultimo decreto fu introdotto il già citato art. **184 ter**.

L'evoluzione della disciplina normativa relativa alla "**cessazione della qualità di rifiuto**" è stata descritta analiticamente nella sentenza della **Corte di Cassazione Sez. 3^a pen. del 20.2/15.4.2014 n. 16423 (non massimata)**¹¹². Dalla motivazione di tale decisione si rileva la ricostruzione del quadro normativo riguardante sia la *materia prima secondaria* sia la *cessazione della qualità di rifiuto*. L'evoluzione del quadro normativo può essere così riassunto:

- il D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, **art. 183, comma 1, lett. q)** - testo vigente fino al 12 febbraio 2008-, definiva "*materia prima secondaria*" la sostanza o la materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'art. 181 (*tale definizione, già in precedenza, era già entrata nell'ordinamento mediante in quanto contenuta in vari decreti ministeriali*);
- l'art. 181, tuttavia, non forniva espressamente la definizione di "*materia prima secondaria*" in quanto rinviava a fonti di normazione secondaria alle quali era affidato il compito di individuare le procedure ed i metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenerla.

Il comma 12 prevedeva che: "*La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero, che si realizza quando non sono necessari*

¹¹⁰ Il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 28 ha disposto (con l'art. 3, comma 1) che 'Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al 'suolo' contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo'.

¹¹¹ Vedasi P.FIMIANI, La tutela Penale dell'ambiente, Giuggre, 2015, pag.324 e ss.

¹¹² Vedasi anche Cassazione Sez. 3, Sentenza n.41075 del 01/10/2015Cc. -dep. 13/10/2015 - Rv.265165 -*La cessazione della qualifica di rifiuto di un materiale, anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 181-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006 e dell'introduzione dell'art. 184-ter del medesimo D.Lgs., ad opera, rispettivamente, degli art. 39 e 12 del D.Lgs. n. 205 del 2010, presuppone necessariamente una pregressa attività di recupero dello stesso. (Fattispecie nella quale la Corte ha annullato la decisione impugnata che aveva escluso la qualifica di rifiuto speciale pericoloso con riferimento al 'pastello di piombo', in mancanza di accertamenti sulla sottoposizione del prodotto ad una operazione di recupero secondo i parametri previsti dalla specifica normativa in vigore, rappresentata dal D.M. n. 161 del 2002).* (Conf. n. 41076 del 2015, non mass.).



ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti ottenuti possono essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi o non abbia deciso, o non abbia l'obbligo, di disfarsene".

Il successivo comma 13 precisava: *"La disciplina in materia di gestione dei rifiuti non si applica ai materiali, alle sostanze o agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del presente articolo, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso, o abbia l'obbligo, di disfarsene".*

Il comma 14 stabiliva: *"I soggetti che trasportano o utilizzano materie prime secondarie, combustibili o prodotti, nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo, non sono sottoposti alla normativa sui rifiuti, a meno che se ne distino o abbiano deciso, o abbiano l'obbligo, di disfarsene".*

- nella more dell'adozione dei regolamenti, il l'art. **181 comma 6**¹¹³ rinviava ai preesistenti, e già vigenti, *D.M. 5 febbraio 1998 (rifiuti non pericolosi)* e *D.M. 12 giugno 2002 (rifiuti pericolosi)*, per l'individuazione delle caratteristiche, che attraverso specifici metodi di recupero, le materie prime secondarie avrebbero dovuto possedere per poter esser ritenute tali. Detti decreti individuavano (*ed ancor oggi individuano*) gli specifici rifiuti che in considerazione di caratteristiche, provenienza e procedure di recupero (*distinte per ciascuna tipologia*), danno luogo alle m.p.s.;
- successivamente, il testo dell'art. **183, comma 1, lett. q)** –*come modificato con il D.lgs 16 gennaio 2008 n. 4-* per la definizione delle *materie prime secondarie* rimandava all'art. **181 bis**¹¹⁴;
- l'art. 181 bis veniva successivamente abrogato dal D.lgs 3 dicembre 2010, n. 205;

¹¹³ ART. 181 (recupero dei rifiuti) (*testo in vigore dal: 29-4-2006 al: 12-2-2008*)

Comma 6. I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere *materia prima secondaria*, combustibili o prodotti devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto ministeriale 5 febbraio 1998 ed al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161. Le predette caratteristiche possono essere altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del presente decreto.

¹¹⁴ ART. 181-bis Materie, sostanze e prodotti secondari *Testo in vigore dal: 13-2-2008 al: 3-1-2009*

1. Non rientrano nella definizione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), le materie, le sostanze e i prodotti secondari definiti dal decreto ministeriale di cui al comma 2, nel rispetto dei seguenti criteri, requisiti e condizioni: a) siano prodotti da un'operazione di riutilizzo, di riciclo o di recupero di rifiuti; b) siano individuate la provenienza, la tipologia e le caratteristiche dei rifiuti dai quali si possono produrre; c) siano individuate le operazioni di riutilizzo, di riciclo o di recupero che le producono, con particolare riferimento alle modalità ed alle condizioni di esercizio delle stesse; d) siano precisati i criteri di qualità ambientale, i requisiti merceologici e le altre condizioni necessarie per l'immissione in commercio, quali norme e standard tecnici richiesti per l'utilizzo, tenendo conto del possibile rischio di danni all'ambiente e alla salute derivanti dall'utilizzo o dal trasporto del materiale, della sostanza o del prodotto secondario; e) abbiano un effettivo valore economico di scambio sul mercato. 2. I metodi di recupero dei rifiuti utilizzati per ottenere materie, sostanze e prodotti secondari devono garantire l'ottenimento di materiali con caratteristiche fissate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi entro il 31 dicembre 2008. 3. Sino all'emanazione del decreto di cui al comma 2 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269. 4. Nelle more dell'adozione del decreto di cui all'articolo 181-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, comma 2, continua ad applicarsi la circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN. 5. In caso di mancata adozione del decreto di cui al comma 2 nel termine previsto, il Consiglio dei Ministri provvede in sostituzione nei successivi novanta giorni, ferma restando l'applicazione del regime transitorio di cui al comma 4 del presente articolo.



- il D.lgs 3 dicembre 2010, n. 205 eliminava dall'art. 183 la definizione delle materie prime secondarie ed introduceva l'art. **184 ter**¹¹⁵, intitolato "**Cessazione della qualifica di rifiuto**";
- in parziale attuazione della norma è stato emesso il *Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie dicombustibili solidi secondari (CSS), ai sensi del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, art. 184 ter, comma 2, e successive modificazioni, di cui al D.M. 14 febbraio 2013, n. 22*. Per le altre tipologie di rifiuto restano in vigore, e continuano ad applicarsi, i precedenti decreti ministeriali, sopra citati.

Tenuto conto del vigente disposto dell'art.184 ter, per la "**cessazione della qualità di rifiuto**" è necessario che lo stesso sia sottoposto ad **operazioni di recupero** (che includono il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo), rispettando criteri specifici e condizioni:

- 1) la sostanza o l'oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici;
- 2) sussista un mercato e una domanda del materiale recuperato¹¹⁶;
- 3) la sostanza o l'oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- 4) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Le novità introdotte dall'art.184 ter, rispetto alla precedente definizione, consistono:

- 1) nella modifica della terminologia, non esistendo più le "**materie prime secondarie**" ma solo **prodotti che cessano di essere rifiuti** (c.d. "**end of waste**");

¹¹⁵ Cessazione della qualifica di Rifiuto Art. 184 ter del D.Lgs. n. 152/2006ss.m.-testo in vigore dal 25.12.2010)

1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando e' stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

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

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformita' a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo e' da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

¹¹⁶ Cass. Sez. 3, Sentenza n.24427del25/05/2011Cc. -dep. 17/06/2011 - Rv.250612 -Il requisito del valore economico, richiesto per la cessazione della qualità di rifiuto dall'abrogato art. 181 bis, comma primo, lett. e) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per le materie, sostanze e prodotti secondari (cosiddette M.P.S.), non è più previsto dal nuovo art. 184 ter, comma primo, lett. b), del citato decreto che, tra le condizioni necessarie per la cessazione della indicata qualità, richiede solo che vi sia un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto.



- 2) nella sufficienza della sola esistenza di un mercato e di una domanda per il prodotto, non essendo più ritenuto necessario anche il valore economico del prodotto;
- 3) nel fatto che l'operazione di recupero può consistere nel controllo dei rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni.

Per la **cessazione della qualifica di rifiuto** è sempre necessaria un'attività di recupero in quanto per aversi la cessazione da detta qualità, il rifiuto *deve essere sottoposto ad operazione di recupero* perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti.

L'attività di recupero:

- consiste in *“qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale”* secondo la definizione del D.lgs n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. t)¹¹⁷
- si articola nelle operazioni elencate dall'allegato C alla parte quarta del T.U.A. (l'ultima modifica di tale allegato C è in vigore dal 21-7-2016), nonché dai D.M. 5 febbraio 1998, D.M. 12 giugno 2002, n. 16 e D.M. 17 novembre 2005, n. 269
- deve essere effettuata da parte di un soggetto autorizzato a compiere le relative operazioni (artt- 214-216).

L'operazione di recupero può consistere anche nel semplice controllo dei rifiuti al fine di verificare se gli stessi soddisfano i criteri richiesti dalla normativa¹¹⁸.

L'art. 184 quater dispone, poi, una disciplina specifica per il recupero dei materiali di dragaggio¹¹⁹, norma che, quindi, si pone in rapporto di specialità con l'art. 184 ter.

Secondo il **Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 1229 del 28 febbraio 2018**, la disciplina della cessazione della qualifica di “rifiuto” End of Waste spetta allo Stato e non alle Regioni. Si osserva che detta qualifica del rifiuto è riservata alla normativa comunitaria, quest'ultima, tuttavia, in assenza di proprie previsioni ha consentito che gli Stati membri possano valutare, caso per caso, la cessazione della qualità di rifiuto, purchè la disposizione statale non sia in contrasto con quella

¹¹⁷, art. 183, comma 1, lett. t)- Testo in vigore dal: 11-4-2017-

t) 'recupero': qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.

¹¹⁸ art.216 comma 8 quinquies (introdotto con DL91/2014)

comma 8-quinquies. L'operazione di recupero può consistere nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste. Questa è sottoposta, al pari delle altre, alle procedure semplificate disciplinate dall'articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti con particolare riferimento: a) alla qualità e alle caratteristiche dei rifiuti da trattare; b) alle condizioni specifiche che devono essere rispettate nello svolgimento delle attività; c) alle prescrizioni necessarie per assicurare che i rifiuti siano trattati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, con specifico riferimento agli obblighi minimi di monitoraggio; d) alla destinazione dei rifiuti che cessano di essere considerati rifiuti agli utilizzi individuati.

¹¹⁹ Cass. Sez. 3, Sentenza n.29652del09/11/2017Cc. -dep. 02/07/2018 - Rv.273212 In tema di rifiuti, i materiali dragati di cui all'art. 184-quater, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sottoposti ad operazioni di recupero in casse di colmata o in altri impianti autorizzati, cessano di essere rifiuti (c.d. End of Waste) qualora, all'esito di operazioni di recupero (che possono consistere anche in operazioni di cernita e selezione) soddisfino una serie di requisiti e siano utilizzati in conformità a determinate condizioni, diverse a seconda che essi siano utilizzati in un sito o direttamente all'interno di un ciclo produttivo; ne consegue che, in mancanza del verificarsi di dette condizioni, il trasporto dei fanghi di dragaggio al di fuori dello stabilimento necessita del FIR e della dichiarazione di conformità



europea e dando informazione alla Commissione di eventuali norme adottate. Tale potere è stato conferito ai singoli Stati e non a loro articolazioni interne.

2.5) La classificazione dei rifiuti¹²⁰

Si è detto nell'introduzione quali sono i principi della normativa in materia di gestione, trattamento e smaltimento dei rifiuti. In tale contesto si colloca l'**attività di classificazione** che è uno dei segmenti delle varie condotte che devono essere assunte dai soggetti coinvolti nel ciclo di vita dei rifiuti. Ai fini della classificazione è necessario che il produttore/detentore, operando in conformità alle disposizioni vigenti, attribuisca al rifiuto il codice CER (*con riferimento al CER si veda il paragrafo 2.6*), nell'adempiere a detto obbligo si determina l'immediata individuazione: della sostanza (*o sostanze*) di cui si compone il rifiuto; lo stato dello stesso (*solido, liquido, gassoso, pulvirento*); la pericolosità.

La **classificazione** è, quindi, funzione essenziale e primaria in quanto.

- dapprima si stabilisce se un materiale è rifiuto (*e quale natura ha*);
- dopo aver fatto ciò, è possibile determinare la disciplina specificamente prevista per il trattamento per quella determinata tipologia di materiale;
- conseguentemente, è possibile individuare gli obblighi che gravano su ogni produttore/detentore del rifiuto (produttore iniziale e produttori successivi) che via via li producono, detengono, trattano, trasportano, smaltiscono.

Dunque, gli effetti della **classificazione** si collocano in ogni fase, con effetti in quelle successive, e rilevano per: regimi abilitativi e autorizzatori; obblighi di comunicazione annuale e di registrazione; individuazione del soggetto al quale spetta di provvedere al loro smaltimento ed influisce su gli adempimenti amministrativi relativi alla contabilità e tracciabilità dei rifiuti registri di carico/scarico, formulari, MUD e SISTRI. Ad es. la distinzione tra rifiuti urbani e speciali riveste un'effettiva rilevanza pratica: il produttore dovrà provvedere all'autosmaltimento dei propri rifiuti speciali o dovrà conferirli al servizio pubblico di raccolta previa convenzione, o ancora conferirli a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, ecc. (*si può affermare sin d'ora che quasi per tutti gli illeciti connessi alla gestione dei rifiuti si rileva l'artata classificazione*).

I rifiuti sono classificati (art. **184 D.lgs** n. 152/2006):

* **secondo l'origine** in:

- **rifiuti urbani**¹²¹ (*la qualifica di rifiuto "urbano" è di rilievo per la disciplina giuridico-amministrativa del suo trattamento: è gestito sulla base della divisione del*

¹²⁰ classificazione dei rifiuti in base all'origine e in base alla pericolosità

Classificazione in base all'origine: rifiuti urbani e rifiuti speciali;

classificazione in base al pericolo: rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Norme di riferimento: art.184 TUA; Allegato D a parte IV del D. Leg.vo 152/2006; Dec. Comm. UE 18/12/2014, n. 955; Regolam. Comm. UE 18/12/2014, n. 1357; Regolamento Cons. UE 08/06/2017, n. 997. Orientamenti UE: Comunicazione Comm. UE 09/04/2018 'Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti.'

¹²¹ Secondo l'art.184 comma 2 (Testo in vigore dal: 1-1-2018), sono rifiuti urbani:

a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;

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

c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;

d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;

e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;



territorio in Ambiti territoriali ottimali col concorso delle Amministrazioni comunali; sono dettate specifiche norme, anche di contenuto tecnico, in deroga alle norme altrimenti previste per gli altri generi di "rifiuto", raccolta differenziata, trasporto, trattamento, valori ecc.)

- rifiuti speciali¹²²

*** secondo le caratteristiche di pericolosità¹²³ in:**

- rifiuti non pericolosi

f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).

¹²²Secondo l'art.184 comma 3 Testo in vigore dal: 1-1-2018 (agg.6) ART. 184 (classificazione)

Comma 3. Sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;
- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- c) i rifiuti da lavorazioni industriali;
- d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- e) i rifiuti da attività commerciali;
- f) i rifiuti da attività di servizio;
- g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
- h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie;
- i) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205;
- l) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205;
- m) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 3 DICEMBRE 2010, N. 205; n) LETTERA SOPPRESSA DAL D.LGS. 16 GENNAIO 2008, N. 4.

¹²³ Secondo le caratteristiche di pericolosità i rifiuti si distinguono in rifiuti non pericolosi e rifiuti pericolosi. Tali caratteristiche sono state fissate da varie norme succedutesi nel tempo, così come sono state emanati documenti tecnici:

- art. 184 del D. Leg.vo 03/04/2006, n. 152;

- 'Catalogo europeo dei rifiuti', contenuto nell'allegato D della parte IV del D. Leg.vo n. 152/2006 che riporta quanto stabilito con, Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000, decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonché nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017;

- 'allegato al Regolamento 18/12/2014, n. 1357 dell'Unione europea relativo alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti indicate nell'allegato I della parte IV del citato, D. Leg.vo 152/2006, come sostituito a decorrere ;

-art.7 comma 9 te DL 78/2015 conv i l. 125/2015 aveva introdotto una disposizione transitoria per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14 'ecotossico' nelle more dell'adozione, da parte della Commissione europea, degli specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti di tale caratteristica. La norma è esplicitamente finalizzata a favorire la corretta gestione dei centri di raccolta comunale per il conferimento dei rifiuti presso gli impianti di destino, nonché per l'idonea classificazione dei rifiuti. L'ADR (Accordo internazionale per il trasporto di merci pericolose su strada) prevede 9 classi di pericolosità per le merci. La classe 9 è una classe 'residuale' che comprende le materie e gli oggetti che, durante il trasporto, presentano un pericolo diverso da quelli compresi sotto il titolo delle altre classi. Le sottocategorie M6 e M7 riguardano materie pericolose per l'ambiente acquatico, rispettivamente liquide o solide.

- Regolamento 08/06/2017, n. 997 dell'Unione europea sulle caratteristiche di pericolo dei rifiuti ecotossici HP 14 (rifiuti che presentano o possono presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali) a decorrere dal 05/07/2018.

- Comunicazione 09/04/2018 della Commissione europea, pubblicata nella GUUE 09/04/2018, n. C 124, fornisce chiarimenti e orientamenti tecnici per la corretta interpretazione e applicazione della citata normativa europea in materia di classificazione dei rifiuti e di identificazione delle caratteristiche di pericolo sono stati inoltre forniti alle autorità e alle imprese.

Secondo gli orientamenti dettati dalla Commissione europea con la Comunicazione 09/04/2018, nel periodo antecedente alla data di applicazione di detto Regolamento, ossia prima del 05/07/2018, le autorità e gli operatori devono fare riferimento alle norme nazionali in vigore nel proprio Stato membro.

- ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale nota 5 giugno 2015 n. 24707

-ISPRA- nota tecnica del 4.7.2017 relativa al DL 91/2017

-Ministero dell'Ambiente- Circolare 0003222 del 28.2.2018 ' chiarimenti interpretativi in tema di classificazione dei rifiuti alla luce delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/1179'



- **rifiuti pericolosi**¹²⁴. L'elenco dei rifiuti pericolosi è contenuto nel Catalogo Europeo dei Rifiuti –*CER*-. Detto elenco, in conformità alla normativa europea, è previsto dall'art.184 e dall'Allegato D alla parte IV (*vedaosi note riportate sopra*). Inoltre nell'*Allegato I* alla parte IV del TUA, sono specificate le **caratteristiche di pericolosità**¹²⁵ tenendo conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose.

¹²⁴ Testo in vigore dal: 1-1-2018 (agg.6) ART. 184 (classificazione)

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

Comma 5. L'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte quarta del presente decreto include i rifiuti pericolosi e tiene conto dell'origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose. Esso e' vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi. L'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all'articolo 183. Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, possono essere emanate specifiche linee guida per agevolare l'applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I.

¹²⁵ Caratteristiche di pericolo per i rifiuti-Parte IV-allegato I d.lvo 152/2006 in vigore dal 25.12.2010

H1 «Esplosivo»: sostanze e preparati che possono esplodere per effetto della fiamma o che sono sensibili agli urti e agli attriti piu' del dinitrobenzene;

H2 «Comburente»: sostanze e preparati che, a contatto con altre sostanze, soprattutto se infiammabili, presentano una forte reazione esotermica;

H3-A «Facilmente infiammabile»: sostanze e preparati: - liquidi il cui punto di infiammabilita' e' inferiore a 21° C (compresi i liquidi estremamente infiammabili), o - che a contatto con l'aria, a temperatura ambiente e senza apporto di energia, possono riscaldarsi e infiammarsi, o - solidi che possono facilmente infiammarsi per la rapida azione di una sorgente di accensione e che continuano a bruciare o a consumarsi anche dopo l'allontanamento della sorgente di accensione, o - gassosi che si infiammano a contatto con l'aria a pressione normale, o - che, a contatto con l'acqua o l'aria umida, sprigionano gas facilmente infiammabili in quantita' pericolose;

H3-B «Infiammabile»: sostanze e preparati liquidi il cui punto di infiammabilita' e' pari o superiore a 21° C e inferiore o pari a 55° C;

H4 «Irritante»: sostanze e preparati non corrosivi il cui contatto immediato, prolungato o ripetuto con la pelle o le mucose puo' provocare una reazione infiammatoria;

H5 «Nocivo»: sostanze e preparati che, per inalazione, ingestione o penetrazione cutanea, possono comportare rischi per la salute di gravita' limitata;

H6 «Tossico»: sostanze e preparati (comprese le sostanze e i preparati molto tossici) che, per inalazione, ingestione o penetrazione cutanea, possono comportare rischi per la salute gravi, acuti o cronici e anche la morte;

H7 «Cancerogeno»: sostanze e preparati che, per inalazione, ingestione o penetrazione cutanea, possono produrre il cancro o aumentarne l'incidenza;

H8 «Corrosivo»: sostanze e preparati che, a contatto con tessuti vivi, possono esercitare su di essi un'azione distruttiva;

H9 «Infettivo»: sostanze contenenti microrganismi vitali o loro tossine, conosciute o ritenute per buoni motivi come cause di malattie nell'uomo o in altri organismi viventi;

H10 «Tossico per la riproduzione»: sostanze e preparati che, per inalazione, ingestione o penetrazione cutanea, possono produrre malformazioni congenite non ereditarie o aumentarne la frequenza;

H11 «Mutageno»: sostanze e preparati che, per inalazione, ingestione o penetrazione cutanea, possono produrre difetti genetici ereditari o aumentarne l'incidenza;

H12 Rifiuti che, a contatto con l'acqua, l'aria o un acido, sprigionano un gas tossico o molto tossico;

H13 «Sensibilizzanti»: sostanze o preparati che per inalazione o penetrazione cutanea, possono dar luogo a una reazione di ipersensibilizzazione per cui una successiva esposizione alla sostanza o al preparato produce effetti nefasti caratteristici;

H14 «Ecotossico»: rifiuti che presentano o possono presentare rischi immediati o differiti per uno o piu' comparti ambientali.

H15 Rifiuti suscettibili, dopo l'eliminazione, di dare origine in qualche modo ad un'altra sostanza, ad esempio a un prodotto di lisciviazione avente una delle caratteristiche sopra elencate.

Note

1. L'attribuzione delle caratteristiche di pericolo «tossico» (e «molto tossico»), «nocivo», «corrosivo» e «irritante» «cancerogeno», «tossico per la riproduzione», «mutageno» ed «ecotossico» e' effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI, parte I.A e parte II.B della direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967 e successive modifiche e integrazioni, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose.

2. Ove pertinente si applicano i valori limite di cui agli allegati II e III della direttiva 1999/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 1999 concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura dei preparati pericolosi. Metodi di prova: I metodi da utilizzare sono quelli descritti nell'allegato V della direttiva 67/548/CEE e in altre pertinenti note del CEN.



L'art.184 (Testo in vigore dal 1-1-2018) contiene altre disposizioni:

- L'art.184 comma 5-bis¹²⁶ disciplina l'autorizzazione, i nulla osta, la gestione e l'esercizio

L'Unione Europea ha definito da un punto di vista normativo i criteri per l'attribuzione delle 'H'; infatti i criteri per stabilire se un rifiuto è pericoloso oppure no derivano dalla normativa sulla classificazione delle sostanze pericolose (Dir. 67/548/CE e s.m.i.) e dalla normativa sulla

classificazione dei preparati pericolosi (Dir. 1999/45/CE) ovvero miscele pericolose e dal successivo Regolamento CE 1272/2008 del 16 dicembre 2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

Si tratta del cosiddetto Regolamento CLP e s.m.i. adottando i criteri del Ghs (Globally harmonized system of classification and labelling of chemicals) sostituisce le direttive 67/548 CE e 1999/45/CE e che diventa applicabile ai rifiuti in alcune sue parti (Allegato VI del CLP).

Indicazioni utili per individuare i pericoli di un rifiuto derivanti da una sostanza o da una miscela pericolosa possono derivare dalle cosiddette 'Frase di Rischio' attribuibili al rifiuto in base ai criteri per la classificazione delle sostanze e delle miscele pericolose alla normativa di cui sopra.

Le 'Frase di Rischio' indicano i pericoli che si corrono se il prodotto che le riporta viene utilizzato impropriamente. Queste frasi possono essere riferite ad una caratteristica intrinseca del prodotto (quale ad esempio l'esplosività in determinate condizioni) o ai danni che può provocare alla salute e all'ambiente.

Oltre alle 'Frase di Rischio' altri elementi metodologici per l'individuazione delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti potenzialmente pericolosi possono derivare dalla consultazione delle informazioni presenti sulle Schede di Sicurezza delle sostanze o dei preparati pericolosi /redatte ai sensi del cosiddetto Regolamento REACH, vale a dire il Regolamento CE 1907/2006 e s.m.i. Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals (www.reach.gov.it).

Le schede di dati di sicurezza SDS (Safety Data Sheet) rappresentano il documento tecnico più significativo ai fini informativi sulle sostanze chimiche e loro miscele, in quanto contengono le informazioni necessarie sulle proprietà fisico-chimiche, tossicologiche e di pericolo per l'ambiente

necessarie per una corretta e sicura manipolazione delle sostanze e miscele.

Le disposizioni per la redazione delle SDS sono presenti nel regolamento CE n. 1907/2006 (regolamento REACH). Si segnala che l'allegato II del Reg. REACH è stato modificato dal Reg. 453/2010.

La redazione della scheda è obbligatoria, oltreché per sostanze e miscele classificate pericolose rispettivamente in base ai criteri di cui alla Direttiva 67/548/CEE (recepimento nazionale D.Lgs 52/97 e s.m.i.) e alla Direttiva 1999/45/CE (recepimento nazionale D.Lgs 65/2003 e s.m.i.) o in base a nuovi criteri di cui al Reg. CE n. 1272/2008 (regolamento CLP), anche nei seguenti casi:

- sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche (PBT) e molto persistenti e molto bioaccumulabili (vPvB) in base ai criteri di cui all'allegato XIII al Reg. Reach (Criteri per l'identificazione delle sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche e delle sostanze molto persistenti e molto bioaccumulabili)

- sostanze incluse nella lista di quelle eventualmente candidate all'autorizzazione, disposta dall'art. 59 del regolamento REACH su richiesta dell'utilizzatore professionale, per preparati non classificati, ma contenenti (in concentrazione individuale pari o superiore all'1% in peso

per preparati solidi e liquidi o allo 0,2% in volume per preparati gassosi)

- sostanze pericolose, oppure dotate di valore limite d'esposizione professionale o ancora rientranti nei casi di cui sopra.

¹²⁶ L'art.184 (Testo in vigore dal 1-1-2018) contiene altre disposizioni:

comma 5-bis. Con uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro della salute, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate, nel rispetto delle norme dell'Unione europea e del presente decreto legislativo, le speciali procedure per la gestione, lo stoccaggio, la custodia, nonché per l'autorizzazione e i nulla osta all'esercizio degli impianti per il trattamento dei rifiuti prodotti dai sistemi d'arma, dai mezzi, dai materiali e dalle infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare ed alla sicurezza nazionale, così come individuati con decreto del Ministro della difesa, compresi quelli per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue navali e oleose di sentina delle navi militari da guerra, delle navi militari ausiliarie e del naviglio dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera iscritti nel quadro e nei ruoli speciali del naviglio militare dello Stato.

L'art.184 -Comma 5-bis.1. Presso ciascun poligono militare delle Forze armate e' tenuto, sotto la responsabilita' del comandante, il registro delle attivita' a fuoco. Nel registro sono annotati, immediatamente dopo la conclusione di ciascuna attivita':

- a) l'arma o il sistema d'arma utilizzati;
- b) il munizionamento utilizzato;
- c) la data dello sparo e i luoghi di partenza e di arrivo dei proiettili.



degli impianti per il trattamento dei rifiuti prodotti dai sistemi d'arma, dai mezzi, dai materiali e dalle infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare ed alla sicurezza nazionale, delle acque reflue navali e oleose di sentina delle navi militari da guerra, delle navi militari ausiliarie e del naviglio dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera.

L'art.184 con comma 5-bis.1, comma 5-bis.2 e comma 5-bis.3 disciplina gli adempimenti che presso ciascun poligono militare delle Forze armate deve essere effettuata per la tenuta, sotto la responsabilità del comandante, del registro

- l'art.184 comma 5-ter¹²⁷ indica i criteri per la declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso e prevede che ciò non può essere ottenuto attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto.
- l'art.184 comma 5-quater¹²⁸ prevede che:
 - l'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi di cui all'articolo 193 e l'obbligo di tenuta dei registri di cui all'art. 190 non si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o un'impresa che abbiano ottenuto l'autorizzazione o siano registrate in conformità agli articoli 208, 212, 214 e 216

Quindi, la **classificazione dei rifiuti pericolosi**, a seguito dell'introduzione della decisione 2000/532/CE e dell'art.184, comma 5 del D.lgs n. 152/06 si basa su:

- **origine:**

- il rifiuto viene classificato pericoloso in quanto tale, perché la pericolosità è insita nello stesso ed in particolare deriva dalla sua origine sostanzialmente riconducibile al fatto che questi rifiuti presentano una o più delle caratteristiche di pericolo di cui all'allegato I alla parte IV del D.lgs n. 152/06.

- **contenuto delle sostanze pericolose:**

- sono identificati pericolosi con riferimento specifico o generico a sostanze pericolose in esso contenute, solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni¹²⁹ tali da conferire al rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo di cui all'allegato I alla parte IV del D.lgs n. 152/2006.

L'art.184 Comma 5-bis.2. Il registro di cui al comma 5-bis.1 e' conservato per almeno dieci anni dalla data dell'ultima annotazione. Lo stesso e' esibito agli organi di vigilanza e di controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, su richiesta degli stessi, per gli accertamenti di rispettiva competenza.

Comma 5-bis.3. Entro trenta giorni dal termine del periodo esercitativo, il direttore del poligono avvia le attivita' finalizzate al recupero dei residuati del munizionamento impiegato. Tali attivita' devono concludersi entro centottanta giorni al fine di assicurare i successivi adempimenti previsti dagli articoli 1 e seguenti del decreto del Ministro della difesa 22 ottobre 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 15 aprile 2010.

¹²⁷ art.184 Comma 5-ter. La declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto

¹²⁸ art.184 Comma il comma 5-quater. L'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi di cui all'articolo 193 e l'obbligo di tenuta dei registri di cui all'art. 190 non si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o un'impresa che abbiano ottenuto l'autorizzazione o siano registrate in conformità agli articoli 208, 212, 214 e 216

¹²⁹ secondo quanto stabilito nel punto 5 dell'allegato D del D.Lgs.152/06 come sostituito dalla L. n. 28/2012, a far data dal dal 25.3.2012,



Le attività da compiere ai fini della classificazione sono indicate nell'ALLEGATO D alla parte IV del TUA ("Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000" - testo in vigore dal 13-8-2017) dal quale si rileva:

- la classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonche' nel regolamento UE 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017
- l'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D verra' rivisto periodicamente, sulla base delle nuove conoscenze ed in particolare di quelle prodotte dall'attivita' di ricerca, e se necessario modificato in conformita' dell'articolo 39 della direttiva 2008/98/CE.
- l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi.
- una sostanza o un oggetto e' considerato un rifiuto solo se rientra nella definizione di cui all'articolo 3, punto 1 della direttiva 2008/98/CE¹³⁰.
- ai rifiuti inclusi nell'elenco dell'allegato si applicano le disposizioni di cui alla direttiva 2008/98/CE, a condizione che non trovino applicazione le disposizioni di cui agli articoli 2, 5 e 7 della direttiva 2008/98/CE
- i diversi tipi di rifiuto inclusi nell'elenco sono definiti specificatamente mediante un codice (CER) a sei cifre per ogni singolo rifiuto e i corrispondenti codici a quattro e a due cifre per i rispettivi capitoli.
- per identificare un rifiuto nell'elenco occorre procedere come segue:
 - Identificare la fonte che genera il rifiuto consultando i titoli dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 per risalire al codice a sei cifre riferito al rifiuto in questione, ad eccezione dei codici dei suddetti capitoli che terminano con le cifre 99 ovvero "rifiuti non altrimenti classificabili".

E' possibile che un determinato impianto o stabilimento debba classificare le proprie attivita' riferendosi a capitoli diversi in funzione delle varie fasi della produzione.

I rifiuti di imballaggio oggetto di raccolta differenziata (comprese combinazioni di diversi materiali di imballaggio) vanno classificati alla voce 15 01 e non alla voce 20 01.

- se nessuno dei codici dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 si presta per la classificazione di un determinato rifiuto, occorre esaminare i capitoli 13, 14 e 15 per identificare il codice corretto.
- se nessuno di questi codici risulta adeguato, occorre definire il rifiuto utilizzando i codici di cui al capitolo 16 (*Rifiuti non specificati altrimenti nell'elenco*).

nella 'introduzione', al punto n.5 è stabilito: *Se un rifiuto e' identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso e' classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o piu' delle proprieta' di cui all'allegato I. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11, di cui all'allegato I, si applica quanto previsto al punto 3.4 del presente allegato. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14, di cui all'allegato I, la decisione 2000/532/CE non prevede al momento alcuna specifica. Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalita' dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7.*

¹³⁰ direttiva 2008/98/CE.Art.3 Ai fini della presente direttiva si intende per:

1) «rifiuto» qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi;



- se un determinato rifiuto non e' classificabile neppure mediante i codici del capitolo 16, occorre utilizzare il codice 99 (*rifiuti non altrimenti specificati*) preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attivita' identificata al punto 3.1.
- i rifiuti contrassegnati nell'elenco con un asterisco "*" sono rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 2008/98/CE e ad essi si applicano le disposizioni della medesima direttiva, a condizione che non trovi applicazione l'articolo 20. Si ritiene che tali rifiuti presentino una o piu' caratteristiche indicate nell'Allegato III della direttiva 2008/98/CE e, in riferimento ai codici da H3 a H8, H10 e H11 del medesimo allegato, una o piu' delle seguenti caratteristiche¹³¹:
- ai fini dell' Allegato D per "sostanza pericolosa" si intende qualsiasi sostanza che e' o sara' classificata come pericolosa ai sensi della direttiva 67/548/CEE e successive modifiche; per "metallo pesante" si intende qualunque composto di antimonio, arsenico, cadmio, cromo (VI), rame, piombo, mercurio, nichel, selenio, tellurio, tallio e stagno, anche quando tali metalli appaiono in forme metalliche classificate come pericolose.
- se un rifiuto e' identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso e' classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o piu' delle proprieta' di cui all'allegato I.
- uno Stato membro puo' considerare come pericolosi i rifiuti che, pur non figurando come tali nell'elenco dei rifiuti, presentano una o piu' caratteristiche fra quelle elencate nell'allegato III. Lo Stato membro notifica tali casi alla Commissione. Esso li iscrive nella relazione di cui all'articolo 37, paragrafo 1, fornendole tutte le informazioni pertinenti. Alla luce delle notifiche ricevute, l'elenco e' riesaminato per deciderne l'eventuale adeguamento.
- uno Stato membro puo' considerare come non pericoloso uno specifico rifiuto che nell'elenco e' indicato come pericoloso se dispone di prove che dimostrano che esso non possiede nessuna delle caratteristiche elencate nell'allegato III. Lo Stato membro notifica tali casi alla Commissione fornendole tutte le prove necessarie. Alla luce delle notifiche ricevute, l'elenco e' riesaminato per deciderne l'eventuale adeguamento.
- come affermato in uno dei considerando della direttiva 99/45/CE, le caratteristiche delle leghe sono tali che la determinazione precisa delle loro proprieta' mediante i metodi convenzionali attualmente disponibili puo' risultare impossibile: le disposizioni di cui al punto 3.4 non trovano dunque applicazione per le leghe di metalli puri (ovvero non

¹³¹ - punto di infiammabilita' < o = 55 °C,

- una o piu' sostanze classificate come molto tossiche in concentrazione totale > o = 0,1%,
- una o piu' sostanze classificate come tossiche in concentrazione totale > o = 3%,
- una o piu' sostanze classificate come nocive in concentrazione totale > o = 25%,
- una o piu' sostanze corrosive classificate come R35 in concentrazione totale > o = 1%,
- una o piu' sostanze corrosive classificate come R34 in concentrazione totale > o = 5%,
- una o piu' sostanze irritanti classificate come R41 in concentrazione totale > o = 10%,
- una o piu' sostanze irritanti classificate come R36, R37 e R38 in concentrazione totale > o = 20%,
- una sostanza riconosciuta come cancerogena (categorie 1 o 2) in concentrazione > o = 0,1%,
- una sostanza riconosciuta come cancerogena (categoria 3) in concentrazione > o = 1%,
- una sostanza riconosciuta come tossica per il ciclo riproduttivo (categorie 1 o 2) classificata come R60 o R61 in concentrazione > o = 0,5%,
- una sostanza riconosciuta come tossica per il ciclo riproduttivo (categoria 3) classificata come R62 o R63 in concentrazione > o = 5%,
- una sostanza mutagena della categoria 1 o 2 classificata come R46 in concentrazione > o = 0,1%,
- una sostanza mutagena della categoria 3 classificata come R40 in concentrazione > o = 1%;



contaminati da sostanze pericolose). Cio' in attesa dei risultati di ulteriori attivita' che la Commissione e gli Stati membri si sono impegnati ad avviare per studiare uno specifico approccio di classificazione delle leghe.

- il punto n.9 denominato “Indice *Capitoli dell'elenco*”¹³² contiene le classi dei rifiuti.

Breve sintesi del dibattito giurisprudenziale e dottrinario e della più recente evoluzione normativa in materia.

Il D.lgs 3 dicembre 2010 n. 205, recante “*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/198/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*”:

- modificava i commi 4 e 5 dell’art. 184 e:
 - individuava i rifiuti pericolosi come quelli recanti le caratteristiche di cui all’allegato I della Parte Quarta del D.lgs 152/06;
 - chiariva che l’elenco dei rifiuti di cui all’allegato D alla Parte Quarta del medesimo decreto includeva i rifiuti pericolosi tenendo conto dell’origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose;
 - precisava che l’elenco era vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi e che l’inclusione di una sostanza o di un oggetto nell’elenco non significava che esso fosse un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all’articolo 183.
 - stabiliva, infine, che con decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, potevano essere emanate specifiche linee guida per agevolare l’applicazione della classificazione dei rifiuti introdotta agli allegati D e I.

¹³² 01 Rifiuti derivanti da prospezione, estrazione da miniera o cava, nonché dal trattamento fisico o chimico di minerali
02 Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, selvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti
03 Rifiuti della lavorazione del legno e della produzione di pannelli, mobili, polpa, carta e cartone
04 Rifiuti della lavorazione di pelli e pellicce e dell’industria tessile
05 Rifiuti della raffinazione del petrolio, purificazione del gas naturale e trattamento pirolitico del carbone
06 Rifiuti dei processi chimici inorganici
07 Rifiuti dei processi chimici organici
08 Rifiuti della produzione, formulazione, fornitura ed uso di rivestimenti (pitture, vernici e smalti vetriati), adesivi, sigillanti, e inchiostri per stampa
09 Rifiuti dell’industria fotografica
10 Rifiuti provenienti da processi termici
11 Rifiuti prodotti dal trattamento chimico superficiale e dal rivestimento di metalli ed altri materiali; idrometallurgia non ferrosa
12 Rifiuti prodotti dalla lavorazione e dal trattamento fisico e meccanico superficiale di metalli e plastica
13 Oli esauriti e residui di combustibili liquidi (tranne oli commestibili, 05 e 12)
14 Solventi organici, refrigeranti e propellenti di scarto (tranne le voci 07 e 08)
15 Rifiuti di imballaggio, assorbenti, stracci, materiali filtranti e indumenti protettivi (non specificati altrimenti)
16 Rifiuti non specificati altrimenti nell’elenco
17 Rifiuti delle operazioni di costruzione e demolizione (compreso il terreno proveniente da siti contaminati)
18 Rifiuti prodotti dal settore sanitario e veterinario o da attività di ricerca collegate (tranne i rifiuti di cucina e di ristorazione che non derivino direttamente da trattamento terapeutico)
19 Rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti, impianti di trattamento delle acque reflue fuori sito, nonché dalla potabilizzazione dell’acqua e dalla sua preparazione per uso industriale
20 Rifiuti urbani (rifiuti domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché dalle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata



- con l'art. 39 D.lgs 3 dicembre 2010 n. 205 veniva modificato anche l'allegato D alla parte quarta del D.lgs 152/06, il cui titolo riportava, quindi, la denominazione "Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000".

Il decreto legge 28 gennaio 2012 n. 2, conv. con mod. da 28/2012, disponeva successivamente la sostituzione del punto 5 dell'allegato Dal D.lgs 152/06 con il seguente testo:

"Se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuale in peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato I. Per le caratteristiche da H3 a HB, H1 O e H11, di cui all'allegato I, si applica quanto previsto al punto 3.4 del presente allegato. Per le caratteristiche H7, H2, H9, H12, H13 e H74, di cui all'allegato I, la decisione 2000/532/CE non prevede al momento alcuna specifica. Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 – M6 e M7".

La legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione con modifiche del DL 91/2014 disponeva un'ulteriore modifica dell'allegato D, inserendo, prima della "introduzione" una lunga premessa¹³³; **Il DL 91/2017, conv. con modifiche con L. 123/2017** modificava la premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotta con la l. 116/2014 (indicata al capoverso che precede), e disponeva che i numeri da 1 a 7 venissero sostituiti dal seguente testo: "1. La classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/1955/UE e nel regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014" e in sede di conversione si aggiungeva "nonche' nel regolamento UE 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017".

¹³³ '1. La classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.

2. Se un rifiuto e' classificato con codice CER pericoloso 'assoluto', esso e' pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.

3. Se un rifiuto e' classificato con codice CER non pericoloso 'assoluto', esso e' non pericoloso senza ulteriore specificazione.

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

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.

6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.

7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione'.



Come si rileva dalla evoluzione normativa, le suddette disposizioni che disciplinano le procedure da seguire al fine della classificazione non sono state di facile interpretazione. In dottrina e giurisprudenza, si sono formati opposti orientamenti ed è stato necessario l'intervento del legislatore nazionale e delle autorità europee per dirimere talune questioni.

Una **problematica molto dibattuta** è stata quella relativa alle **modalità di classificazione dei rifiuti pericolosi** laddove detta pericolosità discende dal livello di presenza di determinate sostanze. Si tratta dei casi nei quali.

- sotto un determinato limite di concentrazione il rifiuto è non pericoloso;
- oltre il limite stabilito, il rifiuto è pericoloso.

In quest'ultimo caso la pericolosità deriva dalla circostanza che la concentrazione è tale da conferirgli una o più delle proprietà di cui all'*Allegato I "Caratteristiche di pericolo per i rifiuti" alla parte IV del D.lgs n. 152/06*¹³⁴.

In tale ipotesi, poiché la normativa prevede la possibilità di catalogare il rifiuto sotto due diverse voci (*una indicativa di pericolosità, l'altra non indicativa di pericolosità*) i relativi codici sono stati definiti "**voci a specchio**"¹³⁵:

¹³⁴ Il punto 3.4 dell'allegato D alla parte IV del D.Lgs 152/2006 stabilisce inoltre che i rifiuti individuati da voci a specchio siano pericolosi quando presentano una o più delle caratteristiche di pericolo dell'allegato I in riferimento ai codici da H3 a H8 e ai codici H10 e H11.

Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14 non è, invece, al momento prevista alcuna specifica dalla Decisione 2000/532/CE (cfr. p. 5 all. D alla parte IV del D.Lgs. n. 152/06 come sostituito dalla L. n. 28/2012).

Il punto 3.4 ha quindi stabilito la definizione di concentrazioni limite unicamente per le caratteristiche di pericolosità H3, H4, H5, H6, H7, H8, H10 e H11, mentre per le altre caratteristiche di pericolosità H1 (Esplosivo) H2 (Comburente); H9 (Infettivo); H12 (Rifiuti che a contatto con acqua aerea o un acido sprigionano gas tossico o molto tossico); H13 (Sensibilizzanti); H14 (Ecotossico); H15 (Rifiuti suscettibili dopo l'eliminazione di dar origine in qualche modo ad un'altra sostanza avente una delle caratteristiche di pericolosità) non è stata definita alcuna concentrazione limite.

La Legge 24 marzo 2012, n. 28 'Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale', che ha sostituito il punto 5 dell'Allegato D alla parte IV del D.Lgs. n. 152/06, ha fornito indicazioni per l'attribuzione della caratteristica di pericolo H14 'Ecotossico' (art.3, c. 6):

'Nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7.'

Per 'sostanza pericolosa' si deve intendere qualsiasi sostanza che è o sarà classificata come pericolosa ai sensi della direttiva 67/548/CEE DSP e successive modifiche (ora All. VI Tab. 3.2 del reg. (CE) n. 1272/2008 (o reg. CLP) e successivi aggiornamenti al progresso tecnico). L'allegato D del D.Lgs. 152/2006 individua nella normativa sulla classificazione delle sostanze pericolose (DSP e s.m.i.) e sui preparati pericolosi (dir. 1999/45/CE DPP - D.Lgs. 65/2003 e s.m.i.) i riferimenti cui attenersi per l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo ai rifiuti. Ad oggi tali direttive sono state superate dal quadro regolamentare europeo con i regolamenti REACH (reg. (CE) n. 1907/06) e CLP.

Per 'metallo pesante' si deve intendere qualunque composto di antimonio, arsenico, cadmio, cromo (VI), rame, piombo, mercurio, nichel, selenio, tellurio, tallio e stagno, anche quando tali metalli appaiono in forme metalliche classificate come pericolose. Le leghe metalliche pure che non sono contaminate con sostanze pericolose sono escluse dal processo di classificazione di cui al punto 3.4 dell'all. D alla parte IV del D.Lgs. n. 152/06.

¹³⁵ La Decisione 2000/532/CE, al paragrafo 6 dell'allegato (*sostituito dalla nuova Decisione 2014/955/CE*) stabiliva solamente che '*se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio percentuale rispetto al peso), tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato III della direttiva 91/689/CEE del Consiglio. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11 si applica l'articolo 2 della presente decisione. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14 l'articolo 2 della presente decisione non prevede al momento alcuna specifica*'.

Il Regolamento n. 1357/2014 della Commissione UE del 18 dicembre 2014, che sostituisce l'allegato III della Direttiva 2008/98/CE (c.d. 'direttiva rifiuti') inserisce le nuove classi di pericolo (in linea di massima uguali alle precedenti H1-H15), denominate da HP1 a HP15, ma non contiene alcuna indicazione in merito alle modalità di classificazione dei rifiuti.

La Decisione 2014/955/CE, che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, riportata in allegato, alla *Sezione 'valutazione e classificazione'* si rileva:

- *'l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a «sostanze pericolose», è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che*



- si tratta delle ipotesi per le quali l'Elenco Europeo dei Rifiuti (EER)¹³⁶ in relazione al medesimo rifiuto, individua due o più codici che gli possono essere attribuiti in ragione della sua pericolosità;
- quindi, solo se le concentrazioni dei composti pericolosi superano quelle massime previste verrà attribuito il codice CER indicativo di pericolosità altrimenti il rifiuto verrà classificato con il corrispondente codice CER indicativo di non pericoloso.

Pertanto:

- se il rifiuto è classificato pericoloso assoluto (*pericoloso all'origine*) nell'Elenco Europeo dei Rifiuti (*CER con asterisco non associato a uno più CER non pericolosi, senza asterisco*) sarà da considerarsi automaticamente *sempre* rifiuto pericoloso. In tali casi non è richiesta alcuna analisi per la caratterizzazione. Nella nomenclatura europea sono detti "AH" (*absolute hazardous*)
- se l'EER, in relazione al medesimo rifiuto, individua due o più codici che gli possono essere attribuiti in ragione della sua pericolosità (*voci a specchio*), sarà necessario valutare il superamento delle concentrazioni limite e, quindi, stabilire la classificazione del rifiuto come *pericoloso*. La concentrazione delle sostanze pericolose dovrà essere determinata secondo quanto previsto nell'allegato della Dir. 91/689/CEE del Consiglio, abrogata, a decorrere dal 12 dicembre 2010, dalla direttiva 2008/98/CE. Quest'ultima, a sua volta è stata modificata: con Regolamento 1357/2014 UE (*entrato in vigore l'8 gennaio 2015 e che sostituisce l'allegato III della Direttiva 2008/98/CE, corrispondente all'allegato I del D.lgs 152/2006, parte IV*); - Direttiva 2015/1127/UE (*che sostituisce l'allegato II della direttiva 2008/98/CE*)
- vi sono rifiuti che per loro provenienza sono sempre *non pericolosi* ("ANH", o *absolute non hazardous*) e, quindi, ove non esistono tali voci a specchio la concentrazione limite non è richiesta, rimanendo come unico criterio quello preesistente della natura e provenienza del rifiuto pericoloso

Classificare un rifiuto come pericoloso o non pericoloso determina riflessi importanti¹³⁷, considerato che :

- a seguito della classificazione del rifiuto come pericoloso varia il regime autorizzativo;
- varia la destinazione finale del rifiuto,
- varia la sanzione prevista per il caso di gestione abusiva;
- varia il costo di smaltimento.

Le problematiche rilevate in dottrina e giurisprudenza.

Va ricordato che già prima dell'entrata in vigore della legge 116/2014 si contrapponevano in dottrina due opposte teorie, ovvero la "*tesi della probabilità*" e la "*tesi della certezza o della pericolosità presunta*":

determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE.

- tutte le altre voci dell'elenco armonizzato di rifiuti sono considerate rifiuti non pericolosi.
- Per le voci di pericolo, la norma comunitaria precisa che la caratteristica di pericolo può essere valutata in due modi: 1) utilizzando la concentrazione di sostanze nei rifiuti; 2) eseguendo una prova. Solo dopo la valutazione delle caratteristiche di pericolo di un tipo di rifiuti in base a questo metodo, si assegnerà l'adeguata voce di pericolosità o non pericolosità dall'elenco dei rifiuti;

¹³⁶ EER- con Decisione 2014/955/UE è stato approvato il nuovo Elenco europeo dei rifiuti, applicabile dal 1/06/2015

¹³⁷ LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI CON 'CODICE SPECCHIO' Dalla Commissione europea un contributo di chiarezza di Alberto Galanti su diritto penale contemporaneo 5/2018



- uno degli orientamenti, detto “*tesi della probabilità*”, ispirato al principio comunitario dello sviluppo sostenibile, sostiene che le analisi andrebbero limitate tenendo conto della presumibile composizione del rifiuto. La tesi sembrerebbe avvalorata dalla nuova disciplina comunitaria¹³⁸;
- l'altro orientamento, detto “*tesi della certezza*”, ispirato al principio comunitario di precauzione, sostiene che la pericolosità va *presunta*, salvo la possibilità di escluderla mediante analisi dimostrative dell'assenza del pericolo. Secondo la *tesi della certezza*, il rifiuto con codice specchio è da ritenersi classificato *ab origine* come pericoloso. Tuttavia, il produttore dello stesso può "declassificare" il rifiuto in *non pericoloso* e, per farlo, deve avere una conoscenza completa della composizione del rifiuto in maniera da poter escludere la presenza di sostanze nocive. L'unico modo per stabilire se il rifiuto non contiene le sostanze incluse nelle classi di pericolo è quello di conoscerne la composizione che, se non è nota, va accertata con analisi complete¹³⁹.

Anche la Cassazione, che in materia di classificazione dei rifiuti pericolosi si è ripetutamente pronunciata, anche prima dell'entrata in vigore del TUA D.lgs 152/06, oscillava fra le due diverse tesi.

L'orientamento definito “*tesi della probabilità*” –che in quanto non richiede sempre l'analisi per la classificazione del rifiuto con codice a specchio- veniva accolto dalla sentenza Cass.Sez. 3, n. 32143 del 30/5/2002, Rv. 22225601, che, dopo aver rilevato che la previsione contenuta nell'elenco dei rifiuti introdotto con il Regolamento della Commissione delle Comunità Europee 28 dicembre 2001 n. 2557 che conteneva le cd *voci a specchio* (ovvero il medesimo rifiuto può essere identificato sia come pericoloso, laddove superi determinati limiti di concentrazione - tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'allegato III della direttiva 91/689/CEE -, mentre va qualificato come non pericoloso se tale limite non viene superato) affermò:

- la normativa andava intesa nel senso che il criterio della concentrazione limite va applicato esclusivamente nei casi in cui i rifiuti possano essere classificati nelle *voci a specchio* o *voci speculari*;
- laddove, invece, per la classificazione non è richiesta la valutazione della concentrazione di sostanze (e quindi non sono previste voci a specchio) l'unico criterio di classificazione è

¹³⁸ S. MAGLIA: I rifiuti pericolosi e le voci a specchio: come classificarli correttamente?, pubblica sulla Rivista on line Lexambiente, 28 febbraio 2014, non impaginato, il quale precisa che ‘in caso di voci a specchio per verificare la pericolosità di un rifiuto non è ovviamente necessario verificare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, ma deve essere indagata la presenza delle sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto e, con riferimento a quelle, verificare il superamento dei limiti di concentrazione, ove previsti’

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

F. GIAMPIETRO, Classificazione dei rifiuti con i codici ‘a specchio’: l'ordinanza della Cassazione 27 luglio 2017, n. 37460, sul sito Ambiente & Sviluppo n. 11/2017, pag. 699

¹³⁹ G. AMENDOLA – M. SANNA: Codici a specchio: basta confusione, facciamo chiarezza, pubblicato sul sito www.industriambiente.it, 2017, pag. 5 afferma che per stabilire se nel rifiuto sono presenti o meno sostanze pericolose occorre prima determinare la composizione del rifiuto stesso, precisa che la procedura analitica da adottare è facilmente reperibile in tutti i manuali di chimica e prevede non solo i passaggi che devono essere eseguiti, ma anche la loro successione, al fine di individuare i vari composti contenuti sulla base delle specifiche proprietà derivanti dalla loro struttura e dai gruppi funzionali che li caratterizzano. Applicando tale metodica sarà perciò necessario prima separare i gruppi di sostanze costituenti la miscela sulla base dei loro gruppi funzionali per poi identificare, una per una, le singole sostanze che li costituiscono¹³⁹ Solo una volta avvenuto il riconoscimento delle sostanze si potrà passare al loro dosaggio quantitativo, utilizzando anche in questo caso i moderni metodi strumentali.



quello relativo alla natura e provenienza del rifiuto pericoloso. In tal senso si esprimeva anche Cass.Sez. 3, n. 31011 del 18/6/2002 Rv. 22239001 (*nella quale si richiamava la Direttiva 9 aprile 2001 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, che si esprimeva in tal senso*).

In tale senso si esprimevano¹⁴⁰ anche:

- sentenza Cass.Sez. 3, n. 14750 del 11/3/2008, relativa a fatti commessi prima della entrata in vigore del TUA-D-L.vo 152/2006
- sentenza Cass. Sez. 3, n. 19882 del 11 /3/2009.

Altro orientamento della giurisprudenza di legittimità, espresso soprattutto dalla sentenza Cass. Sez. 3, n. 46897 del 3/5/2016,, Rv. 26812601 aderiva alla “**tesi della certezza**”, imponendo al produttore l'onere di caratterizzazione completa per poter “*declassificare*” il rifiuto come non pericoloso¹⁴¹. La stessa afferma:

* in via generale, l'attribuzione del codice CER è determinata dalla effettiva origine del rifiuto;

* talvolta, però, sono necessari accertamenti analitici, cosicché la verifica della corretta attribuzione del codice costituisce un accertamento in fatto che è riservato alla valutazione del giudice del merito;

* l'assegnazione di un CER corretto ad un rifiuto è, evidentemente, indispensabile per la successiva corretta gestione dello stesso.

* precisa che i codici CER possono essere di quattro tipi:

- 1) codici assoluti relativi a rifiuti pericolosi, distinti con un asterisco ("*");
- 2) codici assoluti relativi a rifiuti non pericolosi;
- 3) codici 'speculari' relativi a rifiuti pericolosi;
- 4) codici 'speculari' relativi a rifiuti non pericolosi.

* con riferimento ai **codice a specchio**, precisa che il punto 5 dell'Allegato D il d.l. 2/2012 conv. con l. 28/2012 Decisione UE dà una **definizione** normativa del *rifiuto con codice 'a specchio' pericoloso*, ma **non** indica le **modalità di caratterizzazione** del rifiuto, che sono il presupposto di fatto di una corretta classificazione.

* la classificazione di un rifiuto identificato da un "codice a specchio", e la conseguente attribuzione del codice (*pericoloso/non pericoloso*) compete al produttore/detentore del rifiuto;

¹⁴⁰ in entrambe, si faceva rilevare il contenuto dell'elenco dei rifiuti pericolosi introdotti con la Decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e si precisava che i rifiuti oggetto dei procedimenti erano qualificati con codice 'assoluto'.

¹⁴¹ Cassazione, Sez. III, n. 46897 del 9 novembre 2016 afferma: *'la classificazione di un rifiuto identificato da un 'codice a specchio', e la conseguente attribuzione del codice (pericoloso/non pericoloso) compete al produttore/detentore del rifiuto; ne consegue che, dinanzi ad un rifiuto con codice 'a specchio', il detentore sarà obbligato ad eseguire le analisi (chimiche, microbiologiche, ecc.) necessarie per accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose, e l'eventuale superamento delle soglie di concentrazione; solo allorquando venga accertato, in concreto, l'assenza, o il mancato superamento delle soglie, di sostanze pericolose, il rifiuto con codice 'a specchio' potrà essere classificato come non pericoloso. Aderendo alla diversa prospettiva dedotta dal ricorrente, invece, ne deriverebbe che il detentore di un rifiuto con codice 'a specchio' potrebbe classificarlo come non pericoloso, e di conseguenza gestirlo come tale, in assenza di analisi adeguate; ma tale interpretazione, oltre ad essere in contrasto con gli obblighi di legge, è evidentemente eccentrica rispetto all'intero sistema normativo che disciplina la gestione del ciclo dei rifiuti, ed al principio di precauzione ad esso sotteso'.....'pertanto, compete al detentore del rifiuto dimostrare in concreto che, tra i due codici 'a specchio', il rifiuto vada classificato come non pericoloso, previa caratterizzazione dello stesso; in mancanza, il rifiuto va classificato come pericoloso (art.1, comma 6, Alleg. D)'.*



*in caso di rifiuto con codice "a specchio"¹⁴², il detentore dovrà dimostrare in concreto che, tra i due codici "a specchio", il rifiuto vada classificato come non pericoloso previa caratterizzazione dello stesso, dunque:

- è obbligato ad eseguire le analisi (*chimiche, microbiologiche, ecc.*) necessarie per accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose, e l'eventuale superamento delle soglie di concentrazione;
- se non procede ad analisi il rifiuto va classificato in ogni caso come pericoloso.

Quindi:

* solo allorché venga accertato, in concreto, l'assenza, o il mancato superamento delle soglie, di sostanze pericolose, il rifiuto con codice "a specchio" potrà essere classificato come non pericoloso.

* tali affermazioni vengono giustificate con la considerazione che aderendo a diversa prospettiva invece, ne deriverebbe che il detentore di un rifiuto con codice "a specchio" potrebbe, autonomamente e senza analisi, classificarlo come non pericoloso, e, di conseguenza, gestirlo come tale; la SC ritiene tale interpretazione, oltre che in contrasto con gli obblighi di legge, eccentrica rispetto all'intero sistema normativo che disciplina la gestione del ciclo dei rifiuti ed al principio di precauzione ad esso sotteso. A tal fine richiama il disposto dall'art. 13, comma 5 *bis*, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, che ha aggiunto all'Allegato D del D.lgs 152 del 2006 un art. 1, rubricato "*classificazione dei rifiuti*".

La tematica sembrava risolta con la modifica normativa all'allegato del testo unico ambientale apportata con l. 116/2014 (*in realtà non è così, come vedremo di seguito*). **La legge 116/2014**, di conversione del c.d. "D.L. ambiente" (n. 91/2014), aveva infatti modificato l'allegato alla parte IV del codice dell'ambiente, in particolare l'art.1 "*classificazione dei rifiuti*" introdotto nell'allegato D prima della parte "**introduzione**" *introdotto con d.l. 24 giugno 2014 n. 91, conv. con modif. da legge 11 agosto 2014 n. 116, (Testo che vigente dal 21-8-2014 al 12-8-2017)*, al comma quattro stabiliva che:

- *"4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso **debbono essere determinate le proprietà di pericolo** che esso possiede.*
- la norma, poi, proseguiva indicando come procedere per accertare la pericolosità: *"Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti: -a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto; -b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto; - c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo"*.

Dunque, da detta disposizione sembra desumersi che nel caso dei rifiuti caratterizzati dal c.d. "**codice a specchio**", quando non è già nota la composizione del rifiuto, esso va sempre classificato

¹⁴² art.1, comma 6, Alleg. D, nel testo vigente fra il 21-8-2014 ed il 12-8-2017 come introdotto dalla l. 116/2014



come pericoloso e, quindi, sembrava trovare accoglimento normativo la tesi della certezza. Invece il dibattito si animava nuovamente in quanto, nonostante la legge 116/2014 aveva fissato le modalità di caratterizzazione dei rifiuti ai fini della loro classificazione, detta normativa fu criticata dai sostenitori della *teoria della probabilità*.

Secondo i sostenitori della tesi “*tesi della probabilità*”, la legge 116/2014, oltre che produttiva di effetti negativi per gli operatori del settore, era palesemente in contrasto con la normativa comunitaria, tanto da prospettare, in un caso, la possibilità della sua disapplicazione da parte del giudice nazionale per effetto del mancato adempimento, da parte dello Stato italiano, all’obbligo di notifica dei progetti di norme nazionali contenenti regole tecniche alla Commissione europea.

La normativa, inoltre, fu criticata anche sotto il profilo meramente tecnico, osservando come la dimostrazione della non pericolosità del rifiuto si risolverebbe in una “*probatio diabolica*”, stante l’impossibilità di pervenire ad una prova contraria effettivamente esaustiva, costringendo così il produttore a classificare sempre il rifiuto come pericoloso e rinvenendo una conferma di quanto sostenuto anche nelle argomentazioni sviluppate in alcune pubblicazioni scientifiche.

Un ulteriore argomento di discussione fu introdotto dalla emanazione della Decisione 2014/955/UE e del Regolamento UE n. 1357/2014, in quanto, secondo i fautori della *tesi della probabilità*, si era determinata una sopravvenuta incompatibilità di quando disposto con la legge 116/2014 con i nuovi provvedimenti comunitari¹⁴³. I fautori della *teoria probabilistica*¹⁴⁴ rinvenivano in questa la conferma della correttezza del loro approccio dalla presenza dei nuovi aggettivi “opportuno” e “pertinente”¹⁴⁵ che compaiono nella traduzione italiana della Decisione. In particolare, l’aggettivo “pertinente” andrebbe letto nel senso di consentire di limitare le analisi ai (soli) composti “*che si presuppone siano presenti nel rifiuto in base al processo produttivo dal quale scaturisce*”.

Secondo i fautori della *tesi c.d. della certezza*, invece, la normativa comunitaria di cui alla Decisione 2014/955/UE e del Regolamento UE n. 1357/2014, valutato il testo anche nelle versioni inglese e francese, imporrebbe, così come quella precedente, che, ai fini dell’attribuzione del CER nei codici a specchio, si verifichi la presenza o meno di sostanze pericolose specifiche o generiche e, conseguentemente, se il rifiuto possieda o meno caratteristiche di pericolo. Inoltre, rilevavano come la disciplina comunitaria, pur indicando quando una voce speculare riguardi un rifiuto pericoloso, non stabilisce alcuna regola particolare per l’accertamento, regola che, invece, viene indicata dal legislatore nazionale con la legge 116/2014 e che non è incompatibile con la disciplina comunitaria. Dunque, i fautori della tesi della “*certezza*”, non rilevavano contrasti fra le norme italiane e quelle europee, anzi rinvenivano in queste ultime la conferma della correttezza della loro interpretazione, interpretazione ritenuta comunque conforme anche a quanto già previsto dalla Decisione 2000/532/CE.

¹⁴³ In tal senso venivano richiamati anche i contenuti della nota prot. 11845 del 28 settembre 2015 del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nella quale si fa rilevare la piena applicazione del regolamento e della decisione a far data dal giugno 2015, con conseguente inapplicabilità degli allegati D ed I del d.lgs. 152/06 se in contrasto con le suddette disposizioni comunitarie. In particolare, il Ministero specifica che, per quanto concerne l’Allegato D al decreto legislativo, continuavano ad applicarsi soltanto i punti 6 e 7 del paragrafo intitolato ‘Introduzione’, costituendo recepimento di una disposizione comunitaria introdotta con l’articolo 7, paragrafi 2 e 3 della direttiva 2008/98/CE, ancora vigente nel quadro normativo comunitario e non modificata.

¹⁴⁴ S. MAGLIA, I rifiuti pericolosi e le voci a specchio: come classificarli correttamente?, cit., non impaginato

¹⁴⁵ L’aggettivo ‘pertinente’ è stato interpretato, secondo la tesi probabilistica, nel senso di ‘relativo al processo produttivo da cui vengono generati i rifiuti



A conferma di tale tesi si richiamava il documento 15 giugno 2015 della Commissione Europea, confrontandone il testo con quello della legge 116/2014 ed evidenziando la sostanziale identità delle finalità perseguite e che la Commissione CE, sebbene soltanto attraverso un documento preparatorio, abbia indicato le modalità da adottare per la caratterizzazione dei rifiuti ai fini della loro classificazione in un documento denominato *“Guidance document on the definition and classification of hazardous waste – Draft version from 15 June 2015”*, rinvenendo così, in tale documento, un’ulteriore conferma della correttezza della metodologia fissata dalla legge italiana e della sua conformità alla Decisione 2000/532/CE

Altra dottrina¹⁴⁶ faceva rilevare che la versione italiana della Direttiva era stata tradotta in maniera impropria in quanto dalle versioni inglese e francese si traevano elementi in senso contrario a quanto affermato dai fautori della teoria della probabilità. Secondo detta dottrina dalla lettura dei testi originali *non emergono riferimenti né al parametro di opportunità né della pertinenza delle analisi al processo produttivo. Anzi, “pertinenti” (rectius: “rilevanti”) non è affatto riferito al processo produttivo da cui vengono generati i rifiuti ma alle proprietà di pericolo (“corrispondenti”) elencate subito appresso dalla disposizione in esame; tanto è vero che il testo inglese elimina addirittura questo aggettivo. Quindi la normativa europea, nei testi fidefacenti, non sembrerebbe attribuire alcuna “discrezionalità tecnica” né al produttore né al chimico che effettua le analisi, al contrario della traduzione italiana della decisione (lingua che come è noto non è fidefacente), ove compaiono i due aggettivi, “opportuno” e “pertinente”.*

La contesa “linguistica” non determinava la soluzione della questione. Tuttavia si è sostenuto che poiché la normativa europea in materia di classificazione dei rifiuti è armonizzata e le stesse regole vigono in tutti i Paesi dell’Unione, è utile verificare come gli altri Paesi UE regolano la materia e da tale analisi si ritiene che non vi è dubbio che gli altri Stati richiedano una precisa conoscenza della composizione del rifiuto che, se non è nota, va ricavata mediante analisi. Evidenziavano come lo Stato italiano non avesse fatto altro che prevedere, per la classificazione dei rifiuti, una procedura che altri Stati membri avevano già recepito addirittura in semplici manuali tecnici, citando, a tale proposito, quello del Regno Unito *“Hazardous waste, interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technica Guidance WM2)”*, pubblicato per la prima volta nel 2003. La stessa dottrina faceva rilevare che *alla luce dell’analisi comparata con la normativa tecnica vigente in altri Paesi dell’Unione, la normativa italiana appariva ictu oculi perfettamente ad essa sovrapponibile. Se pertanto poteva in linea astratta convenirsi con l’opportunità di abrogare l’allegato alla parte IV del TUA inserito nel 2014, è semmai non già per contrarietà alla normativa europea, ma per una sua sopravvenuta superfluità.*

Tuttavia, secondo altra dottrina¹⁴⁷, il legislatore non aveva aderito alla tesi della certezza imponendo l’obbligo di caratterizzazione analitica “spinta” in quanto indicava al produttore del rifiuto una serie di elementi, oltre a quello dell’analisi chimica, da cui poter accertare la composizione dello stesso (*la scheda tecnica del prodotto; la conoscenza del processo chimico di produzione*).

Si è fatto rilevare che alcuni rifiuti non derivano da processi industriali in cui sono noti i prodotti di partenza, i processi utilizzati, in alcuni casi non esiste una scheda del produttore da cui trarre

¹⁴⁶ G. GALASSI, La classificazione delle voci a specchio e il criterio dell’esautività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno, in www.ambientelagaledigesta.it, maggio/giugno 2017, pag. 454 ss.

¹⁴⁷ La classificazione dei rifiuti con ‘codice specchio’ Dalla Commissione europea un contributo di chiarezza di Alberto Galanti su diritto penale contemporaneo 5/2018



informazioni sulla composizione del rifiuto e sulle sostanze in esso presenti¹⁴⁸. Pertanto, in tali ipotesi l'unico modo per accertare la composizione chimica del rifiuto sarebbe stata quella dell'analisi completa (come nel caso dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti solidi urbani).

Altra dottrina¹⁴⁹ ha evidenziato che le distanze tra le varie posizioni potrebbero sembrare più teoriche che reali. Tuttavia, se si tiene conto delle implicazioni concrete, i motivi che sono alla base della contrapposizione sono sostanzialmente due:

- o come classificare i rifiuti (con codice specchio) derivanti dal trattamento dei rifiuti solidi urbani, la cui composizione è sconosciuta;
- o se, in questo caso, grava in capo all'accusa dimostrarne la pericolosità ovvero al produttore escluderla.

Tale assetto normativo poneva questioni interpretative tali da determinare la decisione della S.C. (Cassazione ordinanza del 27 luglio 2017 n. 37460) con la quale si sollevava una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia Europea alla luce del perdurante contrasto, sussistendo dubbi circa l'ambito di operatività delle disposizioni comunitarie che l'ultimo intervento del legislatore nazionale (ovvero la legge 116/2014) espressamente richiama, questione pregiudiziale avente ad oggetto i seguenti quesiti:

- *“Sussistendo, un ragionevole dubbio circa l'ambito di operatività delle disposizioni comunitarie che l'ultimo intervento del legislatore nazionale espressamente richiama, il Collegio ha ritenuto che il processo (unitamente ad altri 2 di analogo contenuto) sia sospeso, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia affinché si pronunci sui seguenti quesiti:*
- *a) Se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;*
- *b) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;*
- *c) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto;*
- *d) Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.”*

Intanto, però, il 20 giugno 2017 veniva emanato il decreto legge 91/2017 convertito con L.123/2017 del 3 agosto 2017 pubblicata sulla GU n.188 del 12-8-2017, che ha modificato quanto introdotto in premessa all'Allegato D del D.lgs 152/06 con la legge 116/2014 ed ha **eliminato le linee-guida nazionali per la classificazione dei rifiuti**. Tale intervento normativo si è reso **necessario perché**:

¹⁴⁸ 4 G. AMENDOLA, Voci a specchio: l'Ordine dei Chimici critica la Cassazione per distorta interpretazione della legge, pubblicato sul sito *Industriambiente*, 2017, pag. 9. 'spesso i rifiuti non derivano da un processo produttivo in senso proprio ma da processi di combustione o di trattamento termico, da processi di degradazione e lisciviazione o comunque per alterazione incontrollata di un materiale. In questi casi, le sostanze che li costituiscono sono del tutto ignote e non ipotizzabili'.

¹⁴⁹ LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI CON 'CODICE SPECCHIO' Dalla Commissione europea un contributo di chiarezza di Alberto Galanti su diritto penale contemporaneo 5/2018



- la premessa contenuta nell'Allegato D della quarta parte del D.lgs 152/2006– *Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000* – era stata introdotta, dal d.l. 91/2014 *conv. con mod. da l. 116/2014 (entrata in vigore il 17 febbraio 2015)*;
- *detto D.L. 91/2014 conteneva disposizioni che non risultavano* coordinamento con il testo del Regolamento UE 1357/2014 sulla classificazione dei rifiuti in funzione della loro pericolosità e della Decisione 2014/955/UE istitutiva del nuovo elenco dei rifiuti;
- la disposizione nazionale era stata ritenuta dalla maggior parte degli interpreti, già al momento dell'entrata in vigore, inconciliabile con le sopraggiunte e sovraordinate norme europee.

Pertanto, con l'art.9 del D.L. n. 91 del 20 giugno 2017 *convertito con modifiche* con legge n. 123 del 3 agosto 2017 *il legislatore è intervenuto a sanare tale difformità mediante la totale eliminazione della premessa all'Allegato D*¹⁵⁰ e sembra che sia stata ristabilita la conformità della



Ufficio Studi, Massimario e Formazione
della Giustizia Amministrativa

normativa italiana al diritto dell'Unione Europea. Nello specifico, l'**articolo 9** del DL n.91/2017 (come modificato in sede di conversione dalla l. 13/2017) sostituisce i numeri da 1 a 7 della premessa all'introduzione **dell'allegato D alla parte IV** del TUA che, prima di tale modifica del 2017, secondo il testo introdotto con DL 91/2014 con con mod. con l. 116/2014, riportava l'elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000 ed indicava che la classificazione degli stessi va effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.

Seguivano ai successivi punti **da 2 a 7** altre indicazioni circa la **pericolosità del rifiuto** come pericoloso assoluto (punto 2) e non pericoloso assoluto (punto 3), l'ipotesi di **classificazione con codici CER speculari** (punto 4), l'eventualità che i componenti di un rifiuto siano rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico (punto 5) e che le sostanze presenti in un rifiuto non siano

Testo in vigore dal: 21-8-2014 al: 12-8-2017 introdotto con d.l. 24 giugno 2014 n. 91, conv. con modif. da legge 11 agosto 2014 n. 116,

Parte IV-Allegato D

Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000.

Classificazione dei rifiuti:

1. La classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.
2. Se un rifiuto e' classificato con codice CER pericoloso 'assoluto', esso e' pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprieta' di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.
3. Se un rifiuto e' classificato con codice CER non pericoloso 'assoluto', esso e' non pericoloso senza ulteriore specificazione.
4. Se un rifiuto e' classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto e' pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprieta' di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprieta' di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti:
 - a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto;
 - b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto;
 - c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprieta' di pericolo.
5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono percio' noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.
6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalita' stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.
7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione.

Testo in vigore dal: 13-8-2017 (introdotto art.9 DL 91/2017 conv. In l. 123/2017)

Parte IV-Allegato D

Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000.

Classificazione dei rifiuti:

1. La classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonche' nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017.



note o non determinate (punto 6) ed infine, la richiesta che la classificazione avvenga prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione.

Ora invece, con l'articolo 9 del DL n.91/2017 (come modificato in sede di conversione dalla l. 13/2017), la premessa rinvia:

- ai contenuti della Decisione 2014/955/UE (di modifica alla decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti) che dal 1 giugno 2015 ha fatto entrare in vigore il nuovo regolamento CLP (Reg. 1278/2008) e contestualmente il nuovo elenco dei codici di identificazione dei rifiuti (Elenco Europeo dei Rifiuti) e la nuova codifica per le caratteristiche di pericolo;
- al Regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014, sempre in vigore dal 1 giugno 2015, che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, riportando le nuove "CARATTERISTICHE DI PERICOLO PER I RIFIUTI";
- al Regolamento UE 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017¹⁵¹, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico» (Testo rilevante ai fini del SEE.)

L'eliminazione del disposto normativo della legge 116/2014 in virtù della **L.123/2017**, ha comunque determinato il riaccendersi della contrapposizione fra:

- i fautori della tesi probabilistica che, avuto riguardo al contenuto delle nuove disposizioni,

¹⁵¹ Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017 così stabilisce:

Articolo 1 -L'allegato III della direttiva 2008/98/CE è modificato conformemente all'allegato del presente regolamento.

ALLEGATO

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

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

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

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

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

[c(H420) ≥ 0,1 %]

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

[Σ c (H400) ≥ 25 %]

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

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

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

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

dove: Σ = somma e c = concentrazioni delle sostanze.

(*) Regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GU L 353 del 31.12.2008, pag. 1).»;

2) la nota sotto la voce relativa all'HP 15 è soppressa.



- ritengono confermata la loro teoria e, con riferimento al testo abrogato, l'incompatibilità di quest'ultima disposizione con la disciplina comunitaria;
- i sostenitori dell'opposta tesi della certezza, invece, hanno evidenziato come le nuove disposizioni abrogative di cui alla l. 123/2017 non dettino alcun diverso criterio di classificazione dei rifiuti, limitandosi a richiamare le norme comunitarie, rispetto alle quali, per le ragioni da loro sostenute, un diverso criterio di classificazione (ovvero quello "probabilistico") risulterebbe incompatibile (fra l'altro evidenziavano anche dubbi di costituzionalità della norma abrogatrice in quanto collocate in un provvedimento legislativo avente un preciso oggetto del tutto avulso da quello sulla disciplina dei rifiuti, riguardando il decreto legge 91 /2017 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno").

Successivamente è intervenuta la Commissione UE che ha emanato la "**Comunicazione della Commissione - Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti (2018/C 124/01)**", pubblicata il 9 aprile 2018 sulla Gazzetta UE (C 124/134), la quale costituisce un importante contributo sia interpretativo che pratico, anche se nella stessa è precisando che si limita a fornire "chiarimenti in conformità alla normativa UE esistente e tenendo conto degli orientamenti sulla classificazione dei rifiuti messi a disposizione dai vari Stati membri dell'UE" e che "gli orientamenti forniti nella presente comunicazione non pregiudicano l'interpretazione che può essere data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea". Secondo detta la Comunicazione:

- qualsiasi rifiuto che può essere identificato da una voce contrassegnata da un asterisco (*) va considerato pericoloso;
- i rifiuti definiti da tutte le altre voci sono considerati non pericolosi.
- al fine di identificare la voce o le voci applicabili dell'elenco dei rifiuti è necessario valutare la voce o le voci appropriate dell'elenco dei rifiuti per i rifiuti in questione, tenendo conto che potrebbero essere state introdotte nella legislazione nazionale voci specifiche a livello di Stati membri sulla base dell'articolo 7, paragrafi 2 o 3, della direttiva quadro sui rifiuti;
- successivamente è necessario valutare a quale delle seguenti tipologie di voci debbano essere assegnati i rifiuti in esame:

— **voce di pericolo assoluto (AH, Absolute Hazardous, contrassegnata da un asterisco (*))**:
i rifiuti assegnati a voci AH:

- non possono essere assegnati a voci di non pericolo e sono considerati pericolosi senza ulteriore valutazione
- qualora un rifiuto sia assegnato a una voce AH, è classificato come pericoloso e non occorrono ulteriori valutazioni per decidere se debba essere classificato come pericoloso.

Tuttavia, sarà necessario procedere con le fasi 3-5 (cfr. capitolo 3.2 della comunicazione) al fine di determinare quali siano le caratteristiche di pericolo presentate dal rifiuto in questione¹⁵², in quanto tali informazioni possono essere necessarie per adempiere le

¹⁵² L'ottenimento di informazioni sufficienti sulla presenza e sul tenore di sostanze pericolose nei rifiuti costituisce una fase importante della classificazione dei rifiuti al fine di poter stabilire se gli stessi possono presentare caratteristiche di pericolo da HP1 a HP15. A tale fine sono necessarie talune informazioni sulla composizione dei rifiuti, indipendentemente dal metodo scelto per assegnare le caratteristiche di pericolo (calcolo o prove) come descritto nella fase 4. Esistono modi diversi per raccogliere informazioni sulla composizione pertinente dei rifiuti, sulle sostanze pericolose presenti e sulle potenziali caratteristiche di pericolo presentate dagli stessi:

— informazioni sulla chimica/sul processo di fabbricazione che «generano rifiuti» e sulle relative sostanze in ingresso e intermedie, inclusi i pareri di esperti (fonti utili possono essere relazioni BREF, manuali dei processi industriali, descrizioni dei processi ed elenchi di materiali di ingresso forniti dal produttore, ecc.26);



- disposizioni di cui all'articolo 19, della direttiva quadro relativa ai rifiuti, concernente la corretta etichettatura dei rifiuti pericolosi (ad esempio per compilare un documento di accompagnamento per i movimenti di rifiuti) ;
- **voce di non pericolo assoluto** (ANH) i rifiuti con voci ANH non possono essere assegnati a voci di pericolo e devono essere classificati come non pericolosi senza ulteriore valutazione per decidere se detto rifiuto debba essere classificato come non pericoloso;

—Le «voci specchio» possono essere definite come due o più voci correlate, una delle quali è pericolosa e l'altra no.

A differenza delle voci AH o ANH, se un rifiuto viene assegnato a un gruppo di voci alternative, occorre intraprendere una valutazione più approfondita ai fini dell'assegnazione. Le voci alternative sono costituite almeno dalle seguenti:

— **voce specchio di pericolo** (MH) (contrassegnata da un asterisco (*));

— **voce specchio di non pericolo** (MNH)

Qualora sia possibile scegliere tra assegnare una voce MH o una voce MNH, è necessario procedere con le fasi da 3 a 5 (cfr. capitolo 3.2 della comunicazione) del processo di classificazione in maniera da determinare, sulla base dei risultati di tali indagini, se assegnare una voce MH o una voce MNH¹⁵³.

-
- informazioni fornite dal produttore originario della sostanza o dell'oggetto prima che questi diventassero rifiuti, ad esempio schede di dati di sicurezza, etichetta del prodotto o schede di prodotto (per maggiori dettagli cfr. allegato 2);
 - anche dati sulle analisi dei rifiuti disponibili a livello di Stati membri; — campionamento e analisi chimica dei rifiuti (cfr. allegato 4).

Una volta raccolte le informazioni sulla composizione dei rifiuti, è possibile valutare se le sostanze identificate sono classificate come pericolose, ossia se alle stesse è assegnato un codice di indicazione di pericolo (cfr. Riquadro 12).

Qualora si prenda in considerazione lo svolgimento di prove dirette sulle caratteristiche di pericolo (come avviene solitamente per le caratteristiche di pericolo fisico, cfr. fase 4), potrebbe non essere necessario effettuare l'analisi chimica dei rifiuti in esame. Infatti altre fonti di informazione menzionate in precedenza possono già indicare se sia ragionevole svolgere una prova diretta mirata su determinate caratteristiche di pericolo.

Se si prende in considerazione la possibilità di realizzare un campionamento e un'analisi chimica dei rifiuti in esame al fine di determinarne la composizione chimica (ad esempio per applicare l'approccio di calcolo nella valutazione delle caratteristiche di pericolo come descritto nella fase 4), bisogna fare riferimento all'allegato 4.

¹⁵³ In merito la tabella 2 dell'Allegato I contiene una descrizione più precisa:

.....A differenza delle voci AH o ANH, se un rifiuto viene assegnato a un gruppo di voci alternative, occorre intraprendere una valutazione più approfondita ai fini dell'assegnazione.

Le voci alternative sono costituite almeno dalle voci riportate in appresso

— Voce specchio di pericolo (MH) Le voci MH sono contrassegnate in arancione nell'elenco dei rifiuti commentato (cfr. Tabella 3 nella sezione 1.2.1)

— Voce specchio di non pericolo (MNH) Le voci MNH sono contrassegnate in blu scuro nell'elenco dei rifiuti commentato (cfr. Tabella 3 nella sezione 1.2.1).

Le voci specchio possono essere suddivise nelle seguenti sottocategorie. — La decisione tra voce alternativa MH o MNH è determinata da un riferimento generale a sostanze pericolose

— La decisione tra voce alternativa MH o MNH è determinata da un riferimento specifico a sostanze pericolose particolari

— Per voci che fanno riferimento a più voci, l'assegnazione di una voce specifica può dipendere dall'origine o da talune proprietà dei rifiuti in questione e dalle sostanze pericolose potenzialmente contenute,

Spesso, ma non necessariamente, voci specchio corrispondenti tra di loro possono essere riconosciute tramite la presenza nella loro descrizione della formulazione «diversi/e da quelli/e di cui alla voce...» tra voci MH e MNH. Qualora sia possibile assegnare un rifiuto a una voce MH o a una voce MNH, è necessario procedere con le fasi da 3 a 5 (cfr. capitolo 3.2) del processo di classificazione al fine di determinare presenza e tenore di sostanze pericolose in concentrazioni significative oppure al fine di determinare se il rifiuto in questione presenta direttamente le caratteristiche di pericolo, in maniera da assegnare correttamente la voce MH o la voce MNH al flusso di rifiuti in esame⁷



Dunque, circa i **codici specchio**, lo studio della Commissione non si cura di stabilire se un rifiuto è presuntivamente pericoloso o non pericoloso, ma si limita ad indicare l'obbligo di rispettare precisi passaggi procedurali. L'impostazione è chiara:

- se non sono disponibili conoscenze sufficienti sulla composizione dei rifiuti per sapere se i rifiuti possiedono le caratteristiche di pericolo da HP1 a HP15 il rifiuto va classificato come pericoloso, altrimenti si passa alla fase successiva.
- se nella fase successiva si accerta che il rifiuto possiede le caratteristiche di pericolo suddette il rifiuto va classificato come pericoloso, altrimenti si passa alla fase successiva, ossia la verifica della presenza di POP (acronimo inglese "*persistent organic pollutant*" o "*inquinanti organici persistenti*")¹⁵⁴.

Secondo la suddetta comunicazione della Commissione, coloro che classificano i rifiuti sono tenuti ad adottare tutte le misure ragionevoli per determinare la composizione e le caratteristiche di pericolo dei rifiuti prima di raggiungere questo punto. Pertanto, secondo il procedimento indicato nel documento, **nel caso di rifiuti connotati da codice specchio:**

- innanzitutto ottenere informazioni sulla composizione del rifiuto e sulla presenza di sostanze pericolose al suo interno, informazioni che possono essere desunte dalla scheda tecnica del rifiuto, dal suo processo produttivo, da prove dirette o da analisi chimiche (*come prevedeva la L. 116/2014*).

-se dopo aver svolto le operazioni indicate al capoverso che precede, non è possibile "valutare le caratteristiche di pericolo presentate dai rifiuti", il rifiuto va classificato come pericoloso.

-se le operazioni di cui sopra consentono di valutare la pericolosità dei suoi componenti, bisogna verificare se per effetto della presenza di tali sostanze il rifiuto presenti una delle caratteristiche di pericolo da HP1 a HP15.

-per capire se in relazione alle sostanze pericolose presenti il rifiuto presenti taluna delle classi di pericolo, **il documento indica due metodi: analisi¹⁵⁵ o prove dirette¹⁵⁶.**

in caso di **rifiuto di composizione sconosciuta**, **non** potrà essere utilizzato lo strumento della "prova diretta", ma solo quello della determinazione analitica.

L'approccio adottato dalla Commissione sembrerebbe più elastico rispetto a quello adottato dalle due contrapposte tesi italiane. **Ciò che davvero conta è la reale conoscenza della composizione del rifiuto e non importa se sia desumibile dalla analisi tecnica o chimica, l'importante è che si conosca la composizione del rifiuto prima della sua classificazione.**

¹⁵⁴ I POP sono disciplinati dal Regolamento (CE) 850/2004 (c.d. 'Regolamento POP'), il quale ha tra i suoi obiettivi quello di proteggere l'ambiente e la salute umana da talune sostanze specifiche che vengono trasportate attraverso le frontiere internazionali e depositate lontano dal luogo di emissione, persistono nell'ambiente e possono essere soggette a bioaccumulo negli organismi viventi.

¹⁵⁵ '4.2. Analisi chimiche dei rifiuti. Come già indicato nel capitolo 3.2.1 («Fase 3»), in taluni casi le informazioni derivate ad esempio da una scheda di dati di sicurezza di un prodotto che diventa un rifiuto, da etichette conformi al sistema globale armonizzato, dalla conoscenza del processo di «generazione del rifiuto» e da altre banche dati non sono sufficienti per consentire una valutazione delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti in questione. Dato che disporre di conoscenze sufficienti sulla composizione dei rifiuti è un presupposto per poter utilizzare l'approccio di calcolo descritto nel capitolo 3.2.2 («Fase 4»), può essere necessaria un'analisi chimica dei rifiuti in questione'

¹⁵⁶ L'allegato 4 (*Campionamento e analisi chimica dei rifiuti*) precisa che 'in molti casi, saranno disponibili informazioni sufficienti sui rifiuti in questione tali da non rendere necessario svolgere un campionamento, analisi chimiche e test (cfr. allegato 2 per altre fonti di informazione rispetto al campionamento e alle analisi chimiche dei rifiuti)'. Ciò significa che, caso per caso, occorrerà valutare se la c.d. 'analisi tecnica' del rifiuto da parte del produttore sia sufficiente per la sua classificazione, ovvero sia necessario procedere ad analisi. Il punto 4.1. dell'Allegato contiene indicazioni precise sulle metodiche di campionamento. Una volta completata la procedura descritta, si dovrebbe disporre di informazioni sufficienti sulla composizione pertinente dei rifiuti in esame.



Il divieto di miscelazione dei rifiuti pericolosi¹⁵⁷.

L'art. 187¹⁵⁸, TUA, è dedicato al **divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi**, più volte modificato nel corso del tempo. I precetti dettati dalla norma sono molto chiari:

- è vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità;
- è vietato miscelare rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi;
- la miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.

Il c. 2 dell'art. 187 enumera i casi in cui, in deroga al c. 1, può essere autorizzata, ai sensi degli artt. 208, 209 e 211, TUA, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, a patto che:

- a) siano rispettate le condizioni di cui all'art. 177, c. 4 (cioè, che non vi sia pericolo per la salute dell'uomo e non vi sia pregiudizio per l'ambiente alle condizioni ivi indicate), e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto;
- b) l'operazione di miscelazione venga effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli artt. 208 (*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*), 209 (*Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale*) e 211 (*Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione*), TUA;
- c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'art. 183, c. 1, lett. nn) [si tratta delle c.d. "MTD"].

L'art. 187, c. 2-bis consente agli esercenti di impianti di recupero o di smaltimento di rifiuti che prevedono la miscelazione di rifiuti speciali, permessa ai sensi dell'art. 187 del TUA e dell'Allegato G alla Parte Quarta del TUA, nei testi vigenti prima della data di entrata in vigore del D.lgs n. 205/2010, di continuare ad operare la miscelazione secondo tali modalità fino alla revisione delle medesime autorizzazioni.

¹⁵⁷ La miscelazione di rifiuti consiste nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi, sì da dare origine ad una miscela per la quale non è previsto uno specifico codice identificativo. (Fattispecie di miscelazione di materiale proveniente dalla demolizione di autoveicoli, per la quale l'imputato era autorizzato, con rifiuti, anche pericolosi, consistenti in vasche da bagno, termosifoni, elettrodomestici e liquidi vari). Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 19333 del 11/03/2009 Ud.* (dep. 08/05/2009) Rv. 243757

¹⁵⁸ Testo in vigore dal: 2-2-2016

Articolo 187 (Divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi)

1. E' vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.

2. In deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 a condizione che: a) siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4, e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto; b) l'operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un'impresa che ha ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211; c) l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'articoli 183, comma 1, lettera nn).

2-bis. Gli effetti delle autorizzazioni in essere relative all'esercizio degli impianti di recupero o di smaltimento di rifiuti che prevedono la miscelazione di rifiuti speciali, consentita ai sensi del presente articolo e dell'allegato G alla parte quarta del presente decreto, nei testi vigenti prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, restano in vigore fino alla revisione delle autorizzazioni medesime.

3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 e' tenuto a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4.

3-bis. Le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge



La violazione del divieto di miscelazione comporta l'applicabilità di sanzioni penali, secondo quanto disposto dal c. 3 dell'art. 187, il quale:

- 1) da un lato, rinvia all'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'art. 256, c. 5, e
- 2) dall'altro, prevede espressamente – come sanzione accessoria, quindi – che chiunque violi il divieto di miscelazione sia obbligato a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati, “qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile” (locuzione forse troppo generica che, si teme, potrebbe consentire di sfuggire all'adempimento dell'obbligo) e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 177, c. 4.

Le miscelazioni non vietate in base all'art. 187 non devono essere autorizzate e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli artt. 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle previste per legge (nuovo c. 3-bis dell'art. 187).

Va poi ricordato che all'art. **184** TUA furono introdotto con il D.lgs n. 205/2010 due nuovi commi che prevedono:

- la **declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso** non può essere ottenuta attraverso una diluizione o una miscelazione del rifiuto che comporti una riduzione delle concentrazioni iniziali di sostanze pericolose sotto le soglie che definiscono il carattere pericoloso del rifiuto (comma 5-ter);
- l'obbligo di etichettatura dei rifiuti pericolosi di cui all'art. 193, TUA e l'obbligo di tenuta dei registri di cui all'art. 190, TUA **non** si applicano alle frazioni separate di rifiuti pericolosi prodotti da nuclei domestici fino a che siano accettate per la raccolta, lo smaltimento o il recupero da un ente o un'impresa che abbiano ottenuto l'autorizzazione o siano registrate in conformità agli artt. 208, 212, 214 e 216, TUA. (comma. 5-quater)

2.6) La classificazione dei rifiuti. L'elenco europeo dei rifiuti e i codici CER (Codice Europeo Rifiuti)

Il CER costituisce un criterio di denominazione e classificazione dei rifiuti comune per l'intera Unione Europea ed ha lo scopo di coordinare e migliorare tutte le attività connesse alla gestione dei rifiuti. L'attribuzione del codice CER è, contestualmente, presupposto e condizione per la classificazione.

L'obbligo di classificazione grava sul produttore/detentore¹⁵⁹ il quale dovrà attribuire il CER (*Codice Europeo Rifiuti*)¹⁶⁰ secondo l'EER (*Elenco Europeo Rifiuti*)¹⁶¹ come previsto dall'

¹⁵⁹ Vedasi art.193 TUA

Vedasi anche ALLEGATO D : '1. La classificazione dei rifiuti e' effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonche' nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017

¹⁶⁰ Tale elenco dei 'CER (catalogo europeo dei rifiuti)' è riportato nell'Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Si tratta di un elenco che può essere periodicamente rivisto e modificato. La sua attuale formulazione è in vigore dal 13.8.2017

¹⁶¹ Lo strumento che va utilizzato per la classificazione è l'*Elenco europeo dei rifiuti (EER)* previsto dalla Decisione n. 2000/532/CE del 3 maggio 2000 (in vigore dal 1° gennaio 2002), come modificata dalla Decisione n. 2001/118/CE e dalla Decisione. n. 2014/955/UE nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, nonche' nel regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017.



l'ALLEGATO D alla parte IV del TUA¹⁶² rubricato "Elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000", scondo il quale:

- la classificazione dei rifiuti e' **effettuata dal produttore** assegnando ad essi il competente codice CER;
- ai fini della classificazione si applicano le disposizioni contenute in:
 - decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000
 - decisione 2014/955/UE
 - regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014,
 - regolamento UE 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017.

Nell'allegato D è precisato che:

- l'elenco armonizzato dei rifiuti verra' rivisto periodicamente, sulla base delle nuove conoscenze ed in particolare di quelle prodotte dall'attività di ricerca, e se necessario modificato in conformita' dell'articolo 39 della direttiva 2008/98/CE (*vedasi introduzione all'allegato D*)
- l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi (*vedasi introduzione all'allegato D*);
- una sostanza o un oggetto e' considerato un rifiuto solo se rientra nella definizione di cui all'articolo 3, punto 1 della direttiva 2008/98/CE.
- ai rifiuti inclusi nell'elenco si applicano le disposizioni di cui alla direttiva 2008/98/CE, a condizione che non trovino applicazione le disposizioni di cui agli articoli 2, 5 e 7 della direttiva 2008/98/CE
- alcuni rifiuti non sono determinabili e quindi vanno individuato come "rifiuti non altrimenti specificati" con codice 99 preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attività identificata al punto 3.1 dell'allegato D (*vedasi punto 3.3 dell'allegato D*)

Per attribuire il corretto codice ad un rifiuto è utile procedere come segue:

1. Identificare la fonte, o meglio l'attività produttiva che genera il rifiuto consultando i titoli dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 per risalire al codice a sei cifre riferito al rifiuto in questione, (ad eccezione dei codici dei suddetti capitoli che terminano con le cifre 99) e, quindi, si determina la prima coppia di cifre (classe).

- se nessuno dei codici dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 si presta per la classificazione di un determinato rifiuto, occorre esaminare i capitoli 13, 14 e 15 per identificare il codice corretto;

- se nessuno di questi codici risulta adeguato, occorre definire il rifiuto utilizzando i codici di cui al capitolo 16;

- se un determinato rifiuto non è classificabile neppure mediante i codici del capitolo 16, occorre utilizzare il codice 99 (rifiuti non altrimenti specificati) preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attività identificata al precedente punto 1.

2 a questo punto

- si individua la fase della attività produttiva da cui si origina il rifiuto e si indica la seconda coppia di numeri (sottoclasse).

¹⁶² Detto Allegato D:

- fu sostituito dall'art. 39, c. 5, D.Lgs. n. 205/2010, fu modificato dal 'Decreto Competitività', art. 13, c. 5, lett. b-bis D.L. n. 91/2014 –convertito con modifiche, dalla Legge n. 116/2014- che ha inserito una premessa rappresentata da un paragrafo intitolato 'classificazione dei rifiuti' nel quale vengono indicate le modalità per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso.
- successivamente con DL 91/2017 conv. In l.123/2017 è stata modificata la premessa che, ora, recita come sopra riportato



- Infine si caratterizza il rifiuto mediante la descrizione specifica e si indicano le ultime due cifre (categoria)¹⁶³.

In concreto:

- è errato ritenere che il produttore il quale in presenza di scarti di lavorazione possa agire secondo la seguente logica “un prodotto è rifiuto solo se si trova nell’elenco CER di cui all’allegato D”;
- il produttore deve operare in maniera esattamente opposta, ovvero “se un prodotto è uno scarto di lavorazione da considerarsi rifiuto a norma dell’art.183 lettera a), dovrà assegnare comunque l’adeguato codice CER”. Nel caso in cui detto materiale non è incluso nell’elenco, soccorre il punto 3.3. con riferimento alla disciplina dei rifiuti non altrimenti specificati.

Pertanto, il produttore:

- non può limitarsi a verificare se il materiale scarto di lavorazione è presente nell’elenco dell’allegato D;
- la preliminare valutazione che deve fare è la seguente: stabilire se il materiale è un rifiuto (ovvero uno scarto della lavorazione del quale si disfa oppure vuole o deve disfarsi);
- ove del materiale intende disfarsi, o è obbligato a disfarsi, deve necessariamente classificarlo attribuendogli un codice CER;
- se nell’elenco dei CER contenuto nell’allegato D detto materiale non è indicato soccorre il ricorso ai codici 99 riferibili ai “rifiuti non altrimenti specificati”. In sostanza, ogni rifiuto, pur non riconducibile a categorie specifiche, apparterrà ad una classe o sottoclasse, ancorché con codice 99 quale “Rifiuto non specificato altrimenti”.

Nella pratica può accadere che si abusa di questo codice per semplicità o comodità quando non si riesce ad individuare un codice CER. Tale modo di procedere è errato in quanto un rifiuto pur non esattamente individuato come categoria specifica va comunque classificato per classi e sottoclassi.

Dunque, **la classificazione dei rifiuti costituisce un obbligo del produttore** perché con la sua attività determina la formazione del rifiuto. Inoltre, in tale veste è il soggetto più qualificato, per effettuare sia le attività di qualificazione del rifiuto mediante l’attribuzione del codice CER per individuare la tipologia di attività che ha prodotto il rifiuto sia quelle di caratterizzazione, effettuata, se del caso, con il supporto di verifiche analitiche. E’ quindi logico che il soggetto che ha svolto tale attività che assume la responsabilità della citata qualificazione.

Dall’attribuzione di una specifica “identità” al rifiuto discendono una serie di conseguenze giuridiche.

Ad esempio,

- dalla correttezza di tale attività si verifica il rispetto dei provvedimenti autorizzativi art.208, comma 11 lettera a) *L’autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l’attuazione dei principi di cui all’articolo 178 e contiene almeno i seguenti elementi: a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati...*)
- l’erronea classificazione dei rifiuti determina un’illegittimità, per così dire, a catena, che si propaga per tutta la filiera della gestione:

¹⁶³ Esempio di codice CER:

Classe 06.00.00: Rifiuti dei processi chimici inorganici;

Sottoclasse 06.09.00: rifiuti della produzione, formulazione, fornitura ed uso di prodotti fosforosi e dei processi chimici del fosforo

Categoria 06.09.02: scorie fosforose



-l'illecito amministrativo ed al reato previsti dall'art. 258, comma 4, del Decreto Legislativo, 3 aprile 2006, n. 152

-attività di gestione di rifiuti non autorizzata, ai sensi dell'art. 256 dello stesso Decreto

- reato di cui all'art.29-quattordices se l'attività è soggetta all'AIA.

Bisogna tener conto che vi sono due momenti distinti del processo conoscitivo di un rifiuto.

- a classificazione è una attività cin rilievo giuridico mediante la quale si attribuisce il CER,
- per attribuire il CER è necessario conoscere la composizione del rifiuto che quindi va caratterizzato.

La caratterizzazione può avvenire mediante di analisi e in alcuni casi è obbligatoria¹⁶⁴.

La corretta attribuzione del CER influisce sull'intero ciclo di vita del rifiuto (*compilazione dei registri di carico e scarico, compilazione dei formulari di identificazione dei rifiuti -FIR¹⁶⁵-, tracciabilità mediante SISTRI¹⁶⁶, ecc.*).

¹⁶⁴ Fra queste: :

-per il conferimento in discarica D.M. 24.6.2015

-per il conferimento in termovalorizzatore

-per i rifiuti 'a specchio', come detto sopra

- se previsto nei provvedimenti autorizzativi

¹⁶⁵ I FIR - Articolo 193 (Trasporto dei rifiuti) *Testo in vigore dal: 1-1-2018*

1. Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;

b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;

c) impianto di destinazione;

d) data e percorso dell'istadamento;

e) nome ed indirizzo del destinatario.

2. Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmate dal trasportatore che in tal modo da' atto di aver ricevuto i rifiuti. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile possono delegare alla tenuta ed alla compilazione del formulario di identificazione la cooperativa agricola di cui sono soci che abbia messo a loro disposizione un sito per il deposito temporaneo ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera bb); con apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le organizzazioni di categoria piu' rappresentative, possono essere previste ulteriori modalita' semplificate per la tenuta e compilazione del formulario di identificazione, nel caso in cui l'imprenditore agricolo disponga di un deposito temporaneo presso la cooperativa agricola di cui e' socio. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al predetto produttore dei rifiuti. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni.

3. Il trasportatore non e' responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformita' tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformita' riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico

4. Durante la raccolta ed il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformita' alle norme vigenti in materia di imballaggio e etichettatura delle sostanze pericolose.

5. Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonche' per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, ne' ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, ne' al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non piu' di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.

6. In ordine alla definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione, si applica il decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145.

7. I formulari di identificazione devono essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e devono essere



annotati sul registro Iva acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione e' gratuita e non e' soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.

8. Per le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilita' dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), il formulario di identificazione e' validamente sostituito, per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'articolo 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale.

9. La scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativa all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, e' sostituita dalla Scheda SISTRI - Area movimentazione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 o, per le imprese che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilita' dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), dal formulario di identificazione di cui al comma 1. Le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del decreto legislativo n. 99 del 1992 devono essere indicate nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione. La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non e' considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto.

9-bis. La movimentazione dei rifiuti tra fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, ancorche' effettuata percorrendo la pubblica via, non e' considerata trasporto ai fini del presente decreto qualora risulti comprovato da elementi oggettivi ed univoci che sia finalizzata unicamente al raggiungimento del luogo di messa a dimora dei rifiuti in deposito temporaneo e la distanza fra i fondi non sia superiore a dieci chilometri. Non e' altresì considerata trasporto la movimentazione dei rifiuti effettuata dall'imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 del codice civile dai propri fondi al sito che sia nella disponibilita' giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui e' socio, qualora sia finalizzata al raggiungimento del deposito temporaneo.

10. La microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso piu' produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, deve essere effettuata nel piu' breve tempo tecnicamente possibile. Nelle schede del sistema di controllo della tracciabilita' dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relative alla movimentazione dei rifiuti, e nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato.

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

12. Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attivita' di carico e scarico, di trasbordo, nonche' le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attivita' di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purché siano effettuate nel piu' breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilita' per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attivita'. Ove si prospetti l'impossibilita' del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione e informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovra' adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilita' per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilita' per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attivita' di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sara' obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformita' agli articoli 177 e 179.

13. La copia cartacea della scheda del sistema di controllo della tracciabilita' dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relativa alla movimentazione dei rifiuti e il formulario di identificazione di cui al comma 1 costituisce documentazione equipollente alla scheda di trasporto di cui all'articolo 7-bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 e al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 giugno 2009.

¹⁶⁶ Il SISTRI acronimo di 'Sistema di controllo della Tracciabilità dei Rifiuti' fu originariamente previsto dalla Legge 27 dicembre 2006 n. 296 e dal D.Lgs. 4/2008, fu stato introdotto nel dicembre del 2009 (decreto ministeriale 17/12/2009). Fondamentalmente si tratta di un sistema di geolocalizzazione e di tracciamento dei veicoli autorizzati a trasportare rifiuti e di un portale accessibile mediante l'impiego di un dispositivo USB contenente i certificati di firma digitale delle persone abilitate ad agire per conto dei soggetti obbligati. Lo scopo è quello di contrastare il traffico illecito e lo smaltimento abusivo dei rifiuti e di semplificare gli adempimenti documentali previsti per le imprese. e in seguito ripetutamente oggetto di modifiche e rinvii.

Il sistema non è ancora divenuto pienamente operativo: pur sussistendo l'obbligo di impiego del sistema per determinate categorie di soggetti (dal 1 ottobre 2013 oppure dal 3 marzo 2014) non sono oggi applicabili le sanzioni previste per l'omesso o errato utilizzo del SISTRI



Attualmente l'obbligo di impiegare il SISTRI non sostituisce quello di predisporre la documentazione informatica o cartacea che tradizionalmente ha assicurato la tracciabilità della gestione del rifiuto dal luogo di produzione a quelli di recupero o smaltimento ma, fino al 31 dicembre del 2018

Stando all'attuale stato della normativa, la data del 31 dicembre 2018 dovrebbe essere quella in cui terminerà il periodo transitorio previsto dal DL n. 101/2013 e prorogato dalla scorsa Legge di Bilancio e, quindi, a partire dal 1° gennaio 2019 dovrebbero entrare pienamente in vigore gli obblighi e le sanzioni previste in materia di tracciamento dei rifiuti speciali. La definitiva entrata in vigore determinerà anche l'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dall'articolo 260 bis del Dlgs 205/10, dai commi da 3 a 9.

SISTRI Testo in vigore dal: 31-10-2013 (agg.1) Articolo 188-bis (Controllo della tracciabilità dei rifiuti)

1. In attuazione di quanto stabilito all'articolo 177, comma 4, la tracciabilità dei rifiuti deve essere garantita dalla loro produzione sino alla loro destinazione finale.

2. A tale fine, la gestione dei rifiuti deve avvenire: a) nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009; oppure b) nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193.

3. Il soggetto che aderisce al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a), non è tenuto ad adempiere agli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193. Durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati dalla copia cartacea della scheda di movimentazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a). Il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono resi disponibili all'autorità di controllo in qualsiasi momento ne faccia richiesta e sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti, ad eccezione dei quelli relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato ed al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione. Per gli impianti di discarica, fermo restando quanto disposto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, il registro cronologico deve essere conservato fino al termine della fase di gestione post operativa della discarica.

4. Il soggetto che non aderisce al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a), deve adempiere agli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti nella misura stabilita dall'articolo 193.

4-bis. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si procede periodicamente, sulla base dell'evoluzione tecnologica e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria, alla semplificazione e all'ottimizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, anche alla luce delle proposte delle associazioni rappresentative degli utenti, ovvero delle risultanze delle rilevazioni di soddisfazione dell'utenza; le semplificazioni e l'ottimizzazione sono adottate previa verifica tecnica e della congruità dei relativi costi da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale. Le semplificazioni e l'ottimizzazione sono finalizzate ad assicurare un'efficace tracciabilità dei rifiuti e a ridurre i costi di esercizio del sistema, laddove ciò non intralci la corretta tracciabilità dei rifiuti né comporti un aumento di rischio ambientale o sanitario, anche mediante integrazioni con altri sistemi che trattano dati di logistica e mobilità delle merci e delle persone ed innovazioni di processo che consentano la delega della gestione operativa alle associazioni di utenti, debitamente accreditate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sulla base dei requisiti tecnologici ed organizzativi individuati con il decreto di cui al presente comma, e ad assicurare la modifica, la sostituzione o l'evoluzione degli apparati tecnologici, anche con riferimento ai dispositivi periferici per la misura e certificazione dei dati. Al fine della riduzione dei costi e del miglioramento dei processi produttivi degli utenti, il concessionario del sistema informativo, o altro soggetto subentrante, può essere autorizzato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere del Garante per la privacy, a rendere disponibile l'informazione territoriale, nell'ambito della integrazione dei sistemi informativi pubblici, a favore di altri enti pubblici o società interamente a capitale pubblico, opportunamente elaborata in conformità alle regole tecniche recate dai regolamenti attuativi della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, anche al fine di fornire servizi aggiuntivi agli utenti, senza nuovi o maggiori oneri per gli stessi. Sono comunque assicurate la sicurezza e l'integrità dei dati di tracciabilità. Con il decreto di cui al presente comma sono, altresì, rideterminati i contributi da porre a carico degli utenti in relazione alla riduzione dei costi conseguita, con decorrenza dall'esercizio fiscale successivo a quello di emanazione del decreto, o determinate le remunerazioni dei fornitori delle singole componenti dei servizi.

Testo in vigore dal: 2-2-2016 (agg.3) Articolo 188-ter (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI))

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



2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), su base volontaria i produttori, i gestori e gli intermediari e i commercianti dei rifiuti diversi da quelli di cui al comma 1.
 3. Oltre a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 aprile 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 2014, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere specificate le categorie di soggetti di cui al comma 1 e sono individuate, nell'ambito degli enti o imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, ulteriori categorie di soggetti a cui è necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti di cui all'articolo 188-bis.
 4. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania.
 5. **COMMA ABROGATO DAL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 101, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 30 OTTOBRE 2013, N. 125.**
 6. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti, nel rispetto delle norme comunitarie, i criteri e le condizioni per l'applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), alle procedure relative alle spedizioni di rifiuti di cui al regolamento 8CE) n. 1013/2006, e successive modificazioni, ivi compresa l'adozione di un sistema di interscambio di dati previsto dall'articolo 26, paragrafo 4, del predetto regolamento. Nelle more dell'adozione dei predetti decreti, sono fatti salvi gli obblighi stabiliti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, relativi alla tratta del territorio nazionale interessata dal trasporto transfrontaliero.
 7. Con uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, è effettuata la ricognizione delle disposizioni, ivi incluse quelle del presente decreto, le quali, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti decreti ministeriali, sono abrogate.
 8. In relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, connesse, rispettivamente, alla difesa e alla sicurezza militare dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico e alla difesa civile, le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) si applica alle corrispondenti Amministrazioni centrali sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.
 9. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare potranno essere individuate modalità semplificate per l'iscrizione dei produttori di rifiuti pericolosi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a) 1.
 10. Nel caso di produzione accidentale di rifiuti pericolosi il produttore è tenuto a procedere alla richiesta di adesione al SISTRI entro tre giorni lavorativi dall'accertamento della pericolosità dei rifiuti
- Testo in vigore dal: 1-1-2018 Articolo 194-bis (Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI)**
1. In attuazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e per consentire la lettura integrata dei dati riportati, gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario di trasporto dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del presente decreto possono essere effettuati in formato digitale.
 2. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia per l'Italia digitale e l'Unioncamere, con proprio decreto, predisporre il formato digitale degli adempimenti di cui al comma 1.
 3. È consentita la trasmissione della quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti prevista dal comma 2 dell'articolo 193, anche mediante posta elettronica certificata.
 4. Al contributo previsto dall'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2016, n. 78, si applicano i termini di prescrizione ordinaria previsti dall'articolo 2946 del codice civile.
 5. Per il recupero dei contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti e delle richieste di rimborso o di conguaglio da parte di utenti del SISTRI, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare stabilisce, con proprio decreto di natura non regolamentare, una o più procedure, nel rispetto dei seguenti criteri: a) comunicazione di avvio del procedimento con l'invio del sollecito di pagamento, prima di procedere alla riscossione coattiva del credito vantato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per i contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti o corrisposti parzialmente; b) determinazione unitaria del debito o del credito, procedendo alla compensazione dei crediti maturati a titolo di rimborso con quanto dovuto a titolo di contributo; c) previsione di modalità semplificate per la regolarizzazione della posizione contributiva degli utenti obbligati al pagamento dei contributi per il SISTRI, fino all'annualità in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che non vi abbiano provveduto o vi abbiano provveduto parzialmente, mediante ravvedimento operoso, acquiescenza o accertamento concordato in contraddittorio; d) definizione di strumenti di conciliazione giudiziale, al fine di favorire il raggiungimento di accordi, in sede processuale, tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e gli utenti del SISTRI per i profili inerenti al pagamento o al rimborso dei contributi per il SISTRI.
 6. L'esperimento delle procedure di cui al comma 2 del presente articolo determina, all'esito della regolarizzazione della posizione contributiva, l'estinzione della sanzione di cui all'articolo 260-bis, comma 2, e non comporta il pagamento di interessi



Sul punto, va ricordata una questione postasi durante le varie fasi normative di introduzione, sospensione, abrogazione, reintroduzione del SISTRI:

- il reato di illecito trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario, ovvero con indicazione nel formulario stesso di dati incompleti o inesatti, era originariamente previsto dal d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 52, comma 3, il quale prevedeva l'applicabilità della pena di cui all'art. 483 cod. pen..
- l'abrogazione del d. lgs. n. 22 del 1997, ad opera del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non produsse inizialmente, alcun effetto rilevante, in quanto l'art. 258, comma 4, aveva contenuto pressoché identico a quello della disposizione previgente.
- l'art. 258, comma 4, nella formulazione originaria prevedeva l'applicazione della sanzione amministrativa al trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario ovvero con indicazione nel formulario stesso di dati incompleti o inesatti, mentre per il trasporto nelle medesime condizioni di rifiuti pericolosi, la sanzione applicabile era quella stabilita dall'art. 483 cod. pen..
- successivamente entrò in vigore in vigore del d. lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, il quale, con l'art. 35, comma 1, lett. c), dispose la sostituzione dell'art. 258, comma 4. L'intervento modificativo fu fatto in previsione della pressoché concomitante piena operatività del 'SISTRI', il sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti la cui introduzione era prevista dal d. lgs. n. 152 del 2006, art. 189, comma 3 bis, (introdotto con il D. lgs. n. 4 del 2008) e che era finalizzato alla trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti ed alla realizzazione, in formato elettronico, del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del M.U.D., da stabilirsi con apposito decreto ministeriale;
- il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare emanò detto DM il 17 dicembre 2009, dando dunque attuazione alla disposizione richiamata (ed al di. n. 78 del 2009, art. 14 bis, convertito, con modificazioni, dalla I. n. 102 del 2009).
- Il contenuto del decreto ministeriale fu modificato ed integrato con proroga anche di termini originariamente fissati per la piena operatività del sistema;
- Il d. lgs. n. 205 del 2010, sempre considerando l'imminente entrata in funzione del SISTRI, che avrebbe comportato la sostituzione della documentazione cartacea precedentemente utilizzata (MUD, Registri di carico e scarico e FIR), inoltre, aveva provveduto, con l'art. 16, alla sostituzione degli artt. 188, 189, 190 e 193, all'introduzione degli artt. 188 bis e 188 ter, nonché, con l'art. 36, alla previsioni di specifiche sanzioni, contemplate dagli artt. 260 bis e 260 ter.
- Il d. lgs. n. 205 del 2010, art. 16, comma 2, prevedeva che le disposizioni in esso contenute entrassero in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui al D.M. 17 dicembre 2009, art. 12, comma 2, (quindi all'effettivo avvio del SISTRI), termine che però fu più volte prorogato.
- A tale termine faceva riferimento anche il d. lgs. n. 205 del 2010, art. 39, recante disposizioni transitorie e finali, per ciò che concerneva le sanzioni relative SISTRI, prevedendone peraltro la graduazione nel primo periodo di attività del nuovo sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. + Nessun termine, invece, era previsto per l'entrata in vigore del d. lgs. n. 205 del 2010, art. 35, con la conseguenza di una immediata efficacia delle modifiche apportate al d. lgs. n. 152 del 2006, art. 258 comportanti un restringimento dell'ambito soggettivo di applicabilità della disposizione non riferita più a 'chiunque effettui il trasporto', bensì alle sole 'imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'art. 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)' e l'assenza dello specifico richiamo all'art. 483 cod. pen., per il trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario ovvero con indicazione nel formulario stesso di dati incompleti o inesatti.
- Si determinò un vuoto normativo, e intervenne nuovamente il legislatore, con il d. lgs. 7 luglio 2011, n. 121, il quale, con l'art. 4, comma 2, apportò modificazioni al d. lgs. n. 205 del 2010, art. 39, disponendo, tra l'altro, l'inserimento dei commi 2 bis e 2 ter, che si riferiscono all'ambito di efficacia temporale del d. lgs. n. 152 del 2006, art. 258.
- Il richiamo all'applicabilità delle previgenti sanzioni risulta contenuto anche nel di. 22 giugno 2012, n. 83, art. 52, comma 1, convertito con modificazioni dalla I. 7 agosto 2012, n. 134, che ulteriormente sospendeva il termine di entrata in operatività del SISTRI,
- In esito all'emanazione del d. lgs. n. 121 del 2011, si pose quindi il tema della natura - interpretativa od innovativa - della medesima disciplina;
- La Corte di Cassazione ritenne che il trasporto di rifiuti pericolosi senza il prescritto formulario, o con un formulario con dati incompleti o inesatti, non era più sanzionato penalmente né dal nuovo testo del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 258, comma 4, (come modificato nei termini suddetti) - che si riferisce alle imprese che trasportano i propri rifiuti e che prevede la sanzione penale per altre condotte (in particolare, per chi, nella predisposizione di certificati di analisi di rifiuti, fornisca false indicazioni sulla tipologia del rifiuto o fa uso del certificato falso) - né dal d. lgs., art. 260 bis (come introdotto dal d. lgs. 205 del 2010, art. 36), che punisce il trasporto di rifiuti pericolosi non accompagnato dalla scheda Sistri (tra le altre, Sez. 3, n. 51417 del 17/6/2014, Zampoli, *non massimata*; Sez. 3, n. 19682 del 2/4/2013, Gifuni, Rv. 255901; Sez. 3, n. 32942 del 21/2/2013, Gennarini, *non massimata*; Sez. 3, n. 29973 del 21/6/2011, Rigotti, Rv. 251019).
- pertanto, le modifiche introdotte dal d. lgs. n. 205 del 2010, eliminando (con evidente effetto immediato) dall'art. 258, comma 4, il riferimento al trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario contenente dati incompleti o inesatti, abbia sottratto tali condotte alla sanzione penale. *«Vi sarebbe stato quindi un vuoto normativo (...) nel periodo intercorrente tra il 25 dicembre 2010, data di entrata in vigore del d. lgs. n. 205 del 2010, ed il 16 agosto 2011, data che segna l'inizio della vigenza dell'intervento c.d. riparatore effettuato con il d. lgs. n. 121 del 2011, art. 4, comma 2, con conseguente*



Inoltre, obblighi gravano sui vari soggetti coinvolti nel ciclo¹⁶⁷.

applicabilità dell'art. 2 cod. pen.» (Sez. 3, Zampoli, cit.); al citato decreto n. 121, pertanto, non può attribuirsi se non una natura di norma penale innovativa, con la conseguenza della applicabilità della norma penale più favorevole per i fatti commessi in epoca antecedente al 16 agosto 2011.

¹⁶⁷ Sommatoria elencazione degli obblighi gravanti sulle principali figure coinvolte nella gestione del rifiuto durante l'intero ciclo di vita.

Il Produttore

- Deve procedere alla corretta classificazione del rifiuto prodotto. Nell'adempiere a tale obbligo dovrà procedere all'analisi del rifiuto che risulta necessaria all'atto della prima classificazione, ai fini della definizione della pericolosità del rifiuto e periodicamente in relazione a variazioni di composizione del rifiuto o, in caso di nessuna variazione, per dimostrare la persistenza delle caratteristiche di non pericolosità. Analogamente dovrà effettuarle laddove vengano apportate variazioni al ciclo produttivo o alle materie prime impiegate.
- Deve rispettare i limiti quantitativi e temporali del deposito temporaneo dei propri rifiuti presso il luogo dove sono stati prodotti (art.183 comma 1 lett. bb) del D.lgs. 152/2006)
- Ha l'obbligo di conferimento ad una ditta autorizzata al trasporto o ad un soggetto autorizzato ad operazioni di smaltimento/recupero dei rifiuti prodotti o al Servizio pubblico di raccolta (art.188 comma 1 del D.lgs. 152/2006).
- Deve procedere alla corretta annotazione dell'operazione di carico (quando il rifiuto viene prodotto) e di scarico (quando il rifiuto viene avviato al recupero/smaltimento) nel registro di carico e scarico (se obbligato ai sensi dell'art. entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo art.190, comma 1 del D.lgs.152/2006)
- Deve numerare e vidimare i formulari di identificazione da parte dell'Ufficio del Registro o dalle Camere di Commercio e dell'annotazione sul registro IVA-acquisti (art.193, comma 6 lett. b) del D.lgs 152/2006)
- Deve compilare e sottoscrivere il formulario relativo ai rifiuti prodotti (art.193, comma 2 del D.lgs 152/2006) e controllare il (restituzione) ricevimento della 4° copia del formulario di identificazione da parte del trasportatore o in mancanza comunicazione alla Provincia art.188 comma 3 del D.lgs. 152/2006.
- Dovrà inviare, se obbligato, la dichiarazione MUD alla Camera di Commercio dove ha sede l'unità locale entro il 30 aprile di ogni anno (art.189, comma 3 del D.lgs 152/2006).
- Deve conservare il registro integrato con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti prodotti per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione (art.190 comma 3 del D.lgs. 152/2006)

Il Trasportatore deve procedere a:

- Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali art. 212 comma 5 e 6 del D.lgs. 152/2006
- Corretta annotazione dell'operazione di carico e di scarico nel registro di carico e scarico entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione del trasporto art. 190 comma 1 del D.lgs 152/2006
- numerazione e vidimazione dei formulari di identificazione da parte dell'Ufficio del Registro o dalle Camere di Commercio e de ll'annotazione sul registro IVA-acquisti art. 193, comma 6 lett. b) del D.lgs 152/2006
- Compilazione o solo sottoscrizione del formulario relativo ai rifiuti trasportati art. 193, comma 2 del D.lgs 152/2006
- Trasmissione della 4° copia al produttore/detentore art. 193, comma 2 del D.lgs 152/2006
- Invio della dichiarazione MUD alla Camera di Commercio dove a sede l'unità locale o sede dell' impresa, entro il 30 aprile di ogni anno art. 189, comma 3 del D.lgs 152/2006 Conservazione del registro integrato con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione art. 190 comma 3 del D.lgs. 152/2006

Il Gestore deve procedere a:

- Corretta annotazione dell'operazione di carico e di scarico nel registro di carico e scarico entro due giorni dalla presa in carico art. 190 comma 1 del D.lgs 152/2006
- Conservazione a tempo indeterminato e consegna all'autorità che ha rilasciato 'autorizzazione del registro per il gestore di discarica.art. 190 comma 3 del D.lgs. 152/2006
- Trasmissione della 4° copia al produttore/detentore art. 193, comma 2 del D.lgs 152/2006
- Invio della dichiarazione MUD alla Camera di Commercio dove a sede l'unità locale o sede dell' impresa, entro il 30 aprile di ogni anno art. 189, comma 3 del D.lgs152/2006
- Conservazione del registro integrato con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti prodotti per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione art. 190 comma 3 del D.lgs. 152/2006

L' Intermediario senza detenzione deve

- Corretta annotazione dell'operazione di carico e di scarico nel registro di carico e scarico (mod B) entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa art. 190 comma 1 del D.lgs 152/2006
- Conservazione di una fotocopia della copia del formulario emesso dal produttore (la cd. 'Quinta copia') punto 2 lett. j della Circolare del Ministero dell' Ambiente e del Ministro dell' Industria 4 agosto 1998, n. Gab/Dec/812/98
- Trasmissione della 4° copia al produttore/detentore art. 193, comma 2 del D.lgs 152/2006
- Invio della dichiarazione (su supporto informatico) MUD alla Camera di Commercio dove a sede l'unità locale, entro il 30



Le responsabilità penali. Si è detto che il **produttore dei rifiuti** è responsabile della corretta classificazione dei rifiuti in virtù di quanto previsto nella premessa dell'allegato D alla parte IV del TUA ed ai sensi dell'art. art. 188 comma 1 D.lgs 152/2006. In particolare l'art.188¹⁶⁸ stabilisce che il **produttore iniziale o altro detentore**¹⁶⁹ 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 ad uno dei soggetti consegnatari di cui a detto comma (*intermediari, commercianti, enti o imprese autorizzati al recupero/smaltimento dei rifiuti*), tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.

La S.C. -Corte di cassazione penale, sez. III, sentenza 10 aprile 2012, (ud. 28/02/2012), n. 13363- ha affermato che: *“Emerge dall'esame degli artt. 188, 193 e ss. del D. Lgs n. 152 del 2006 che tutti i soggetti che intervengono nel circuito della gestione dei rifiuti sono responsabili non solo della regolarità delle operazioni da essi stessi posti in essere, ma anche di quelle dei soggetti che precedono o seguono il loro intervento mediante l'accertamento della conformità dei rifiuti a*

aprile di ogni anno art. 189, comma 3 del D.lgs 152/2006

- Conservazione del registro integrato con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti prodotti per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione art. 190 comma 3 D.lgs. 152/2006

¹⁶⁸ Articolo 188 (Responsabilità della gestione dei rifiuti) Testo in vigore dal: 1-1-2018

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

1-bis. Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi e non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a 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 all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5.

2. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema.

3. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi e' esclusa: a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione; b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. PERIODO SOPPRESSO DAL D.L. 24 GIUGNO 2014, N. 91, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA L. 11 AGOSTO 2014, N. 116.

4. Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale, conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4.

5. I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

¹⁶⁹, OMAR HAGI KASSIM, La nozione di produttore del rifiuto alla luce della recente Cass. Pen. 10 febbraio 2015, n. 5916 e del conseguente intervento del legislatore, in Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 2/2015



quanto dichiarato dal produttore o dal trasportatore, sia pure tramite la verifica della regolarità degli appositi formulari, nonché la verifica del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto al quale i rifiuti sono conferiti per il successivo smaltimento”.

La definizione di “produttore/detentore” del rifiuto

Nel suo ciclo di vita il rifiuto è nella materiale disponibilità di più soggetti che, via via, lo **detengono**: -l’impresa che lo produce all’esito dell’attività svolta; il trasportatore; i soggetti che lo trattano; coloro che procedono allo smaltimento finale ecc.

La norma fa riferimento al concetto di “detenzione” che va delineata ai sensi dell’art.1140 c.c.. In tale concetto rientra il “possesso pieno”, la “detenzione”, il “possesso mediato”¹⁷⁰.

Dunque, sono coinvolti più soggetti la cui definizione si ricava dall’art.183 (Definizioni) comma 1 D.lgs 152/2006

lettera f) "produttore di rifiuti": il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore), **come risultante dalla modifica del 2015 di cui al 78/2015 conv in L.125/2015**¹⁷¹

¹⁷⁰ P.FIMIANI ‘La tutela penale dell’ambiente’, pag. 369, Giuffrè Editore

¹⁷¹ Si noti bene che l’art.183 è stato riformato varie volte nonché oggetto di intervento della Corte Costituzionale:

Il DECRETO LEGISLATIVO 16 gennaio 2008, n. 4 (in SO n.24, relativo alla G.U. 29/01/2008, n.24) (con l’art. 2, comma 20) la modifica dell’art. 183.

La Corte costituzionale, con sentenza 25 gennaio 2010, n. 28 (in G.U. 03/02/2010 n. 5) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 183, comma 1, lettera n).

Il DECRETO LEGISLATIVO 3 dicembre 2010, n. 205 (in SO n.269, relativo alla G.U. 10/12/2010, n.288) ha disposto (con l’art. 10, comma 1) la modifica dell’art. 183.

Il DECRETO-LEGGE 9 febbraio 2012, n. 5 (in SO n.27, relativo alla G.U. 09/02/2012, n.33), convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35 (in SO n. 69, relativo alla G.U. 06/04/2012, n. 82), ha disposto (con l’art. 28, comma 2) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera bb).

Il DECRETO-LEGGE 22 giugno 2012, n. 83 (in SO n.129, relativo alla G.U. 26/06/2012, n.147), convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 (in SO n. 171, relativo alla G.U. 11/08/2012, n. 187), ha disposto (con l’art. 52, comma 2-ter, lettera a)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera bb).

Il DECRETO-LEGGE 31 agosto 2013, n. 101 (in G.U. 31/08/2013, n.204), convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. 30/10/2013, n. 255), ha disposto (con l’art. 11, comma 12) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera f).

Il DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91 (in G.U. 24/06/2014, n.144), convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116 (in S.O. n. 72, relativo alla G.U. 20/8/2014, n. 192), ha disposto (con l’art. 14, comma 8, lettera b-bis)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera n).

Il DECRETO-LEGGE 19 giugno 2015, n. 78 (in SO n.32, relativo alla G.U. 19/06/2015, n.140), convertito con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125 (in S.O. n. 49, relativo alla G.U. 14/08/2015, n. 188),ha disposto (con l’art. 11, comma 16-bis, lettera a)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera f); (con l’art. 11, comma 16-bis, lettera b)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera o);(con l’art. 11, comma 16-bis, lettera c)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera bb).

La LEGGE 28 dicembre 2015, n. 221 (in G.U. 18/01/2016, n.13) ha disposto (con l’art. 38, comma 2, lettera a)) la modifica dell’art. 183, comma 1, lettera e)); (con l’art. 38, comma 2, lettera b)) l’introduzione della lettera qq-bis) all’art. 183, comma 1.



lettera g «*produttore del prodotto*»: qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti;

lettera h «*detentore*»: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso

lettera i «*commerciante*»: 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

lettera l «*intermediario*»: qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti

Si è già detto che il **compito di classificare i rifiuti spetta al produttore/detentore**, come si rileva dalla premessa contenuta nell'ALLEGATO D alla parte IV D.lgs 152/2006.

Dalla definizione contenuta nell'art.183 lettera f) è possibile individuare nella nozione di "produttore di rifiuti" più soggetti:

-il *produttore iniziale*, ovvero colui che con la sua attività produce rifiuti;

-i *nuovi produttori*, ovvero coloro che, non avendolo prodotto ne acquisiscano successivamente la detenzione per varie ragioni: effettuano operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che modificano la natura o la composizione del rifiuto.

La ragione per la quale il legislatore impone al produttore/detentore l'obbligo di classificare il rifiuto si rinviene nella presunzione che il produttore è colui che è in grado di meglio identificare la natura dei materiali di scarto in quanto conosce le materie prime impiegate nella lavorazione, il processo di lavorazione delle stesse, le trasformazioni che subiscono e i materiali che residuano dalle lavorazioni, compresi quelli diventano rifiuto. Analogo ragionamento vale per i successivi detentori (*cd. nuovi produttori*) i quali hanno contezza della tipologia di rifiuto di cui hanno acquisito la disponibilità e dei trattamenti successivi ai quali li sottopongono.

Con riferimento ai **risvolti pratici della definizione di produttore/detentore di rifiuti**, per individuare correttamente quest'ultimo, bisogna partire, ovviamente, dal fatto che si tratta del soggetto titolare dell'attività da cui origina il rifiuto. Inoltre, nel delineare la nozione di produttore di rifiuto (*e quindi le responsabilità connesse*) va tenuto in conto che la stessa (*e le conseguenti responsabilità*) sono state (*e sono*) oggetto di discussione e interpretazione dottrinale e giurisprudenziale:

* una interpretazione *estensiva* individua il produttore del rifiuto sia nel mero esecutore dell'attività da cui origina il rifiuto sia nel "soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione" e, quindi, il produttore assume una posizione "di garanzia" sull'intera gestione del rifiuto fino a destinazione, si tratti di recupero o smaltimento (*ad es., il committente di lavori costruzione in relazione alla gestione dei rifiuti effettuata dall'impresa*

Il DECRETO-LEGGE 9 febbraio 2017, n. 8 (in G.U. 09/02/2017, n.33), convertito con modificazioni dalla L. 7 aprile 2017, n. 45 (in G.U. 10/04/2017, n. 84) nel modificare l'art. 28, comma 6 del Regio D.L. 17 ottobre 2016, n. 189 (in G.U. 18/10/2016, n. 244), convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229 (in G.U. 17/12/2016 n. 294), ha conseguentemente disposto (con l'art. 7, comma 2, lettera b)) la modifica dell'art. 183, comma 1, lettera f).



appaltatrice). Ciò è stata affermato dalla Cassazione¹⁷², ed è condiviso da parte della dottrina¹⁷³;

- una interpretazione *restrittiva*, con la quale si sostiene la limitazione delle responsabilità al solo produttore oggettivo del rifiuto ¹⁷⁴ in ragione del fatto che l'interpretazione estensiva del produttore del rifiuto contrasta con il principio di tassatività e di responsabilità individuale. Secondo questa linea interpretativa, “*il produttore non è il committente che affida i lavori ma il soggetto che li esegue il quale deve osservare tutti gli obblighi previsti dalla legge*” ¹⁷⁵.

L'entrata in vigore del D.L. 78 del 6 luglio 2015, convertito dalla Legge 6 agosto 2015 n. 125, che, con l'art. 11, comma 16-bis ha modificato l'art.183, ha modificato la definizione di produttore nel modo seguente “*Il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale)*”. Tale integrazione normativa ha ricompreso quindi nella definizione di produttore il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (e, fra questi, deve ritenersi ricompreso il committente).

La classificazione dei rifiuti. L'erronea classificazione dei rifiuti determina un'*illegittimità a catena*, che si propaga per tutta la filiera della gestione:

- illecito amministrativo e **reato previsti dall'art. 258, comma 4**, del Decreto Legislativo, 3 aprile 2006, n. 152¹⁷⁶,
- attività di gestione di rifiuti non autorizzata, ai sensi dell'art. 256 dello stesso Decreto¹⁷⁷. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'ipotesi di un impianto autorizzato per la gestione di rifiuti non pericolosi, che si trovasse a gestire rifiuti pericolosi, conferiti come non pericolosi appunto, in conseguenza di un'erronea classificazione operata dal produttore. Varrebbero

¹⁷² Cassazione pen., sez. III, sentenze n. 4957/2000; n. 1303/2005; n. 6443/2008; nonché la più recente n. 13025/2014: trova applicazione il disposto del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 188, comma 1, secondo cui il produttore iniziale dei rifiuti che consegna tali rifiuti ad un altro soggetto che ne effettui, anche in parte, il trattamento, conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che essa sussiste anche nel caso in cui i rifiuti siano trasferiti per il trattamento preliminare ad uno dei soggetti consegnatari. In altri termini, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni, con la conseguenza che l'inosservanza di tale regola di cautela imprenditoriale è idonea a configurare la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo.

¹⁷³ M. Santoloci, S. Maglia, *Rifiuti da demolizioni: chi è il produttore*, in Riv. pen., 2000, 926 ss.; L. Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2011, 52 ss.

¹⁷⁴ Cassazione pen., sez. III, sentenza n. 40618/2004.

¹⁷⁵ P. Fimiani, *Acque, rifiuti e tutela penale*, Milano, 2000, 382; e nello stesso senso: V. Paone, *Il produttore dei rifiuti e le sue responsabilità per illecito smaltimento*, in Ambiente, 2001, 648 e P. Giampietro, *Classificazione e disciplina dei rifiuti prodotte da imprese di manutenzione*, Ambiente, 2000, 32.

¹⁷⁶ Tale disposizione prevede che “Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all' articolo 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all' articolo 188-bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.”

¹⁷⁷ Si veda, in merito, FIMIANI, *Responsabilità e possibili cautele nella caratterizzazione dei rifiuti*, in Rifiuti – Bollettino di informazione normativa, 5/2010



naturalmente le stesse considerazioni anche in caso di errata qualificazione dei rifiuti, all'interno della medesima categoria dei rifiuti pericolosi o non pericolosi. La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che "il trattamento di un rifiuto diverso da quello autorizzato equivale a trattamento di rifiuto senza autorizzazione"¹⁷⁸.

Ai fini della classificazione assumono rilievo l'analisi e la caratterizzazione dei rifiuti. Analizziamo alcune questioni:

- **criteri concreti adottati per le verifiche di carattere analitico.** L'attività finalizzata al rilascio del certificato di analisi richiede la conoscenza di elementi di fatto afferenti al ciclo produttivo del rifiuto, nonché specifiche competenze tecniche per l'effettuazione delle attività di campionamento e di verifica analitica in senso stretto. La fase di campionamento costituisce uno dei momenti più delicati per l'affidabilità della verifica. Le scelte concretamente adottate incidono sull'affidabilità della classificazione dei rifiuti e sul giudizio di colpevolezza del produttore. In particolare, la sussistenza di una proceduralizzazione, tecnicamente corretta e verificabile, delle attività, che conducono dal campionamento, all'analisi ed infine alla classificazione del rifiuto, consentirà al produttore di documentare l'adempimento dei propri doveri di diligenza. Per contro, l'inconsistenza delle procedure o la loro inidoneità potranno rivelare la volontà di eludere le disposizioni vigenti, agevolando la riconduzione della condotta del produttore a quella prevista nelle fattispecie di reato sopra indicate¹⁷⁹.

L'accertamento analitico ha rilievo laddove venga impiegato per l'identificazione del carattere pericoloso o meno dei rifiuti. L'esigenza di trasparenza nella caratterizzazione rende opportuna l'adozione di condotte virtuose, e ha rilievo anche la ricognizione del ciclo produttivo (*che serve per dimostrare quali sostanze sono impiegate ed a quali trattamenti sono sottoposte*) ed è utile la redazione di una documentazione afferente al processo di produzione dei rifiuti, aggiornabile ed a cui l'analista possa accedere per pervenire ad una coerente e corretta classificazione dei rifiuti. Inoltre, siccome la composizione dei rifiuti può essere soggetta a variazione nel tempo, laddove emergano elementi tali da far dubitare dell'affidabilità della classificazione già adottata, il produttore diligente dovrà rinnovare le attività di verifica prepedeutiche alla classificazione stessa.

Obblighi di garanzia, trasferimento di responsabilità, concorso nel reato. La dottrina ha evidenziato come la modifica dell'art.183 lettera f non abbia determinato una duplicazione di obbligazioni tra produttore materiale e produttore giuridico dei rifiuti, ma abbia, nella sostanza, meglio individuato gli obblighi di vigilanza in capo a quest'ultimo, laddove affidi a terzi le materiali attività di gestione dei rifiuti¹⁸⁰. Analogamente, è oramai consolidato l'orientamento¹⁸¹ che ritiene

¹⁷⁸ Cass. Pen., Sez. III, 9 febbraio 2005, n. 12349

¹⁷⁹ Cass. Pen., Sez. III, 29 dicembre 2009, n. 49826, nella quale si legge che 'Appare infine ugualmente logico sostenere - alla luce del quadro di riferimento esaminato - che l'attività del ricorrente sostanziata nel fare analizzare da un laboratorio privato solo 5 Kg di materiale a suo dire scavato nel cantiere della erigenda discarica, corrobori la tesi di un comportamento complessivo tendente ad eludere le disposizioni vigenti.'

¹⁸⁰ FICCO, Produttore iniziale dei rifiuti tra obblighi e responsabilità, la rivoluzione copernicana nei rapporti tra committente ed esecutore, in Rifiuti - Bollettino di informazione normativa, n. 233/234 novembre-dicembre 2015

¹⁸¹ Cass. Pen., Sez. III, 16 marzo 2015, n. 11029, che in motivazione espressamente richiama Cass. Pen, Sez. III, 25 maggio 2011, n. 25041; Cass. Pen., Sez. III, 22 settembre 2004, n. 40618; Cass. Pen., Sez. III, 28 gennaio 2003, n. 15165; Cass. Pen., Sez. III, 5 aprile 2011, n. 35692).



l'appaltatore qualificabile come produttore dei rifiuti generati nel corso delle sue attività. Infatti la Suprema Corte ha affermato che *“l'appaltatore, in ragione della natura del rapporto contrattuale, che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio è, di regola, il produttore del rifiuto su di lui gravano, quindi, i relativi oneri, pur potendosi verificare, come osservato in dottrina, casi in cui, per la particolarità dell'obbligazione assunta o per la condotta del committente, concretatasi in ingerenza o controllo diretto sull'attività dell'appaltatore, detti oneri si estendono anche a tale ultimo soggetto.”*¹⁸²

Circa la **possibilità del trasferimento della posizione giuridica di produttore dei rifiuti**, si è partiti dalla constatazione pratica che vi sono attività dell'azienda affidate ad altri (cd. esternalizzazione) che può accadere anche in a manutenzione (ordinaria o straordinaria) Quindi, ci si è chiesto se è possibile una delega di funzioni che dal punto di vista penale scrimini il committente/delegante con riferimento ad obblighi comunque connessi alla qualità di produttore.

Sempre dall'osservazione della realtà si è rilevato che in concreto può essere complesso stabilire se l'attività esternalizzata mediante appalto determina che l'incaricato possa essere ritenuto produttore dei rifiuti, con i conseguenti obblighi. Poiché possono esservi molteplici ripologie di casi (*dall'intervento isolato a quello invece complesso*) si è ritenuto di adottare un criterio generale, ovvero che va verificato se l'attività generatrice dei rifiuti è riconducibile al committente o all'affidatario e, quindi, il produttore si identifica nel soggetto dalla cui attività provengono i rifiuti, con l'ulteriore specificazione che sarà da considerarsi produttore del rifiuto l'affidatario se, oltre che perché la produzione dello scarto proviene dalla sua attività, lo stesso gode di autonomia e dispone di organizzazione. Dunque, la responsabilità si trasferisce solo nei limiti in cui il rapporto concretamente posto in essere determini, effettivamente, una traslazione dell'attività generatrice dei rifiuti.

Si è poi ritenuto che non sono dirimenti, al fine di far ritenere il trasferimento degli obblighi committente/affidatario il contratto o la delega se *disgiunti* da un effettivo trasferimento delle attività da cui derivano i rifiuti. In sostanza, è chi mantiene il dominio sul ciclo di lavorazione da cui si producono rifiuti ad essere gravato dai relativi obblighi.

Dunque, anche nel caso in cui il produttore si avvale di soggetti terzi per l'adempimento degli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti, tale collaborazione non potrà avere un effetto scriminante, perché l'accordo privato non è idoneo a determinare un trasferimento della posizione di garanzia e della connessa responsabilità penale del produttore di rifiuti¹⁸³.

Si è poi ritenuta la sussistenza della responsabilità in capo all'amministratore di una società anche nel caso in cui sia un mero prestanome del vero amministratore di fatto¹⁸⁴.

¹⁸² Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 11029 del 05/02/2015 Ud.* (dep. 16/03/2015) Rv. 263754

Ed anche: Il committente di lavori edili, al pari dell'appaltante nell'ipotesi del subappalto, ed il direttore dei lavori non hanno alcun obbligo giuridico di intervenire nella gestione dei rifiuti prodotti dalla ditta appaltatrice o subappaltatrice né di garantire che la stessa venga effettuata correttamente. (Nella specie, trattavasi di un deposito incontrollato di materiali di risulta edile, provenienti dai lavori di recupero abitativo del sottotetto di un immobile, in violazione delle disposizioni sul deposito temporaneo). Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 25041 del 25/05/2011 Ud.* (dep. 22/06/2011) Rv. 250676

¹⁸³ La responsabilità penale del produttore dei rifiuti di Sara Faina e Gianpaolo Mocetti, 'Ambiente Legale Digesta', n. 2 Marzo-Aprile 2017.

¹⁸⁴ L'amministratore di diritto di una società risponde del reato di gestione non autorizzata di rifiuti anche nel caso in cui la gestione societaria sia, di fatto, svolta da terzi, gravando sul primo, quale legale rappresentante, i doveri positivi di vigilanza e di controllo sulla corretta gestione, pur se questi sia mero prestanome di altri soggetti che agiscono quali amministratori di fatto. (In motivazione la Corte ha precisato che la responsabilità dell'amministratore per il reato di discarica abusiva ha natura commissiva, non derivando dall'omesso intervento per impedire la realizzazione dell'attività illecita). Sez. 3, *Sentenza n. 25047 del 25/05/2011 Ud.* (dep. 22/06/2011) Rv. 250677



E' stato affrontato il problema relativo a quali **obblighi di garanzia riferibili alla condotta di terzi**¹⁸⁵ gravano sul produttore di rifiuti che non procede né all'autosmaltimento né all'affidamento al servizio pubblico di raccolta dei propri rifiuti. E' ovvio che in questi casi, a prescindere dalla condotta dei terzi, se il produttore pone in essere direttamente l'attività di gestione illecita dei propri rifiuti, attraverso una condotta attiva o omissiva ad esso direttamente riferibile, risponderà, secondo gli ordinari criteri di imputazione, dei vari reati previsti dagli articoli 255 e ss. TUA.

Chiarito ciò, deve evidenziarsi come la responsabilità penale del produttore dei rifiuti può essere ricollegata a condotte poste in essere da altri soggetti che intervengono nella filiera di gestione. In queste situazioni ci si deve porre il problema se la responsabilità penale del produttore dei rifiuti si fonda in ragione di una posizione di garanzia e di un dovere di controllo e si è sottratto ai relativi obblighi.

Va tenuto i conto che in materia dei reati ambientali la responsabilità penale è prevista soprattutto in fattispecie contravvenzionali, sanzionabili a titolo di dolo o di colpa. Bisogna aggiungere che, oltre che per responsabilità commissiva, il produttore potrebbe essere sanzionato anche per condotte omissive (art. 40 c.p.). Inoltre, gli obblighi in questa materia, oltre che dalle norme, potrebbero discendere anche dai provvedimenti autorizzativi. Al fine della ricostruzione del sistema non si può prescindere dall'art. 178 TUA il quale stabilisce che la gestione dei rifiuti è il luogo della *responsabilizzazione* e della *cooperazione* di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti" stessi. Inoltre, l'art. 188, comma 1 TUA prevede un principio di generale responsabilità del produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti per l'intera catena del trattamento: "*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.*" Come fatto notare in dottrina, sembra di assistere ad una sorta di *responsabilità di filiera*.

Tuttavia detta *corresponsabilizzazione* può entrare in contrasto con il dettato costituzionale relativo al carattere personale della responsabilità ex art. 27, comma 1 Cost., oltre che con quello di tipicità, laddove dalle norme non siano chiari i precetti cui deve attenersi il produttore dei rifiuti. Dunque, come è ovvio, anche in questa materia la Costituzione impone che la responsabilità penale sia conseguenza di una condotta personale e colpevole, oltre che in violazione di un fatto tipico previsto dalle norme.

Il modello di responsabilità penale ex D.lgs 152/20016 si è ritenuto conforme alla Costituzione sia perché dotato di un minimo di tipicità sia perché costituisce applicazione del principio europeo "chi inquina paga" ma, soprattutto, perché le varie norme consentono, comunque, di individuare gli obblighi, anche di garanzia, cui deve attenersi il produttore.

Circa la **responsabilità omissiva**¹⁸⁶, è necessario stabilire se il produttore dei rifiuti ha una posizione di garanzia caratterizzata da obblighi di controllo o protezione su condotte altrui, e la giurisprudenza ha precisato che ciò è necessario, in primo luogo, per ragioni di rispetto dei principi costituzionali in materia di responsabilità penale in quanto "*Responsabilizzare un soggetto per non aver impedito un evento, anche quando egli non aveva alcun potere giuridico (oltre che materiale) per impedirlo, significherebbe vulnerare palesemente il principio di cui all'art. 27/1 Cost.*"¹⁸⁷.

¹⁸⁵ si veda PAONE, Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti (nota a Cass. pen. n. 13363/2012), in Ambiente & Sviluppo, 11/2012

¹⁸⁶ Per una analitica ricostruzione, vedasi LA RESPONSABILITA' PENALE DEL PRODUTTORE DEI RIFIUTI di Sara Faina e Gianpaolo Mocetti in <http://www.magistraturaindipendente.it/la-responsabilita-penale-del-produttore-dei-rifiuti.htm>

¹⁸⁷ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 22 settembre 2004, n. 40618



Fatte tali premesse, la posizione di garanzia può essere connessa alla presenza nell'ordinamento di norme che impongano sia l'obbligo di attivarsi sia l'attribuzione di poteri di intervento per impedire condotte altrui (*solo in presenza di tali presupposti può ipotizzarsi una responsabilità ex art.40 c.p.*). In questa materia gli obblighi del produttore riferibili a condotte di terzi sono essenzialmente, ex art. 188, comma 3, lett. b):

- accertarsi del possesso delle autorizzazioni da parte di coloro cui affida i rifiuti;
- ricevere il formulario datato e controfirmato dal destinatario. In mancanza della restituzione della cd quarta copia. Deve procedere alla denuncia della mancata ricezione di detta copia.

Inoltre, si è affermato che la responsabilità del produttore di rifiuti, oltre che nel TUA, trova fondamento anche in varie disposizioni normative di secondo livello¹⁸⁸, norme dalle quali si desume il principio che, per una corretta gestione dei rifiuti, il produttore ha l'onere di osservare la massima diligenza fin dalla fase di classificazione iniziale del rifiuto, al fine di individuarne il regime giuridico di riferimento¹⁸⁹. Il principio affermato può essere così riassunto "*colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni, con la conseguenza che l'inosservanza di tale regola di cautela imprenditoriale è idonea a configurare la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo*"¹⁹⁰.

Non si rilevano invece poteri in ordine alla possibilità di incidere sui corretti comportamenti dell'intermediario, del trasportatore e del destinatario finale i quali, a loro volta, sono sottoposti a precisi obblighi che gravano direttamente sugli stessi. Dunque, oltre i casi indicati, il produttore dei rifiuti sembrerebbe non avere in concreto poteri impeditivi delle altrui condotte illecite.

La responsabilità ex art. 40 c.p. è stata poi esclusa per il proprietario di un terreno dove altri abbandonino rifiuti o realizzano discariche¹⁹¹.

Ovviamente, a prescindere dai profili di responsabilità ex art.40 c.p., il produttore potrà rispondere anche per **concorso nel reato ex art.110 c.p.**, casi nei quali si applicano gli ordinari criteri di imputazione e che si realizzano quando il produttore dei rifiuti fornisce un contributo morale o materiale alle attività illecite da altri poste in essere.

In materia, poiché sono previsti molti reati puniti a titolo di colpa, sarà necessaria una verifica in concreto che potrebbero evidenziare uno scarso interesse per la corretta gestione dei rifiuti, circostanza che può assumere rilievo in punto di affermazione del concorso di quest'ultimo negli illeciti ambientali. Si è evidenziato il caso del produttore che conferisce i propri rifiuti a soggetti che li smaltiscono a prezzi anomalmente bassi o che non si attengano a precise regole di caratterizzazione. In questi casi, anche laddove vengano esteriormente rispettate le formalità

¹⁸⁸ si vedano gli artt. 7, D. Lgs. 133 del 2005, 2, D.M. 3 agosto 2008, 8, D.M. 5 febbraio 2008.

¹⁸⁹ Cass. Pen., Sez. Feriale, 13 novembre 2012, n. 43886

¹⁹⁰ Cass. Pen., Sez. III, 14 maggio 2014, n. 19884, che richiama anche Cass. Pen., Sez. III, 4 giugno 2013 n. 29727; (in tal senso conformi: Cass. Pen., Sez. III, 27 marzo 2007 n. 18038, Cass. Pen., Sez. III, 1 aprile 2004 n. 21588 e Cass. Pen., Sez. III, 19 febbraio 2003 n. 16016)

¹⁹¹ In materia di rifiuti, il proprietario di un terreno non risponde, in quanto tale, dei reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata commessi da terzi, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, in quanto tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti. Sez. 3, *Sentenza n. 40528 del 10/06/2014* Ud. (dep. 01/10/2014) Rv. 260754 in tal senso anche Cass. Sez. 3, *Sentenza n. 28704 del 05/04/2017* Ud. (dep. 09/06/2017) Rv. 270340



previste dall'art. 188, comma 3, lett. b) TUA si è ritenuto possibile affermare la sussistenza di quel contributo morale o materiale che determina la responsabilità penale del produttore dei rifiuti¹⁹².

In materia di **reati di falso** connessi ad attività svolte nell'ambito della gestione dei rifiuti la S.C. ha affermato:

- *Il formulario di identificazione dei rifiuti (f.i.r.) non ha alcun valore certificativo della natura e composizione del rifiuto trasportato, trattandosi di documento recante una mera attestazione del privato, avente dunque natura prettamente dichiarativa; con la conseguenza che l'eventuale falsa attestazione in esso contenuta non integra - né direttamente né, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 258, comma 4, del codice dell'ambiente Cass. Sez. 3, Sentenza n. 52838 del 14/07/2016 Ud. (dep. 14/12/2016) Rv. 268918*
- *In materia di rifiuti, inserire "false indicazioni", che non hanno quindi alcuna corrispondenza nella realtà, nei registri di carico e scarico integra il reato di cui all'art. 484 cod. pen. (Fattispecie in cui la Corte di cassazione ha escluso l'applicabilità, in base al principio di specialità, dell'art. 52 del D.Lgs. N. 22/97 che reprime con una sanzione pecuniaria la violazione degli obblighi di tenuta dei registri obbligatori di carico e scarico, riferendosi tale norma alla tenuta dei registri "in modo incompleto" ovvero in modo "inesatto", cioè a dati esistenti anche se non completi o esatti). Cass.Sez. 2, Sentenza n. 10753 del 13/02/2004 Ud. (dep. 08/03/2004) Rv. 228633*
- *Integra il delitto di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico la condotta di colui che presenta false attestazioni, in ordine alla disponibilità dei mezzi necessari all'espletamento dell'attività di gestione dei rifiuti, al fine di conseguire l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, atteso che quest'ultimo è organismo pubblico e l'iscrizione acquista anche carattere pubblicistico, costituendo requisito per lo svolgimento della suddetta attività e per la partecipazione alle gare d'appalto per la fornitura di servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti. Cass.Sez. 5, Sentenza n. 47558 del 14/10/2008 Cc. (dep. 22/12/2008) Rv. 242366*
- *In tema di raccolta e trasporto di rifiuti speciali, integra il reato di cui all'art. 6, primo comma, lett. d) del D.L. 6 novembre 2008, n. 172 ("Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania"), conv. in l. 30 novembre 2008, n. 210, il trasporto di rifiuti non pericolosi in un luogo diverso da quello indicato nell'apposito formulario di identificazione. (Fattispecie relativa al trasporto di residui di demolizione edilizia, anziché nella discarica indicata nel predetto documento in possesso del trasportatore, in un terreno in cui era ubicato altro cantiere). Cass.Sez. 3, Sentenza n. 27774 del 07/10/2015 Ud. (dep. 06/07/2016) Rv. 267673*

I reati ambientali in riferimento a: art.131 bis c.p. e artt.318 bis e ss TUA

L'ambito di operatività del nuovo istituto della esclusione della responsabilità per particolare tenuità fatto di cui all'art 131 bis c.p. nell'ambito del *diritto penale ambientale* deve tener conto da un lato, ai requisiti di operatività richiesti da detta norma e, dall'altro lato, delle peculiari caratteristiche delle fattispecie incriminatrici in questo settore.

¹⁹² vedasi Cass. Pen., Sez. III, 20 marzo 2014, n. 13025, nel contesto della quale sono state poste a fondamento dell'affermazione del concorso 'a) l'anomalia della clausola contrattuale volta ad addossare i costi dello smaltimento del grit esausto sull'appaltante a fronte di una gestione dello stesso grit interamente affidata alla appaltatrice; b) l'indubbio vantaggio economico che derivava da tale clausola; c) la totale mancanza di verifiche da parte dell'indagato sull'operato della società (...) nello smaltimento.'.



In materia ambientale, possano astrattamente rientrare entro i limiti di pena indicati dall'art.131-bis c.p. tutte le fattispecie contravvenzionali, oltre ad alcune ipotesi delittuose (es. *art. 452-terdecies, ex art. 452-septies, combustione illecita di rifiuti non pericolosi 256 bis TUA, art. 483 C.p. se connesso a violazioni delle disposizioni in tema di documentazione relativa ai rifiuti*). Talune delle fattispecie escluse nella forma consumata, potrebbero rientrarvi nella forma tentata, sempre che sia valutabile come tenue l'offesa che la consumazione del reato avrebbe determinato.

L'art. 131-bis C.p. contempla, poi, oltre al suddetto limite di pena, due criteri indicativi della tenuità del fatto:

- quello oggettivo della “particolare tenuità dell'offesa”
- quello di natura prevalentemente soggettiva, della “non abitudine del comportamento”.

La “particolare tenuità dell'offesa” deve essere connotata poi dalla “modalità della condotta” e dalla “esiguità del danno o del pericolo”, da valutarsi, entrambi, secondo i parametri di cui all'art. 133 co. 1 c.p..

Per quanto riguarda il criterio della “tenuità dell'offesa”, lo stesso presuppone la precisa individuazione del bene giuridico tutelato dalla singola norma incriminatrice, quindi, con specifico riferimento ai reati ambientali, dottrina e giurisprudenza si sono espresse nel senso di ritenere misurabile l'offesa anche in relazione ai reati di pericolo astratto perché in tali casi non si determina una effettiva lesione del bene ambiente. Tuttavia, si dovrà valutare se, ai fini dell'applicabilità della non punibilità a tali reati di pericolo astratto in questa materia -*la cui funzione è quella di sanzionare l'esercizio di determinate attività in violazione delle funzioni di controllo della P.A.*- l'offensività debba essere valutata solo in rapporto al bene ambiente o anche in riferimento al bene che si identifica con *l'interesse formale al corretto svolgimento delle funzioni di vigilanza e di controllo da parte della P.A.* Sul punto, sembra prevalere la tesi che ritiene che l'offensività vada valutata solo in relazione al bene ambiente.

Altro problema, che riguarda l'offensività della condotta, concerne la configurabilità della causa di non punibilità in relazione ai *reati permanenti*, casi nei quali si protrae nel tempo l'offesa al bene protetto. Si è ritenuto che non sussiste una incompatibilità strutturale tra particolare tenuità del fatto e reato permanente. Si è però sostenuto che l'applicazione della causa di non punibilità in esame non può essere riconosciuta finché la permanenza non sia cessata. Inoltre, la valutazione della particolare tenuità dell'offesa andrà fatta anche in relazione al tempo per il quale si è protratta l'offesa.

Altra questione che si è posta concerne il requisito dell'*esiguità del danno o del pericolo in riferimento a condotte risarcitorie o riparatorie successive al fatto di reato*. In questo caso l'offesa al bene protetto è di consistenza minore rispetto a quella che si sarebbe determinata in assenza della riparazione. Taluni sostengono l'esclusione della possibilità di applicare la norma di cui all'art 131 bis c.p. sulla base di un argomento di natura letterale in quanto la valutazione «ai sensi dell'art. 133, primo comma» delle modalità della condotta e dell'esiguità del danno o del pericolo, previsto dall'art. 131-bis co. 1 c.p. sembra escludere che si possa dare rilievo a tutti i criteri di cui all'art. 133 co. 2 c.p. tra i quali rileva anche la condotta successiva. Altri hanno ritenuto, alla luce della giurisprudenza di merito -che tale possibilità ha talora riconosciuto-, che il richiamo al solo primo comma dell'art. 133 c.p. potrebbe essere inteso come un criterio di valutazione obbligatorio, ma non necessariamente esclusivo, in tal modo l'offesa originaria potrebbe essere apprezzata alla luce di comportamenti successivi e, quindi, riconoscersi l'istituto di cui all'art 131 bis c.p. anche con riferimento a comportamenti riparatori.



Circa il criterio della “*non abitudinalità del comportamento*”, si è ritenuto che la non abitudinalità non coincida con quello della *occasionalità*¹⁹³. Dunque, un “precedente” giudiziario non è di per sé solo ostativo al riconoscimento della particolare tenuità del fatto, in presenza degli altri presupposti. Rimane, tuttavia, controversa la questione concernente la determinazione concreta del numero di infrazioni, o di condotte, in grado di qualificare il comportamento come abituale agli effetti della non applicabilità della causa di non punibilità¹⁹⁴. Con specifico riferimento ai reati ambientali, alla luce del criterio in oggetto, l’istituto della particolare tenuità parrebbe inconciliabile con tutti i reati che si concretizzano attraverso una reiterazione di condotte, come ritenuto dalla S.C. Cass. 11.10.2016 n. 48318, in CED Cass, m. 268566, la quale ha affermato che «*la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all'art. 131-bis cod. pen., non può essere applicata ai reati necessariamente abituali ed a quelli eventualmente abituali che siano stati posti in essere mediante reiterazione della condotta tipica (in applicazione del principio, la Corte ha escluso la ricorrenza della particolare tenuità del fatto con riferimento al reiterato conferimento di rifiuti urbani e speciali prodotti, da terzi in assenza del necessario titolo abilitativo, di cui al reato eventualmente abituale previsto dall'art. 256, comma primo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)*».

Taluni hanno affermato che l’art. 131-bis risulti applicabile a reati eventualmente abituali, allorché in concreto alla realizzazione di una condotta, già di per sé sufficiente ad integrarli, non abbia fatto seguito un’ulteriore reiterazione nel tempo ma, sul punto, sembra più restrittiva la giurisprudenza¹⁹⁵. In materia ambientale poi, vi sono reati che possono fungere da presupposto idoneo a configurare, accanto alla responsabilità penale personale dell’autore del reato, anche la responsabilità dell’ente, ai sensi del d.lgs. 231/2001. Si è posto, pertanto, il problema se la dichiarazione di non punibilità della persona fisica per particolare tenuità ex art. 131-bis c.p. possa determinare, nel caso di fatti rientranti fra i reati presupposto, l’esclusione della responsabilità dell’ente a titolo di illecito amministrativo derivante da reato. A tale quesito parte della dottrina fornisce una risposta

¹⁹³ L’esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all’art. 131-bis cod. pen., ha natura sostanziale ed è applicabile ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 16 marzo 2015, n. 28, ivi compresi quelli pendenti in sede di legittimità, nei quali la Suprema Corte può rilevare d’ufficio ex art. 609, comma secondo, cod. proc. pen. la sussistenza delle condizioni di applicabilità del predetto istituto, fondandosi su quanto emerge dalle risultanze processuali e dalla motivazione della decisione impugnata e, in caso di valutazione positiva, deve annullare la sentenza con rinvio al giudice di merito. (Fattispecie in tema di abbandono incontrollato di rifiuti non pericolosi, in cui la Corte ha escluso la sussistenza della causa di non punibilità rilevando che lo scarico dei rifiuti veniva effettuato su terreno di proprietà di soggetto estraneo al reato, in tal modo trasformando il terreno altrui in una discarica). *Sez. 3, Sentenza n. 31932 del 02/07/2015 Ud. (dep. 22/07/2015) Rv. 264449*

¹⁹⁴ La causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all’art. 131-bis cod. pen. non può essere applicata, ai sensi del terzo comma del predetto articolo, qualora l’imputato, anche se non gravato da precedenti penali specifici, abbia commesso più reati della stessa indole (ovvero plurime violazioni della stessa o di diverse disposizioni penali sorrette dalla medesima ‘ratio punendi’), anche nell’ipotesi in cui ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità. (Fattispecie di violazioni da parte del datore di lavoro di diverse disposizioni in materia di sicurezza di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 181) *Sez. 3, Sentenza n. 776 del 04/04/2017 Ud. (dep. 11/01/2018) Rv. 271863*

¹⁹⁵ La causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all’art. 131-bis cod. pen., non può essere applicata ai reati eventualmente abituali che siano stati posti in essere mediante la reiterazione della condotta tipica. (In applicazione del principio, la Corte ha escluso la ricorrenza della particolare tenuità del fatto con riferimento al reiterato trasporto non autorizzato di notevoli quantità di materiale ferroso, di cui al reato eventualmente abituale previsto dall’art. 256, comma primo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152). *Sez. 3, Sentenza n. 30134 del 05/04/2017 Ud. (dep. 15/06/2017) Rv. 270255*

La causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all’art. 131-bis cod. pen., è applicabile ai reati necessariamente abituali ed a quelli eventualmente abituali che siano stati posti in essere mediante reiterazione della condotta tipica, a condizione che ciascuna singola condotta, isolatamente considerata, sia di lieve entità. (In motivazione, la Corte ha osservato che l’irrelevanza del carattere di lieve entità di ciascun fatto, isolatamente considerato, si riferisce esclusivamente all’ipotesi di commissione di più reati autonomi e della stessa indole e non a quella di commissione di singoli reati avente ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate). *Sez. 3, Sentenza n. 38849 del 05/04/2017 Ud. (dep. 04/08/2017) Rv. 271397*



affermativa, traendo conforto dalla formulazione letterale dell'art. 8 d.lgs. 231/2001, che disciplina autonomamente la responsabilità dell'ente e, quindi, non sarebbe influenzata dalle questioni concernenti la responsabilità personale. Quindi, la responsabilità dell'ente si configurerebbe pur se la persona fisica ha beneficiato dell'istituto in esame. In senso opposto, altro orientamento dottrinale sostiene che se la persona fisica può ottenere il beneficio in esame ciò deve determinare anche l'esclusione della responsabilità della persona giuridica per quel reato.

Inoltre, come è noto, gli **articoli introdotti nella nuova "parte VI bis" del T.U.A. 318 bis e ss.**¹⁹⁶ consentono l'estinzione di talune delle contravvenzioni all'esito di una procedura di regolarizzazione che sembra ricalcare quella delineata per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro (art. 301 del D.Lgs. 81/2008, articoli 19 e seguenti del d.lg. n. 758/1994). Il meccanismo previsto dal T.U.A., tuttavia, ha talune specificità.

Innanzitutto incontra limiti applicativi indicati dall'art. 318-bis. perchè si applica solo a talune delle ipotesi contravvenzionali previste dal T.U.A.. Sul punto, deve ritenersi che il meccanismo estintivo possa applicarsi solo per quelle ipotesi contravvenzionali per le quali il legislatore prevede la pena pecuniaria dell'ammenda, congiunta o alternativa alla pena detentiva. Invero, in caso contrario, non sarebbe possibile determinare la misura della somma da versare, ex art.318 quater T.U.A. Se quanto affermato è corretto, la disciplina in questione:

- non trova applicazione per tauni delitti previsti dal T.U.A. (art. 256 bis e art. 260, ora 452 quaterdecies c.p.).

¹⁹⁶ In sintesi, la procedura delle prescrizioni:

- l'art. 318-ter, stabilisce:

* accertata l'infrazione, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, da parte dell'organo di vigilanza (nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria) o da parte della polizia giudiziaria, vengono impartite al contravventore le prescrizioni *'asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata'*;

*deve essere, indicato il termine per la regolarizzazione;

* resta fermo l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero;

- l'art. 318-quater, regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedurali:

* lo stesso organo di vigilanza, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine per l'adempimento alla prescrizione, verifica se vi è stato adempimento nel termine fissato;

* in caso positivo invita il contravventore al pagamento, entro trenta giorni, in via amministrativa di una sanzione pecuniaria predeterminata (*somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa*);

* entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.

*quando risulta l'inadempimento della prescrizione, l'organo accertatore ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione

- l'art. 318-quinquies, prevede obblighi di comunicazione da parte del PM, che abbia acquisito, in qualsiasi modo, notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni; l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria in-formano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo

- l'art. 318-sexies, stabilisce i termini di sospensione del procedimento penale e le attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza;

- l'art. 318-septies:

* prevede l'estinzione della contravvenzione sia a seguito del buon esito della prescrizione, sia dell'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del pubblico ministero;

la disposizione configura, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'articolo 162-bis del codice penale;

*quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. -).

- dall'art. 318-octies, norma transitoria per la quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.



- non trova applicazione nemmeno per le contravvenzioni per le quali è prevista la sola pena detentiva.

Invece, la procedura di regolarizzazione ed estintiva del reato, troverebbe applicazione per le seguenti ipotesi di reato:

- parte seconda del T.U.A.: Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC); art. 29 *quattordices*, commi 1, 3, 4 e 5.
- parte terza del T.U.A.: Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; art. 137, commi 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14;
- parte quarta del T.U.A.: Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati:
 - art. 256, commi 1, 2, 3, 5 e 6 (prima ipotesi);
 - art. 257, commi 1 e 2;
 - art. 259, comma 1;
 - art. 261 *bis*, commi da 1 a 11;
- parte quinta del T.U.A.: Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera:
 - art. 279, commi 1 (prima e seconda ipotesi), 2, 3, 4 e 6;
 - art. 296, comma 1 lett. a), e comma 3.

Altro limite applicativo, si rinviene anche con riferimento ai reati astrattamente sanabili, laddove detta procedura estintiva non si applica per le *violazioni che hanno cagionato danno, o pericolo concreto e attuale di danno, alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*. Ne consegue che è necessario chiarire con quali modalità si deve accertare che non sia stato cagionato il danno o il pericolo concreto di danno all'ambiente. La valutazione di tale aspetto sembrerebbe rimesso all'apprezzamento dell'organo di vigilanza che accerta l'illecito. Al fine di evitare scelte discrezionali, è necessario, in concreto, individuare in maniera chiara i criteri in virtù dei quali il trasgressore può accedere, o no, al procedimento di regolarizzazione in modo che l'organo accertatore, al fine di consentire l'adeguata valutazione da parte dell'AG, dovrà esplicitare specificamente, ancorandole al caso concreto, le ragioni che consentono o impediscono di impartire la prescrizione per procedere alla regolarizzazione.

3) La gestione post-operativa delle discariche

I principali riferimenti normativi in materia di discariche sono:

- **D.lgs n. 152/2006** *Testo Unico Ambientale* (il cui art. 182, comma 5 dichiara espressamente che "Le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE");
- **D.lgs n. 36/2003**, (in attuazione della direttiva 1999/31/CE sulle discariche e relativi allegati)
- **D.M. 27 settembre 2010** (*Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica*).
- Legge 211/2015, art.48 (che modifica l'art.7 D.lgs 36/2003)
- Linee Guida ISPRA atto 145/2016
- Direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti;
- Direttiva 91/156/CEE sui rifiuti,
- Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi
- Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio,



- Decisione del Consiglio 2003/33/CE che stabilisce i criteri e le procedure da seguire per l'ammissione in discarica dei rifiuti
- Direttiva 2018/850 (che modifica la direttiva 1999/31/CE sulle discariche) che dovrà essere recepita entro il 5 luglio 2020

Secondo la direttiva 1999/31/CE, art.2 lett. g), la discarica è:

un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo), compresa

- *la zona interna adibita allo smaltimento dei rifiuti (cioè la discarica in cui lo smaltimento dei rifiuti avviene nel luogo medesimo in cui essi sono stati prodotti e ad opera di chi li ha prodotti), e*
- *un'area adibita in modo permanente (cioè per più di un anno) al deposito temporaneo di rifiuti, ma esclusi*
- *gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e*
- *i depositi di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o*
- *i depositi di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno.*

Secondo l'art. 2, c. 1, lett. g), D.lgs n. 36/2003:

si definisce «discarica» l' area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno

Sono indicate anche le tipologie di discarica (D.lgs n. 36/2003, art. 4, c. 1):

- discarica per **rifiuti** inerti;
- discarica per **rifiuti** non pericolosi (tra i quali i Rifiuti Solidi Urbani, RSU);
- discarica per **rifiuti** pericolosi (tra i quali, le ceneri e gli scarti degli inceneritori).

Le normativa delimita il concetto di “discarica”, infatti l'art. 3 comma D.lgs 36/2003 prevede che:

- **Comma 2. Il presente decreto non si applica:**
 - a) alle operazioni di spandimento sul suolo di fanghi, compresi i fanghi di depurazione delle acque reflue domestiche ed i fanghi risultanti dalle operazioni di dragaggio, e di materie analoghe a fini fertilizzanti o ammendanti;*
 - b) all'impiego di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento o ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche;*
 - c) al deposito di fanghi di dragaggio non pericolosi presso corsi d'acqua minori da cui sono stati dragati e al deposito di fanghi non pericolosi nelle acque superficiali, compreso il letto e il sottosuolo corrispondente;*
 - d) al deposito di terra non inquinata ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, o di rifiuti inerti non pericolosi derivanti dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonche' dall'esercizio di cave*



E' stato affermato dalla Cassazione¹⁹⁷ che la **nozione di "discarica"** è certamente collegata al dato normativo, tuttavia non può essere dimenticato che tale definizione ha alla base una realtà storica e fattuale. In particolare, la legge, mediante definizioni nuove, nel tempo ha affinato il concetto di discarica in quanto prendeva atto che nella realtà fenomenologica esistono varie modalità di accumulo di rifiuti. Poiché la funzione e le finalità della normativa era, ed è, quello di evitare rischi di degrado dell'ambiente e delle matrici ambientali (terreno, acque e aria), sarebbe stato riduttivo ancorare il rilievo di tali situazioni solo al rispetto dei provvedimenti autorizzativi. Invero, se certamente si tratta di reati connotati da un'offesa alla funzione dell'ente autorizzante, non può dimenticarsi che tali condotte spesso determinano danni irreversibili per l'ambiente e per gli esseri viventi. Tale natura li connota quali reati di pericolo. Tuttavia, benché il contrasto fra le condotte del soggetto agente e il contenuto (o l'assenza) dell'autorizzazione risulti già di per sé integrante la fattispecie contravvenzionale, senza che debba di volta in volta investigarsi sulle conseguenze dannose della violazione, ciò non esclude che la punizione delle condotte in violazione delle autorizzazioni trovi il fondamento nella tutela dei beni ambiente e salute. Ebbene, in tale contesto, nel quale va trovato un equilibrio fra le esigenze della produzione e quelle dell'ambiente e della salute, il sistema delle autorizzazioni ha come "ratio" l'affidamento all'ente pubblico del compito di individuare il punto di equilibrio per evitare il potenziale conflitto. A ciò consegue che una distinzione netta, che collochi su piani inconciliabili le violazioni sostanziali e quelle formali, non risponde alla logica del sistema normativo e non tiene conto del fatto che in via di principio le condotte correlate alla realizzazione e gestione di discariche del tutto prive di autorizzazione possono avere ad oggetto rifiuti non pericolosi, tali da non aggiungere al degrado dell'area rischi concreti di inquinamento; al contrario, possono realizzarsi violazioni di prescrizioni impartite in sede di autorizzazione che oltre a contrastare col regime amministrativo comportano anche concreti e gravi pericoli per l'ambiente. Ciò che rileva è che l'accumulo possiede in sé gli estremi della pericolosità e, in potenza o in atto, di un danno grave all'ambiente e alla salute. In questo contesto, il rispetto delle procedure e dei requisiti fissati dalla legge rende quella situazione di fatto tollerabili e le riconduce all'interno di un sistema controllato e le priva del carattere di anti giuridicità.

Tenuto conto delle norme che si sono succedute e della elaborazione giurisprudenziale la "discarica":

- si distingue dall'abbandono di rifiuti¹⁹⁸ caso nel quale manca la sistematicità e la quantità è limitata¹⁹⁹, i materiali sono omogeni e non cagiona degrado;
- è un luogo di accumulo dei rifiuti che prescinde dal degrado che ne può derivare²⁰⁰;
- prescinde dalla predisposizione di strutture, uomini e mezzi²⁰¹;

¹⁹⁷ Cass. Sez. 3, Sentenza n. 32797 del 18/03/2013 Ud. -dep. 29/07/2013 - Rv.256664

¹⁹⁸ In tema di rifiuti, l'abbandono differisce dalla discarica abusiva per la mera occasionalità, desumibile dall'unicità ed estemporaneità della condotta - che si risolve nel semplice collocamento dei rifiuti in un determinato luogo, in assenza di attività prodromiche o successive - e dalla quantità dei rifiuti abbandonati, mentre nella discarica abusiva la condotta o è abituale - come nel caso di plurimi conferimenti - o, pur quando consiste in un'unica azione, è comunque strutturata, ancorché grossolanamente, al fine della definitiva collocazione dei rifiuti 'in loco'. Sez. 3, Sentenza n. 18399 del 16/03/2017 Ud. -dep. 11/04/2017 - Rv.269914

¹⁹⁹ Cass. Pen. sez. 3' n. 25463/2004 ed anche ' Ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, è necessario l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato Cass. Sez. 3, Sentenza n. 47501 del 13/11/2013 Cc. -dep. 29/11/2013 - Rv.257996

²⁰⁰ Diversamente da quanto previsto dalla giurisprudenza precedente al d.lvo 36/2003 Cass. Pen. sez. 3 n. 6796/2002



- in alcuni casi la condotta può essere anche meramente passiva²⁰²
- il contributo causale può essere riferito sia alle condotte iniziali che a quelle successive²⁰³
- può aversi anche all'interno di uno stabilimento produttivo, ove vi sia un'area stabilmente destinata allo smaltimento dei rifiuti,
- il tempo influisce sulla qualificazione di un sito quale discarica se il deposito temporaneo si protrae oltre un anno, così come in caso di protrarsi dello stoccaggio. Tale limite temporale, prima del D.lgs 36/2003 era inesistente;
- si distingue dal deposito temporaneo²⁰⁴;
- si distingue dal deposito incontrollato²⁰⁵;
- si distingue dallo stoccaggio²⁰⁶;

²⁰¹ Diversamente da quanto previsto dalla giurisprudenza precedente al d.lvo 36/2003 Cass. Pen. sez. 3^a n. 38318/2004

²⁰² L'attività di custodia di veicoli in sequestro può configurare attività di realizzazione e gestione di discarica, o comunque di abusiva gestione di rifiuti, quando detti beni, lasciati in stato abbandono dal custode giudiziario, subiscano un processo di deterioramento, divenendo materiale inservibile e trasformandosi pertanto in veri e propri rifiuti, con sversamento di oli e sostanze contenute nelle parti meccaniche direttamente nel suolo. Cass. Sez. 3, Sentenza n. 42455 del 09/06/2015 Cc. -dep. 22/10/2015 - Rv.265504

²⁰³ Il concetto di gestione di una discarica abusiva - già previsto dall'art. 25 d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e successivamente recepito dall'art. 256, comma terzo, del d. lgs. n. 152 del 2006 e, da ultimo, dall'art. 6, comma primo, lett. e), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito in l. 30 novembre 2008, n. 210 - deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente. Di conseguenza, devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano a mantenere tali, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso. (Fattispecie relativa al concorso nell'utilizzazione di una discarica da parte del sindaco e dei funzionari responsabili dell'Ufficio tecnico comunale, posto in essere mediante violazione dell'obbligo giuridico di impedire la protrazione dello smaltimento in loco dei rifiuti). Cass.sez. 3, Sentenza n. 12159 del 15/12/2016 Ud. -dep. 14/03/2017 - Rv.270354

²⁰⁴ Art.183

bb) 'deposito temporaneo': il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni: 1) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento; 2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno; 3) il 'deposito temporaneo' deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute; 4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose; 5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo;

La Cassazione, fra le altre, si è così pronunciata:

In tema di gestione dei rifiuti, per deposito controllato o temporaneo si intende ogni raggruppamento di rifiuti, effettuato prima della raccolta, nel luogo in cui sono stati prodotti, nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 183 D.Lgs. n. 152 del 2006; con la conseguenza che, in difetto anche di uno dei requisiti normativi, il deposito non può ritenersi temporaneo, ma deve essere qualificato, a seconda dei casi, come 'deposito preliminare' (se il collocamento di rifiuti è prodromico ad un'operazione di smaltimento), come 'messa in riserva' (se il materiale è in attesa di un'operazione di recupero), come 'abbandono' (quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero) o come 'discarica abusiva' (nell'ipotesi di abbandono reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi). Cass.Sez. 3, Sentenza n. 38676 del 20/05/2014 Ud. -dep. 23/09/2014 - Rv.260384

²⁰⁵ Cass. Pen sez. 3^a n. 28890/2011



- non coincide sempre con il concetto di smaltimento di rifiuti²⁰⁷, in quanto questo può aversi anche in casi in cui i rifiuti vengono sfruttati con fini di profitto e con specifiche modalità, mentre nella discarica i beni non vengono trattati e sono abbandonati a tempo indeterminato²⁰⁸
- non è necessario l'effettivo sversamento²⁰⁹.

La procedura di autorizzazione. Per le autorizzazioni delle *discariche* si applicano:

- in via ordinaria, la procedura di cui agli **art.208 e ss**;
- in alcuni casi specifici la procedura di *Autorizzazione Integrata Ambientale* ex artt **29 bis e ss.** per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, ovvero le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda²¹⁰ e per le modifiche sostanziali di tali impianti²¹¹;

²⁰⁶ Art.183

aa) 'stoccaggio': le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta;

In tema di gestione dei rifiuti, integra il reato di cui all'articolo 256, comma primo, D.Lgs. n. 152 del 2006 lo stoccaggio senza autorizzazione di rifiuti effettuato in mancanza delle condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche richieste per la configurabilità di un deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183, comma primo, lett. m) (ora lett. bb), del medesimo decreto Cass.Sez. 3, Sentenza n. 47991 del 24/09/2015 Ud. -dep. 03/12/2015 - Rv.265970

²⁰⁷ Cass. Pen. Sez.3' 177/2008

²⁰⁸ Cass. Pen. sez. 3' n. 27296/2004

²⁰⁹ *In tema di rifiuti, la condotta di realizzazione di una discarica abusiva può consistere anche solo nell'allestimento ovvero nella mera destinazione di un determinato sito al progressivo accumulo dei rifiuti, senza che sia necessaria l'esecuzione di opere atte al funzionamento della discarica stessa Cass.Sez. 3, Sentenza n. 18399 del 16/03/2017 Ud. -dep. 11/04/2017 - Rv.269915*

²¹⁰ ALLEGATO VIII ALLA PARTE SECONDA

....Categorie di attività di cui all'articolo 6, comma 13

.....5. Gestione dei rifiuti

5.1. Lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi, con capacità di oltre 10 Mg al giorno, che comporti il ricorso ad una o più delle seguenti attività: a) trattamento biologico;

b) trattamento fisico-chimico;

c) dosaggio o miscelatura prima di una delle altre attività di cui ai punti 5.1 e 5.2;

d) ricondizionamento prima di una delle altre attività di cui ai punti 5.1 e 5.2;

e) rigenerazione/recupero dei solventi;

f) rigenerazione/recupero di sostanze inorganiche diverse dai metalli o dai composti metallici;

g) rigenerazione degli acidi o delle basi;

h) recupero dei prodotti che servono a captare le sostanze inquinanti;

i) recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori;

j) rigenerazione o altri reimpieghi degli oli;

k) lagunaggio.

5.2. Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti:

a) per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;

b) per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno.

5.3. a) Lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 50 Mg al giorno, che comporta il ricorso ad una o più delle seguenti attività ed escluse le attività di trattamento delle acque reflue urbane, disciplinate al paragrafo 1.1 dell'Allegato 5 alla Parte Terza: 1) trattamento biologico; 2) trattamento fisico-chimico; 3) pretrattamento dei rifiuti destinati all'incenerimento o al coincenerimento; 4) trattamento di scorie e ceneri; 5) trattamento in frantumatori di rifiuti metallici, compresi i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso e relativi componenti.

b) Il recupero, o una combinazione di recupero e smaltimento, di rifiuti non pericolosi, con una capacità superiore a 75 Mg al giorno, che comportano il ricorso ad una o più delle seguenti attività ed escluse le attività di trattamento delle acque reflue urbane, disciplinate al paragrafo 1.1 dell'Allegato 5 alla Parte Terza: 1) trattamento biologico; 2) pretrattamento dei rifiuti destinati all'incenerimento o al coincenerimento; 3) trattamento di scorie e ceneri; 4) trattamento in frantumatori di rifiuti metallici, compresi i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso e relativi componenti. Qualora l'attività di trattamento dei



Come si rileva dalle disposizione del D.lgs n. 36/2003, che ha disciplinato in maniera innovativa la materia, la gestione post operativa, conseguente alla chiusura delle discariche deve essere prevista ed autorizzata sin dalla fase di progettazione e di autorizzazione (*salvi i necessari aggiornamenti che si renderanno necessari*) L'allegato 2 al D.lgs 36/2003 (in riferimento agli artt. 8 e 9) fornisce le indicazioni da seguire:

- * stabilisce le modalita' di gestione e le procedure comuni di sorveglianza e controllo durante la fase operativa e post-operativa di una **discarica**, al fine di prevenire qualsiasi effetto negativo sull'ambiente ed individuare le adeguate misure correttive;
- * disciplina gli adempimenti a carico del gestore relativi alle procedure di chiusura di una **discarica** e individua gli adempimenti durante la fase post-operativa e per il ripristino ambientale del sito medesimo.

I piani di gestione operativa, di ripristino ambientale, di gestione post-operativa e di sorveglianza e controllo sono lo strumento²¹² con il quale l'autorita' responsabile per il rilascio dell'autorizzazione verifica che:

rifiuti consista unicamente nella digestione anaerobica, la soglia di capacita' di siffatta attivita' e' fissata a 100 Mg al giorno.

5.4. **Discariche, che ricevono piu' di 10 Mg di rifiuti al giorno o con una capacita' totale di oltre 25000 Mg, ad esclusione delle discariche per i rifiuti inerti.**

5.5. Accumulo temporaneo di rifiuti pericolosi non contemplati al punto

5.4 prima di una delle attivita' elencate ai punti 5.1, 5.2, 5.4 e 5.6 con una capacita' totale superiore a 50 Mg, eccetto il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono generati i rifiuti.

5.6. Deposito sotterraneo di rifiuti pericolosi con una capacita' totale superiore a 50 Mg

²¹¹ art.6

Comma 13. L'autorizzazione integrata ambientale e' necessaria per: a) le installazioni che svolgono attivita' di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda; b) le modifiche sostanziali degli impianti di cui alla lettera a) del presente comma;

Comma 14. Per le attivita' di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, anche qualora costituiscano solo una parte delle attivita' svolte nell'installazione, l'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29-quater, comma 11, costituisce anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica, come disciplinato dall'articolo 208.

Comma 15. Per le installazioni di cui alla lettera a) del comma 13, nonche' per le loro modifiche sostanziali, l'autorizzazione integrata ambientale e' rilasciata nel rispetto della disciplina di cui al presente decreto e dei termini di cui all'articolo 29-quater, comma 10.

Comma 16. L'autorita' competente, nel determinare le condizioni per l'autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il rispetto delle norme di qualita' ambientale, tiene conto dei seguenti principi generali: a) devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili; b) non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi; c) e' prevenuta la produzione dei rifiuti, a norma della parte quarta del presente decreto; i rifiuti la cui produzione non e' prevenibile sono in ordine di priorita' e conformemente alla parte quarta del presente decreto, riutilizzati, riciclati, recuperati o, ove cio' sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono smaltiti evitando e riducendo ogni loro impatto sull'ambiente; d) l'energia deve essere utilizzata in modo efficace ed efficiente; e) devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze. f) deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attivita' e il sito stesso deve essere ripristinato conformemente a quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-quinquies.

²¹² Detti piano perseguono le seguenti finalita':

- i rifiuti siano ammessi allo smaltimento in conformita' ai criteri stabiliti per ciascuna categoria di *discarica*;
- i processi di stabilizzazione all'interno della *discarica* avvengano regolarmente; - i sistemi di protezione ambientale siano operativi ed efficaci;
- le condizioni di autorizzazione della *discarica* siano rispettate;
- il monitoraggio delle matrici ambientali e delle emissioni sia condotto periodicamente con l'obiettivo di determinare l'andamento dei parametri significativi e di accertare l'eventuale superamento di soglie limite di accettabilita';
- il sito sia sottoposto ad interventi di ripristino ambientale.



- le operazioni condotte siano conformi all'autorizzazione;
- la **discarica** non comporti nel tempo effetti negativi sull'ambiente;
- il sito sia sottoposto ad adeguati interventi di ripristino ambientale al termine delle attività.

Dunque, le fasi di vita della discarica devono essere previste ed individuate sin dal momento della "ideazione", come previsto dall'art. 9²¹³, ai fini del rilascio dell'autorizzazione (*quest'ultima rilasciata ai sensi dell'art. 10*).

- La verifica circa le condizioni della discarica avverrà poi sia durante l'esercizio sia durante la fase non-operativa, sia dopo la definitiva chiusura.
- La fase di chiusura è disciplinata dall'**art. 12 D.lgs 36/2003** che stabilisce un preciso iter.
- Il successivo art. 13 disciplina sia la gestione operativa che quella post-operativa. **La discarica, o una parte della stessa, può considerarsi definitivamente chiusa** solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura.
- Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della **sorveglianza e del controllo** per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente.

La fase della **gestione post-operativa** delle discariche è descritta nell'**art. 13 D.lgs 36/2003**²¹⁴ **rubricato** "gestione operativa e post-operativa" e trova poi una serie di norme di riferimento

-
- alle scadenze indicate nell'autorizzazione, e comunque con periodicità almeno annuale, il gestore provvede ad inviare all'autorità di controllo i risultati complessivi dell'attività della **discarica** con riferimento ai seguenti dati: - quantità e caratteristiche (codice di identificazione) dei rifiuti smaltiti; - volumi dei materiali eventualmente utilizzati per la copertura giornaliera e finale delle celle; - volume finale disponibile; - produzione di percolato (m³/anno) e sistemi utilizzati per il trattamento/smaltimento; - quantità di gas prodotto ed estratto (Nm³/anno) ed eventuale recupero d'energia (kWh/anno); - risultati analitici del monitoraggio delle matrici ambientali e delle emissioni

²¹³ Articolo 9 (Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione delle discariche)

1. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di una discarica devono essere soddisfatte le seguenti condizioni;

- a) il progetto di discarica soddisfi tutte le prescrizioni dettate dal presente decreto e dagli allegati 1 e 2;
- b) la gestione operativa della discarica sia affidata a persone fisiche tecnicamente competenti; in particolare, il personale addetto deve avere una adeguata formazione professionale e tecnica;
- c) il piano di sorveglianza e controllo di cui all'articolo 8, comma 1, lettera i), contenga le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
- d) il richiedente abbia prestato le garanzie finanziarie o altre equivalenti, ai sensi dell'articolo 14;
- e) il progetto di discarica sia coerente con le previsioni ed i contenuti del piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997, e successive modificazioni, ove esistente;
- f) il progetto di discarica preveda il ripristino ambientale dopo la chiusura;
- g) il richiedente si impegni ad eseguire preliminarmente all'avviamento dell'impianto una campagna di monitoraggio delle acque sotterranee conformemente a quanto previsto all'allegato 2.

2. Prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento di una nuova discarica, l'autorità territorialmente competente verifica che la discarica soddisfi le condizioni e le prescrizioni alle quali è subordinato il rilascio dell'autorizzazione medesima. L'esito dell'ispezione non comporta in alcun modo una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione.

3. L'esito positivo dell'ispezione costituisce condizione di efficacia dell'autorizzazione all'esercizio.

4. Le spese relative all'istruttoria finalizzata al rilascio ed al rinnovo dell'autorizzazione, nonché ai successivi controlli sono poste a carico dei richiedenti in relazione al costo effettivo del servizio, secondo tariffe e modalità da stabilirsi con disposizioni regionali.

²¹⁴ Articolo 13 (Gestione operativa e post-operativa)

1. Nella gestione e dopo la chiusura della discarica devono essere rispettati i tempi, le modalità, i criteri e le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione e dai piani di gestione operativa, post-operativa e di ripristino ambientale di cui all'articolo 8, comma 1, lettere g), h) e l), nonché le norme in materia di gestione dei rifiuti, di scarichi idrici e tutela delle acque, di emissioni in atmosfera, di rumore,



nell'**Allegato 2** di detto decreto legislativo. Già dalla collocazione nelle medesime disposizioni sia delle attività riferibili alla fase di esercizio che a quelle successive alla stesso, si desume come **la gestione post operativa delle discariche va valutata come una frazione di un'attività più complessa nella quale si inserisce, ovvero la gestione dei rifiuti**. Inoltre, le disposizioni sulle discariche, sia nella gestione operativa che post- operativa, vanno lette in relazione con il complesso delle leggi vigenti in materia ambientale di gestione dei rifiuti.

Come è stato precisato dalla S.C.²¹⁵, rileva il collegamento tra la disciplina del **D.lgs n. 36 del 2003** e quella del **D.lgs n. 152 del 2006**, e con riferimento a quest'ultimo, oltre quanto detto sopra in materia di autorizzazione (AIA), rilevano in particolare:

- l'art. **208** e ss, le norme ex art. **29 bis** e ss, **l'Allegato VIII alla parte seconda** in materia di autorizzazione;
- l'art. **182 quinto comma** stabilisce che *"le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE."*
- la norma successiva, **art. 183** contiene invece delle definizioni di rilievo, infatti, la **lett. n)²¹⁶** individua come *"gestione" le attività, di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento "compresi il controllo di tali operazioni"*; individua altresì le condotte di coloro che operano come commerciante e intermediario; chiarisce, poi, che rientrano nel concetto di gestione anche *"gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento"*:

di igiene e salubrità degli ambienti di lavoro, di sicurezza, e prevenzione incendi; deve, inoltre, essere assicurata la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica.

2. La manutenzione, la sorveglianza e i controlli della discarica devono essere assicurati anche nella fase della gestione successiva alla chiusura, fino a che l'ente territoriale competente accerti che la discarica non comporta rischi per la salute e l'ambiente. In particolare, devono essere garantiti i controlli e le analisi del biogas, del percolato e delle acque di falda che possano essere interessate.

3. I rifiuti pericolosi devono essere depositati in appositi settori, celle o trincee della discarica, individuati con apposita segnaletica dalla quale devono risultare i tipi e le caratteristiche di pericolo dei rifiuti smaltiti in ciascuno dei citati settori, celle o trincee.

4. Il gestore della discarica è responsabile della corretta attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3.

5. Al fine di dimostrare la conformità della discarica alle condizioni dell'autorizzazione e di fornire tutte le conoscenze sul comportamento dei rifiuti nelle discariche, il gestore deve presentare all'ente territoriale competente, secondo le modalità fissate dall'autorizzazione, la relazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera l), completa di tutte le informazioni sui risultati della gestione della discarica e dei programmi di controllo e sorveglianza, nonché dei dati e delle informazioni relativi ai controlli effettuati. In particolare, la relazione deve contenere almeno i seguenti elementi:

- a) quantità e tipologia dei rifiuti smaltiti e loro andamento stagionale;
- b) prezzi di conferimento;
- c) andamento dei flussi e del volume di percolato e le relative procedure di trattamento e smaltimento;
- d) quantità di biogas prodotto ed estratto e relative procedure di trattamento e smaltimento;
- e) volume occupato e capacità residua nominale della discarica;
- f) i risultati dei controlli effettuati sui rifiuti conferiti ai fini della loro ammissibilità in discarica, nonché sulle matrici ambientali.

6. Il gestore deve, inoltre, notificare all'autorità competente anche eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di sorveglianza e controllo e deve conformarsi alla decisione dell'autorità competente sulla natura delle misure correttive e sui termini di attuazione delle medesime.

²¹⁵ Cass. Pen. Sez. 3, *Sentenza n. 54523 del 14/06/2016 Cc. -dep. 22/12/2016 - Rv.268582*

²¹⁶ Art.183

n) 'gestione': la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati;



- l'attività di *smaltimento* viene definito alla successiva **lett. z)** come ogni destinazione del rifiuto "*diversa dal recupero*"²¹⁷.
- l'art. **256**²¹⁸, sanziona l'"attività di gestione dei rifiuti non autorizzata". Anche da tale disposizione si rileva che la realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata "abusiva" si colloca all'interno del ciclo complessivo di gestione dei rifiuti. In questo caso si tratta di modalità di gestione dei rifiuti al di fuori del controllo delle autorità;
- l'art. **29-quattordices** sanziona ulteriori condotte.

Come anticipato, dall'insieme delle disposizioni in materia si desume che la *gestione* delle discariche (*e quindi anche la gestione post-operativa*) si colloca nella più ampia attività di "**gestione dei rifiuti**".

Il concetto di "**gestione dei rifiuti**" è relativamente recente e nuovo, infatti il DPR 915/82 si incentrava sullo "*smaltimento dei rifiuti*". Solo successivamente viene introdotto nel nostro ordinamento e, oltretutto, lo stesso contiene un'ampia gamma di attività in quanto include tutte le varie, diverse ed autonome fasi di vita dei rifiuti (*raccolta, trasporto, smaltimento e recupero ecc.*). Con riferimento allo stesso rilevano:

- **l'art.6 comma 1^a l. d) del D.lgs 22/1997** che introdusse il concetto dei "gestione dei rifiuti";

²¹⁷ Art.183

z) 'smaltimento': qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento

²¹⁸ ART. 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata)

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 e' punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata e' punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica e' destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale e' realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del complice al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà 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.

5. Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, e' punito con la pena di cui al comma 1, lettera b).

6. Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), e' punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro per i quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti.

7. Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli 231, commi 7, 8 e 9, 233, commi 12 e 13, e 234, comma 14, e' punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro.

8. I soggetti di cui agli articoli 233, 234, 235 e 236 che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da ottomila euro a quarantacinquemila euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 234, comma 2, le sanzioni di cui al presente comma non sono applicabili ai soggetti di cui al medesimo articolo 234. 9 Le sanzioni di cui al comma 8 sono ridotte della metà nel caso di adesione effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine per adempiere agli obblighi di partecipazione previsti dagli articoli 233, 234, 235 e 236.



- **art. 2, lett. o), del D.lgs n. 36/2003** “attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti” dal quale si desume che va ricondotta alla "gestione dei rifiuti" anche la gestione post-operativa di una discarica, come si ricava dalla definizione del "**gestore della discarica**": “ il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa; tale soggetto puo' variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura della discarica ”;
- l'art. **13, comma 6**, pone in evidenza **gli obblighi del gestore** che si estendono ben oltre la fase di esercizio della discarica, anche al di là del contenuto dell'autorizzazione (*la legge prevede un obbligo generale di cautela e di prevenzione riferito a prescindere dalle formalità allo scopo della effettiva tutela dei beni ambiente e salute, che possono risultare messi in pericolo o offesi anche nella ipotesi che siano state rispettate tutte le prescrizioni e poste in essere tutte le condotte richieste dalle autorità*);
- l'art. **183 lettera n)** del vigente TUA - D.lgs 152/2006 ha ribadito tale concetto.

Partendo da tali rilievi, la SC ha affermato che:

- la **nozione di gestore** è necessariamente collegata alla articolata nozione di discarica;
- la **gestione di discarica** si collega, a sua volta, alla varie fasi di vita della stessa;
- **le fasi di gestione della discarica** sono da enucleare, innanzitutto, dalla realtà fenomenologica della stessa (*conferimento, gestione, fase post operativa*), prima ancora che dalla disciplina giuridica;
- permangono degli **obblighi** in capo al soggetto-gestore in tutte tali fasi: -gestione-esercizio; -chiusura; -post operativa;- anche oltre.

In parole più chiare, il "gestore" rimane tale fino al termine della *vita reale e giuridica* della discarica. E ciò vale sia per la discarica autorizzata sia per quella non autorizzata.

Le fasi di vita della discarica (*scelta di un sito come destinatario dei rifiuti, accumulo di una quantità di rifiuti comportanti il degrado dell'area, successiva permanenza dei rifiuti con la loro potenzialità di inquinamento e di offesa ai beni protetti*), da un punto di vista giuridico sono individuate da disposizioni di legge che ricalcano la vita reale della discarica.

Dette fasi **possono essere gestite da un unico soggetto o da più soggetti**, e chi ha dato corso ad alcune di esse può non porre in essere le condotte relative alle altre fasi:

- se si succedono più soggetti, ognuno risponde solo di ciò che è direttamente responsabile;
- chi subentra nella gestione delle discarica assume su di sé gli obblighi relativi e, qualora siano stati commesse illecità da altri, dovrà farsi carico di realizzare ogni intervento necessario richiesto dalla legge e dalle autorità competenti;
- quanto detto sopra non significa, ovviamente, che egli possa essere chiamato a rispondere delle condotte anteriori cui non ha dato corso, così come non può rinvenirsi per colui che trasferisce la gestione una responsabilità per condotte poste in essere dal nuovo gestore che non si pongano in relazione con quanto avvenuto anteriormente.

Questione se la discarica sia da considerarsi "tenuta in esercizio" anche nella fase post-operativa

Fissati tali parametri di riferimento, va evidenziato che si è posto il problema se la **gestione post operativa** possa essere equiparata alla fase di **esercizio di una discarica**.

Sul punto, va subito detto che l'orientamento della S.C. si è evoluto nel tempo:



- la Cassazione a **Sezioni Unite penali n. 12753 del 5/10/1994**, intervenuta in vigenza del D.P.R. n. 915 del 1982, distingue tra la condotta di realizzazione della discarica e quella di gestione della stessa
- **sentenza n. 48402/2004** afferma che dagli allegati A e B al D.lgs n. 22 del 1997 deve ricavarsi che le attività di controllo successive alla chiusura della discarica non sono ricomprese "nelle autonome nozioni di smaltimento o recupero", conclusione che viene considerata ancora attuale dopo l'entrata in vigore del D.lgs n. 36 del 2003 in quanto la condotta materiale rilevante sarebbe soltanto quella attiva legata al "funzionamento" della discarica (*decisione pronunciata successivamente all'entrata in vigore del D.lgs 13 gennaio 2003, n.36 ma prima della entrata in vigore del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152*)
- Altra decisione si era espressa nel senso di equiparare la gestione post-operativa alla fase di esercizio della discarica²¹⁹ (*decisione pronunciata successivamente all'entrata in vigore del D.lgs 13 gennaio 2003, n.36 ma prima della entrata in vigore del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152*);
- da ultimo La Cassazione è andato in senso diverso²²⁰.

Anche per questa problematica è necessario un esame della attuale disciplina di settore, innanzitutto quella prevista dal D.lgs 13 gennaio 2003, n. 36 "attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti" da valutarsi anche in relazione alla precedente disciplina di cui al D.lgs n. 22/1997. Infatti, **la gestione post operativa di una discarica** -, era ricompresa nella nozione di gestione dei rifiuti introdotta dall'art. 6, comma primo, lett. d) del D.lgs n. 22 del 1997 che riconduce al concetto di "gestione dei rifiuti" anche "... il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura"²²¹. Si è detto che tale concetto è stato mantenuto con l'art.183 lettera n) TUA 152/2006. Anche con riferimento al D.lgs 36/2003 la gestione post operativa va valutata nel più ampio concetto di gestione di una discarica che, come detto, deve essere unitariamente considerato e comprende anche detta fase post operativa durante la quale il gestore deve rispettare gli obblighi imposti, fra gli altri, dall'art.13 e dall'art.14 ai fini della gestione post operativa e del ripristino ambientale. Inoltre, si è fatto rilevare che il D.lgs 36/2003 intende disciplinare l'intero *ciclo di vita della discarica*, come si rileva in maniera chiara dall'**art. 8 lett. f), g), h), i) ed l)**. Da tale norma si evince che il *ciclo di vita* si articola in più attività, come ritenuto dalla S.C.²²² la quale **ha individuato tre specifiche fasi**, tutte sottoposte ad autorizzazione controllo:

- *progettazione, preparazione e strutturazione del sito e degli impianti;*
- *gestione operativa, che si protrae fino alla chiusura*
- *gestione post-operativa e di ripristino ambientale.*

Tuttavia, la fase post-operativa, **non** può essere considerata di esercizio in quanto durante la stessa cessa il conferimento dei rifiuti e gli obblighi del gestore sono connessi alla salvaguardia

²¹⁹ Cass. sentenza 27.1.2004, n. 2662, riev. P.M. in proc. Zanoni, secondo le quali 'ormai la permanenza del reato di discarica abusiva verrà meno solo dopo dieci anni dalla cessazione dei conferimenti ovvero con l'ottenimento dell'autorizzazione o la rimozione dei rifiuti', sentenza richiamata sul punto da Sez. 3, n.22826 del 27/3/2007, P.G. e p.c. in proc. Attese e altri richiamata sul punto da Sez. 3, n.22826 del 27/3/2007, P.G. e p.c. in proc. Attese e altri.

²²⁰ Cass. Pen. sez.3' n. 54523/2016

²²¹ Sez. 3, n. 48402 del 5 11/11/2004, Rigon, Rv 230794

²²² Cass. Pen. sez 3' n. 32797 del 18/3/2013, Rubegni, Rv 256663 e Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 54523 del 14/06/2016 Cc. -dep. 22/12/2016 - Rv.268582



ambientale. In sostanza, terminata l'attività di accumulo del materiale, quest'ultimo conserva una sua pericolosità e, quindi, in relazione alla prevenzione di tali pericoli (*ed al successivo ripristino*) è necessario porre in essere ulteriori condotte. La distinzione fra le fasi non ha rilievo agli effetti penali in quanto è sanzionata sia la realizzazione che la gestione poiché, per quanto detto, la fase post-operativa si colloca nel concetto di gestione di rifiuti.

Qualora il legislatore avesse inteso far aver termine ogni responsabilità del gestore nel momento in cui, terminati i conferimenti, vengono meno ulteriori accumuli e la discarica si stabilizza e assume le proprie caratteristiche definitive, avrebbe fatto coincidere con tale momento la rilevanza dei fatti e delle condotte e ritenuto non necessitante di autorizzazione o prescrizioni quanto avviene in epoca successiva. In linea teorica i legislatori, comunitario e nazionale, avrebbero potuto ritenere che, progettata regolarmente e regolarmente gestita, la discarica meritasse attenzione e disciplina solo fino al momento in cui era "in esercizio" vale dire fino a quando riceveva nuovi conferimenti di rifiuti. In tal caso si sarebbe operata una scelta in virtù della quale da tale momento in poi, venuti meno i conferimenti, non vi erano più fatti storici e condotte attive rilevanti per l'ordinamento.

I legislatori, comunitario e nazionale, hanno operato una scelta diversa. La "gestione" organizzata di rifiuti che assume dimensioni quantitative, presenza temporale e caratteristiche proprie rilevanti non si esaurisce nella fase di raccolta, movimentazione e deposito, ma ricomprende anche le successive attività di controllo che sono necessarie per evitare pericoli e offese ai beni protetti.

La SC afferma che questa impostazione è l'unica coerente coi principi di prudenza e prevenzione che, quindi, giustifica l'imposizione di obblighi al gestore anche dopo la fase attiva di conferimento perché la discarica rimane attiva sul piano fenomenologico anche dopo l'ultimo sversamento (*i rifiuti non sono prodotti statici e immutabili nel tempo, e rendono la discarica un luogo potenzialmente in evoluzione, con rilascio di gas e componenti chimici, con progressivo interscambio fra prodotti depositati e ambiente circostante, con potenziale moltiplicazione dell'impatto col passare del tempo*).

Gli obblighi del gestore nella fase post-operativa. Quindi, come detto, attualmente la gestione post operativa, pur caratterizzata da una sua specificità, va valutata nel più ampio concetto di gestione della discarica (*il quale deve essere unitariamente considerato*). Ne consegue che gli obblighi e la responsabilità del gestore non terminano nella fase post-conferimento e permangono sino al completamento delle procedure di chiusura previste dalla legge. Deve ritenersi che *tale responsabilità può insorgere anche solo durante la fase di post gestione*, pur in presenza di una regolare condotta sino al termine del conferimento, laddove in fase post-operativa vi siano condotte non autorizzate o irregolari. La responsabilità e gli obblighi cessano, quindi, alternativamente, con la regolare chiusura, con il venir meno della situazione di anti-giuridicità, con la rimozione dei rifiuti, con la bonifica dell'area, con il sequestro che sottrae al gestore la disponibilità dell'area²²³.

Circa il **fondamento di tale responsabilità**, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che l'omissione delle condotte di controllo e vigilanza successive alla cessazione dei conferimenti non sono rapportabili a un generico obbligo di eliminare le conseguenze dannose del reato già perfezionato e in sé esaurito, ma formano parte costitutiva del reato ex art. 51, comma 3 (ora 256, comma 3). In altri termini, se si considera come riferimento una discarica autorizzata, non è possibile sul piano giuridico valutare diversamente, ad esempio, la ricezione di rifiuti non inclusi nella autorizzazione (ivi compresa la mancata vigilanza sui materiali accettati in discarica) e l'omesso controllo della discarica nella fase post-operativa: entrambe le condotte sono ugualmente

²²³ sentenza n. 32797/2013, Sez. 3, n. 46931 del 09/10/2014, Cifaldi, Rv. 260873 e Cass. Sez. 3, Sentenza n. 54523 del 14/06/2016 Cc. -dep. 22/12/2016 - Rv.268582



integrative di una violazione penalmente rilevante con riguardo alla gestione della discarica. Ciò conduce ad escludere che quanto avviene successivamente all'ultimo conferimento sia estraneo alla fattispecie legale e costituisca solo un "effetto" del reato già esaurito, oppure che possa assumere rilievo esclusivamente quale elemento costitutivo di altro e diverso illecito, si tratta, in ogni caso, di fatto connesso alla illecita gestione dei rifiuti che, come detto, in relazione alla discarica, va considerata come fase unitaria, pur potendosi distinguere delle sotto-fasi nella sua gestione. Tale conclusione ha riguardo al gestore di una discarica autorizzata, ma analoga impostazione è applicabile a chi operi in modo radicalmente abusivo. L'obbligo di evitare i rischi connessi alla presenza dei rifiuti anche dopo la cessazione del conferimento è obbligo generale, che fa carico ad ogni gestore di non omettere le necessarie condotte di vigilanza e di segnalazione. È obbligo ricompreso all'interno della fattispecie ex art. 256, comma 3, attraverso il richiamo al concetto di discarica quale fissato e disciplinato dal D.lgs 13 gennaio 2003, n. 36, artt. 2 e di gestione dei rifiuti, come delineato dal D.lgs 152/2006. Sul tema si tornerà di seguito allorché si affronterà la questione della permanenza del reato, in questa sede si segnala che la Cassazione ha precisato che:

- il reato di cui all'art. 256 comma 3 non cessa una volta cessati i conferimenti illegali;
- la disciplina in tema di bonifiche contenuta nel D.lgs 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51 bis, e ora nel D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, art. 257, **non** si pone in diretta continuità con quella contenuta nel D.lgs n. 22 del 1997, art. 51 e nel D.lgs n. 152 del 2006, art. 256.
- il concetto di "degrado" dell'area che sta alla base della illiceità dell'accumulo di rifiuti integrante gli estremi della discarica non coincide con i concetti di "contaminazione" del sito e di "inquinamento".
- tale valutazione è giustificata dalla differenza dei piani su cui le disposizioni si muovono che non consentono di ricondurre la fase post-operativa della discarica all'interno della tematica della bonifica. Il che significa, che condotte in contrasto con l'art. 256 possono, ove ne sussistano i diversi presupposti, concorrere a integrare anche l'ipotesi ex art. 257, così come è possibile che fenomeni di contaminazione e inquinamento non siano collegati in concreto a violazioni della disciplina autorizzatoria.

La SC, nel procedere a tali affermazioni, ha effettuato una precisa ricognizione delle norme vigenti. **Circa la procedura di chiusura, l'art. 12** prevede che questa abbia luogo solo con l'esito positivo dell'ispezione conclusiva. Quindi aggiunge: *"L'esito dell'ispezione non comporta, in alcun caso, una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione. Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente"*.

Tale disposizione, poi, va coordinata con quanto disposto dall'**art. 13** con riferimento alla fase post-operativa.

Tale affermazione, come anticipato, trova conferma nell'**art. 2 lett. "o"** che considera "gestore" della discarica il soggetto *"responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa"*. Non meno rilevante la parte conclusiva della citata lettera o): *"tale soggetto può variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura della discarica"*, come confermato anche dall'art. 13 comma 4 in tema di responsabilità del gestore.



La Corte di Cassazione ha tratto argomento anche dalla inclusione della gestione post- operativa all'interno del progetto e dell'autorizzazione, ancorchè ciò si fondi su chiare ragioni economiche²²⁴. In virtù di tale disposto normativo, il giudice di legittimità ha ritenuto che **la fase post-operativa, i relativi controlli e precauzioni, e il ripristino ambientale costituiscono parte del ciclo di vita della discarica e sono oggetto della disciplina autorizzatoria, così che la violazione della relativa disciplina integra estremi di reato.**

Ma vi è di più. La S.C.²²⁵ ha affermato che il disposto dell'art. 13, comma 6 del D.lgs n. 36/2003, che fa obbligo al gestore di segnalare alle autorità "eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di sorveglianza e di controllo", **determina un obbligo che prescinde dalla precisa individuazione di livelli di inquinamento**²²⁶ e il gestore è tenuto a condotte di generale cautela e prevenzione che ha riguardo all'effettiva tutela dei beni ambiente e salute che possono risultare messi in pericolo o offesi anche nella ipotesi in cui siano state rispettate tutte le prescrizioni e poste in essere tutte le condotte richieste dalle autorità, obbligo che persiste per tutta la durata del ciclo della discarica²²⁷.

Discarica autorizzata- discarica abusiva²²⁸. Si è già detto che l'articolo 256, comma 3, nella attuale formulazione, punisce la *realizzazione e gestione* di discarica abusiva al di fuori dei casi sanzionati dall'art. 29-quattordicesimo, comma 1 del D.lgs 152/06, e che tale disposizione deve essere letta in correlazione con il D.lgs 13 gennaio 2003, n. 36, recante la «attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti».

La S.C. si è ripetutamente soffermata sul concetto di discarica abusiva, sotto la vigenza delle diverse normative, con l'intento di meglio definire le condotte sanzionate in assenza di indicazioni precise rinvenibili nella legge, esigenza maggiormente avvertita antecedentemente all'entrata in vigore del D.lgs 36/2003 il quale, come si è già detto, ha fornito utili indicazioni, quanto meno ai fini dell'individuazione delle discariche autorizzate. Secondo la S.C.:

- si ha **discarica abusiva**, secondo la sentenza delle Sezioni Unite n. 12753 del 5/10/1994, Zaccarelli, Rv. 199385, nella quale si precisava che la **realizzazione** «consiste nella

²²⁴ Secondo la SC il calcolo dei costi di gestione sarebbe incompleto se non venissero incluse le attività necessarie a custodire la discarica dopo la cessazione dei conferimenti e fino alla fine del suo ciclo vitale. Tale elemento concorra a ritenere esistente una coincidenza fra il ciclo vitale della discarica, intesa come dato fenomenologico, e la responsabilità in sede amministrativa e penale di chi la discarica ha realizzato e gestito. Questa conclusione non può essere messa in dubbio dalla previsione (art. 8, lett. m) secondo cui il calcolo dei costi deve considerare anche quelli 'stimati di chiusura, nonché quelli di gestione post-operativa per la durata di almeno trenta anni'; si tratta di disposizione generale che intende coprire anche le discariche aventi vita particolarmente lunga alla luce della tipologia di rifiuti conferiti e che la SC ritiene non possa costituire parametro generale per l'individuazione delle condotte rilevanti ai fini penali

²²⁵ Sez. 3, n. 40191 del 11/10/2007, Schembri, Rv 238055

²²⁶ Sez.3, n.40191 dell' 11/10 /2007

²²⁷ Cass.Sez. 3, *Sentenza n. 17903 del 16/06/2016 Ud. -dep. 10/04/2017 - Rv.269626* -In tema di rifiuti, la previsione di cui all'art. 10, comma secondo, lett. l), D.Lgs. n. 36 del 2003, secondo cui il gestore di una discarica autorizzata deve presentare alla Regione competente, 'almeno una volta all'anno', una relazione in merito ai tipi ed ai quantitativi di rifiuti smaltiti, ai risultati del programma di sorveglianza ed ai controlli effettuati relativi sia alla fase operativa che alla fase post-operativa, comporta che, ove il gestore ritenga di optare per la possibilità di presentare una sola relazione annuale e ciò non sia già avvenuto nel corso dell'anno di riferimento, detta presentazione non può essere differita oltre la data del 31 dicembre dell'anno in questione, pena la definitiva omissione della possibilità di adempiere tempestivamente all'obbligo prescritto e la conseguente integrazione del reato di previsto dall'art. 256, comma quarto, del D.Lgs. n. 152 del 2006.

²²⁸ Cass.Sez. 3, *Sentenza n. 18399 del 16/03/2017 Ud. -dep. 11/04/2017 - Rv.269915*

Cass.Sez. 3, n. 42719 del 10/9/2015, non massimata

Cass.Sez. 3, n. 42720 del 10/9/2015,, non massimata



*destinazione e allestimento a discarica di una data area, con la effettuazione, di norma, delle opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione, ecc.», mentre **la gestione** «presuppone l'apprestamento di un'area per raccogliervi i rifiuti e consiste, nell'attivazione di una organizzazione, articolata o rudimentale non importa, di persone, cose e/o macchine (come, ad esempio, quelle per il compattamento dei rifiuti) diretta al funzionamento della discarica».*

- si ha discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato²²⁹. Si aggiungeva che la discarica abusiva dovrebbe una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata:
 - accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata;
 - eterogeneità dell'ammasso dei materiali;
 - definitività del loro abbandono;
 - degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione.
- il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, *anche se collocata all'interno dello stabilimento produttivo*²³⁰.
- il reato di discarica abusiva può configurarsi anche mediante un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio²³¹;
- la differenza tra la di discarica abusive e quelle di abbandono di rifiuti, si rilevano nella natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale o organizzata, di discarica²³² e si affermava il seguente principio di diritto: *è la mera occasionalità che differenzia l'abbandono dalla discarica e tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono. Diversamente, la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco.*
- Partendo dalla distinzione fra discarica abusiva e abbandono, per la configurabilità del reato di realizzazione di discarica abusive non è necessario che siano state realizzate opere finalizzate al suo funzionamento perchè ciò restringerebbe irragionevolmente

²²⁹ Cass.Sez. 3, n. 47501 del 13/11/2013, Caminotto, Rv. 257996; Cass.Sez. 3, n. 27296 del 12/5/2004, Micheletti, Rv. 22906

²³⁰ Cass.Sez. 3, n. 41351 del 18/9/2008, Fulgori, Rv. 241533; Cass.Sez. 3, n. 2485 del 9/10/2007-dep. 2008), Marchi, non massimata sul punto

²³¹ Sez. 3, n. 163 del 4/11/1994 -dep. 1995, Zagni, Rv. 200961 non massimata sul punto

²³² Cass. sez. 3, n. 25463 del 15/4/2004, P.M. in proc. Bono, Rv. 228689



l'ambito di applicabilità della disposizione che sanziona tale condotta in tutti quei casi in cui nessuna opera sia necessaria presentando il sito tutte le caratteristiche per essere utilizzato quale ricettacolo di rifiuti.

In tal senso evidenzia che anche il testo della legge sembra tenere presente il risultato della condotta, dunque la "realizzazione" (o la "gestione") della discarica e non anche le attività che ad essa preludono, le quali non sempre sono necessarie;

- si ha **discarica abusiva** tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato²³³;
- laddove vi sia una autorizzazione per la gestione dei rifiuti, si può configurare il reato di **discarica abusiva** in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, anche se collocata all'interno dello stabilimento produttivo²³⁴.

Dunque, secondo il concetto che ne era stato delineato nella giurisprudenza penale, la discarica abusiva dovrebbe presentare, in genere, una o più tra le seguenti caratteristiche, la cui presenza costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata:

- accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata;
- eterogeneità dell'ammasso dei materiali;
- definitività del loro abbandono;
- degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione.

La distinzione fra discarica autorizzata e discarica abusiva ha rilievo anche ai fini sanzionatori.

Già l'art. 256 TUA nella sua originaria formulazione conteneva con chiarezza la distinzione fra le condotte di gestione dei rifiuti poste in essere senza autorizzazione, iscrizione o comunicazione alle autorità (commi 1, 2 e 3) e le condotte poste in essere in violazione dei requisiti di legge o in violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione (comma 4), con diverso trattamento sanzionatorio.

Successivamente:

- l'art. 256 TUA è stato poi modificato dal D.lgs 46/2014 con l'art. 11, comma 3, lettera a) e lettera b);
- fu introdotto l'articolo 29-quattordicesimo (*testo in vigore dall'11.4.2014, come modificato da art. 7, comma 13 Il D.LGS 46*).

In virtù di dette modifiche normative, deve ritenersi che, in materia di discariche, si applicano le sanzioni di cui all'art.29 quattordicesimo in caso di svolgimento di attività per le quali è prevista l'AIA –o questa sia stata sospesa o revocata-, mentre nelle altre ipotesi trova applicazione l'art.256²³⁵.

²³³ Cas.Sez. 3, n. 47501 del 13/11/2013, Caminotto, Rv. 257996; Sez. 3, n. 27296 del 12/5/2004, Micheletti, Rv. 229062)

²³⁴ Cass. Sez. 3, n. 41351 del 18/9/2008, Fulgori, Rv.241533; Sez. 3, n. 2485 del 9/10/2007, dep. 2008, Marchi, non massimata sul punto

²³⁵ come affermato dalla Cassazione Sez. 3, Sentenza n. 39781 del 13/04/2016 Ud. -dep. 26/09/2016 - Rv. 268236 l'art. 256, comma 3, sanziona la realizzazione e la gestione di discarica abusiva, al di fuori dei casi sanzionati dall'art. 29-quattordicesimo, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006



Ulteriore effetto di tale assetto normativo è stato quello di ritenere depenalizzate alcune condotte²³⁶ in quanto a seguito delle modifiche apportate all'art. 29 quattordices del D.lgs 3 aprile 2006, n. 156, dal D.lgs 4 marzo 2014, n. 46 la condotta di chi, essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), non ne osserva le prescrizioni, costituisce illecito amministrativo ai sensi del comma 2²³⁷, quando attiene a violazioni diverse da quelle previste dai commi terzo²³⁸ e quarto²³⁹ della medesima disposizione.

| | |
|--|---|
| <p align="center">Articolo 29-quattordices Sanzioni. <i>(testo in vigore dal 10.4.2014)</i></p> <p>1. Chiunque esercita una delle attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda senza essere in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale, o dopo che la stessa sia stata sospesa o revocata e' punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro. Nel caso in cui l'esercizio non autorizzato comporti lo scarico di sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza, ovvero la raccolta, o il trasporto, o il recupero, o lo smaltimento di rifiuti pericolosi, nonche' nel caso in cui l'esercizio sia effettuato dopo l'ordine di chiusura dell'installazione, la pena e' quella dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro. Se l'esercizio non autorizzato riguarda una discarica, alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale e' realizzata la discarica abusiva, se di proprieta' dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.</p> <p>2. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorita' competente.</p> <p>3. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorita' competente nel caso in cui l'inosservanza: a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-decies, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia</p> | <p align="center">ART. 256 attività di gestione di rifiuti non autorizzata <i>(In grassetto le modifiche in vigore dal 10.4.2014)</i></p> <p>1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 e' punito:</p> <p>a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;</p> <p>b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.</p> <p>2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.</p> <p>3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata e' punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduecento se la</p> |
|--|---|

²³⁶ Cass.Sez. 3, *Sentenza n. 14741 del 11/02/2016 Ud. -dep. 11/04/2016 - Rv. 266397*

²³⁷ art. 29-quattordices, comma 2 come modificato dal D.Lgs. n. 46 del 2014, prevede la sola sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 Euro a 15.000 Euro 'Salvo che il fatto costituisca reato', nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente.

²³⁸ art. 29-quattordices, comma 3. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorita' competente nel caso in cui l'inosservanza: a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-decies, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entita', fissati nell'autorizzazione stessa; b) sia relativa alla gestione di rifiuti; c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa.

²³⁹ art. 29-quattordices, comma 4. Nei casi previsti al comma 3 e salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, si applica la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro e la pena dell'arresto fino a due anni qualora l'inosservanza sia relativa: a) alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati; b) allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza; c) a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualita' dell'aria previsti dalla vigente normativa; d) all'utilizzo di combustibili non autorizzati.

contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa; b sia relativa alla gestione di rifiuti; c sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa.

4. Nei casi previsti al comma 3 e salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro e la pena dell'arresto fino a due anni qualora l'inosservanza sia relativa: a alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati; b allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza; c a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa; d all'utilizzo di combustibili non autorizzati.

5. Chiunque sottopone una installazione ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro.

6. Ferma restando l'applicazione del comma 3, nel caso in cui per l'esercizio dell'impianto modificato è necessario l'aggiornamento del provvedimento autorizzativo, colui il quale sottopone una installazione ad una modifica non sostanziale senza aver effettuato le previste comunicazioni o senza avere atteso il termine di cui all'articolo 29-nonies, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro..

7. È punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 52.000 euro il gestore che omette di trasmettere all'autorità competente la comunicazione prevista all'articolo 29-decies, comma 1, nonché il gestore che omette di effettuare le comunicazioni di cui all'articolo 29-undecies, comma 1, nei termini di cui al comma 3 del medesimo articolo 29-undecies.

8. È punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 euro a 11.000 euro il gestore che omette di comunicare all'autorità competente, all'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-decies, comma 3, e ai comuni interessati i dati relativi alle misurazioni delle emissioni di cui all'articolo 29-decies, comma 2. Nel caso in cui il mancato adempimento riguardi informazioni inerenti la gestione di rifiuti pericolosi la sanzione amministrativa pecuniaria è sestuplicata. La sanzione amministrativa pecuniaria è ridotta ad un decimo se il gestore effettua tali comunicazioni con un ritardo minore di 60 giorni ovvero le effettua formalmente incomplete o inesatte ma, comunque, con tutti gli elementi informativi essenziali a caratterizzare i dati di esercizio dell'impianto.

9. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale a chi nell'effettuare le comunicazioni di cui al comma 8 fornisce dati falsificati o alterati.

10. È punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 26.000 euro il gestore che, senza giustificato e documentato motivo, omette di presentare, nel termine stabilito dall'autorità competente, la documentazione integrativa prevista all'articolo 29-quater, comma 8, o la documentazione ad altro titolo richiesta dall'autorità competente per perfezionare un'istanza del gestore o per consentire l'avvio di un procedimento di riesame.

11. Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

12. Le sanzioni sono irrogate dal prefetto per gli impianti di competenza statale e dall'autorità competente per gli altri impianti.

13. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale, per le violazioni previste dal presente decreto, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato. I soli proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 2, al comma 6, al comma 7, limitatamente alla violazione dell'articolo 29-undecies, comma 1, e al comma 10, con esclusione della violazione di cui all'articolo 29-quater, comma 8, del presente articolo, nonché di cui all'articolo 29-octies, commi 5 e 5-ter, sono successivamente riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sono destinati a potenziare le ispezioni ambientali straordinarie previste dal presente decreto, in particolare

discarica e' destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale e' realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del comparsa al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà 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.

5. Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b.

6. Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b, è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro per i quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti.

7. Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli 231, commi 7, 8 e 9, 233, commi 12 e 13, e 234, comma 14, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro.

8. I soggetti di cui agli articoli 233, 234, 235 e 236 che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da ottomila euro a quarantacinquemila euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 234, comma 2, le sanzioni di cui al presente comma non sono applicabili ai soggetti di cui al medesimo articolo 234. 9 Le sanzioni di cui al comma 8 sono ridotte della metà nel caso di adesione effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine per adempiere agli obblighi di partecipazione previsti dagli articoli 233, 234, 235 e 236.

all'articolo 29-decies, comma 4, nonché le ispezioni finalizzate a verificare il rispetto degli obblighi ambientali per impianti ancora privi di autorizzazione.
14. Per gli impianti autorizzati ai sensi della Parte Seconda, dalla data della prima comunicazione di cui all'articolo 29-decies, comma 1, non si applicano le sanzioni, previste da norme di settore o speciali, relative a fattispecie oggetto del presente articolo, a meno che esse non configurino anche un più grave reato.

La permanenza del reato di gestione abusiva di discarica. Il tema della permanenza del reato di costituzione e gestione di discarica abusiva è stato oggetto di plurimi interventi del legislatore nonché di grande attenzione da parte degli studiosi e della giurisprudenza.

Le differenze concettuali fra le condotte che riguardano la realizzazione e la gestione della discarica abusiva si riflettono sulla individuazione del **momento consumativo del reato**, atteso che, secondo quanto precisato dalle Sezioni Unite, la realizzazione di una discarica "per la sua struttura, ricorda da vicino il reato di costruzione abusiva, che è permanente fino all'ultimazione dell'opera. Dopodiché diventa ad effetti permanenti"; la gestione, invece, "è permanente per tutto il tempo in cui l'organizzazione è presente e attiva".

Si pone il problema della individuazione del momento in cui per i reati connessi alla gestione abusiva della discarica cessa la permanenza. Il nuovo concetto di "gestione dei rifiuti", e quanto si è detto sopra in materia di unitarietà del concetto di gestione della discarica pur potendosi distinguere nelle sottofasi, porta ad escludere che i reati di gestione delle discariche abusive terminano con l'ultimo conferimento e che a questo momento debba farsi riferimento come momento di cessazione della permanenza del reato, in quanto bisogna determinare in concreto quando tale cessazione abbia avuto luogo e sia cessata l'antigiuridicità²⁴⁰. In questo caso hanno trovato applicazione i principi generali in tema di reato permanente, in relazione alla realtà del singolo caso e il reato ha termine:

- in primo luogo, con il cessare della situazione di antigiuridicità, sia mediante la richiesta e l'ottenimento dell'autorizzazione prevista dalla legge, sia mediante la rimozione dei rifiuti e il superamento dello stato di degrado dell'area, sia con l'avvio delle procedure di bonifica (in ciò ricompresa la rimozione dei rifiuti) in caso di inquinamento conseguente alla gestione della discarica;
- in secondo luogo, la permanenza può aver termine con il sequestro dell'area che fa venire meno la disponibilità della stessa in capo al gestore e la impossibilità per costui di compiere ulteriori attività, ferma restando la facoltà del gestore di chiedere e ottenere la restituzione al fine di rimuovere i rifiuti e provvedere a ogni altro intervento ripristinatorio²⁴¹;
- ove tutto questo non avvenga, la permanenza si conclude con la pronuncia della sentenza di primo grado²⁴².

Deve ritenersi che siano al di fuori del concetto di permanenza del reato:

- le condotte in violazione dell' **art. 13, comma 6 D.lgd 36/2003** che fa "obbligo al gestore di segnalare alle autorità "eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di sorveglianza e di controllo". Si è ritenuto ciò

²⁴⁰ Vadas Cass. Sez. 3, 32797/2013, la quale ritiene che la cessazione della antigiuridicità avvenga, alternativamente, con il rilascio dell'autorizzazione, la rimozione dei rifiuti, la bonifica dell'area, il sequestro, la sentenza di primo grado

²⁴¹ sul punto si rinvia all'ampia motivazione di Sez.3, n.22826 del 27/3/2007, P.G. e p.c, in proc. Artese e altri

²⁴² per tutte, Sez.3, n. 40850 del 21/10/2010, Gramegna e altro; n.6098/2008, ud. 19/12/2007, Sarra e altro



perché tale obbligo prescinde dall'esistenza di accertati livelli di inquinamento ed è connesso al generale obbligo di prevenzione. Effetti negativi possono aversi, infatti, anche a seguito di circostanze che danno luogo a immissioni fastidiose o nocive, a sversamenti momentanei e modesti, e ad accadimenti simili che non comportano rischi di contaminazione in senso tecnico.

- la **disciplina degli interventi di bonifica** (D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, art. 239 e ss.) che non si pone in diretto collegamento con il concetto di discarica, gestione di discarica, gestione post-operativa. Ciò in quanto una discarica autorizzata e gestita secondo le prescrizioni non dovrebbe condurre alla contaminazione del sito nei termini previsti dagli artt. 239 e ss. citati. Invece, si è ritenuto che le disposizioni in tema di bonifica hanno riferimento a tutte le ipotesi di contaminazione, qualunque ne sia la causa, e introducono una nuova "filosofia": l'art. 240 TUA ha introdotto i concetti di "*concentrazione soglia di contaminazione (CSC)*" e di "*concentrazione soglia di rischio (CSR)*" e collegato a quest'ultimo l'avvio della procedura di caratterizzazione del sito volta a verificare se i valori soglia di rischio sono superati e si versa, o meno, in ipotesi di contaminazione effettiva del sito. La circostanza che l'intervento di bonifica ha come finalità la riduzione dei danni e la rimozione delle situazioni inquinanti emerge con evidenza dalla disposizione contenuta nell'art. 245, che fa obbligo di segnalazione e di attivazione anche a coloro che vengono qualificati "interessati non responsabili". Da ciò si è desunto che detta procedura di bonifica non è direttamente connessa all'esistenza di un illecito e dalla individuazione di un responsabile²⁴³.

Va poi ricordato che il D.lgs 321/2001 prevede la responsabilità delle persone giuridiche per una serie di reati ambientali²⁴⁴ e, nel caso della gestione dei rifiuti, trovano applicazione gli ordinari criteri di imputazione di tale tipologia di reati.

²⁴³ art. 245, comma 2: '*Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242..*'

²⁴⁴ Art. 25-undecies (Reati ambientali) introdotto con d.lvo 121/2011 e modificato con l. 68/2015

1. In relazione alla commissione dei reati previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: ((a) per la violazione dell'articolo 452-bis, la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote; b) per la violazione dell'articolo 452-quater, la sanzione pecuniaria da quattrocento a ottocento quote; c) per la violazione dell'articolo 452-quinquies, la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote; d) per i delitti associativi aggravati ai sensi dell'articolo 452-octies, la sanzione pecuniaria da trecento a mille quote; e) per il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività ai sensi dell'articolo 452-sexies, la sanzione pecuniaria da duecentocinquanta a seicento quote; f) per la violazione dell'articolo 727-bis, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; g) per la violazione dell'articolo 733-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote)). ((1-bis. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 1, lettere a) e b), del presente articolo, si applicano, oltre alle sanzioni pecuniarie ivi previste, le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, per un periodo non superiore a un anno per il delitto di cui alla citata lettera a))).

2. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i reati di cui all'articolo 137: 1) per la violazione dei commi 3, 5, primo periodo, e 13, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote. b) per i reati di cui all'articolo 256: 1) per la violazione dei commi 1, lettera a), e 6, primo periodo, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione dei commi 1, lettera b), 3, primo periodo, e 5, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; 3) per la violazione del comma 3, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote; c) per i reati di cui all'articolo 257: 1) per la violazione del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione del comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; d) per la violazione dell'articolo 258, comma 4, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; e) per la violazione dell'articolo 259, comma 1, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; f) per il delitto di cui all'articolo 260, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2; g) per la violazione dell'articolo 260-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote nel caso previsto dai commi 6, 7, secondo e terzo periodo, e 8, primo periodo, e la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote nel caso previsto dal comma 8, secondo periodo; h) per la violazione dell'articolo 279, comma 5, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote.



4)-La gestione dei rifiuti e il fallimento

Può accadere che imprese fallite siano coinvolte, a vario titolo, nella gestione dei rifiuti. Tale situazione ha determinato l'insorgere del tema della **responsabilità e degli obblighi del curatore fallimentare** nella gestione dei rifiuti, argomento molto dibattuto sia in dottrina che in giurisprudenza, con il susseguirsi di orientamenti diversi. Il problema ha delle sue specificità in quanto *il fallimento* è un istituto giuridico particolare, connotato dalle molteplici funzioni e attività di cui si occupa il curatore nel corso dell'attività di apprensione dei beni del fallito, prima, e, poi, della loro successiva custodia e vendita.

Preliminarmente, **va delineata almeno per sommi capi la figura del Curatore Fallimentare**, che svolge un ruolo di primo piano nella gestione della procedura fallimentare. Le più recenti riforme ne hanno rafforzato poteri e responsabilità quale "amministratore" della procedura fallimentare ove opera anche come *ausiliario* del giudice del fallimento. In tale attività:

- non può considerarsi un rappresentante, o un sostituto del fallito, né del ceto creditorio;
- l'ordinamento non prevede un suo generale ruolo di subentro nella situazione giuridica del fallito;
- la sua attività di ausiliario del Giudice del Fallimento è improntata all'imparzialità nei confronti sia del fallito che della massa dei creditori.

Inoltre, è stato rilevato che il fallimento (ed il curatore) non possono considerarsi successore dell'impresa fallita perché:

- l'impresa conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, perdendone tuttavia la facoltà di disposizione (*art. 42 e 44 della Legge Fallimentare*);
- il curatore, per conto del fallimento, non acquista la proprietà dei beni del fallito, limitandosi ad amministrarli, anche con facoltà di disporre, sulla base non già di un diritto di proprietà, ma per l'esercizio del *munus publicum* di cui sono investiti gli organi della procedura fallimentare (*art. 31 L.F.*) e, comunque, sotto il controllo del giudice.

E' stato, poi, evidenziato che:

3. In relazione alla commissione dei reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per la violazione degli articoli 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 6, comma 4, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; b) per la violazione dell'articolo 1, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; c) per i reati del codice penale richiamati dall'articolo 3-bis, comma 1, della medesima legge n. 150 del 1992, rispettivamente: 1) la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui e' prevista la pena non superiore nel massimo ad un anno di reclusione; 2) la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui e' prevista la pena non superiore nel massimo a due anni di reclusione; 3) la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote, in caso di commissione di reati per cui e' prevista la pena non superiore nel massimo a tre anni di reclusione; 4) la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, in caso di commissione di reati per cui e' prevista la pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione.

4. In relazione alla commissione dei reati previsti dall'articolo 3, comma 6, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

5. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per il reato di cui all'articolo 9, comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; b) per i reati di cui agli articoli 8, comma 1, e 9, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; c) per il reato di cui all'articolo 8, comma 2, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

6. Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della meta' nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 2, lettere a), n. 2), b), n. 3), e f), e al comma 5, lettere b) e c), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per una durata non superiore a sei mesi.

8. Se l'ente o una sua unita' organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attivita' ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.



- le finalità del curatore nella gestione del patrimonio del fallito è finalizzata alla liquidazione dell'attivo ed alla soddisfazione del ceto creditorio;
- conseguentemente il curatore non è chiamato all'adempimento né degli obblighi originariamente insorti in capo all'imprenditore (poi dichiarato fallito) e pendenti al momento dell'insorgere della procedura concorsuale né degli obblighi non adempiuti a causa dell'inizio della procedura concorsuale, anche se gli stessi determinino obblighi da adempiere in un momento in cui è iniziata la procedura fallimentare.

Infine:

- poiché il curatore può continuare l'esercizio d'impresa, si pone il problema delle responsabilità che gravano sullo stesso per le iniziative che assume, o non assume, in questa fase.

Dopo aver premesso per sommi capi la specificità della figura del curatore fallimentare, vengono in rilievo gli aspetti di rilievo in questa sede, e, in tale contesto è necessario tener conto del quadro normativo connesso alla gestione dei rifiuti in quanto, in via generale, in questa materia la **responsabilità del curatore**, può acquistare rilievo principalmente in relazione a:

- **art. 183 TUA lett. f, produttore dei rifiuti** «il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)» e,
- **art.183 TUA, lett. h, detentore dei rifiuti**«il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso».
- **art. 188, 1° co. TUA**, che sancisce l'obbligo del produttore o detentore di rifiuti di provvedere al loro trattamento, ovvero alla loro consegna a soggetto a ciò abilitato
- **art. 192 TUA**, che vieta l'abbandono dei rifiuti, obbligando il trasgressore al loro smaltimento ed al ripristino dello stato dei luoghi, in solido, a determinate condizioni, con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali sull'area interessata all'abbandono e, nel caso di illecito imputabile ai rappresentanti di persona giuridica, in solido con coloro che siano subentrati nei diritti della stessa *ex* D.LGS 08/06/2001, n. 231 (dettato in materia di responsabilità delle persone giuridiche).
- **artt. 255 e 256 TUA**, i quali sanzionano penalmente sia l'abbandono di rifiuti, che la realizzazione di discariche abusive.

La giurisprudenza amministrativa, penale e civile. Circa la responsabilità del curatore fallimentare, la giurisprudenza, nelle sue varie declinazioni, civile-amministrativa-penale, si è più volte pronunciata, con orientamenti contrastanti, in ordine:

- alla qualifica che assume con riferimento alla normativa riguardante i rifiuti;
- alla sussistenza di eventuali suoi obblighi in materia, distinguendo quella connessa a fatti imputabili all'impresa fallita da quella riferibile a condotte direttamente attribuibili direttamente al curatore.

In tali ambiti, le questioni che si sono poste sono le seguenti:

- se, e quando, può essere ritenuto *detentore* o *altro detentore* dei rifiuti;
- se, e quando, il curatore del fallimento può essere considerato produttore di rifiuti;
- se le suddette responsabilità sussistono anche a prescindere da condotte specificamente poste in essere dal curatore del fallimento (*che qualificherebbero il curatore quale produttore iniziale dei rifiuti per una sorta di successione- responsabilità da posizione*), e, quindi, se il curatore può essere chiamato a rispondere di abbandono di rifiuti prodotti non da lui ma dal fallito (con le conseguenti sanzioni amministrative e penali e, quindi, se può



- qualificarsi quale successore del fallito;
- se, qualora rinviene rifiuti presso i locali dell'impresa nel corso delle attività di ricostruzione dell'attivo fallimentare, in conformità agli articoli 177 e 179, è obbligato al trattamento o a provvedere alla consegna degli stessi agli operatori di settore;
- se, quale soggetto eventualmente responsabile del trattamento dei rifiuti, può essere destinatario dell'obbligo ripristinatorio di cui all'art. 192 comma 3 TUA e di eventuali sanzioni amministrative di cui all'art. 255 TUA in tema di abbandono di rifiuti;
- se in caso di abbandono di rifiuti e del loro mancato trattamento incorre nelle sanzioni penali di cui all'art. 256 TUA;
- se può essere destinatario delle ordinanze sindacali ripristinatorie di cui all'art. 192, comma 3 D.lgs TUA, volte a dare attuazione all'obbligo di ripristino inadempito dall'imprenditore fallito.

Curatore quale avente causa. Può accadere che il curatore immesso nel possesso dell'impresa, si trovi al cospetto di una situazione di abbandono di rifiuti. A questo punto, ci si deve chiedere se il curatore risponde delle conseguenze di tali condotte quale soggetto "**subentrante**". In via generale, rileverebbe l'art. 192 TUA che, al 3^o comma, sancisce il divieto di abbandono di rifiuti e l'obbligo per il trasgressore di provvedere alla rimozione di essi ed al ripristino dei luoghi e, **nei casi in cui il trasgressore sia una persona giuridica o un suo rappresentante**, al 4^o comma estende tale obbligo *anche ai soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa*, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

Un orientamento della giurisprudenza aveva escluso l'obbligo del curatore fallimentare di rimuovere i rifiuti abbandonati dal fallito, affermando una **netta separazione** tra la figura dell'impresa e quella del curatore subentrante. Tale separazione avrebbe fondamento sia nel principio «*chi inquina paga*», sia nella natura propria della curatela fallimentare, per la quale non è previsto alcun obbligo generale di subentro nelle situazioni giuridiche passive di cui era onerato il fallito. Fu, quindi, chiarito che il soggetto tenuto a ovviare a situazioni di inquinamento e di potenziale -e concreto- pericolo per la salute pubblica e l'ambiente:

- non poteva individuarsi nel curatore fallimentare, almeno nel caso in cui la curatela fosse stata aperta dopo il termine dell'attività produttiva; esclude che nei confronti della curatela Fallimentare possa ravvisarsi un fenomeno successorio, che potrebbe far scattare il meccanismo estensivo di responsabilità previsto dall'art. 194 del codice dell'ambiente, della legittimazione passiva rispetto agli obblighi di ripristino che l'articolo stesso pone in prima battuta a carico del responsabile e del proprietario versante in dolo o colpa²⁴⁵;
- il Consiglio di Stato**²⁴⁶ ha affermato il curatore **non** può essere considerato quale **avente causa dal fallito** ove l'attività di produzione di rifiuti è connessa all'esercizio di una attività

²⁴⁵ Consiglio di Stato Sez. V 3765/2009
Consiglio di Stato Sez V 3885/2009
Tar Lombardia, Milano, sentenza 1/2016

²⁴⁶ Consiglio di Stato, sez. 30 giugno 2014, n. 3274) *esclude la legittimazione passiva del curatore fallimentare (non autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita) con riferimento ad ordinanze sindacali che impongono la rimozione, l'avvio a recupero o smaltimento di rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi in quanto:*

A) «*il fallimento non può essere reputato un subentrante, ossia un successore, dell'impresa sottoposta alla procedura fallimentare. La società dichiarata fallita, invero, conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio... e correlativamente il fallimento non acquista la titolarità dei suoi beni, ma ne è solo un amministratore con facoltà di disposizione, laddove quest'ultima riposa non sulla titolarità dei relativi diritti ma, a guisa di legittimazione straordinaria, sul munus pubblico*



imprenditoriale di stoccaggio finalizzato al recupero (messa in riserva), trattamento e smaltimento che era propria della società fallita e non viene proseguita dalla curatela, quest'ultima non può ritenersi responsabile. Pertanto, esclude la responsabilità del curatore del fallimento sia quale soggetto obbligato allo smaltimento dei rifiuti prodotti dal fallito, né quale destinatario degli *obblighi ripristinatori* di cui all'art. 192, comma 3, TUA sia perché il curatore non è né l'autore della condotta di abbandono incontrollato dei rifiuti, né l'avente causa a titolo universale del soggetto inquinatore, in quanto la società dichiarata fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, attribuendosi la sola facoltà di disposizione al curatore;

- nello stesso senso si era pronunciata la Suprema Corte con la sentenza Cass. Civ., Sez. I, 23/06/1980, n. 3926 secondo la quale «*il fatto che alla curatela sia affidata l'amministrazione del patrimonio del fallito, per fini conservativi predisposti alla liquidazione dell'attivo ed alla soddisfazione paritetica dei creditori, non comporta affatto che sul curatore incomba l'adempimento di obblighi facenti carico originariamente all'imprenditore, ancorché relativi a rapporti tuttavia pendenti all'inizio della procedura concorsuale*»; e ciò in quanto «*il curatore, nell'espletamento della pubblica funzione, non si pone come successore o sostituto necessario del fallito*». Dunque, in tali casi si è **esclusa una responsabilità del curatore del fallimento quale soggetto obbligato allo smaltimento dei rifiuti prodotti dal fallito**
- il potere del curatore di disporre dei beni fallimentari (*secondo le particolari regole della procedura concorsuale e sotto il controllo del giudice delegato*) non comporta il dovere di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti;
la curatela fallimentare non subentra negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità dell'imprenditore fallito a meno che non vi sia una prosecuzione nell'attività in quanto, in caso contrario, si determinerebbe un sovvertimento del principio "chi inquina paga" (*chi provoca un inquinamento ha l'obbligo di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione*) e, ove si ammettesse il "trasferimento" della responsabilità dall'imprenditore fallito al curatore, i costi di intervento ricadrebbero sulla massa

rivestito dagli organi della procedura (art. 31 R.D. n. 267/1942). Il curatore ha l'amministrazione del patrimonio fallimentare e compie tutte le operazioni della procedura sotto la vigilanza del giudice delegato e del comitato dei creditori, nell'ambito delle funzioni ad esso attribuite»;

B) «*il fatto che alla curatela sia affidata l'amministrazione del patrimonio del fallito, per fini conservativi predisposti alla liquidazione dell'attivo ed alla soddisfazione paritetica dei creditori, non comporta affatto che sul curatore incomba l'adempimento di obblighi facenti carico originariamente all'imprenditore, ancorché relativi a rapporti tuttavia pendenti all'inizio della procedura concorsuale. Al curatore competono gli adempimenti che la legge (sia esso il R.D. 16.3.1942 n. 267, siano esse leggi speciali) gli attribuisce e tra essi non è ravvisabile alcun obbligo generale di subentro nelle situazioni giuridiche passive di cui era onerato il fallito... poiché in linea generale, come ricordato, il curatore, nell'espletamento della pubblica funzione non si pone come successore o sostituto necessario del fallito, su di lui non incombono gli obblighi del fallito inadempiti volontariamente o per colpa, né quelli che lo stesso non sia stato in grado di adempiere a causa dell'inizio della procedura concorsuale*».

In tal senso anche:

T.A.R. Lombardia - Milano, 5 gennaio 2016
T.A.R. Campania – Salerno, 18 ottobre 2010
T.A.R. Calabria – Catanzaro 9 settembre 2010
T.A.R. Toscana – Firenze 8 gennaio 2010
T.A.R. Lombardia - Milano, 3 novembre 2014
TAR Firenze Sez. II 7 maggio 2014 n. 774;
TAR Firenze Sez. II 20 gennaio 2014 n. 118;
TAR Milano Sez. IV 5 agosto 2013 n. 2062



- fallimentare, quindi sui creditori, soggetti che non hanno alcun collegamento con l'inquinamento;
- la giurisprudenza amministrativa²⁴⁷ ha anche affermato che la qualifica di "subentrante" **deve essere negata** al curatore fallimentare in quanto la società dichiarata fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio: solo, ne perde la facoltà di disposizione, pur sotto pena di inefficacia solo relativa dei suoi atti, subendo la caratteristica vicenda dello spossessamento. Dunque, il Fallimento non acquista la titolarità dei suoi beni, ma ne è solo un amministratore con facoltà di disposizione, laddove quest'ultima riposa non sulla titolarità dei relativi diritti ma, in virtù di legittimazione straordinaria, sul *munus publicum* rivestito dagli organi della procedura. Il curatore del fallimento, pertanto, pur potendo subentrare in specifiche posizioni negoziali del fallito (cfr. l'art. 72 R.D. n. 267/1942), in via generale "non è rappresentante, né successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio per l'esercizio di poteri conferitigli dalla legge"²⁴⁸. Dunque, la curatela non può considerarsi nominalmente titolare della autorizzazione allo svolgimento dell'attività di gestione della discarica.
 - si è esclusa anche la **responsabilità omissiva**²⁴⁹, evidenziandosi l'assenza di una corresponsabilità in capo al fallimento in relazione alle condotte poste in essere dall'impresa fallita. Tale orientamento, formatosi con la previgente normativa (art.14 D.lgs 22/1997 cd Decreto Ronchi) riteneva che l'ordine di smaltimento avrebbe potuto essere legittimamente impartito solo acclarata la una responsabilità da illecito in capo al destinatario perchè, in linea di principio, i rifiuti prodotti dall'imprenditore fallito non costituiscono beni da acquisire alla procedura fallimentare e, quindi, non formano oggetto di apprensione da parte del curatore. Pertanto, "solo in caso di elementi indizianti la presenza di concorrenti profili di responsabilità, almeno colposa, in capo a proprietari o gestori (e, quindi, dei curatori fallimentari)" può ritenersi legittimo l'ordine di smaltimento.
 - si è affermato che **non** può ipotizzarsi nemmeno una **responsabilità di posizione** in quanto la curatela fallimentare non può divenire destinataria di ordinanze sindacali dirette alla tutela dell'ambiente, per effetto del precedente comportamento omissivo o commissivo dell'impresa fallita, non subentrando tale curatela negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità del fallito e non sussistendo, per tal via, alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti²⁵⁰. Si afferma che il Fallimento non acquista la titolarità dei suoi beni, ma ne è solo un amministratore con facoltà di disposizione. Tale facoltà di disposizione non si fonda sulla titolarità dei relativi diritti ma, in virtù di una legittimazione straordinaria, tipica della funzione pubblica della curatela. Ne consegue che

²⁴⁷ Fra le altre, decisione Tar Lombardia-Milano, 03/03/2017, n. 520

²⁴⁸ Cass. civ., Sez. I, 23/06/1980, n. 3926
Cass. civ., Sez. I, 14/09/1991, n. 9605

²⁴⁹ TAR Toscana, Sezione Seconda, 1° agosto 2001, n. 1318

²⁵⁰ così T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 3 marzo 2017, n. 520; si vedano anche Tribunale di Milano, Sezione fallimentare, 8 giugno 2017 e Cass. pen., Sez. III, 16 giugno 2016, n. 40318) e T.A.R. Emilia-Romagna (BO), Sez. II, sent. n. 644 del 3 ottobre 2017 (ud. del 6 settembre 2017)



va esclusa la responsabilità del curatore fallimentare per i comportamenti pregressi dell'impresa fallita in quanto la legge non prevede alcuna responsabilità di posizione del curatore e, anzi, le prerogative più strettamente riguardanti il soggetto titolare dell'impresa fallita in tema di ambiente permangono a capo dello stesso; il curatore non è perciò obbligato ad attivarsi tramite particolari comportamenti finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti.

Circa la possibilità del **“se il curatore possa essere destinatario dell'ordinanza di rimozione rifiuti”**, si è registrato, anche di recente, un contrasto che ripercorre, sostanzialmente, le motivazioni già esposte sopra. Infatti:

- con **sentenza 3672/2017 il Consiglio di Stato** aveva ritenuto che il curatore potesse essere destinatario di tale ordinanza. In tal senso si è espresso **TAR Lombardia (BS) Sez. I n. 669 del 12 maggio 2016** il quale ha ritenuto che: *solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi sono collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 comma 3 del Dlgs. 152/2006. La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può evidentemente avvantaggiarsi di tale norma, lasciando abbandonati i rifiuti”* rilevando come questo si fondasse su una interpretazione dell'articolo 192 del Dlgs 152/2006, prima della riforma del 2010. Secondo questa opinione, ancorandosi ad una interpretazione comunitariamente orientata della normativa italiana (e, in particolar modo, dall'articolo 14, par. 1, della direttiva 2008/98 ai sensi del quale: *«I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti»*) l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati da terzi graverebbe non solo sul responsabile della condotta illecita, ma anche sul detentore materiale del rifiuto a prescindere dagli elementi del dolo o della colpa. Questo perché la normativa comunitaria e il Dlgs 205/2010 hanno imposto oneri di rimozione dei rifiuti anche ai “detentori del momento”. Questa lettura risulterebbe peraltro pienamente conforme al principio “chi inquina paga”, facendo ricadere «la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento sulla parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti». Secondo *alcune pronunce dei TAR Toscana*, l'adempimento dell'obbligo di smaltimento dei rifiuti grava sulla curatela fallimentare sulla base del fatto che la disponibilità dei beni, ivi compresi i rifiuti nocivi, entra giuridicamente nella titolarità del curatore e conseguentemente con essa anche il dovere di rimuoverli in applicazione delle leggi vigenti”.

La curatela fallimentare sarebbe da ritenere il detentore dei rifiuti secondo il diritto comunitario, e dunque ha l'obbligo di rimuovere gli stessi e di avviarli a smaltimento o recupero. 34. L'art. 3 par. 1 punto 6 della Dir. 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE (sostitutiva di direttive anteriori) definisce il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti. Nel diritto comunitario la categoria del possesso comprende anche la detenzione secondo il diritto interno (compresa la categoria che qualifica il tipo di detenzione esercitato sui beni del fallimento). Per le finalità perseguite dal diritto comunitario, infatti, è sufficiente distinguere il soggetto che ha prodotto i rifiuti dal soggetto che ne abbia materialmente acquisito la detenzione, senza necessità di indagare il titolo giuridico sottostante. L'elemento decisivo è il carattere materiale della detenzione dei rifiuti. Anche i commercianti e gli intermediari hanno quindi il possesso dei rifiuti, ma nel loro caso la norma comunitaria prevede eccezionalmente che il possesso possa anche non essere materiale (v. 3 par. 1 punti 7-8 della Dir. 2008/98/CE).



In base al diritto comunitario (v. art. 14 par. 1 della Dir. 2008/98/CE), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale, o dai detentori del momento, o dai detentori precedenti dei rifiuti. Questo costituisce un'applicazione del principio "chi inquina paga" (v. anche il considerando n. 1 della Dir. 2008/98/CE). In altri termini, la detenzione dei rifiuti fa sorgere automaticamente un'obbligazione comunitaria avente un duplice contenuto: (a) il divieto di abbandonare i rifiuti; (b) l'obbligo di smaltire gli stessi. Se per effetto di categorie giuridiche interne questa obbligazione non fosse eseguibile, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe vanificato (v. C.Giust. Sez. IV 3 ottobre 2013 C-113/12, Brady, punti 74-75). Solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi sono collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 comma 3 del Dlgs. 152/2006. La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può evidentemente avvantaggiarsi di tale norma, lasciando abbandonati i rifiuti.

L'obbligo di smaltimento o recupero coincide con la messa in sicurezza di emergenza ai sensi dell'art. 240 comma 1-m del Dlgs. 152/2006, in quanto i rifiuti costituiscono sorgente primaria di contaminazione. Ne consegue che alla curatela fallimentare può essere chiesta sia la rimozione dei rifiuti sia la predisposizione del piano di caratterizzazione ex art. 242 comma 3 del Dlgs. 152/2006. Resta poi ferma per la curatela la facoltà di dimostrare che il peso economico non deve essere sopportato, in tutto o in parte, dall'attivo fallimentare, e di agire in regresso nei confronti dei produttori dei rifiuti o dei detentori precedenti, a tutela delle ragioni dei creditori.

In tale ambito, pochi mesi dopo la pubblicazione della sentenza n. 3672 è stata la medesima IV sezione del **Consiglio di Stato n. 5668/2017** a rimettere in discussione la questione andando in senso opposto alla sentenza del Consiglio di Stato 3672/2017, ribaltando il proprio precedente:

- facendo leva su una interpretazione maggiormente letterale del principio «chi inquina paga», la cui portata verrebbe svuotata qualora la responsabilità - anche solidale - per l'inquinamento prodottosi fosse addebitata al curatore, sia su valutazioni di carattere più generale secondo cui, laddove si ammettesse effettivamente che i creditori sostengano in ultima istanza i costi di ripristino, non ci sarebbe alcun interesse da parte delle aziende «a stanziare investimenti volti ad attenersi a politiche di stretto rispetto delle disposizioni in materia ambientale» alla luce della sentenza della Corte di Giustizia U.E. n. 534 del 4 marzo 2015 il principio "*chi inquina paga*", desumibile dall'art. 191, paragrafo 2, del TFUE, comporta una preclusione alla normativa interna di imporre ai singoli costi per lo smaltimento dei rifiuti che non si fondino su di un ragionevole legame con la produzione dei rifiuti medesimi ²⁵¹.

Secondo un orientamento della giurisprudenza sia amministrativa²⁵² sia penale²⁵³, il curatore

²⁵¹ In tal senso anche il Consiglio di Stato, Sez. V, 7 giugno 2017, n. 2724 e TRGA TRENTO del 24 novembre 2017, n. 309 si pronuncia sul curatore che - pur avendo 'l'amministrazione del patrimonio fallimentare' (cfr. l'art. 31, comma 1, della legge fallimentare) - non può tuttavia essere considerato un 'detentore di rifiuti' ai sensi dall'art. 3, paragrafo 1, n. 6), della direttiva 2008/98/CE e dalla relativa norma nazionale di recepimento, costituita dall'art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 152/2006.

²⁵² (T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 12 maggio 2016, n. 669, ove è stato affermato che «la curatela fallimentare è attualmente il detentore dei rifiuti secondo il diritto comunitario, e dunque ha l'obbligo di rimuovere gli stessi e di avviarli a smaltimento o recupero» in quanto:



fallimentare *deve considerarsi responsabile del reato d'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti*:

- per effetto della dichiarazione di fallimento il curatore fallimentare subentrerebbe all'amministratore unico negli obblighi sullo stesso gravanti in relazione all'attività di gestione dell'impianto di rifiuti. Ciò sul presupposto che, in caso di fallimento, la responsabilità del titolare si trasferisce alla curatela fallimentare, essendo il curatore fallimentare pubblico ufficiale e avendo il compito di amministrare il patrimonio dell'impresa in sostituzione del suo titolare ai sensi degli artt. 30, 31 e 42 della Legge fallimentare.

Nell'ambito di tale impostazione, in materia di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti ai sensi dell'art. 256, comma 4, del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, si è ritenuto nella giurisprudenza penale di legittimità che il ruolo del curatore non può essere equiparato a quello di soggetto "comune"²⁵⁴ perché subentra "nella situazione del patrimonio del debitore fallito, la cui disponibilità giuridica e materiale (non la proprietà) viene a questi sottratta e trasferita agli organi del fallimento"²⁵⁵.

A) «L'art. 3 par. 1 punto 6 della Dir. 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE (sostitutiva di direttive anteriori) definisce il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti. Nel diritto comunitario la categoria del possesso comprende anche la detenzione secondo il diritto interno (compresa la categoria che qualifica il tipo di detenzione esercitato sui beni del fallimento). Per le finalità perseguite dal diritto comunitario, infatti, è sufficiente distinguere il soggetto che ha prodotto i rifiuti dal soggetto che ne abbia materialmente acquisito la detenzione, senza necessità di indagare il titolo giuridico sottostante. L'elemento decisivo è il carattere materiale della detenzione dei rifiuti. Anche i commercianti e gli intermediari hanno quindi il possesso dei rifiuti, ma nel loro caso la norma comunitaria prevede eccezionalmente che il possesso possa anche non essere materiale (v. 3 par. 1 punti 7-8 della Dir. 2008/98/CE)»;

B) «In base al diritto comunitario (v. art. 14 par. 1 della Dir. 2008/98/CE), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale, o dai detentori del momento, o dai detentori precedenti dei rifiuti. Questo costituisce un'applicazione del principio 'chi inquina paga' (v. anche il considerando n. 1 della Dir. 2008/98/CE). In altri termini, la detenzione dei rifiuti fa sorgere automaticamente un'obbligazione comunitaria avente un duplice contenuto: (a) il divieto di abbandonare i rifiuti; (b) l'obbligo di smaltire gli stessi. Se per effetto di categorie giuridiche interne questa obbligazione non fosse eseguibile, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe vanificato (v. C. Giust. Sez. IV 3 ottobre 2013 C-113/12, Brady, punti 74-75). Solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi sono collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 comma 3 del D.lgs. 152/2006. La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può evidentemente avvantaggiarsi di tale norma, lasciando abbandonati i rifiuti».

²⁵³ Cass. pen., sez. III, 12 giugno 2008, n. 37282, Naso

²⁵⁴ In tema di gestione dei rifiuti, il curatore fallimentare **risponde del reato d'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti** (art. 256, comma secondo, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152) ove la condotta sia riconducibile ad ente od impresa dichiarata fallita, in quanto la responsabilità del titolare si trasferisce alla curatela fallimentare. e non si tratta d'estensione analogica ma d'interpretazione teleologica della norma incriminatrice Cass.Sez. 3, n. 37282 del 12/06/2008, Naso, Rv. 241068

Ed ancora, in questo senso l'affermazione delle Sezioni unite della Cassazione, secondo la quale la curatela fallimentare non è 'terzo estraneo al reato' ai fini di cui all'art. 240 c.p., comma 3, Cass.Sez. Un. n. 29951 del 24.5.2004, Cur. fall, in proc. Focarelli rv. 228164).

²⁵⁵ Cass.Sez. Un., n. 29951 del 24/05/2004, C. fall. in proc. Focarelli, Rv. 228164



Responsabilità del curatore quale “altro detentore”. Esclusa una responsabilità da subentro del curatore fallimentare bisogna chiedersi se questi possa essere chiamato a rispondere, ex **art.188 comma 1’ TUA**, nella sua qualità di «**altro detentore**» dei rifiuti, come tale obbligato, al pari dell’originario produttore, a provvedere al loro trattamento, ovvero alla consegna di essi a soggetti qualificati a farlo:

- talora si è sostenuto che nel caso del curatore fallimentare ricorrerebbe la figura del **“detentore dei rifiuti”** come definita dalla normativa europea e, quindi, il curatore ben potrebbe essere destinatario di ordinanze ripristinatorie ai sensi dell’art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006. In particolare il curatore, anche prescindendo dalle condotte dallo stesso poste in essere in caso di esercizio provvisorio dell’impresa ai sensi dell’art. 104 della legge fallimentare (nel qual caso il curatore stesso si pone come il produttore dei rifiuti), ben potrebbe essere chiamato a rispondere di abbandono di rifiuti prodotti (non da lui ma) dal fallito, altrimenti si finirebbe per trasferire «direttamente sulla collettività generale rappresentata ed impersonata dalle varie autorità della pubblica amministrazione» gli oneri connessi alla gestione dei rifiuti;
 - in senso contrario, si è affermato che poiché i rifiuti sono, per le loro qualità intrinseche, beni di valore negativo, ossia beni che non attribuiscono alcuna utilità alla massa dei creditori e che, al contrario, onerano la curatela del fallimento dei costi di stoccaggio, trattamento e smaltimento previo conferimento (a titolo oneroso) a soggetto a ciò abilitato, la curatela non è tenuta ad acquisirli alla massa fallimentare²⁵⁶. Dunque, poiché il curatore del fallimento non può ritenersi né produttore, nemmeno come avente causa del fallito, né detentore qualificato in caso di mancata inventariazione o abbandono dei rifiuti ai sensi dell’art. 188 TUA, **la sua responsabilità viene esclusa, quantomeno** ogni qual volta egli ometta di inventariare tali beni, ovvero dopo averli inventariati, decida di abbandonarli in quanto beni di nessun valore per cui, a fronte dell’abbandono degli stessi, nessun ordine di ripristino può essere imposto alla curatela fallimentare²⁵⁷;
- si è anche affermato che il curatore *non può essere considerato “altro detentore”* perché il suo compito si limita a liquidare i beni del fallito per soddisfare i creditori²⁵⁸;
- secondo il medesimo orientamento, si è sostenuto che *“il curatore - pur avendo “l’amministrazione del patrimonio fallimentare” (cfr. l’art. 31, comma 1, della legge fallimentare) - non può tuttavia essere considerato un “detentore di rifiuti” ai sensi dall’art. 3, paragrafo 1, n. 6), della direttiva 2008/98/CE e dalla relativa norma nazionale di recepimento, costituita dall’art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 152/2006. Difatti alla luce della sentenza della Corte di Giustizia U.E. n. 534 del 4 marzo 2015 il*

²⁵⁶ Trib. Milano, Sez. Fall., Decreto 08/02/2017

²⁵⁷ T.A.R. Toscana – Firenze 17 aprile 2009;
T.A.R. Lazio – Latina 12 marzo 2005).

²⁵⁸ TRGA Trento Sez. unica n. 309 del 24 novembre 2017- *Il curatore - pur avendo “l’amministrazione del patrimonio fallimentare” (cfr. l’art. 31, comma 1, della legge fallimentare) - non può tuttavia essere considerato un “detentore di rifiuti” ai sensi dall’art. 3, paragrafo 1, n. 6), della direttiva 2008/98/CE e dalla relativa norma nazionale di recepimento, costituita dall’art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 152/2006. Inoltre, ai fini dell’applicazione della normativa europea e della normativa nazionale di recepimento, la produzione di rifiuti è innegabilmente connessa all’esercizio di un’attività imprenditoriale, attività che - salva l’ipotesi dell’esercizio provvisorio ai sensi dell’art. 104 del R.D. n. 267/1942 (in cui il curatore esercita attività di impresa) - non viene proseguita dal curatore, che ha il limitato compito di liquidare i beni del fallito per soddisfare i creditori ammessi al passivo (compito al quale è strettamente connessa “l’amministrazione del patrimonio fallimentare”)*



principio "chi inquina paga", desumibile dall'art. 191, paragrafo 2, del TFUE, «comporta una preclusione alla normativa interna di imporre ai singoli costi per lo smaltimento dei rifiuti che non si fondino su di un ragionevole legame con la produzione dei rifiuti medesimi»²⁵⁹;

sempre secondo tale linea interpretativa si è sostenuto che a norma dell'art.188 TUA il curatore del fallimento non può ritenersi né produttore (*nemmeno quale avente causa del fallito*) né detentore qualificato (*in caso di mancata inventariazione o abbandono dei rifiuti*) come affermato dalla Cassazione penale Sez. 3, *Sentenza n. 40318 del 16/06/2016 Ud. -dep. 28/09/2016*²⁶⁰ la quale ha ritenuto che non sussistendo alcun fenomeno successorio del curatore fallimentare nella titolarità delle posizioni giuridiche riconducibili al fallito, non può essere contestata alla curatela la violazione delle disposizioni dettate dal Testo Unico Ambientale in materia di gestione di rifiuti. **Nella motivazione si legge:**

L'art. 256, comma 4, del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (Testo unico ambientale) individua il trattamento sanzionatorio da applicare a colui il quale ponga in essere, con "inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni", taluna delle condotte contemplate dai 3 precedenti commi dello stesso articolo ovvero: le "attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti" (comma 1), quelle di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti realizzati dai titolari di imprese o dai responsabili di enti (comma 2) o, infine, quelle di realizzazione o di gestione di una discarica (comma 3).

*Se il curatore non è autorizzato dal giudice delegato, all'esercizio provvisorio dell'attività di impresa ai sensi dell'art. 104 della Legge fallimentare - ed essendo quindi la curatela priva di poteri gestori eccedenti la liquidazione della società ed il soddisfacimento della massa dei creditori-, non potesse attribuirsi la qualifica di produttore/gestore/detentore di rifiuti. Né l'acquisizione di una siffatta qualifica potrebbe essere riconducibile al dispiegarsi di un fenomeno successorio tra il fallito ed il curatore, in forza del quale il secondo subentri nella titolarità di tutti i rapporti giuridici connessi all'attività di impresa riferibili al primo. **Tale successione, infatti, è pacificamente negata dalla giurisprudenza, sia civile che amministrativa, la quale rileva come la società dichiarata fallita conservi la propria soggettività giuridica e rimanga titolare del proprio patrimonio, perdendone unicamente la facoltà di disposizione secondo quanto stabilito dall'art. 42 R.D. n. 267/1942, a mente del quale "la sentenza che dichiara il fallimento, priva dalla sua data il fallito dell'amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di dichiarazione di fallimento", secondo un meccanismo riconducibile allo schema dello spossessamento dei beni.***

²⁵⁹ così Consiglio di Stato, Sez. V, 7 giugno 2017, n. 2724)

²⁶⁰ Sez. 3, *Sentenza n. 40318 del 16/06/2016 Ud. -dep. 28/09/2016 - Rv.267756*-In tema di reati ambientali, il curatore fallimentare, che non sia stato autorizzato dal giudice delegato all'esercizio provvisorio dell'attività di impresa ai sensi dell'art. 104 della Legge fallimentare, non può assumere la qualifica, precedentemente ricoperta dall'imprenditore fallito, di gestore di una discarica autorizzata la cui fase operativa sia cessata con la dichiarazione di fallimento. (Fattispecie relativa a contestazione del reato di cui all'art. 256, comma quarto, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nei confronti di curatore fallimentare di una S.r.l., imputato di inottemperanza alle prescrizioni dell'autorizzazione ambientale provinciale per avere omesso di trasmettere alla autorità preposta le informazioni necessarie ad organizzare l'attività di controllo sull'impianto di rifiuti inerti della società fallita).



Esclusa, la possibilità di configurare, in capo alla curatela, l'attribuzione di obblighi di gestione della fase post-operativa in conseguenza di un fenomeno successorio concernente i rapporti giuridici nella titolarità del fallito, occorre dunque verificare se,, il subentro negli obblighi gestori, di natura prettamente conservativa, successivi alla cessazione dell'attività operativa. Si rileva, l'assenza di una cornice normativa di carattere generale diretta a disciplinare lo svolgimento di attività conservative nella fase post-operativa nel caso in cui il soggetto giuridico originariamente autorizzato allo svolgimento dell'attività gestoria sia venuto meno.

Né, infine, un obbligo in capo alla curatela potrebbe fondarsi sull'art. 13 del D.lgs 13/01/2003, n. 36, le cui disposizioni si limitano ad affermare la responsabilità del gestore per tutte le fasi di gestione della discarica, ivi compresa quella post-operativa.

Tale principio, del tutto pacifico, presuppone, infatti, la preventiva attribuzione della qualifica soggettiva di gestore. In altri termini, il richiamo alle disposizioni dell'art. 13 del D.lgs 13/01/2003, n. 36 si risolve, nella sostanza, in una costruzione giuridica circolare, non riuscendo a dimostrare in alcun modo che il gestore, in capo al quale incombono gli obblighi di natura conservativa, debba essere identificato, in caso di fallimento del soggetto autorizzato, nel curatore.

Peraltro, ove anche si affermasse, secondo la tesi qui non condivisa, che la fonte degli obblighi comunicativi e delle attività conservative che ne costituiscono oggetto sia rinvenibile non nel provvedimento autorizzativo di gestione della discarica, quanto piuttosto in norme speciali, quale ad esempio il ricordato art. 13 del D.lgs n. 36 del 2003, si realizzerebbe una non consentita dilatazione della dimensione tipica della fattispecie incriminatrice, la quale verrebbe a ricomprendere, accanto alle condotte di inosservanza del provvedimento amministrativo, anche i comportamenti omissivi rispetto a determinate norme speciali. In questo modo, però, si realizzerebbe, a fronte della contestazione di specie, un procedimento interpretativo di natura sostanzialmente analogica il quale, ancorché ispirato a comprensibili esigenze di tutela della salute pubblica, deve certamente ritenersi non consentito dai principi generali del sistema penale sostanziale, in quanto realizzato in mala partem.

Dunque:

- il curatore non è né rappresentante, né successore del fallito, ma **terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio per l'esercizio di poteri conferitigli dalla legge;**
- non può essere destinatario di specifici obblighi di sorveglianza;
- il costo della bonifica dell'area inquinata non può ricadere sugli incolpevoli creditori (e sul curatore che ne rappresenta gli interessi), i quali non hanno concorso alla produzione dei rifiuti e, quindi, non possono farsene carico né nell'interesse della curatela né della collettività (come anche dell'interesse del coobbligato, in qualità di proprietario dell'area tenuto agli obblighi di ripristino);

Anche la giurisprudenza amministrativa²⁶¹ ha affermato che a fondamento dell'obbligo di ripristino e messa in sicurezza conseguente a contaminazione del suolo e dell'ambiente l'ordinamento (in particolare l'art. 14 del D.lgs n. 22/1997) pone il principio della responsabilità, l'esercizio dei poteri di cui alla norma menzionata è subordinato alla

²⁶¹ T.A.R. Toscana, sez. II, 19 settembre 2008, n. 2052; T.A.R. Veneto, sez. III, 19 giugno 2006 n. 1800



circostanza che il destinatario dell'ordine risulti responsabile dello smaltimento abusivo o dell'inquinamento almeno a titolo di colpa, non potendosi configurare a suo carico una responsabilità di tipo oggettivo. Dunque:

- non risponde di comportamenti assunti dal responsabile dell'inquinamento;
- non risponde di condotte del proprietario dell'area cui la violazione sia eventualmente imputabile a titolo di dolo o di colpa;

Tuttavia è stato precisato che:

- è responsabile solo in caso di specifica normativa che impone obblighi specifici riferibili anche al curatore, come in tema di amianto ex. legge n. 257 del 1992
- risponde, ma per responsabilità diretta, in caso si l'esercizio provvisorio dell'impresa ex art. 104 L.F..

Con riferimento agli obblighi di bonifica, è stato affrontato poi un ulteriore aspetto. Si è fatto rilevare che non può ritenersi che l'eventuale bonifica in danno effettuata dalla PA competente (art. 253, comma 1, TUA) comporti necessariamente un aggravio per il passivo fallimentare le spese sostenute per gli interventi potranno godere del privilegio speciale sull'area bonificata a termini dell'art. 253, comma 2, TUA in quanto non è così necessariamente. La salvaguardia degli interessi del creditore può consistere proprio nel non bonificare l'area, infatti:

- vero è che ove la curatela del fallimento fosse titolare di un diritto reale sull'area ove insistono i rifiuti, essa avrebbe interesse (ove abbia i mezzi finanziari o possa procurarseli) a procedere alla rimozione dei rifiuti allo scopo di non vedere incrementato il passivo concorsuale di un ulteriore credito privilegiato²⁶², ovvero (in caso di mancata esecuzione degli interventi) allo scopo di non vedere gravato il valore dell'area dell'onere reale della bonifica, come indicato nel certificato di destinazione urbanistica (art. 253, comma 1, TUA, cit.).
- tuttavia, al contrario, ove l'area non sia in proprietà (o altro diritto reale) del fallimento (come nel caso di specie), la massa dei creditori non può essere onerata da costi che non hanno alcuna ricaduta sull'attivo liquidabile.
- Infine, ove, invece, i costi connessi agli obblighi ripristinatori vengano sostenuti dal proprietario dell'area e coobbligato con il responsabile dell'inquinamento a termini dell'art. 192, comma 3, TUA, ciò potrebbe essere fonte di responsabilità per il fallito (non per il curatore), per il comportamento da questi posto in essere sino alla dichiarazione di fallimento e, quindi, presupposto per l'insinuazione del coobbligato.

Si è affermato che se la produzione dei rifiuti sia ascrivibile specificamente all'operato del curatore questi ne risponde, ma in via diretta e non quale avente causa²⁶³.

²⁶² All'Amministrazione competente, in difetto della ascrivibilità soggettiva della condotta preordinata allo scarico abusivo dei rifiuti, residua la possibilità, alla stregua di quanto stabilito dall'ultima parte del III comma dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, di procedere all'esecuzione d'ufficio *'in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate'* che, nel caso di specie, può avvenire mediante insinuazione del relativo credito nel passivo fallimentare, come del resto previsto dal V comma dell'art. 18 del D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, in base al quale *'nel caso in cui il sito inquinato sia oggetto ... delle procedure concorsuali di cui al R.D. 16 marzo 1942 n. 267, il Comune domanda l'ammissione al passivo ai sensi degli artt. 93 e 101 del decreto medesimo per una somma corrispondente all'onere di bonifica preventivamente determinato in via amministrativa'* (Cons. Stato sez. V, 25 gennaio 2005, n. 136; T.A.R. Toscana, sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 10 maggio 2005, n. 1159; T.A.R. Lazio, Latina, 12 marzo 2005, n. 304).

²⁶³ Trib. Mantova, 6 marzo 2003



In conclusione Quando il curatore può essere chiamato a rispondere?. Pur nella consapevolezza del contrasto esposto, si ritiene di poter affermare:

- per quanto concerne la gestione dei rifiuti, il curatore dovrà inventariare tutti i rifiuti rinvenuti nella sede dell'impresa e provvedere alla loro corretta gestione, curando il tempestivo e corretto avviamento a recupero e smaltimento dei rifiuti e tutti i connessi adempimenti formali.
- il curatore non è chiamato all'adempimento degli obblighi che siano originariamente sorti in capo all'imprenditore.
- il fallimento non può essere reputato un "subentrante" in quanto l'impresa fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, perdendone soltanto la disponibilità.
- il fallimento non acquista la titolarità dei beni compresi nella massa attiva, ma ne è solo amministratore con facoltà di disporre.

Resterebbero fuori dal quadro di esenzione da responsabilità del curatore essenzialmente **tre ipotesi**, nelle quali potrà dunque accadere che questi venga chiamato a rispondere per vicende correlate alla gestione concorsuale dei rifiuti:

- **la prima di esse** sembra emergere in negativo da quanto si è detto circa l'impossibilità di qualificare il curatore in termini di «*altro detentore*», ex art. 188, 1° co., TUA: se, infatti, una tale qualifica ed i correlativi divieti e responsabilità ed essa ricollegati, posso essere esclusi solo allorché il curatore **non inventari, se invece inventaria i rifiuti** e poi **decida di abbandonare i rifiuti**, ne deriva che tali rifiuti debbono considerarsi alla stregua di un qualsivoglia bene appreso alla massa fallimentare (il *che può ben succedere, anche considerando che il confine tra "bene" e "rifiuto" è sovente alquanto sfumato, si rinvia a quanto detto sopra circa "sottoprodotto", materia prima secondaria ecc.*) in capo alla curatela si configurano gli oneri previsti dalla legge.
- **la seconda** afferisce al caso nel quale la società fallita esercitava proprio l'attività di trattamento di rifiuti ed attiene all'eventualità che venga disposto l'**esercizio provvisorio di un tal genere di impresa** ex art. 104 L. F.;

È naturale, infatti, che, trovandosi in tal caso il curatore ad esercitare la specifica attività afferente alla lavorazione dei rifiuti, egli sarà tenuto autonomamente all'osservanza di tutti gli adempimenti derivanti dal più volte citato TUA e sarà, perciò, esposto a subire le conseguenze delle eventuali trasgressioni di tale normativa.

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 17 giugno 2014, *che onera il curatore degli obblighi di ripristino solo in caso in cui sia stato egli stesso ad avere proceduto alla condotta di abbandono di rifiuti*

T.A.R. Lombardia - Milano, 3 marzo 2017

Trib. Milano, Sez. Fall., Decreto 08/02/2017 *Il caso all'esame del Tribunale di Minale partiva dalla seguente circostanza: il curatore fallimentare di una società che esercitava l'attività di trattamento e lavorazione di rifiuti speciali, nel redigere il programma di liquidazione ex art. 104-ter L. F. aveva proposto l'abbandono di tutti i residui di lavorazione rinvenuti in loco (rifiuti speciali conservati in pessime condizioni) ritenuti privi di valore economico e fonte di ingenti costi per la procedura. Il Giudice delegato (in surroga del comitato dei creditori) autorizzava il curatore in termini ex art. 41, 4° co., L. F., ma il proprietario dell'area (coobbligato in solido allo smaltimento dei rifiuti con il responsabile del loro abbandono ex art. 192, 3° co., D.LGS. 03/04/2006, n. 152,) proponeva reclamo ex art. 26 L. F., sostenendo che il curatore fosse obbligato in proprio allo smaltimento, quale detentore dei rifiuti, ex art. 183, 1° co., lett. h, TUA, ovvero come produttore di essi (ex artt. 183, 1° co., lett. f, e 188, 1° co., TUA), essendo egli, dunque, soggetto agli obblighi di smaltimento e ripristinatori di cui all'art. 192 TUAcit. ed alle responsabilità previste dagli artt. 255 e 256 del medesimo T.U.*



- **la terza ipotesi** è quella di **produzione autonoma di rifiuti** da parte del curatore (*perché, ad esempio, autorizzato all'esercizio provvisorio di impresa avente ordinario oggetto commerciale o per qualsivoglia altra ragione*): anche in tal caso, infatti, per le ragioni appena esposte, questi, ricorrendone i presupposti, risponderà delle proprie condotte illecite come qualsiasi altro produttore di rifiuti.