



Pillole ambientali

A cura dell'Avvocato Gaetano Alborino
Coordinamento Scientifico Dott. Claudio Biondi

Pillole Ambientali, a cura dell'Avvocato Gaetano Alborino

Specializzato in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione. Funzionario Polizia Metropolitana di Napoli, è formatore e autore di pubblicazioni nonché esperto in materia ambientale.

Indice

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: il verbale di prescrizione è un atto di polizia giudiziaria.....	12
Il privato committente dei lavori di rimozione e smaltimento di rifiuti risponde in concorso del reato di illecita gestione di rifiuti, se l'impresa esecutrice non è iscritta all'Albo Gestori Ambientali	14
L'isola ecologica non è un impianto di smaltimento di rifiuti. Rientra tra le opere per le quali è possibile rilasciare l'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata	16
L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali quale requisito di partecipazione alla gara di appalto pubblico in materia di rifiuti	18
Movida notturna e disturbo della quiete pubblica. La responsabilità penale del titolare del pubblico esercizio	20
Reflui provenienti da aziende vitivinicole. Acque reflue industriali o assimilate alle acque reflue domestiche?	22
Il trasporto di rifiuti ferrosi in forma ambulante: se i rifiuti sono prodotti da soggetti terzi, è richiesta l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali	24
Raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua: in quali casi è richiesta l'iscrizione all'Albo?.....	27
L'ignoranza della disciplina normativa non è scusabile nel caso di illecita gestione di rifiuti	30
Liquami provenienti da autolavaggi: reflui industriali o rifiuti liquidi?	33
L'estinzione per prescrizione del reato ambientale non incide sul procedimento in materia di responsabilità amministrativa dell'ente.....	36
Le emissioni in atmosfera dei forni crematori: quale disciplina autorizzatoria?	38
L'identità dell'autore di un esposto alla polizia giudiziaria costituisce un dato personale: limiti al diritto di accesso	40
Quale reato si configura in caso di inosservanza delle condizioni stabilite nella nuova disciplina sul deposito temporaneo di rifiuti?	43
L'accertamento di una violazione amministrativa presso un cortile condominiale	47
La rimozione dei rifiuti eseguita d'ufficio dal Comune senza la preventiva adozione dell'ordinanza di sindacale di ripristino	49
La procedura estintiva applicabile ai reati ambientali a condotta esaurita e ai casi di adempimento spontaneo. Le indicazioni del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente	52

Videosorveglianza e fototrappole contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: il Garante della Privacy sanziona il Comune di Orte per illecito trattamento di dati personali	53
L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale requisito di partecipazione alla gara d'appalto in materia di rifiuti	56
È legittima l'ordinanza di ripristino emessa prima della conclusione di un procedimento penale avviato per illecita gestione di rifiuti	59
Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: novità per la destinazione dei proventi sanzionatori nella conversione del decreto cd. "PNRR 2" 61	
L'omessa indicazione del quantitativo di rifiuti nel formulario di trasporto: chi risponde dell'illecito?.....	63
Industrie insalubri e miasmi: a chi competono i poteri d'intervento ai sensi del Testo Unico delle Leggi Sanitarie?.....	65
Non è ammissibile la procedura estintiva ex Parte Sesta-bis d.lgs. n. 152/2006 per il reato di combustione illecita di rifiuti	67
Deposito temporaneo di rifiuti pericolosi presso un'autocarrozzeria: quale reato si configura in caso di inosservanza delle condizioni stabilite nella nuova disciplina introdotta dal decreto cd. "Economia circolare"?	70
L'applicazione della procedura estintiva ex Parte VI-bis del d.lgs. n. 152/2006: obbligo o facoltà per la polizia giudiziaria?	74
Fototrappole contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: quali adempimenti informativi per la corretta gestione dei dati personali?	77
Lo spandimento di reflui oleari tra utilizzazione agronomica, illecito smaltimento di rifiuti e scarico non autorizzato	80
Il trasporto illecito di rifiuti: gli elementi che escludono l'occasionalità della condotta	83
Gli elementi distintivi tra il reato di deposito incontrollato di rifiuti e quello di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata	85
Immissione in atmosfera di fumi e polveri sottili provenienti da camini di civili abitazioni	87
La responsabilità dell'intermediario senza detenzione nella gestione dei rifiuti.....	89
La trasmissione del verbale di sequestro preventivo dopo le 48 ore. L'inosservanza del termine non preclude al giudice il potere di imporre egualmente il vincolo reale	91
Reflui provenienti dalla fermentazione anaerobica di biomasse agricole per la produzione di energia elettrica da biogas. Acque reflue industriali o assimilate alle acque reflue domestiche?.....	93
La prescrizione del reato ambientale non esclude l'accertamento della responsabilità amministrativa dell'ente.....	95

La competenza della Polizia locale nell'accertamento dei reati ambientali	97
Il recupero dei rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione: vigente dal 4 novembre 2022 il Decreto del Ministero della Transizione Ecologica 27 settembre 2022 n. 152	99
L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale requisito di partecipazione alla gara di appalto per l'affidamento del servizio di svuotamento e manutenzione dei cestini stradali porta rifiuti. Riflessi sulla disciplina sanzionatoria penale	102
La contestazione mediante notifica di violazioni amministrative ambientali accertate all'esito di più sopralluoghi presso un'azienda.....	105
Chi opera nel settore "rifiuti" è gravato dell'obbligo di acquisire informazioni circa la specifica normativa applicabile	107
Le acque di lavaggio e di prima pioggia di piazzale adibito a deposito per veicoli provenienti dall'attività di soccorso stradale. Quale disciplina sanzionatoria?.....	109
Il raggruppamento di rifiuti gestito da un soggetto terzo in luogo diverso da quello di produzione: deposito temporaneo o stoccaggio di rifiuti?.....	112
Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la responsabilità del proprietario dell'area.....	115
L'autorizzazione unica ambientale può ricomprendere al suo rilascio anche il permesso di costruire?	117
Chi deve adottare l'ordinanza di rimozione e di smaltimento di rifiuti, il sindaco o il dirigente?	121
Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: l'omessa indicazione all'indagato delle prescrizioni non costituisce causa di improcedibilità.	123
L'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti è illegittima se manca la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati	126
In caso di combustione illecita di rifiuti risponde (anche) il titolare dell'impresa per omessa vigilanza sull'attività dei dipendenti quali autori materiali del delitto	129
L'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti è illegittima se manca il contraddittorio con i soggetti interessati	132
Il nuovo formulario di trasporto per i rifiuti da manutenzione fognaria. In caso di omessa tenuta, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 258 del d.lgs. n. 152/2006.....	134
L'autorizzazione allo scarico idrico non è surrogabile mediante modelli di semplificazione amministrativa	137
A chi compete irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie in materia di tutela delle acque?	141
Per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto di sfalci e potature è richiesta l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali	145

La distinzione tra il reato di deposito incontrollato di rifiuti e quello di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata. Riflessi sulla disciplina sanzionatoria	149
Le nuove modalità di dimostrazione dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali mediante QR code	152
La raccolta differenziata dei rifiuti nel condominio. Chi risponde per il conferimento dei rifiuti in violazione dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali quando l'autore è ignoto?	156
La procedura estintiva dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: l'assenza del danno o del pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette quale suo presupposto applicativo	159
Gli operatori della raccolta dei rifiuti urbani, con le qualifiche di operaio o di conducente di mezzi, non sono incaricati di pubblico servizio. Non può configurarsi a loro carico il reato di peculato	162
Rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde pubblico: nuovi chiarimenti dall'ANGA	165
Il ricorso temporaneo mediante lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente a speciali forme di gestione dei rifiuti: chi adotta il preventivo parere con specifico riferimento alle conseguenze ambientali?	168
Il decreto penale di condanna per il reato di illecita gestione di rifiuti legittima il rigetto della domanda di cittadinanza italiana	171
L'esercizio di un'attività di carrozzeria, anche di modesta dimensione, richiede necessariamente l'autorizzazione per le emissioni in atmosfera	174
Lo stoccaggio di rifiuti provenienti da scavi e demolizioni non può essere autorizzato con provvedimento del comune di occupazione del suolo.....	177
Rifiuti abbandonati da ignoti su terreni adiacenti alla linea ferroviaria. A chi compete la rimozione e lo smaltimento?	181
L'informativa antimafia, al pari della comunicazione, inibisce il rilascio di provvedimenti abilitativi quale l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.....	184
A chi compete l'adozione dell'ordinanza di rimozione e di smaltimento di rifiuti, al sindaco o al dirigente?	188
Registri di carico e scarico tenuti in luogo diverso da quello dell'impianto di produzione: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Provincia di Macerata	190
Il contraddittorio procedimentale con i soggetti interessati quale condizione di legittimità dell'ordinanza sindacale di rimozione e di smaltimento di rifiuti.....	194
L'impiego di un mezzo di trasporto diverso da quello comunicato all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Quale disciplina sanzionatoria?	197

Miscele bituminose provenienti da operazioni di fresatura d'asfalto e dalla demolizione di pavimentazioni realizzate in conglomerato bituminoso: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Provincia Autonoma di Trento	200
Nella gestione di un impianto di recupero e smaltimento di rifiuti il nuovo proprietario o detentore dell'area ha l'obbligo di rimuovere i rifiuti prodotti dal precedente proprietario: riflessi sulla disciplina sanzionatoria relativa al reato di deposito incontrollato di rifiuti.....	203
Debutta il nuovo registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (cd. "RENTRI"): quali sono i soggetti obbligati all'iscrizione, quali i soggetti esonerati? ...	206
Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la condotta negligente del proprietario del terreno.....	213
La cessazione della disponibilità giuridica di un sito produttivo legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale	216
Il trasporto di rifiuti (mobili in disuso) in assenza dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali: gli elementi che escludono la punibilità della condotta	221
L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali per il trasporto di rifiuti da manutenzione fognaria richiede preliminarmente l'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori	225
L'Ufficiale di P.G. che prospetta gravi violazioni della normativa ambientale e rilevanti sanzioni, per evitare le quali richiede l'elargizione di denaro o altre utilità, commette il reato di corruzione o quello di induzione indebita?	228
Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: esclusa la responsabilità oggettiva a carico del proprietario di un'area privata	230
La violazione reiterata delle disposizioni di un regolamento comunale sulle attività rumorose legittima la revoca della licenza di pubblica sicurezza	233
I cassonetti e le campane per la raccolta dei rifiuti urbani posizionati dal gestore del servizio di igiene urbana sono soggetti al canone unico patrimoniale	236
Videosorveglianza contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: obbligatoria la nomina del responsabile del trattamento dei dati personali	238
L'autocarrozzeria quale industria insalubre: a chi compete l'adozione dei provvedimenti ai sensi del Testo Unico delle Leggi Sanitarie per mancanza di titoli abilitativi?.....	243
Interventi di pulizia, diserbo e rimozione di detriti e rifiuti depositati nei torrenti: le condizioni per il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'articolo 54 del T.U.E.L. 246	
Chi risponde quale trasgressore per la omessa o incompleta compilazione dei formulari d'identificazione dei rifiuti, il conducente del mezzo o il rappresentante legale dell'impresa di trasporto?	251

Emissioni in atmosfera provenienti da autofficina meccanica: illeciti e sanzioni	254
Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la nuova disciplina sanzionatoria	257
Il riutilizzo in situ delle acque meteoriche di dilavamento: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Regione Lazio	262
Formulari d'identificazione dei rifiuti: l'omessa indicazione del quantitativo trasportato integra la violazione dell'articolo 193, comma 1, d.lgs. n. 152/2006	268
Le imprese possono conferire rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione al centro comunale di raccolta?	274
Dotare il cane del collare antiabbaio configura il reato di detenzione di animali in condizioni di incompatibilità con la loro natura e produttive di gravi sofferenze	277
La mancanza del certificato prevenzione incendi legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) per l'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi	279
Estinzione del reato di deposito incontrollato di rifiuti ai sensi della Parte VI-bis del Testo Unico dell'Ambiente: l'omessa indicazione all'indagato delle prescrizioni non è causa di improcedibilità dell'azione penale	283
La rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati sulle strade: gli obblighi dell'ente proprietario della strada e del concessionario	285
Il trasporto illecito dei rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde: si rende necessario (anche) il sequestro del veicolo per omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali?	288
Il superamento dei limiti tabellari di scarico delle acque reflue provenienti da attività casearie: la disciplina autorizzatoria e sanzionatoria.....	293
Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: importanti chiarimenti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.....	297
Il superamento dei limiti tabellari negli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane: sanzioni penali o amministrative?	300
La disciplina sanzionatoria relativa alla tracciabilità dei rifiuti: le novità introdotte dal cd. "Decreto fiscale" in materia di cumulo giuridico	302
Elementi distintivi tra il delitto di illecita combustione di rifiuti e la contravvenzione di illecito smaltimento di rifiuti	306
L'abbandono di rifiuti posto in essere da soggetti privati tra "Codice dell'ambiente" e "Codice della strada": prime indicazioni delle Procure alla luce della nuova disciplina sanzionatoria introdotta dalla Legge n. 137/2023.....	310
Chi risponde dell'obbligo di rimozione e di smaltimento di rifiuti quando la società destinataria dell'ordinanza sindacale di ripristino ambientale è fallita?.....	320
Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: importanti indicazioni dal Ministero dell'Ambiente sulla destinazione dei proventi sanzionatori	323

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per una società a totale capitale pubblico: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello del Comune di Venegono Inferiore	326
Liquami provenienti dalle attività di autolavaggio: reflui industriali o rifiuti liquidi? ...	329
Il contrasto alle discariche abusive e alla illecita combustione di rifiuti nella cd. "Terra dei fuochi": l'inedificabilità di aree inserite nel registro comunale delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti	333
La natura giuridica delle acque meteoriche di dilavamento contaminate dalle sostanze provenienti dalla gestione di automezzi adibiti al trasporto di rifiuti speciali: riflessi sulla disciplina sanzionatoria	336
L'appalto di servizio del recupero della frazione organica dei rifiuti urbani: illegittimo il disciplinare che obbliga il partecipante alla gara ad avere la disponibilità dell'impianto entro una distanza massima dalla sede operativa. Il principio di concorrenza nella selezione del contraente ("Codice dei contratti") prevale su quello di prossimità ("Codice dell'Ambiente")	342

Pillole Ambientali

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: il verbale di prescrizione è un atto di polizia giudiziaria

Sono state recentemente pubblicate **le linee guida del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) n. 38/2022**, approvate con delibera del Consiglio del 20.12.2021, per l'applicazione della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali, ex Parte VI-bis, d.lgs. n. 152/2006.

In tale documento, è definita la natura giuridica della prescrizione, impartita ai sensi dell'articolo 318-ter del d.lgs. n. 152/2006, dall'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero dalla polizia giudiziaria, asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia in rilievo.

Può, dunque, così leggersi: *«Riguardo alla natura giuridica del verbale di prescrizioni risulta pacifico che debba riconoscersi al suddetto la natura di atto tipico di polizia giudiziaria. **La conseguenza è che il verbale di prescrizioni risulta sottratto alle impugnazioni previste per i provvedimenti amministrativi, tanto in sede amministrativa, quanto in sede giurisdizionale. Il verbale di prescrizioni non è quindi impugnabile né con ricorso al TAR, né con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**».*

Su tale interpretazione convergono gli indirizzi delle varie Procure che, sul punto, si sono espresse dall'entrata in vigore della Legge 22 maggio 2015, n. 68 ad oggi, e la copiosa giurisprudenza formatasi con riferimento all'analogha procedura estintiva disciplinata dal d.lgs. n. 758/1994, e consolidatasi con le pronunce gemelle delle Sezioni Unite della Cassazione civile (nn. 3694 e 3695 del 09.03.2012).

Sulla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis del d.lgs. n. 152/06 si segnalano, al momento, l'ordinanza del TAR Toscana n. 770 del 19.11.2015 e la sentenza del TAR Toscana n. 1611 del 08.11.16, nonché la decisione resa su un ricorso straordinario dal Presidente della Repubblica con

decreto del 22.12.2020 (sulla base del parere del Consiglio di Stato, adunanza del 7 ottobre 2020).

Le citate pronunce si collocano nel solco già tracciato dalla giurisprudenza in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il testo letterale dell'articolo 318-ter del d.lgs. n. 152/06 conduce ulteriormente a riconoscere la natura di atto di polizia giudiziaria al verbale di prescrizione, poiché dallo stesso si desume che il verbale non è imputabile ad un organo dell'apparato amministrativo, bensì all'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero alla polizia giudiziaria, entrambi chiamati ad operare sotto la direzione dell'autorità giudiziaria.

Peraltro, anche se l'articolo 318-ter prevede che la prescrizione prima di essere impartita debba essere "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata", tale passaggio non muta la natura del verbale con cui le stesse vengono impartite al trasgressore. Dal tenore della disposizione e dalla lettura confermata dalle Procure, si evince infatti che l'attività di asseverazione, che di per sé non richiede l'attribuzione di poteri di polizia giudiziaria, svolge una funzione di validazione tecnico-amministrativa del contenuto delle prescrizioni e viene assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle attività connesse alla materia ambientale.

Le linee guida SNPA n. 38/2022 così concludono: *«l'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni non è affatto avulso dal procedimento penale, in quanto presuppone l'accertamento di un reato ed ha la finalità di estinguere la contravvenzione accertata. Più in generale, infatti, il procedimento di estinzione, anche se può terminare con un'estinzione del reato in sede amministrativa è, e resta, un procedimento penale regolato, anche in sede di indagini, dalle norme del Codice di procedura penale».*

Il privato committente dei lavori di rimozione e smaltimento di rifiuti risponde in concorso del reato di illecita gestione di rifiuti, se l'impresa esecutrice non è iscritta all'Albo Gestori Ambientali

Il produttore dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. f) d.lgs. n. 152/2006, è il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore).

Quindi, anche il proprietario dell'immobile committente e l'intestatario del permesso di costruire con il quale si consente di edificare o demolire, devono essere considerati produttori (in senso giuridico) dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato.

Più propriamente, essi sono da considerarsi produttori di rifiuti, poiché agli stessi è riferibile giuridicamente la produzione del rifiuto.

Nella qualità di committenti, essi hanno una responsabilità *in vigilando* sulla gestione del produttore effettivo del rifiuto circa il rispetto degli obblighi procedurali e documentali, ed in particolare sulla corretta tracciabilità dei rifiuti, per cui, come recentemente stabilito dalla **Corte di Cassazione, Sez. III, 31 gennaio 2022, n. 3331:**

«Nel caso che un privato sia autorizzato alla esecuzione di lavori di rimozione e sostituzione della copertura in eternit nel fabbricato di sua proprietà e conferisca l'incarico per la relativa esecuzione ad una impresa priva della prescritta autorizzazione per l'attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti pericolosi, egli risponderà del reato di illecita gestione di rifiuti, ai sensi dell'articolo 256, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 152/2006, in concorso con l'imprenditore, quale produttore effettivo del rifiuto».

Nella medesima sentenza, la Corte di Cassazione ha ritenuto anche non configurabile l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'articolo 131-bis cod. pen., rimarcando la gravità del fatto, sulla base di una valutazione in senso negativo delle modalità della condotta in

relazione alla discreta quantità e alla nocività dei rifiuti illecitamente prodotti.

La disciplina sanzionatoria

Nel caso di specie, l'impresa individuata dal soggetto committente per l'esecuzione di lavori di rimozione e sostituzione della copertura in eternit, doveva essere iscritta all'Albo Gestori Ambientali – categoria 10 – ai sensi dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006.

In quanto priva di tale titolo abilitativo, si è configurato il reato di cui all'articolo 256, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 152/2006, che prevede la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro.

E con l'impresa ha risposto in concorso, ai sensi dell'articolo 110 cod. pen., anche il soggetto committente, che aveva il dovere di accertare che l'impresa individuata fosse regolarmente autorizzata allo svolgimento di tutte le operazioni previste.

L'isola ecologica non è un impianto di smaltimento di rifiuti. Rientra tra le opere per le quali è possibile rilasciare l'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata

Il centro comunale di raccolta – diversamente denominato anche isola ecologica o “ecopiazzola” - è definito dall’articolo 183, comma 1, lett. mm) del d.lgs. n. 152/2006, quale “*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*”. In attuazione della sopra citata norma, è stato adottato il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 8 aprile 2008, successivamente modificato con Decreto Ministeriale 13 maggio 2019, recante la “*disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato*”.

Per quanto attiene all’individuazione delle aree su cui realizzarlo, spetta agli strumenti urbanistici comunali la scelta della localizzazione sulla base di criteri previsti dalla normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia. La localizzazione del centro di raccolta deve essere indicata dal Piano Regolatore Comunale (PRG), oggi Piano Urbanistico Comunale (PUC) all’interno delle zone F “parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale” di cui all’articolo 2 del Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Laddove la localizzazione non risulta conforme alla pianificazione urbanistica vigente del Comune, si provvederà alla variante urbanistica, ai sensi dell’articolo 19 del d.P.R. n. 327/2001.

Trattandosi di un servizio generalizzato e necessario - e dunque da organizzare in ogni zona urbana - la sua ubicazione nel tessuto urbano prescinde tendenzialmente dalla destinazione urbanistica delle singole aree. Esattamente come se si trattasse del servizio elettrico, idrico, del gas

etc., servizi che devono operare “dovunque” e le cui strutture operative - strumentali al corretto funzionamento del servizio - vengono generalmente ubicate ovunque ciò sia necessario, utile o comunque conveniente.

Il centro comunale di raccolta rientra tra le opere, per le quali è possibile rilasciare l'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata.

“Il d.P.R. 9 luglio 2010 n. 139, che individua le opere per cui è possibile rilasciare l'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata, è stato abrogato e sostituito dal d.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31, con la stessa funzione.

Quest'ultimo provvedimento individua, in modo espresso alla voce B 23 del secondo allegato fra gli interventi di lieve entità, le “opere accessorie in soprasuolo correlate alla realizzazione di reti di distribuzione locale di servizi di pubblico interesse o di fognatura, o ad interventi di allaccio alle infrastrutture a rete”, fra le quali evidentemente rientra l'isola ecologica.

Va pertanto escluso che una semplice area recintata che ospita i contenitori della raccolta differenziata possa essere qualificata ai sensi dell'articolo 208 d. lgs. 152/2006 come impianto di smaltimento rifiuti, che come è noto, è un impianto di tipo industriale.”

Tale importante principio è stato formulato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 143, che ha ritenuto, dunque, legittimo il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in forma semplificata per la realizzazione di un'isola ecologica.

L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali quale requisito di partecipazione alla gara di appalto pubblico in materia di rifiuti

L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, nella formulazione vigente dell'articolo 212, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo è un requisito di natura soggettiva relativo alla idoneità professionale degli operatori, a norma dell'articolo 83, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016, e costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporti dei rifiuti pericolosi e no, ancorché esso non sia previsto dal bando di gara come requisito di partecipazione.

La mancanza di tale titolo abilitativo non consente la partecipazione ad una gara di appalto pubblico, e qualora pure vi sia stata l'aggiudicazione del servizio, essa va indubbiamente annullata.

“L'iscrizione all'Albo determina l'abilitazione soggettiva all'esercizio della professione e si pone a monte dell'attività di gestione dei rifiuti, pacificamente rientrando nell'ambito dei requisiti di partecipazione e non di esecuzione”.

Tale importante principio di diritto, in linea con pregressa giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. V, 15 febbraio 2021, n. 1308) è stato recentemente ribadito dal **Consiglio di Stato, Sez. V, 10 febbraio 2022, n. 973**.

Le sanzioni penali

Il mancato possesso dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali determina, oltre all'esclusione dalla gara di appalti pubblici, anche l'applicazione di sanzioni penali.

L'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «*Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento,*

commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».*

La mancata iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, se e quando richiesta ai sensi dell'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, configura il reato di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

Movida notturna e disturbo della quiete pubblica. La responsabilità penale del titolare del pubblico esercizio

“Risponde del reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone il gestore di un pubblico esercizio che non impedisca i continui schiamazzi provocati dagli avventori in sosta davanti al locale anche nelle ore notturne, essendogli imposto l’obbligo giuridico di controllare, anche con ricorso allo ius excludendi o all’Autorità, che la frequenza del locale da parte degli utenti non sfoci in condotte contrastanti con le norme poste a tutela dell’ordine e della tranquillità pubblica”.

Il caso approdato fino alla **Corte di Cassazione – Sezione III, 4 febbraio 2022, n. 3952** – di cui sopra si legge la massima, muove da accertamenti tecnici condotti dal personale ARPA, che, incaricato dei rilievi, ha dato ampio conto della situazione dei luoghi e della manifesta rumorosità dell’attività, in relazione agli schiamazzi provenienti dall’esercizio, che si poneva come unica fonte del disagio per la parte civile.

Dall’istruttoria orale e dalle stesse dichiarazioni del ricorrente, è emerso, altresì, una raccolta di firme organizzata contro di lui e contro l’attività del pubblico esercizio, ubicato nel centro dalla cd. movida notturna.

La condanna del ricorrente, per il disturbo arrecato alla quiete pubblica, rilevante ai sensi dell’articolo 659, comma 1, cod. pen., è fondata, sull’assunto per cui la qualità di titolare della gestione dell’esercizio pubblico comporta l’assunzione dell’obbligo giuridico di controllare che la frequentazione del locale da parte dei clienti non sfoci in condotte contrastanti con le norme concernenti la polizia di sicurezza.

Quanto alle condizioni per la configurabilità del reato, la **Corte di Cassazione, Sezione III, 4 febbraio 2022, n. 3952**, in linea con un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, ha formulato il seguente principio di diritto:

“Per la configurabilità della contravvenzione di cui all’articolo 659 cod. pen. non sono necessarie né la vastità dell’area interessata dalle emissioni sonore, né il disturbo di un numero rilevante di persone, essendo sufficiente

che il disturbo venga arrecato a un gruppo indeterminato di persone e non solo a un singolo, anche se raccolte in un ambito ristretto, come, ad esempio in un condominio”.

Sul punto, in particolare, è necessario evidenziare come l'articolo 659, inserito nel codice penale nell'ambito della sezione I del Capo I del Libro III, tra le contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica, prevede due distinte ipotesi di reato:

- 1) quella di cui al primo comma, la quale punisce il comportamento di colui il quale "mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici";
- 2) quella di cui al secondo comma, che invece punisce il fatto di "chi esercita una professione o un mestiere rumoroso contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'Autorità".

Dunque, mentre la prima fattispecie, nella quale rientra il caso scrutinato dalla sentenza in commento, punisce il disturbo della pubblica quiete da chiunque cagionato, peraltro con modalità espressamente e tassativamente determinate, la seconda, disciplinata dal comma 2, punisce le attività rumorose, industriali o professionali, esercitate in difformità dalle prescrizioni di legge o dalle disposizioni dell'autorità.

In ogni caso, entrambe le fattispecie in questione tutelano la tranquillità pubblica, evitando che le occupazioni e il riposo delle persone possano venire disturbate con schiamazzi o rumori o con altre attività idonee ad interferire nel normale svolgimento della vita privata di un numero indeterminato di persone, con conseguente messa in pericolo del bene giuridico della pubblica tranquillità.

Reflui provenienti da aziende vitivinicole. Acque reflue industriali o assimilate alle acque reflue domestiche?

L'articolo 101, comma 7, d.lgs. 3 aprile 1992, n. 152, assimila alle acque reflue domestiche, sottraendole quindi all'eventuale disciplina sanzionatoria di rilievo penale, le seguenti acque reflue:

- a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;
- c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;
- d) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;
- e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

Un secondo riferimento normativo da considerare è il d.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227, che stabilisce, all'articolo 2, l'assimilazione alle acque reflue domestiche per:

- a) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'Allegato A;
- b) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;

c) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A.

Si rilevi che tale ultima disposizione, si applica, però, solo in assenza di disciplina regionale; dunque, in via residuale, in mancanza di una specifica e diversa disciplina regionale.

Tanto premesso, si deve verificare, *in primis*, se una normativa regionale, alla luce dell'articolo 101, comma 7, lettera e), d.lgs. n. 152/2006, indichi le acque reflue provenienti da aziende vitivinicole tra quelle assimilate alle domestiche.

Nel caso scrutinato dalla **Corte di cassazione, Sez. III, 3 novembre 2021, n. 39351**, è stato ritenuto fuorviante il richiamo ai criteri di cui all'articolo 2 del d.P.R. n. 227/2011, operato dal teste, dipendente dell'ARPA, stante la vigenza di una disciplina regionale – **L.R. Sicilia 15 maggio 1986, n. 27** (articolo 7) - che espressamente individua le condizioni di assimilazione delle acque reflue industriali.

Diversamente, la Regione Siciliana prevede parametri indubbiamente più stringenti di quelli previsti dalla normativa nazionale che non consentono, per l'appunto, di ricondurre le acque prodotte dall'azienda alla categoria delle acque industriali assimilabili alle acque domestiche, per cui:

“Non può dubitarsi che nel caso di specie sia stata correttamente applicata la disciplina in tema di tutela delle acque, non solo alla stregua delle considerazioni ampie e condivisibili sviluppate nella sentenza impugnata, ma anche in virtù del rilievo, secondo cui grava sull'imputato l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni normative, che consentono l'applicabilità di deroghe al regime ordinario che, come nel caso in esame, richiede l'autorizzazione allo scarico pena la violazione dell'articolo 137, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152”.

Il trasporto di rifiuti ferrosi in forma ambulante: se i rifiuti sono prodotti da soggetti terzi, è richiesta l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali

L'articolo 266, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce: *«le disposizioni di cui agli articoli 189, 190, 193 e 212 non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio».*

Tali attività, detto diversamente, sono sottratte alla disciplina del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), alla tenuta dei registri cronologici di carico e scarico, alla compilazione dei formulari d'identificazione dei rifiuti e, soprattutto, all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, solo se i rifiuti siano prodotti dal medesimo soggetto che effettua il trasporto in forma ambulante.

Di contro, se i rifiuti, in particolare quelli prodotti da ferrivecchi e cenciaioli, destinati ad essere conferiti ad un'azienda di recupero, provengono da soggetti terzi, chi esercita l'attività di commercio all'ingrosso, dovrà munirsi del titolo abilitativo dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006.

Si deve altresì evidenziare, al riguardo, che la titolarità della licenza come ambulante non costituisce una scriminante, atteso che - come recentemente affermato dalla **Corte di Cassazione, Sezione III, 2 marzo 2022, n. 7286** - *«non basta ai fini dell'operatività della deroga di cui al Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 266, comma 5, che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114, occorrendo anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio e che non siano riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate.*

È sufficiente sul punto richiamare l'accertamento compiuto dal Tribunale di merito in forza del quale è stato escluso che i rifiuti in contestazione provenissero dalla sua attività».

Tale principio è in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale, per cui il reato previsto dall'articolo 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (per omessa iscrizione all'Albo Gestori Ambientali), è configurabile anche in relazione alle condotte di raccolta e trasporto esercitate in forma ambulante, salva l'applicabilità della deroga di cui all'art. 266, comma quinto, per la cui operatività occorre non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio, ma non riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate (*Ex multis*: Sez. 3, n. 19209 del 16/03/2017; Sez. 3, n. 34917 del 09/07/2015; Sez. 3, n. 269 del 10/12/2014; Sez. 3, n. 29992 del 24/06/2014).

L'iscrizione semplificata per la raccolta e il trasporto di rifiuti ferrosi
Con **Deliberazione n. 4 del 3 giugno 2021 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali**, vigente dal 1° settembre 2021, è stato istituito il registro, di cui all'articolo 40-ter della legge 11 settembre 2020, n. 120, al quale le aziende italiane ed estere possono iscriversi, in modalità semplificata, ai fini dell'abilitazione all'esercizio delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti costituiti da materiali metallici destinati a specifiche attività di recupero.

Il registro è articolato nelle seguenti classi in funzione delle tonnellate annue di rifiuti raccolti e trasportati:

- classe a): quantità annua complessivamente trasportata superiore o uguale a 200.000 tonnellate;
- classe b): quantità annua complessivamente trasportata superiore o uguale a 60.000 tonnellate e inferiore a 200.000 tonnellate;
- classe c): quantità annua complessivamente trasportata superiore o uguale a 15.000 tonnellate e inferiore a 60.000 tonnellate;
- classe d): quantità annua complessivamente trasportata superiore o uguale a 6.000 tonnellate e inferiore a 15.000 tonnellate;
- classe e): quantità annua complessivamente trasportata superiore o uguale a 3.000 tonnellate e inferiore a 6.000 tonnellate;
- classe f): quantità annua complessivamente trasportata inferiore a 3.000 tonnellate.

Le imprese che intendono iscriversi al registro possono raccogliere e trasportare esclusivamente le seguenti tipologie di rifiuti non pericolosi, solo se destinati alle attività di recupero (R): R4, R11, R12, R13 indicate nell'allegato C alla parte IV del d.lgs. 152/06:

02 01 10	Rifiuti metallici
12 01 01	Limatura e trucioli di materiali ferrosi
12 01 03	Limatura e trucioli di materiali non ferrosi
12 01 04	Polveri e particolato di materiali non ferrosi
12 01 21	Corpi d'utensile e materiali di rettifica esauriti, diversi da quelli di cui alla voce 12 01 20
12 01 99	Rifiuti ferrosi e non ferrosi (così come descritti nelle tipologie 3.1 e 3.2 dell'allegato 1, sub-allegato 1, D.M. 5 febbraio 1998)
15 01 04	Imballaggi metallici
16 01 17	Metalli ferrosi
16 01 18	Metalli non ferrosi
17 04 05	Ferro e acciaio
17 04 01	Rame, Bronzo e Ottone
17 04 02	Alluminio
17 04 03	Piombo
17 04 04	Zinco
17 04 06	Stagno
17 04 07	Metalli misti

Raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua: in quali casi è richiesta l'iscrizione all'Albo?

Ben prima che il caso approdasse al vaglio del **Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2022 n. 2060**, il Comitato Nazionale Albo Gestori Ambientali aveva già formulato l'indirizzo, secondo il quale l'attività di mera pulizia delle spiagge e rive, anche se effettuata mediante l'utilizzo di macchine operatrici e/o veicoli uso speciale, finalizzata al solo raggruppamento dei rifiuti, non richiedesse l'iscrizione all'Albo, nella categoria 1, sottocategoria D7, in quanto attività preliminare alla raccolta.

Più dettagliatamente, **l'Albo Nazionale Gestori Ambientali - Circolare prot. n. 11 del 22 novembre 2021** – aveva, infatti, ritenuto: *«in tutti i casi in cui l'attività sia riconducibile al concetto giuridico di cui all'articolo 183, comma 1 lettera n), secondo e ultimo periodo, del d.lgs. n. 152/2006, non si configura un'attività di gestione dei rifiuti e pertanto lo svolgimento della stessa non necessita dell'iscrizione all'Albo»*.

La sopra citata norma esclude dal campo della attività di gestione di rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminare alla raccolta di materiali e 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.

La Circolare aveva ulteriormente precisato che, se il servizio fornito si caratterizza per lo svolgimento di entrambi le fasi: la prima di pulizia, con l'uso anche di macchine operatrici e/o veicoli ad uso speciale impiegati sulle spiagge e sulle rive dei corsi d'acqua; la seconda di trasporto, con autocarri o altri tipi di veicoli atti al carico, per il trasporto dal deposito temporaneo alla destinazione intermedia o finale; il soggetto che effettua entrambe le fasi deve essere iscritto all' Albo nella pertinente sottocategoria D7.

Beninteso, nei casi in cui si svolga unicamente la seconda fase, è richiesta l'iscrizione all'Albo nella pertinente Categoria 1: "raccolta e trasporto di rifiuti urbani", senza obbligo di iscrizione nella sottocategoria D7.

Pienamente conforme al principio dettato dalla Circolare dell'Albo, il Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2022 n. 2060, ha stabilito: *«L'attività dell'appaltatore consiste, quindi, nella pulitura della spiaggia anche con le macchine che possano vagliare l'arenile e nella raccolta dei rifiuti abbandonati sulla spiaggia che, previa differenziazione, devono essere collocati negli appositi punti di raccolta. Non deve, pertanto, essere svolta alcuna attività di trasposto. Anche l'eventuale deposito, che si dovesse attuare prima del conferimento negli appositi punti di raccolta, rientrerebbe nell'ambito di quanto previsto dall'art. 183 lett. bb) cioè nel deposito temporaneo nel luogo dove i rifiuti sono prodotti».*

L'attività in questione, limitata alla ricerca, allo smistamento e al deposito temporaneo (e interno) dei rifiuti presenti sull'arenile, è stata ritenuta dai giudici amministrativi concretamente paragonabile a quella di una mera movimentazione di rifiuti all'interno di un cantiere o altra area chiusa, che pacificamente non configura alcun trattamento o trasporto dei rifiuti e, come tale, non richiede l'iscrizione all'Albo nella specifica categoria invocata dalla ricorrente.

Come affermato pure dalla sentenza impugnata (TAR Sardegna, Sezione Seconda n. 657/2021), si tratta di una movimentazione all'interno di un ambito definito, con le stesse modalità con cui il servizio è svolto dai concessionari di tratti del litorale che devono garantire la pulizia del tratto di arenile in concessione e che, diversamente dal Comune, organizzano il servizio in proprio, conferendo i rifiuti raccolti nei punti indicati dal gestore del servizio sui rifiuti solidi urbani.

Le sanzioni penali

La mancata iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, se e quando richiesta ai sensi dell'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, configura il reato di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

L'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: *«Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento,*

commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».*

L'ignoranza della disciplina normativa non è scusabile nel caso di illecita gestione di rifiuti

“Chi intende svolgere una data attività commerciale è gravato dell'obbligo di acquisire preventivamente informazioni circa la specifica normativa applicabile in quel settore, sicché, qualora deduca la propria buona fede, non può limitarsi ad affermare l'incertezza derivante da contrastanti orientamenti giurisprudenziali nell'interpretazione e nell'applicazione di una norma, la quale non abilita da sola ad invocare la condizione soggettiva d'ignoranza inevitabile della legge penale.

Al contrario, il dubbio sulla liceità o meno della condotta deve indurre il soggetto ad un atteggiamento più attento fino cioè, secondo quanto affermato dalla sentenza 364 del 1988 della Corte Costituzionale, all'astensione dall'azione se, nonostante tutte le informazioni assunte, permanga l'incertezza sulla liceità o meno dell'azione stessa, dato che il dubbio, non essendo equiparabile allo stato d'inevitabile ed invincibile ignoranza, è inidoneo ad escludere la consapevolezza dell'illiceità (Corte di Cassazione, Sez. 2, n. 46669 del 23/11/2011, P.G. in proc. De Masi e altri, Rv. 252197)”.

Il caso approdato recentemente alla **Corte di Cassazione – Sezione III, 30 marzo 2022, n. 11603** – di cui sopra si legge la massima, muove da una sentenza resa dal Tribunale di Treviso, che aveva condannato l'imputato alla pena ritenuta di giustizia, in relazione al reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lettera b) e comma 2, perché, quale legale rappresentante dell'impresa, gestiva di fatto un'attività di autodemolizione senza alcuna autorizzazione, depositando presso la sede della società diverse decine di veicoli a motore, anche accatastati l'uno sull'altro, in stato di abbandono perché privi di parti interne, meccaniche ed elettriche ed in pessimo stato di conservazione, nonché ivi depositava, su area non pavimentata né impermeabilizzata, rifiuti speciali anche pericolosi, come pneumatici usati, pezzi di veicoli, radiatori dell'olio e dell'aria condizionata, bombole, parti elettriche, batterie.

Per la precisione, i reati contestati erano quelli di illecita gestione di rifiuti pericolosi e di deposito incontrollato di rifiuti.

A fronte di tale imputazione, il ricorrente lamenta l'eccessività del trattamento punitivo, sotto il profilo sia dell'aumento di pena a titolo di continuazione, sia, soprattutto, del mancato riconoscimento delle attenuanti generiche, che, per contro, avrebbero dovuto applicarsi in forza di una precedente pronuncia assolutoria, che aveva ingenerato la convinzione della liceità della propria condotta.

Orbene, come correttamente ritenuto nei precedenti gradi di giudizio, l'imputato non versava in una situazione di ignoranza inevitabile e nemmeno in un errore di fatto, atteso che la precedente sentenza assolutoria (concernente un diverso e distinto procedimento penale), riguardava una situazione di fatto cristallizzata nel 2010, che evidentemente non copriva le emergenze probatorie rilevate successivamente, quali i rilievi aerofotogrammetrici, la segnalazione e gli esiti dei sopralluoghi, e considerando che, nel precedente processo, come risulta dalla sentenza emessa dal Tribunale di Treviso, sezione di Castelfranco Veneto, in data 20 settembre 2010 e prodotta dalla difesa, l'imputato aveva documentato, mediante un consistente numero di fatture, l'acquisto di autovetture, da privati e dai autodemolitori, le quali venivano poi destinate all'esportazione nei paesi sia extracomunitari (corredate da fotocopia del libretto di circolazione e da certificato di demolizione per l'esportazione), sia comunitari (corredate da libretto di circolazione annullato per l'esportazione e dal certificato di demolizione per l'esportazione): una situazione di fatto radicalmente diversa da quella accertata nel presente processo, di guisa che l'imputato non poteva certamente, in maniera ragionevole, ritenere che tale assoluzione coprisse anche la realizzazione di un deposito incontrollato di rifiuti, nei termini dinanzi descritti.

Come chiarito ancora dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 18 luglio 1994 n. 8154, il "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia, è particolarmente rigoroso per tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, i quali

rispondono dell'illecito anche in virtù di una colpa lieve nello svolgimento dell'indagine giuridica.

Per l'affermazione della scusabilità dell'ignoranza occorre, dunque, che da un comportamento attivo della pubblica amministrazione o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione normativa e, conseguentemente, della liceità del comportamento tenuto.

Liquami provenienti da autolavaggi: reflui industriali o rifiuti liquidi?

La definizione di acque reflue nel Testo Unico dell'Ambiente

L'articolo 74 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) definisce tre tipologie di acque reflue:

- 1) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche;
- 2) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;
- 3) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

La distinzione tra acque reflue domestiche ed acque reflue industriali è dirimente non solo per l'aspetto autorizzatorio, ma soprattutto, per quello sanzionatorio, poiché solo uno scarico di acque reflue industriali non autorizzato potrà configurare il reato, sanzionato dall'articolo 137 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Le acque reflue assimilate alle acque reflue domestiche

L'articolo 101, comma 7, d.lgs. 3 aprile 1992, n. 152, assimila alle acque reflue domestiche, sottraendole quindi all'eventuale disciplina sanzionatoria di rilievo penale, le seguenti acque reflue:

- g) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- h) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;
- i) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività

di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;

- j) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;
- k) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- l) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

Liquami provenienti da autolavaggio: reflui industriali

È stato ritenuto configurabile il reato di cui all'articolo 137 del d.lgs. n. 152/2006, dovendosi richiamare il principio enunciato dalla Corte di Cassazione (Sezione 3, n. 51889 del 21/07/2016; Sezione 3, n. 3450 del 28 febbraio 2020), secondo cui, in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, lo scarico dei reflui provenienti da impianti di autolavaggio, eseguito in assenza di autorizzazione, integra il reato di cui all'articolo 137, comma primo, del d.lgs. n. 152/2006, non potendo tali acque essere assimilate a quelle domestiche.

Gli impianti di autolavaggio hanno natura di insediamenti produttivi e non di insediamenti civili, in considerazione della qualità inquinante dei reflui, diversa e più grave rispetto a quella dei normali scarichi da abitazioni, e per la presenza di residui quali oli minerali e sostanze chimiche contenute nei detersivi e nelle vernici eventualmente staccatesi dalle vetture usurate.

Ne consegue che lo scarico di tali acque, di natura industriale, operato senza autorizzazione, è certamente idoneo a integrare il reato contestato, che ha natura di reato di pericolo, non assumendo peraltro, rilievo dirimente, la circostanza che i prelievi su alcuni degli scarichi siano risultati nella norma.

Liquami provenienti da autolavaggio: rifiuti liquidi

L'articolo 74, comma 1, lett. ff) del d.lgs. n. 152/2006, definisce scarico: *«qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114».*

Consegue che in assenza di immissione diretta nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento, i liquami sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla distinta disciplina di cui alla parte quarta del d.lgs. 152/2006.

Tanto premesso, la giurisprudenza di legittimità ha recentemente chiarito che, *«se in un impianto di autolavaggio è realizzata “una fossa di cemento”, nella quale vengono regolarmente fatti convogliare i liquami, non può più configurarsi il reato di cui all'articolo 137, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006»*, venendo meno gli estremi della definizione di scarico, di cui all'articolo 74, comma 1, lett. ff) del d.lgs. n. 152/2006 (**Corte di Cassazione, Sezione 3, 18 marzo 2022, n. 9242**).

L'estinzione per prescrizione del reato ambientale non incide sul procedimento in materia di responsabilità amministrativa dell'ente

Qualora si proceda in materia di responsabilità amministrativa dell'ente, l'eventuale declaratoria di prescrizione del reato contestato alla persona fisica, non incide sulla perseguibilità dell'illecito amministrativo ascritto alla società.

La sommaria esposizione che segue muove dall'articolo 22 del d.lgs. n. 231/2001, che stabilisce:

«1. Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato.

2. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59.

3. Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione.

4. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio».

Quanto all'ulteriore previsione di cui al d.lgs. n. 231/2001, articolo 60 ("non può procedersi alla contestazione di cui all'articolo 59 quando il reato da cui dipende l'illecito amministrativo dell'ente è estinto per prescrizione"), la giurisprudenza di legittimità (Sez. 4, n. 31641 del 04/05/2018 e Sez. 5, n. 20060 del 04/04/2013) ha già precisato che tale norma comporta che l'estinzione per prescrizione del reato impedisce unicamente all'accusa di procedere alla contestazione dell'illecito amministrativo, ma non impedisce di portare avanti il procedimento già incardinato, trovando applicazione rispetto all'illecito amministrativo, le cause interruttive della prescrizione previste dal codice civile, con la conseguenza che la prescrizione non corre fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento nei confronti dell'ente.

Tanto premesso, in presenza di una disciplina speciale per la prescrizione della sanzione amministrativa, che può seguire un binario diverso e autonomo rispetto a quello che concerne il reato presupposto, la **Corte di**

Cassazione, Sezione III, 28 marzo 2022, n. 11066, ha formulato il seguente principio di diritto:

«La declaratoria di estinzione del reato ascritto alla persona fisica rimane senz'altro valida, essendo decorso in tal caso il termine quinquennale di prescrizione rispetto alla data del fatto, mentre, stante il peculiare meccanismo delineato dal d.lgs. n. 231/2001, articolo 22, risulta illegittima la contestuale dichiarazione da parte del Tribunale di prescrizione anche dell'illecito amministrativo, contestato alla società, stante l'effetto interruttivo ricollegabile alla contestazione dell'illecito, avvenuta nei confronti dell'ente, con il decreto di citazione a giudizio del 23 agosto 2018».

Le emissioni in atmosfera dei forni crematori: quale disciplina autorizzatoria?

La singolare controversia, che approda in **Consiglio di Stato, Sezione IV, 3 gennaio 2022, n. 14**, trae origine dal rilascio - da parte del dirigente dello Sportello unico attività produttive del Comune di Civitavecchia - dell'autorizzazione unica ambientale per la costruzione di uno stabilimento di cremazione salme, che prevede, peraltro, l'osservanza di prescrizioni al relativo esercizio.

Rilevano, nel caso di specie, le prescrizioni imposte con il recepimento di un parere, reso dal Sindaco quale autorità sanitaria locale nell'ambito della conferenza di servizi stessa, che impongono alla ricorrente appellante di monitorare a scadenze regolari gli scarichi in atmosfera e di eseguire ogni anno il numero massimo di cremazioni previste "dal piano economico finanziario approvato in sede di gara", con un numero massimo di ore di attività giornaliera.

Invero, il Sindaco di Civitavecchia aveva espresso il proprio parere, richiamandosi agli articoli 216 e 217 del T.U. delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265).

La prima delle norme citate prevede in generale, al comma 6, che chiunque intenda attivare un'industria insalubre di prima o di seconda classe, così come definita nell'elenco allegato alla legge, ne debba dare preventivo avviso al Sindaco, il quale nell'interesse della salute pubblica può vietare l'attivazione stessa ovvero "*subordinarla a determinate cautele*". La seconda delle norme citate prevede poi che il Sindaco prescriva "*le norme da applicare per prevenire o impedire il danno o il pericolo*", che possa derivare da "*vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche*".

Ciò posto, il Sindaco ha ritenuto di esprimersi in primo luogo, ritenendo che l'impianto in questione sia assimilabile agli "inceneritori", che sono industrie insalubri di prima classe, in base alla parte prima, lettera C n. 14

dell'elenco relativo di cui si è detto, così come approvato dal D.M. Sanità 5 settembre 1994.

Inoltre, il Sindaco ha dato atto che non risulta emanato il decreto interministeriale previsto dalla legge 30 marzo 2001 n.130, che ha reso legale la pratica della cremazione, e all'articolo 8 ha, appunto, previsto che *“Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono definite le norme tecniche per la realizzazione dei crematori, relativamente ai limiti di emissione, agli impianti e agli ambienti tecnologici, nonché ai materiali per la costruzione delle bare per la cremazione”*. La norma però è tuttora inattuata, e quindi ha lasciato un vuoto normativo in particolare quanto alla disciplina delle emissioni in atmosfera, vuoto che il Sindaco ha ritenuto di colmare esercitando la propria competenza ai sensi del T.U. 1265/1934.

Il Consiglio di Stato, rigettando il ricorso, ha osservato che i forni crematori, con il loro funzionamento producono emissioni inquinanti, costituite in particolare da polveri, monossido di carbonio, ossidi di azoto e zolfo, composti organici volatili, composti inorganici del cloro e del fluoro e metalli pesanti, tra cui il mercurio sovente presente nelle otturazioni dentarie.

E, ancora: *«con tutto il rispetto che l'etica impone per quelle che comunque sono le spoglie mortali di un essere umano, non si può allora negare che questo tipo di emissioni sia in termini chimico fisici del tutto identico a quello prodotto appunto dagli inceneritori citati nel parere del Sindaco»*.

Appare, quindi, legittimo che il vuoto di prescrizioni creato dalla non attuazione della legge n. 130/2001, sul punto venga colmato con il ricorso alla normativa generale del T.U., tenuto presente che dall'articolo 8 della legge n. 130/2001 stessa emerge inequivocabile la volontà del legislatore, nel senso che la materia venisse disciplinata.

La competenza del Sindaco si deve, quindi, ritenere legittimamente esercitata.

L'identità dell'autore di un esposto alla polizia giudiziaria costituisce un dato personale: limiti al diritto di accesso

A causa del livello di onde sonore prodotte dal sassofono, durante le sue esibizioni, un artista di strada è fatto oggetto di continue e costanti segnalazioni da parte di ignoti, alle quali seguono incessanti controlli della Polizia locale, che arrecano un grave pregiudizio all'attività del medesimo, nonché alla sua salute psico-fisica.

L'artista trasmette, quindi, un'istanza di accesso al Comune di Bologna - Corpo di Polizia Municipale – per conoscere, in particolare, i nominativi degli autori di tali segnalazioni.

Data tale premessa, il ricorrente impugna il successivo provvedimento di diniego, con il quale sarebbe stato illegittimamente violato il proprio diritto di accesso agli atti amministrativi, di cui agli articoli 22 e ss. della legge 8 agosto 1990, n. 241, al fine di *“ottenere visione ed estrarre copia di ogni segnalazione e dei verbali di intervento redatti a seguito delle segnalazioni, al fine di individuare anche la persona autrice delle predette segnalazioni”*, avendo l'amministrazione pervicacemente negato l'accesso ai nominativi degli autori delle segnalazioni.

La pretesa di parte ricorrente, di ottenere la condanna del Comune di Bologna a consentire l'accesso del ricorrente a tutti gli atti, documenti e le informazioni richieste, è stata ritenuta infondata dal **TAR Emilia Romagna, Sezione II, 8 febbraio 2022, n. 136.**

Quanto alla richiesta di poter ottenere le generalità dei segnalanti, i giudici amministrativi hanno ritenuto imprescindibile evidenziare il differente regime giuridico che l'ordinamento ha previsto per l'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli articoli 22 e ss. della legge 8 agosto 1990, n. 241, rispetto a quello previsto per l'accesso ai dati personali, disciplinato dall'articolo 15 del GDPR (Regolamento Europeo in materia di trattamento dei dati personali, Reg. (CE) 27/04/2016, n. 2016/679/UE), consentito esclusivamente al soggetto al quale i dati si riferiscono, oltre che ai suoi eredi per ragioni familiari meritevoli di protezione.

Il nominativo dell'autore di una segnalazione, infatti, a rigore non costituisce un "atto amministrativo" ma, secondo la definizione contenuta nell'articolo 4, comma 1, del GDPR, un "dato personale", che trova protezione giuridica di rango costituzionale nell'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), ratificata in Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, secondo cui *"ognuno ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano"*, dati che devono essere trattati *"secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge"*.

Va al riguardo specificato che i dati personali sono suscettibili di trattamento - nozione nella quale è inclusa, come specificato nell'articolo 2-ter del d.lgs. n. 101/2018, anche la *"comunicazione a soggetti diversi dall'interessato"* - esclusivamente negli stretti limiti previsti dal d.lgs. 30/06/2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Ben diversa, come è noto, la disciplina dell'accesso agli "atti amministrativi", prevista dagli articoli 22 e ss. della legge n. 241/90 che può essere consentito, ricorrendone i presupposti, a chi vi abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Con riferimento, dunque, all'istanza di accesso ad una "segnalazione", va distinta l'accessibilità al documento in quanto tale, rispetto all'accessibilità ai dati personali, eventualmente contenuti nella stessa, che atteso il rango costituzionale della protezione agli stessi concesso dall'ordinamento, non può che trovare la propria disciplina, innanzi tutto, nel Regolamento UE 679/2016.

Il Collegio ha ritenuto che l'articolo 22 della legge n. 241/90 vada comunque interpretata nel rispetto del principio di liceità del trattamento di cui allo stesso articolo 6, comma 1, del GDPR, secondo cui:

«Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

a) l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità;

- b) il trattamento è necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso;*
- c) il trattamento è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento;*
- d) il trattamento è necessario per la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica;*
- e) il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento;*
- f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore».*

Ne deriva che nel caso di specie - al netto di quale orientamento giurisprudenziale si voglia seguire circa l'accessibilità o meno della segnalazione in sé e per sé considerata come atto amministrativo (in senso contrario: Consiglio di Stato, Sezione III, 1 marzo 2021, n. 1717) – l'istanza di accesso al dato personale del segnalante da parte del ricorrente non trova fondamento, né nell'articolo 15 del GDPR, né nella legge n. 241/90, considerato che non sussistono i presupposti di cui al citato articolo 6 GDPR.

Quale reato si configura in caso di inosservanza delle condizioni stabilite nella nuova disciplina sul deposito temporaneo di rifiuti?

L'articolo 183, comma 1, lett. bb) del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (modificato dall'articolo 1, comma 9, d.lgs. n. 116/2020, cd. "Economia circolare") definisce il deposito temporaneo prima della raccolta: *«il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis».*

La disciplina dettagliata del deposito temporaneo di rifiuti si ritrova, quindi, tutta contenuta nell'articolo di nuovo conio, introdotto dal d.lgs. n. 116/2020, costituito dall'articolo 185-bis, che stabilisce:

«1) Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) nel luogo in cui i rifiuti 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 c.c., presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;*
- b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;*
- c) per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.*

2) Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle seguenti condizioni:

- a) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose gestiti conformemente al suddetto regolamento;*

- b) i rifiuti sono 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;*
- c) i rifiuti sono raggruppati per categorie omogenee, 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;*
- d) nel rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose.*

3) Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle condizioni di cui ai commi 1 e 2 e non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente».

Le distinte e alternative modalità di deposito temporaneo

Nella nuova formulazione della norma che reca la disciplina del deposito temporaneo, i rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito.

In alternativa alla predetta modalità, i rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i trenta metri cubi di cui al massimo dieci 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.

Tali limiti consentono al produttore di scegliere, in alternativa, di contenere il quantitativo dei rifiuti entro un certo volume, superato il quale deve recuperarli o smaltirli, oppure di effettuare tali operazioni,

indipendentemente dal quantitativo dei rifiuti, secondo una precisa cadenza temporale, che è quella di tre mesi.

L'osservanza delle condizioni, relative ai limiti quantitativi e temporali del deposito, sollevano il produttore dei rifiuti dagli obblighi previsti dal regime autorizzatorio delle attività di gestione, tranne quelli di tenuta dei registri di carico e scarico e per il divieto di miscelazione, mentre in difetto di tali condizioni – la sussistenza delle quali deve essere dimostrata dall'interessato, trattandosi di norma di favore – l'attività posta in essere, come si dirà meglio successivamente, dovrà configurarsi come gestione non autorizzata di rifiuti ovvero come deposito incontrollato di rifiuti.

L'inosservanza delle condizioni previste ai fini della configurabilità del deposito temporaneo

Il rispetto di tutte le condizioni previste dall'articolo 185-bis d.lgs. n. 152/2006, esonera il produttore dal richiedere l'autorizzazione e quindi dall'osservanza degli obblighi previsti dal regime autorizzatorio, ad eccezione del divieto di miscelazione e dell'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico, che devono comunque essere assolti.

Quale reato si configura nel caso di inosservanza di una sola delle condizioni?

Nel Titolo VI della Parte Quarta, Capo I, del d.lgs. n. 152/2006, dedicato tutto al sistema sanzionatorio, manca una disposizione che rechi, in modo automatico e diretto, una sanzione per l'ipotesi di deposito temporaneo irregolare.

La risposta al quesito è fornita dalla giurisprudenza.

Secondo la **Corte di Cassazione, Sezione III, 8 febbraio 2022, n. 4364**: *«Va ribadito il principio per cui, in tema di gestione dei rifiuti, integra il reato di cui al Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 256, comma 1, 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'articolo 183, comma 1, lettera m) (ora lettera bb), del medesimo decreto».*

Nel caso di specie, i giudici ermellini hanno ritenuto configurato il reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lettera a) e b) - per attività non autorizzata di recupero/smaltimento (stoccaggio) di rifiuti speciali, pericolosi e no, costituiti da batterie esauste, imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose, pneumatici fuori uso, rifiuti di metalli ferrosi e no, rifiuti plastici e di vetro - poiché l'indagato aveva effettuato un deposito di rifiuti per complessivi 102 mc. che non poteva, quindi, essere qualificato quale deposito temporaneo, secondo la disciplina dettata dal D.lgs. n. 152/2006, articolo 185-bis, per il superamento dei limiti temporali e quantitativi.

L'accertamento di una violazione amministrativa presso un cortile condominiale

L'articolo 13, comma 1, della legge n. 689/1981 stabilisce: «*Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra preparazione tecnica*».

All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa pecuniaria, si può procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, soltanto previa autorizzazione motivata del tribunale.

Che cosa s'intende per privata dimora?

Alla domanda ha recentemente risposto - mancante una espressa definizione normativa - la **Corte di Cassazione, Sezione II, 26 aprile 2022, n. 15889** (in riferimento alla sussistenza della fattispecie di reato di rapina propria aggravata), per cui:

«*La nozione di privata dimora si delinea sulla base dei seguenti, indefettibili elementi:*

- 1. utilizzazione del luogo per lo svolgimento di manifestazioni della vita privata (riposo, svago, alimentazione, studio, attività professionale e di lavoro in genere), in modo riservato ed al riparo da intrusioni esterne;*
- 2. durata apprezzabile del rapporto tra il luogo e la persona, in modo che tale rapporto sia caratterizzato da una certa stabilità e non da mera occasionalità;*
- 3. non accessibilità del luogo, da parte di terzi, senza il consenso del titolare».*

Invero, si tratta di un indirizzo giurisprudenziale che trova autorevole conferma già in una precedente decisione della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 23 marzo 2017, n. 31345.

In estrema sintesi: gli approdi interpretativi consentono di qualificare come luogo di privata dimora non solo l'abitazione, ma anche ogni luogo nel quale si può dimorare - con modalità riservate - per un tempo apprezzabile ed in relazione al quale si può esercitare lo *ius excludendi alios*.

Sviluppando tale linea interpretativa, la Corte di Cassazione, Sezione II, 26 aprile 2022, n. 15889, ha ribadito il seguente principio di diritto: **«Le pertinenze dell'abitazione - come i garage, gli androni, i cortili condominiali e gli ascensori - devono essere considerati luoghi di privata dimora, sempre che l'accesso agli stessi sia consentito solo se autorizzato e la permanenza al loro interno possa durare per un tempo apprezzabile e con modalità riservate».**

In tali luoghi, ivi ricompreso il cortile condominiale, dunque, non è consentita, se non previa autorizzazione, alcuna ispezione mirante all'attività di accertamento di una violazione, punita con sanzione amministrativa pecuniaria.

Circa la identificazione delle caratteristiche del bene pertinenziale, la giurisprudenza ha ulteriormente precisato che, ai fini della sussistenza del vincolo pertinenziale tra bene principale e bene accessorio, è necessaria la presenza del requisito soggettivo dell'appartenenza di entrambi al medesimo soggetto, nonché del requisito oggettivo della contiguità, anche solo di servizio, tra i due beni, ai fini del quale è necessario che il bene accessorio arrechi una utilità al bene principale (Corte di Cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 1278 del 31/10/2018, dep. 2019, Sini, Rv. 274389).

La rimozione dei rifiuti eseguita d'ufficio dal Comune senza la preventiva adozione dell'ordinanza di sindacale di ripristino

L'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «*Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*».

Se manca la preventiva adozione dell'ordinanza sindacale di rimozione, di avvio al recupero o allo smaltimento di rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, è inesigibile la pretesa creditoria del Comune, originata da una rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi, fatta eseguire a proprie spese. Questo il principio di diritto, senza precedenti, che è stato recentemente formulato dal **TAR Lombardia, Sezione staccata di Brescia, 19 aprile 2022, n. 370**.

FATTO e DIRITTO

Il Comune di Mantova, mediante la propria concessionaria di riscossione delle entrate, intimava all'Agenzia Interregionale per il Fiume PO – AIPO il pagamento di un importo, a titolo di “Servizi ambientali. Rimozione d'ufficio rifiuti in aree di proprietà demaniale opere idrauliche in gestione e custodia AIPO – Anno 2017” e accessori.

Il provvedimento afferiva alla rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi lungo le sponde del canale Diversivo del Mincio, in aree demaniali, sulle quali l'Agenzia esercita i propri compiti istituzionali. eseguita d'ufficio dal Comune.

AIPO impugnava l'ingiunzione di pagamento avanti al Tribunale ordinario di Mantova, il quale declinava la giurisdizione a favore del Giudice amministrativo.

La parte ricorrente, a sostegno della domanda proposta, deduceva in particolare, la nullità dell'atto presupposto, perché non era stata formalmente adottata alcuna ordinanza di rimozione dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 192 d.lgs. n. 152/2006, e la fase procedimentale era stata del tutto omessa.

L'ingiunzione di pagamento emessa dalla concessionaria non era stata preceduta da un provvedimento del Comune, che avesse determinato l'insorgere in capo all'odierna ricorrente del debito di cui era stato intimato il pagamento.

Parimenti, incontestato che AIPO non fosse l'autore dell'illecito abbandono dei rifiuti, lungo le sponde del canale Diversivo del Mincio.

Il Comune opponeva che, ancorché non vi fosse stato un provvedimento espresso, vi era stato, però, uno scambio epistolare – documentato in atti – che aveva consentito ad AIPO di avere contezza della pretesa dell'Amministrazione comunale e di esporre le proprie ragioni.

Il TAR Lombardia, Sezione staccata di Brescia, 19 aprile 2022, n. 370, ha ritenuto fondate le doglianze di AIPO, perché, nel caso in esame, è mancata una istruttoria volta a individuare i responsabili dell'abbandono dei rifiuti e a verificare la posizione di AIPO rispetto ai terreni demaniali in cui sono stati rinvenuti i rifiuti medesimi. È mancata l'esposizione delle ragioni per le quali il Comune ha ritenuto che AIPO dovesse farsi carico della rimozione dei rifiuti, rinvenuti lungo le rive del canale Diversivo del Mincio.

Invero, non era stato adottato alcun provvedimento, espresso o implicito, che decretasse la responsabilità solidale di AIPO per l'illecito abbandono di rifiuti.

Di qui il seguente principio: *«L'ingiunzione di pagamento presuppone che a monte vi sia un atto che accerti la sussistenza dei presupposti per il pagamento della somma intimata da parte del destinatario della stessa,*

ordinando di provvedervi: nel caso di specie tale atto è l'ordinanza ex articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 e l'atto di esecuzione in danno a fronte dell'inerzia dell'obbligato alla rimozione dei rifiuti».

Senza l'ordinanza adottata dal Sindaco, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, a fronte dalla rimozione dei rifiuti effettuata a proprie spese dal Comune, la richiesta di pagamento contenuta nell'ingiunzione della concessionaria di riscossione delle entrate, è stata dunque ritenuta dal Giudice amministrativo lombardo, priva di titolo e di causa giustificativa.

La procedura estintiva applicabile ai reati ambientali a condotta esaurita e ai casi di adempimento spontaneo. Le indicazioni del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente

Dall’analisi dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure dall’entrata in vigore della legge n. 68/2015 ad oggi, risulta pressoché univoco l’indirizzo di considerare la procedura applicabile, sia ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione senza attendere la prescrizione dell’organo di vigilanza (c.d. prescrizione “ora per allora”), sia ai reati a condotta esaurita, ovvero sia reati a condotta istantanea, già consumatisi nel tempo.

In queste ipotesi, si considera possibile ammettere il trasgressore direttamente al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, senza impartire alcuna prescrizione. Tale orientamento, oltre a riprendere la giurisprudenza sviluppatasi nel settore della sicurezza sul lavoro, si pone anche in coerenza con quanto successivamente consolidato a livello normativo, sempre in tale settore, con l’articolo 15 del d.lgs. 124/2004 (*Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro*).

Nei successivi documenti di indirizzo emessi dalle Procure, oltre a trovarsi conferma di tale lettura, è emersa tuttavia un’importante precisazione riferita alla procedura estintiva ex Parte VI-bis del d.lgs. n. 152/06: ai fini dell’ammissione diretta a pagamento resta comunque necessario che l’organo di vigilanza proceda preliminarmente a verificare l’esistenza di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Tali evenienze, infatti, se riscontrate, porterebbero all’esclusione della possibilità di applicazione della procedura.

Alla luce di quanto sopra, anche le recenti **linee guida del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) n. 38/2022**, per l’applicazione della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali, ex Parte VI-bis, d.lgs. n. 152/2006, hanno aderito alla sopra citata lettura maggioritaria, esprimendo il seguente orientamento per i propri enti: *«applicare la procedura estintiva, sia ai casi di adempimento spontaneo che ai reati a condotta esaurita, previa necessaria indagine sugli effetti del reato e la verifica dell’assenza di danno o di pericolo concreto e attuale»*.

Videosorveglianza e fototrappole contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: il Garante della Privacy sanziona il Comune di Orte per illecito trattamento di dati personali

Il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento 7 aprile 2022 n. 119, ha ordinato al Comune di Orte, il pagamento della somma di euro 20.000, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, per violazione dei principi di “liceità, correttezza e trasparenza” e “limitazione della conservazione”, di cui al Regolamento (UE) Generale sulla Protezione dei Dati personali n. 679/2016, articolo 5, disponendo, altresì, a titolo di sanzione accessoria, la pubblicazione del provvedimento sul sito web.

L'intervento del Garante è stato sollecitato da un cittadino che, con reclamo presentato ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, ha lamentato l'installazione nel territorio del Comune di Orte “di dispositivi di video/audio ripresa verosimilmente compatibili con le fototrappole, che normalmente si utilizzano per la repressione dei reati di illecito smaltimento dei rifiuti”, sebbene “nessun documento in materia sia apparso pubblicato all'Albo Pretorio del Comune (utilizzo di fototrappole, segnaletica informativa, motivo della raccolta dei dati, gestione degli stessi)”.

Il reclamante, non conoscendo la motivazione di tali posizionamenti, ed essendo stato videoregistrato più volte, ha, inoltre, presentato formale richiesta di accesso agli atti, ai sensi della legge n. 241/1990, avendo ottenuto dal Comune soltanto una copia fotostatica dell'offerta tecnica che la società fornitrice delle fototrappole ha consegnato al Comune, al momento dell'aggiudicazione dell'appalto.

All'esito dell'istruttoria, è emerso che il Comune – sebbene al solo fine di testare il funzionamento di alcune c.d. “fototrappole” per il contrasto del fenomeno dell'illecito abbandono dei rifiuti - ha trattato dati personali dei soggetti ripresi da quest'ultime, senza, tuttavia, assumere atti o provvedimenti prodromici all'avvio delle attività preventive e repressive. Le fototrappole, infatti, sono state inizialmente montate per verificarne l'effettivo funzionamento, dopodiché in assenza di un regolamento specifico per l'attivazione del servizio di monitoraggio sul territorio

comunale sono state allocate saltuariamente in alcuni punti senza scheda e batteria come forma di dissuasione, salvo poi essere smontate definitivamente.

Il Comune, nella qualità di titolare del trattamento, non avendo adottato alcun atto organizzativo in relazione all'impiego dei predetti dispositivi video e non avendo assunto alcuna determinazione in materia di protezione dei dati personali prima di iniziare il trattamento dei dati personali in questione, non ha conseguentemente adottato misure tecniche e organizzative adeguate, volte ad attuare in modo efficace i principi di base in materia di protezione dei dati e, nel corso dell'istruttoria, non ha comprovato di aver rispettato gli stessi (non essendo nemmeno stato in grado di "fornire alcuna informazione in merito alla data, e al numero di utilizzi degli strumenti di cui alla richiesta in oggetto"), agendo in maniera non conforme al principio di responsabilizzazione.

Conseguentemente, esso non ha nemmeno provveduto a individuare in maniera certa e documentata i tempi massimi di conservazione delle immagini riprese dai dispositivi video in questione, in violazione dell'articolo 5, par. 1, lett. e), del Regolamento.

In ossequio al principio di "liceità, correttezza e trasparenza" (articolo 5, par. 1, lett. a), del Regolamento, il titolare del trattamento deve, peraltro, adottare misure appropriate per fornire all'interessato tutte le informazioni di cui agli articoli 13 e 14 del Regolamento in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, con un linguaggio semplice e chiaro.

Allorquando siano impiegati sistemi di videosorveglianza, anche mediante le fototrappole, il titolare del trattamento, oltre a rendere l'informativa di primo livello mediante apposizione di segnaletica di avvertimento in prossimità della zona sottoposta a videosorveglianza, deve fornire agli interessati anche delle informazioni di secondo livello, che devono contenere tutti gli elementi obbligatori a norma dell'articolo 13 del Regolamento ed essere facilmente accessibili per l'interessato.

Orbene, nel caso di specie, il Comune, oltre a non aver previsto limiti di tempo per la conservazione delle immagini riprese dalle fototrappole, non

ha adottato alcuna misura per fornire l'informativa sul trattamento dei dati personali agli interessati sottoposti alla videosorveglianza, non avendo né apposto cartelli contenenti un'informativa di primo livello in prossimità delle aree videosorvegliate né messo a disposizione un'informativa completa sul trattamento dei dati personali (ad esempio, mediante pubblicazione della stessa sul proprio sito web istituzionale), in violazione degli articoli 5, paragrafo 1, lett. a), 12, paragrafo 1, e 13 del Regolamento.

Per aver trattato dati personali mediante dispositivi video, in violazione degli articoli 5, paragrafi 1, lett. a) ed e), e 2, 12, paragrafo 1, 13, 25, e 37, paragrafo 7, del Regolamento, il Garante ha ingiunto al Comune di Orte, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di pagare la somma di euro 20.000 (ventimila), entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento, pena l'adozione dei conseguenti atti esecutivi, a norma dall'articolo 27 della legge n. 689/1981.

La sanzione è stata fortemente mitigata rispetto all'editto massimo previsto dall'articolo 83, paragrafo 5, del Regolamento, perché il Comune ha effettuato un limitato utilizzo delle c.d. fototrappole, al solo fine di testarne il funzionamento, di aver successivamente collocato saltuariamente i dispositivi sul proprio territorio, privi di scheda e batteria, come forma di dissuasione, per poi cessare del tutto ogni utilizzo degli stessi. Non risultando, infine, precedenti violazioni pertinenti commesse dal titolare del trattamento o precedenti provvedimenti sanzionatori comminati dal Garante.

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale requisito di partecipazione alla gara d'appalto in materia di rifiuti

“L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali costituisce un requisito tecnico professionale, di natura soggettivo-personale, che deve essere strettamente riferito a chi in concreto svolge il servizio.

La particolare sensibilità dell'oggetto del contratto – raccolta e trattamento di rifiuti – l'interesse perseguito dalla Stazione appaltante con tale prescrizione risulta giuridicamente rilevante e normativamente tutelato”.

La controversia scrutinata **TAR Veneto, Sez. I, 23 maggio 2022, n. 766**, muove da un bando di gara indetto da una società *in house providing* a completa partecipazione pubblica (“Contarina s.p.a.”), per l'affidamento del “Servizio vuotamento e manutenzione cestini”.

Il relativo disciplinare prevedeva che gli operatori economici dovessero possedere, come requisito di idoneità professionale, ex articolo 83, d.lgs. n. 50/2016, “valida iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 del d.lgs. n. 152/2006 o ad analogo Albo di Stato UE in corso di validità, per la Categoria 1, Classe A”. In particolare, esso precisava che il possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, nella categoria 1 classe A), 4 (esecuzione servizi analoghi) e 5 (certificazioni/registrazioni), dovesse essere dimostrato in capo agli operatori che eseguiranno il servizio di svuotamento cestini.

Nella fattispecie in esame era, quindi, la cd. legge di gara a richiedere espressamente che l'operatore, che in concreto doveva eseguire il servizio di svuotamento dei cestini, dovesse essere iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Tale prescrizione non appare in contrasto con il c.d. principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'articolo 83, comma 8, del dl.gs. n. 50/2016, ai sensi del quale “i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione rispetto a quelle previste dal presente codice e da altre disposizioni di legge vigenti. Dette prescrizioni sono comunque nulle”.

La previsione secondo cui il requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale gestori Ambientali deve essere posseduto dall'operatore che in concreto esegue il servizio, e non dal solo concorrente che partecipa alla procedura, è infatti del tutto coerente prima di tutto con l'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui "l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti". Ma è coerente anche con l'articolo 89, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui, qualora siano richiesti requisiti professionali, è necessario che sia il soggetto effettivamente in possesso di tale abilitazione ad eseguire direttamente la prestazione, e con l'articolo 89, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui "l'avvalimento non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali".

In questo senso, l'ANAC ha affermato che la previsione della legge di gara, secondo cui anche l'operatore economico ausiliario debba essere in possesso del requisito di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali "è conforme alla normativa di settore, nella misura in cui si tratta di requisito tecnico-qualitativo di carattere soggettivo, previsto dalla legge quale titolo abilitante allo svolgimento delle attività oggetto dell'appalto" (ANAC, Delibera n. 575 del 13 giugno 2018).

L'ANAC ha ulteriormente affermato: "il provvedimento di esclusione disposto dall'amministrazione per mancata dimostrazione del requisito di idoneità professionale in capo ad una consorziata indicata quale esecutrice appare legittimo, in forza della natura prettamente soggettiva dell'iscrizione e delle caratteristiche specifiche che identificano l'appalto in questione, per come delineate dalla stazione appaltante; ... omissis ... "che, diversamente opinando, verrebbero di fatto elusi sia la normativa in materia di dimostrazione del possesso dei requisiti di idoneità professionale, sia le disposizioni che disciplinano la partecipazione dei consorzi stabili alle procedure di gara, sia i principi generali in materia di contrattualistica pubblica" (cfr. ANAC, Delibera n. 787 del 7 ottobre 2020. In senso conforme: ANAC, Delibera n. 315 del 13 aprile 2021).

D'altronde, qualora si consentisse ai consorzi e alle cooperative di partecipare alle procedure aventi ad oggetto la raccolta e il trasporto di rifiuti per conto di società socie o consorziate, prive dell'iscrizione all'Albo

Nazionale Gestori Ambientali, si realizzerebbe un'evidente elusione della disciplina dal Codice dell'ambiente e altresì delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici in tema di qualificazione degli operatori economici.

L'iscrizione all'Albo deve ritenersi un requisito che si pone a monte dello svolgimento – a qualsivoglia titolo - dell'attività di raccolta e trasporto di rifiuti (Cons. Stato, 22 ottobre 2018, n. 6032; Cons. Stato 5 luglio 2017, n. 3303; ANAC, Delibera n. 324 del 28 marzo 2018).

Requisito che, pertanto, deve essere necessariamente posseduto dal soggetto designato come esecutore del servizio.

È legittima l'ordinanza di ripristino emessa prima della conclusione di un procedimento penale avviato per illecita gestione di rifiuti

Dopo una perquisizione effettuata dal Corpo Forestale dello Stato, dal Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari e da ARPAE, presso uno stabilimento in cui si svolgeva attività di produzione di fertilizzanti organici, veniva avviato un procedimento penale per attività non autorizzata di rifiuti.

Successivamente, l'autorità penale emetteva un decreto di sequestro preventivo per violazione dell'articolo 256 d.lgs. n. 152/2006, dato il rinvenimento di materiale qualificabile come rifiuto, in assenza delle necessarie autorizzazioni (malgrado si trattasse, secondo il titolare dell'azienda, di fertilizzanti e materie prime secondarie, regolarmente conferiti presso l'impianto con tutti i documenti di trasporto necessari).

A seguito poi di segnalazione trasmessa dalla medesima polizia giudiziaria al Sindaco del Comune di Comacchio e all'Ente di gestione Parchi e Biodiversità Delta del Po, circa l'avvenuta realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata di rifiuti (pericolosi e no), mediante ripetuti conferimenti e stoccaggi di materiali eterogenei, il Comune intimava la rimozione dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi entro e non oltre 150 giorni dalla notifica dell'atto, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Tale disposizione stabilisce: *“Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”*.

L'ordinanza comunale veniva adottata, mentre la sentenza di primo grado, in sede penale, era ancora gravata da appello e, dunque, non era coperta dal giudicato.

Infine, ritualmente impugnata dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, il ricorrente ha sostenuto che il Comune avrebbe dovuto attendere la conclusione del procedimento penale ancora pendente, prima di ordinare il ripristino dello stato dei luoghi, Il motivo del ricorso è stato ritenuto infondato.

Secondo il **TAR Emilia Romagna, Sezione II, 16 aprile 2022, n. 348**, l'accertamento dei fatti, operato dal giudice penale, non riveste carattere pregiudiziale rispetto al procedimento instaurato dall'autorità amministrativa, la quale è tenuta a valutare gli elementi di fatto a disposizione e sulla base di questi ben può assumere l'atto repressivo previsto dall'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006.

Infatti, come pure è stato già osservato dal TAR Basilicata, – 1/7/2020 n. 425, la violazione, ex articolo 192, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, del divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, genera automaticamente l'obbligo del responsabile, se accertato e/o conosciuto, di rimuovere tali rifiuti, senza dover attendere l'esito del processo penale e/o dello svolgimento di particolari indagini, non potendo tale incontrovertibile obbligo giuridico essere equiparato ad una sanzione amministrativa di tipo reintegratorio.

Conseguenzialmente, il Comune non deve attendere l'esito del procedimento penale, se ed in quanto dispone di elementi di fatto sufficienti ai fini dell'adozione dell'ordinanza ex articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006.

D'altronde, nemmeno è rintracciabile una disposizione normativa che imponga all'amministrazione comunale di attendere l'esito del processo penale instaurato prima di adottare un provvedimento ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006.

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: novità per la destinazione dei proventi sanzionatori nella conversione del decreto cd. "PNRR 2"

È stata pubblicata in G.U. 29 giugno 2022 n. 150, la **legge 29 giugno 2022 n. 79, recante la conversione con modificazioni del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (cd. "PNRR 2")**, vigente dal 30 giugno 2022.

Diverse le novità che incidono anche sul d.lgs. n. 152/2006, cd. "Testo Unico dell'Ambiente". Tra le più importanti, quelle che modificano l'articolo 318-ter e 318-quater sulla estinzione dei reati ambientali.

L'articolo 26-bis ("*Potenziamento del controllo in materia di reati ambientali*") del decreto-legge n. 36/2022, aggiunto nell'iter parlamentare di conversione, stabilisce:

«1. Ai fini del potenziamento del controllo in materia di reati ambientali, alla Parte Sesta-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 318-ter, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente:

“4-bis. Con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti gli importi da corrispondere a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione di cui al comma 1, quando diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata, ovvero, in alternativa, per la redazione della prescrizione rilasciata, previo sopralluogo e in assenza di asseverazione, dallo stesso organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile a un'amministrazione statale”.

b) all'articolo 318-quater, il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. 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, ai fini dell'estinzione del reato, destinata all'entrata del bilancio dello Stato, unitamente alla somma dovuta ai sensi del dell'articolo 318-ter, comma 4-bis. 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 somma dovuta ai fini dell'estinzione del reato e di quella da corrispondere, ai sensi dell'articolo 318-ter, comma 4-bis, per la redazione della prescrizione o, in alternativa, per il rilascio dell'asseverazione tecnica. Gli importi di cui all'articolo 318-ter, comma 4-bis, sono riscossi dall'ente accertatore e sono destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti”.

2. Il decreto di cui al comma 4-bis dell'articolo 318-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dalla lettera a) del comma 1 del presente articolo, è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Con la conversione in legge del decreto cd. “PNRR 2”, viene finalmente colmata, mediante la revisione dell'articolo 318-*quater*, comma 2, la falla legislativa sulla destinazione dei proventi derivanti dal pagamento in sede amministrativa delle sanzioni nella procedura estintiva dei reati ambientali (“*all'entrata del bilancio dello Stato*”), dopo sette anni dalla introduzione della Parte Sesta-bis nel d.lgs. n. 152/2006, per opera della legge n. 68/2015.

Una novità assoluta, introdotta mediante la modifica dell'articolo 318-ter, riguarda anche gli importi da corrispondere, a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato, che saranno stabiliti con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 luglio 2022.

Gli importi di cui all'articolo 318-ter, comma 4-bis, saranno riscossi dall'ente accertatore e destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale.

L'omessa indicazione del quantitativo di rifiuti nel formulario di trasporto: chi risponde dell'illecito?

Il Tribunale di Milano, decidendo sull'opposizione proposta da una società di trasporto di rifiuti all'ordinanza ingiunzione emessa da Città Metropolitana di Milano, per aver compilato il formulario d'identificazione dei rifiuti in modo incompleto (era omesso il peso presunto del rifiuto prima della partenza), la respingeva, in quanto l'articolo 258 del d.lgs. n. 152/2006, *ratione temporis* applicabile, sanzionava chiunque effettui il trasporto di rifiuti in violazione dell'articolo 193 del medesimo decreto; quindi, anche il trasportatore quale operatore professionale in conto terzi. Sul gravame interposto dalla società di trasporto, la Corte d'Appello di Milano rigettava l'impugnazione.

Si approda, quindi, dinanzi alla Suprema Corte, per la cassazione del provvedimento della Corte d'Appello.

La ricorrente censura l'arresto della Corte distrettuale, innanzi tutto, per avere attribuito la paternità del formulario anche al trasportatore dei rifiuti, nonostante fosse stato pacificamente compilato dal produttore.

La Corte di Cassazione, Sezione seconda civile, 20 giugno 2022, n. 19748, ritenendo il motivo di pregio, osserva:

“Il sistema normativo predisposto dall'articolo 193 d.lgs. n. 152/2006, realizza un meccanismo di assunzione delle responsabilità per le eventuali condotte illecite inerenti al trasporto di rifiuti da parte di tutti i soggetti coinvolti, proprio attraverso la formazione delle quattro copie dei formulari di trasporto ed i relativi obblighi di sottoscrizione degli stessi da parte sia del produttore/detentore, sia del trasportatore. Di conseguenza, il produttore dei rifiuti si qualifica come soggetto obbligato dalla norma a formare e sottoscrivere il formulario, insieme al trasportatore sul quale incombe un diverso obbligo di vigilanza e garanzia.

Dunque, relativamente al trasporto di rifiuti non pericolosi, il fondamento della punibilità del concorso di persone nell'illecito amministrativo risiede già in re ipsa nell'articolo 193 del d.lgs. n. 152/2006, quale suo intrinseco elemento costitutivo, in forza del quale i soggetti coinvolti (nella specie il

produttore e il trasportatore) sono ugualmente obbligati a compilare e a sottoscrivere il formulario (assumendosene onere e responsabilità). E in caso di omissione o di irregolarità dell'obbligo assunto, entrambi (quali trasgressori principali) soggiacciono ciascuno alla violazione amministrativa accertata e alla sanzione per questa disposta”.

L'omessa indicazione, nel formulario di identificazione, del peso dei rifiuti verificato a destino – eludendo il rigore formale della normativa, che ha la funzione di consentire un esatto controllo sulla natura e sulla quantità dei rifiuti trasportati, e così di garantire una completa tracciabilità di tale attività – non può, d'altra parte, intendersi supplita dall'avvenuta accettazione per intero del carico da parte del destinatario, quanto meno al fine di ritenere comunque ricostruibile l'informazione omessa.

Industrie insalubri e miasmi: a chi competono i poteri d'intervento ai sensi del Testo Unico delle Leggi Sanitarie?

La controversia, che approda dinanzi al **TAR Toscana, Sez. II, 10 maggio 2022, n. 697**, trae origine da un'ordinanza – adottata dal Direttore del Servizio ambiente, clima e protezione civile del Comune di Arezzo - avente ad oggetto «inconvenienti igienico sanitari derivanti da miasmi provenienti da un insediamento suinicolo», con la quale si disponeva, in capo all'azienda agricola ricorrente, la trasmissione di «una valutazione delle emissioni volta ad elaborare misure gestionali e strutturali di contenimento delle sorgenti emmissive, nella valutazione dovrà essere riportato un cronoprogramma delle azioni di miglioramento che l'azienda intenderà adottare».

I ricorsi in decisione, principale e per motivi aggiunti, sono fondati sotto l'assorbente e dirimente profilo del difetto di competenza del dirigente comunale ad adottare gli atti impugnati.

Rispetto alla censura in tal senso formulata dalla ricorrente, basandosi sulla qualificazione delle ordinanze impugnate come *extra ordinem*, ai sensi degli articoli 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, la difesa del Comune ha replicato che i provvedimenti impugnati non concretizzerebbero delle ordinanze contingibili ed urgenti, essendo piuttosto espressione del potere di cui all'articolo 217 del R.D. 1265/1934 (Testo Unico delle Leggi Sanitarie), che spetterebbe al dirigente.

Secondo i giudici amministrativi del tribunale toscano, anche se, effettivamente le ordinanze impugnate sembrano porsi in esecuzione del disposto di cui all'articolo 217 R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, *“l'assunto difensivo del Comune di Arezzo non può tuttavia essere seguito per il resto, avendo la consolidata giurisprudenza formatasi sul punto, condivisibilmente evidenziato come anche a seguito della riforma “Bassanini”, che ha distinto fra competenze di carattere politico e competenze di carattere amministrativo, rimanga pienamente vigente la specifica disposizione di cui all'articolo 217 del T.U.LL.SS. che assegna al*

podestà (oggi al sindaco, ovviamente) i poteri di intervento in materia di igiene e sanità pubblica”.

L'articolo 217 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie dispone infatti che "quando vapori, gas o altre esalazioni ... provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno".

Il sindaco pertanto agisce in questa veste quale autorità sanitaria locale, chiamato ad esercitare poteri-doveri di controllo, anche preventivo, a tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Ai sensi degli articoli 216 e 217, il sindaco è dunque titolare di un particolare potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose, che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento, e tale potere è ampiamente discrezionale ed esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva.

Anche il Consiglio di Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6264, si è pronunciato sulla questione, affermando che le disposizioni del Testo Unico delle Leggi Sanitarie (articoli 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) attribuiscono al sindaco, ausiliato dalla struttura sanitaria competente, il cui parere tecnico ha funzione consultiva ed endoprocedimentale, un ampio potere di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie classificate "insalubri", per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva, anche prescindendo da situazioni di emergenza.

Rispetto ai poteri esercitati nel caso di specie, non rileva il riferimento effettuato dalla difesa del Comune di Arezzo ai compiti dei dirigenti, in quanto, come evidenziato dalla citata giurisprudenza, nella materia in esame, le norme del R.D. n. 1265 del 1934 attribuiscono una competenza speciale al sindaco, correlata alla tutela di preminenti interessi di sanità ed igiene pubblica in relazione all'esercizio di industrie insalubri, prevalente sugli ordinari criteri di riparto dei compiti amministrativi in ambito locale.

Non è ammissibile la procedura estintiva ex Parte Sesta-bis d.lgs. n. 152/2006 per il reato di combustione illecita di rifiuti

Di fronte al sempre più frequente fenomeno di abbruciamento di rifiuti e del connesso allarme di pericolo per la salute pubblica, il legislatore è intervenuto nella disciplina del sistema sanzionatorio in materia di rifiuti, introducendo nel d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) la nuova figura delittuosa di combustione illecita di rifiuti.

A fronte di una disciplina incentrata su illeciti contravvenzionali, il "nuovo" articolo 256-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal D.L. n. 136/2013 (decreto cd. "Terra dei fuochi"), ha previsto due delitti nei primi due commi. Il comma 1 così recita: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni".

La circostanza che il legislatore abbia introdotto l'espressa clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca più grave reato", e l'aver tipicizzato la condotta con il termine linguistico "appicca il fuoco", senza ulteriori specificazioni, a differenza della previsione dell'articolo 424 c.p. nella quale assume significato e rilevanza penale solo se da esso "sorge il pericolo di un incendio", costituiscono elementi sulla base dei quali si deve ritenere la fattispecie quale reato di pericolo concreto per il quale non assume rilievo l'evento dannoso del danno all'ambiente.

La soluzione interpretativa appena indicata, inoltre, appare in linea anche con le indicazioni espresse nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del D.L. in esame, laddove si evidenzia che la previsione delle nuove fattispecie è stata determinata dall'inadeguatezza del (pre)vigente sistema sanzionatorio, e, in particolare, (anche) della fattispecie prevista dall'articolo 423 c.p., ad assicurare una sufficiente tutela per l'ambiente e per la salute collettiva".

Relativamente al reato di illecita combustione di rifiuti, la **Corte di Cassazione, Sez. II, 23/06/2022, n. 24302**, esamina la mancata attivazione della procedura di cui al d.lgs. n. 152/2006, articoli 318 ter e ss.,

in virtù della quale, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscono al contravventore una apposita prescrizione, asseverata dal punto di vista tecnico dall'ente competente nella materia trattata. Il procedimento penale viene sospeso e se risulta l'adempimento della prescrizione il contravventore è ammesso a pagare una somma in sede amministrativa e il reato si estingue.

Secondo la Suprema Corte, “l'iter descritto si applica: a) esclusivamente alle contravvenzioni, e quindi in tesi riguarderebbe soltanto le contestate violazioni al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, non anche quelle all'articolo 256 bis; b) a condotte che non abbiano provocato un danno all'ambiente. E infatti il meccanismo, introdotto dalla L. n. 68/2015, nel modificare in maniera incisiva il sistema di tutela penale dell'ambiente, prevede, come si è detto, che l'organo di vigilanza, dopo aver accertato una contravvenzione suscettibile di regolarizzazione, sotto forma di cessazione della permanenza del reato o di rimozione delle sue conseguenze dannose o pericolose, oltre a riferire senza ritardo al pubblico ministero la notizia di reato, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario per rimuovere l'irregolarità”.

Dunque, le contravvenzioni per cui è azionabile tale procedura non devono aver cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, e sono quelle punibili con l'ammenda, da sola, ovvero alternativa o cumulativa alla pena dell'arresto. Successivamente, lo stesso organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato nella prescrizione. Se vi è stato corretto e tempestivo adempimento, il contravventore è ammesso a pagare una sanzione di importo pari al quarto del massimo dell'ammenda prevista, e il pagamento della somma estingue il reato. Se non avviene l'adempimento il processo, in precedenza sospeso, riprende il suo corso.

La ratio del "nuovo" istituto è duplice: da un lato tende a garantire l'effettività della tutela dell'ambiente poiché, attraverso l'adempimento della prescrizione, incentivata dalla prospettiva di una modesta afflizione punitiva, mira ad ottenere il ripristino delle condizioni ambientali offese dai

fatti illeciti, dall'altro risponde alle esigenze deflattive del procedimento penale, essendo limitata all'arco temporale delle indagini preliminari. Compete alla polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 318-ter, comma 1 determinare quando una fattispecie rientri o meno nel suo ambito di applicazione, impartire le prescrizioni, pur se con il supporto di un ente specializzato, quasi sempre individuato nell'ARPA, e valutare l'adempimento, con ampio margine di discrezionalità e senza peraltro che la prescrizione abbia carattere di obbligatorietà.

Il trasgressore, che abbia provveduto in via autonoma alla regolarizzazione, potrà in ogni caso assumere egli stesso l'iniziativa di chiedere all'organo di vigilanza l'ammissione all'oblazione in sede amministrativa e, in caso negativo, potrà reiterare al giudice la richiesta di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162-bis c.p.: la mancata adozione della prescrizione non può infatti precludere l'accesso alla procedura, sia nel caso in cui una prescrizione avrebbe potuto essere stata emessa, sia nei casi in cui, non essendoci effetti da rimuovere, non vi sia la possibilità di impartirla.

Deposito temporaneo di rifiuti pericolosi presso un'autocarrozzeria: quale reato si configura in caso di inosservanza delle condizioni stabilite nella nuova disciplina introdotta dal decreto cd. "Economia circolare"?

L'articolo 183, comma 1, lett. bb) del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (modificato dall'articolo 1, comma 9, d.lgs. n. 116/2020, cd. "Economia circolare") definisce il deposito temporaneo prima della raccolta: *«il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis».*

La disciplina dettagliata del deposito temporaneo di rifiuti è tutta contenuta nell'articolo, introdotto dal d.lgs. n. 116/2020, costituito dall'articolo 185-bis, che stabilisce:

«1) Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- d) nel luogo in cui i rifiuti 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 c.c., presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;*
- e) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;*
- f) per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.*

2) Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle seguenti condizioni:

- e) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo*

stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose gestiti conformemente al suddetto regolamento;

- f) i rifiuti sono 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;*
- g) i rifiuti sono raggruppati per categorie omogenee, 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;*
- h) nel rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose.*

3) Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle condizioni di cui ai commi 1 e 2 e non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente».

Le distinte e alternative modalità di deposito temporaneo

Nella nuova formulazione della norma che reca la disciplina del deposito temporaneo, i rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito.

In alternativa alla predetta modalità, i rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i trenta metri cubi di cui al massimo dieci 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.

Tali limiti consentono al produttore di scegliere, in alternativa, di contenere il quantitativo dei rifiuti entro un certo volume, superato il quale deve

recuperarli o smaltirli, oppure di effettuare tali operazioni, indipendentemente dal quantitativo dei rifiuti, secondo una precisa cadenza temporale, che è quella di tre mesi.

L'osservanza delle condizioni, relative ai limiti quantitativi e temporali del deposito, sollevano il produttore dei rifiuti dagli obblighi previsti dal regime autorizzatorio delle attività di gestione, tranne quelli di tenuta dei registri di carico e scarico e per il divieto di miscelazione, mentre in difetto di tali condizioni – la sussistenza delle quali deve essere dimostrata dall'interessato, trattandosi di norma di favore – l'attività posta in essere, come si dirà meglio successivamente, dovrà configurarsi come gestione non autorizzata di rifiuti ovvero come deposito incontrollato di rifiuti.

L'inosservanza delle condizioni previste ai fini della configurabilità del deposito temporaneo

Il rispetto di tutte le condizioni previste dall'articolo 185-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, esonera il produttore dal richiedere l'autorizzazione e quindi dall'osservanza degli obblighi previsti dal regime autorizzatorio, ad eccezione del divieto di miscelazione e dell'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico, che devono comunque essere assolti.

Quale reato si configura nel caso di inosservanza di una sola delle condizioni, ed in particolare, nel caso che il deposito ecceda la durata di un anno?

Nel Titolo VI della Parte Quarta, Capo I, del d.lgs. n. 152/2006, dedicato tutto al sistema sanzionatorio, manca una disposizione che rechi, in modo automatico e diretto, una sanzione per l'ipotesi di deposito temporaneo irregolare.

La risposta al quesito è fornita dalla giurisprudenza.

Secondo la **Corte di Cassazione, Sezione III, 5 luglio 2022 (udienza 17 maggio 2022), n. 25630**: *«il deposito temporaneo dei rifiuti, nella versione previgente al decreto 116/2020, era definito dall'articolo 183, comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152/2006, quale 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 (...); costituiva requisito imprescindibile il fatto che i rifiuti dovessero 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 raggiungeva complessivamente i 30 metri cubi, di cui almeno 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superava il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non poteva mai avere durata superiore ad un anno.

Tale requisito è rimasto invariato anche nella vigente definizione di deposito temporaneo data dall'articolo 185-bis d.lgs. n. 152/2006, aggiunto dall'articolo 1, comma 14, d.lgs. n. 116/2020».

Nel caso di specie - essendo stato accertato che il deposito di rifiuti rinvenuto nell'autocarrozzeria eccedeva effettivamente la durata di un anno, prescindendosi peraltro dal dato quantitativo - i giudici ermellini hanno ritenuto configurato il reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lettera b), per attività non autorizzata di recupero/smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, poiché l'indagato aveva effettuato un deposito di rifiuti, che non poteva essere qualificato come deposito temporaneo, secondo la disciplina dettata dall'articolo 185-bis del d.lgs. n. 152/2006.

Il reato in questione è sanzionato con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro.

L'applicazione della procedura estintiva ex Parte VI-bis del d.lgs. n. 152/2006: obbligo o facoltà per la polizia giudiziaria?

La procedura estintiva di cui all'articolo 318-septies del d.lgs. n. 152/2006, per cui *«la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-quater, comma 2»*, consente, con modalità analoghe a quelle stabilite dalle disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), di pervenire alla definizione delle contravvenzioni sanzionate dal d.lgs. n. 152/06 (articoli 318-bis — 318-octies).

Essa si pone, sostanzialmente, come un'alternativa all'oblazione, più vantaggiosa, almeno per quanto riguarda gli importi da versare.

Il sistema delle prescrizioni, rispetto alle norme gemelle del d.lgs. n. 758/94, presenta, inoltre, nell'articolo 318-ter, alcuni adattamenti, evidentemente giustificati dalla particolarità della materia, attribuendo il potere di impartire prescrizioni non soltanto all'organo di vigilanza, ma anche alla polizia giudiziaria e stabilendo che la prescrizione sia «asseverata tecnicamente» dall'ente specializzato competente nella materia trattata.

Tuttavia, l'espletamento di tale procedura non costituisce un obbligo specifico per la polizia giudiziaria.

Secondo il recente orientamento della **Corte di Cassazione, Sez. III, 2 marzo 2022, n. 7286**, *«l'omessa indicazione all'indagato, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, ai sensi degli articoli 318-bis e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, delle prescrizioni la cui ottemperanza è necessaria per l'estinzione delle contravvenzioni, non è causa di improcedibilità dell'azione penale (Sez. 3, Sentenza n. 49718 del 25/09/2019 - dep. 06/12/2019, Fulle, Rv. 277468; Sez. 3, n. 38787 del 8/2/2018, De Tursi)»*.

Muovendo dalla sostanziale analogia della suddetta procedura estintiva con le disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle

contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), la Suprema Corte ha rilevato, così come è stato affermato per queste ultime, che la formale assenza della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui, legittimamente, l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione, tenuto conto che l'imputato può comunque richiedere di essere ammesso all'oblazione, sia in sede amministrativa, sia successivamente in sede giudiziaria e nella stessa misura agevolata (Sez. 3, n. 7678 del 13/1/2017, Bonanno, Rv. 269140).

E ciò tanto più in quanto, a differenza della disciplina antinfortunistica, il sistema normativo in esame prevede, allo specifico fine di limitare l'ambito di operatività della procedura estintiva alle ipotesi di minore gravità, un'ulteriore condizione, disponendo l'articolo 318-bis d.lgs. n. 152/2006 che la stessa possa trovare applicazione esclusivamente nelle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal d.lgs. n. 152/06, che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette: indicazione normativa questa che depone inequivocabilmente, rimettendone l'applicazione alla discrezionalità degli organi di vigilanza ovvero alla polizia giudiziaria, nel senso della facoltatività della procedura estintiva.

Al riguardo, evidenzia ancora la Suprema Corte, nella sentenza n. 7286/2022: *«conseguentemente l'imputato, che aveva piena facoltà di richiedere l'ammissione all'oblazione in misura ridotta in caso di autonoma e spontanea regolarizzazione, che non risulta invece aver mai avuto luogo, non può dolersi della mancata adozione della procedura, attesa la inesistenza di un obbligo specifico in capo agli accertatori di provvedervi, né, tanto meno, di informare i soggetti controllati della possibilità di farvi ricorso»*.

Il parallelismo tra le due normative è stato rimarcato anche dalla Corte di Cassazione, Sez. III, 18 aprile 2019, n.36405, che ha osservato: *«la procedura di estinzione prevista dal testo unico sull'ambiente è costruita sul medesimo meccanismo previsto dalla normativa di cui al d.lgs. n. 758 del 1994 e ne segue l'interpretazione; nell'esaminare la questione dell'applicabilità della procedura estintiva alle condotte esaurite, ha,*

quindi, richiamato il dictum della summenzionata Sez. n. 7678 del 13/01/2017, Bonanno, ove si è stabilito, previo richiamo ai precedenti arresti, che l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale».

Il principio è stato, poi, ribadito dalla Corte di Cassazione, Sez. III, 25 settembre 2019, n. 49718, che ha anche osservato che: *«la obbligatorietà della speciale procedura in esame non può neppure rilevarsi dall'uso dell'indicativo presente da parte del legislatore nell'articolo 318-ter d.lgs. 152/06 ("...impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente...") trattandosi di una mera scelta dello stile espositivo e ben potendosi in concreto verificare situazioni analoghe a quelle considerate nell'esaminare la simile procedura stabilita in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ad esempio quando l'organo di vigilanza si determini a non impartire alcuna prescrizione perché non vi è alcunché da regolarizzare o perché la regolarizzazione è già avvenuta ed è congrua; si è, quindi, ribadito, che gli art. 318-bis e ss. d.lgs. 152/06 non stabiliscono che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscano obbligatoriamente una prescrizione per consentire al contravventore l'estinzione del reato e che l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale».*

In linea con quanto da ultimo statuito dalla Corte di Cassazione, va in conclusione ribadito che gli articoli 318-bis e ss. d.lgs. n. 152/06 non stabiliscono che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscano obbligatoriamente una prescrizione per consentire al contravventore l'estinzione del reato e l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale.

Fototrappole contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: quali adempimenti informativi per la corretta gestione dei dati personali?

Il Garante per la protezione dei dati personali, con **provvedimento 9 giugno 2022 n. 214**, ha ordinato al Comune di Policoro, il pagamento della somma di euro 26.000, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, per violazione dei principi di “liceità, correttezza e trasparenza”, “limitazione della conservazione” e “responsabilizzazione”, di cui al Regolamento (UE) Generale sulla Protezione dei Dati personali n. 679/2016, disponendo, altresì, a titolo di sanzione accessoria, la pubblicazione del provvedimento sul sito web.

L'intervento del Garante era stato sollecitato da un cittadino che, con reclamo presentato ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, per avere il Comune di Policoro utilizzato un sistema di fototrappole, in violazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali, ai fini dell'accertamento di violazioni concernenti gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti.

Il reclamante, in particolare, aveva lamentato l'inidonea installazione dei cartelli contenenti l'informativa semplificata sulla videosorveglianza, nonché la non conformità dell'informativa contenuta nei verbali notificatogli dal Comune, in quanto “carente del contenuto prescritto dagli articoli 13 e 14 del Regolamento [e contraddistinta da genericità con riguardo] alla specifica finalità di accertamento compiuto.

All'esito dell'istruttoria, è emerso che il cartello, sprovvisto peraltro di qualsivoglia riferimento ai diritti degli interessati, non indicava le modalità con le quali gli interessati (ovvero non solo i soggetti ai quali viene contestata una violazione amministrativa, ma tutte le persone fisiche che entrano nel raggio di azione delle fototrappole) potevano ricevere un'informativa completa sul trattamento di secondo livello.

Inoltre, il Comune non aveva provveduto a redigere tale informativa di secondo livello e portarla a conoscenza degli interessati, ad esempio mediante pubblicazione della stessa sul sito web istituzionale.

Quanto alla difesa prospettata dal Comune, in base alla quale l'informativa sul trattamento dei dati personali non fosse in ogni caso dovuta, atteso che i trattamenti in questione erano stati effettuati nell'ambito di attività di polizia giudiziaria (con conseguente applicazione del d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51), il Garante ha osservato che il Comune ha contestato (al reclamante) talune violazioni amministrative per "illecito conferimento dei rifiuti".

Il Comune ha trattato dati personali, mediante dispositivi video, "per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento" (articolo 6, par. 1, lett. e) del Regolamento), ovvero per accertare condotte che sono sanzionate anzitutto in via amministrativa (cfr. articoli 192, "divieto di abbandono", e 255, "abbandono di rifiuti", del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; articolo 13 della l. 24 novembre 1981, n. 689).

Tali trattamenti sono del tutto estranei all'attività di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, che la polizia locale può svolgere, in ogni caso, solo in forma limitata e a determinate condizioni (cfr. articoli 3 e 5 della l. 7 marzo 1986, n. 65). Pertanto, essi ricadono pienamente nel perimetro di applicazione del Regolamento e del Codice, anche per quanto concerne l'obbligo per il titolare del trattamento di fornire agli interessati un'informativa sul trattamento dei dati personali.

Ai sensi dell'articolo 5, par. 1, lett. e), del Regolamento, i dati personali devono essere "conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati" ("limitazione della conservazione").

In base al principio di responsabilizzazione (artt. 5, par. 2, e 24 del Regolamento), spetta al titolare del trattamento individuare i tempi di conservazione delle immagini, tenuto conto del contesto e delle finalità del trattamento, nonché del rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche; ciò salvo che specifiche norme di legge non prevedano espressamente specifici tempi di conservazione dei dati.

Nel corso dell'attività istruttoria, è emerso che il Comune di Policoro non ha fissato i tempi massimi di conservazione delle immagini riprese mediante le fototrappole ai fini del contrasto al fenomeno dell'illecito abbandono dei rifiuti e, conseguentemente, con riguardo al caso oggetto di reclamo, ha proceduto all'accertamento delle violazioni amministrative in tempi superiori a due mesi rispetto alla data di registrazione delle immagini.

Anche in relazione a tale profilo, il Comune ha sostenuto che i trattamenti di dati personali da esso effettuati sarebbero da ricondursi ad attività di polizia giudiziaria, con conseguente applicazione del d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51.

Tali tesi non può, tuttavia, trovare accoglimento, valendo, a tal riguardo, le considerazioni sopra esposte in merito alla piena applicazione delle disposizioni del Regolamento e del Codice ai trattamenti di dati personali effettuati dal Comune ai fini dell'accertamento di violazioni amministrative in materia ambientale.

Di conseguenza, nell'ottica del principio di responsabilizzazione e in ossequio al principio di limitazione della conservazione, il Comune avrebbe dovuto definire i termini massimi di conservazione delle immagini di videosorveglianza per ciascuna finalità di trattamento perseguita, motivando adeguatamente le scelte a tal riguardo compiute.

Per aver posto in essere trattamenti di dati personali mediante dispositivi video (cd. fototrappole) in maniera non conforme ai principi di "liceità, correttezza e trasparenza", "limitazione della conservazione" e "responsabilizzazione", fornendo un'informativa sul trattamento dei dati personali di primo livello non idonea e omettendo di fornire un'informativa sul trattamento dei dati personali di secondo livello, il Garante ha ingiunto al Comune di Policoro, in persona del legale rappresentante pro tempore, di pagare la somma di euro 26.000 (ventimila), entro 30 giorni dalla notificazione del provvedimento, pena l'adozione dei conseguenti atti esecutivi, a norma dall'articolo 27 della legge n. 689/1981.

Lo spandimento di reflui oleari tra utilizzazione agronomica, illecito smaltimento di rifiuti e scarico non autorizzato

Lo spandimento delle acque di vegetazione di frantoi oleari, in violazione delle corrette procedure di utilizzazione agronomica, configura il reato di scarico non autorizzato, ai sensi dell'articolo 137, comma 14, del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"), tenuto conto della natura di attività industriale connessa ai frantoi oleari, in quanto destinati alla produzione di beni.

A formulare il principio di diritto sopra evidenziato è la recente sentenza della **Corte di Cassazione, Sezione III, 12 maggio 2022, n. 18849**, per cui lo spandimento dei liquami, tramite un tubo collegato alla vasca, sui terreni confinanti, dà luogo ad uno scarico non autorizzato, a nulla rilevando l'esistenza di un'autorizzazione alla pratica della fertirrigazione, se ed in quanto manchi l'utilizzazione produttiva a fini agronomici dei reflui.

Nel caso di specie, dal sistema di spandimento dell'oleificio, già regolarmente autorizzato, si era verificato un ruscellamento delle acque di vegetazione, che per tale via si riversavano nel fondo del vicino, e da parte di questi sono state in autonomia fatte refluire nell'adiacente canale pubblico di raccolta delle acque.

L'utilizzazione agronomica dei reflui oleari (come le acque di vegetazione derivanti dalla molitura delle olive e le relative sanse umide) è consentita esclusivamente se finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive ammendanti ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo, con la conseguenza che deve escludersi che il legislatore abbia in qualche modo inteso favorire lo spandimento o l'abbandono sul terreno come mezzo incontrollato di smaltimento degli stessi.

La pratica della fertirrigazione richiede, in primo luogo, l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità dei reflui 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.

Quindi, una volta che si è fuori dall'utilizzazione agronomica (che necessita comunque di un titolo abilitativo: la comunicazione ai sensi dell'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006, ovvero, in alternativa, l'autorizzazione unica ambientale), dovrà necessariamente farsi riferimento alla categoria dei rifiuti, dinanzi ad un sostanziale abbandono incontrollato di acque di vegetazione, laddove le stesse non vengano scaricate mediante canalizzazione diretta verso un corpo ricettore; in caso contrario, alla categoria delle acque reflue, ricorrendo in tale ipotesi il reato di cui all'articolo 137, comma 14, del d.lgs. n. 152/2006, proprio come nel caso scrutinato dalla Corte di Cassazione, nella sentenza citata.

L'articolo 137, comma 14, stabilisce che chiunque effettui l'utilizzazione agronomica di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione di frantoi oleari, nonché di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari di cui all'articolo 112, al di fuori dei casi e delle procedure ivi previste, oppure non ottemperi al divieto o all'ordine di sospensione dell'attività impartito, è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 10.000 o con fino ad un anno. La stessa pena si applica a chiunque effettui l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente.

Non rileva direttamente ai fini dell'argomento trattato, ma ritengo che sia comunque per lo meno opportuno un richiamo. L'articolo 101, comma 7-bis, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che sono assimilate alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari. Peraltro, al fine di assicurare la tutela del corpo idrico ricettore e il rispetto della disciplina degli scarichi delle acque reflue urbane, lo scarico di acque di vegetazione in pubblica fognatura è ammesso ove l'ente di governo dell'ambito e il gestore d'ambito non ravvisino criticità nel sistema di depurazione.

Dalla disposizione emerge che l'assimilazione dei reflui oleari alle acque reflue domestiche:

- a) opera soltanto ai fini dello scarico in pubblica fognatura;

- b) non interviene in modo automatico, solo perché si tratti di acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari, risultando invero necessario che ricorrano le numerose condizioni di cui alla seconda parte della norma stessa, il cui solo accertamento consente di sottrarre lo scarico delle acque in esame alla disciplina ordinaria di cui al d. lgs. n. 152/2006 in tema di scarichi industriali.

Naturalmente, nel caso che le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari siano convogliate in un corpo ricettore diverso dalla rete fognaria (ad esempio: sui terreni, in corpi idrici superficiali), le medesime non avranno lo *status* giuridico di acque reflue assimilate alle domestiche, bensì quello di acque reflue industriali, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 152/2006. Con tutto quanto ne consegue anche per la disciplina autorizzatoria e sanzionatoria.

Il trasporto illecito di rifiuti: gli elementi che escludono l'occasionalità della condotta

L'iscrizione all'Albo, nella formulazione vigente dell'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Sono esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, secondo quanto previsto dall'articolo 212, comma 19-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006, gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, i produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti effettuato all'interno del territorio provinciale o regionale dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi, nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui alla lettera pp) del comma 1 dell'articolo 183.

L'assenza dello specifico titolo abilitativo comporta che le imprese non solo non possono effettuare una sistematica attività di raccolta e trasporto di rifiuti, ma nemmeno la possono effettuare in maniera episodica e sporadica. Anche un solo trasporto di rifiuti, anche da parte della stessa impresa che li produce, in mancanza di iscrizione all'Albo, integra il reato di cui all'articolo 256 comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

Ai fini della configurabilità del reato di trasporto non autorizzato di rifiuti, è sufficiente anche una sola condotta. Difatti, detto reato ha natura istantanea e si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica.

Al riguardo, la **Corte di Cassazione, Sezione III, 4 luglio 2022, n. 25312**, ha ritenuto che «*sia sufficiente anche una sola condotta per concretizzare una delle ipotesi alternative previste dal d.lgs. n. 152/2006, articolo 256 ed ha escluso la non occasionalità in base al quantitativo dei rifiuti, alla loro provenienza dall'attività imprenditoriale, al possesso del veicolo adeguato*». Nel caso di specie, il Tribunale del riesame di Palermo aveva rigettato l'appello avverso l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del

Tribunale di Palermo, con cui aveva rigettato l'istanza di revoca del sequestro preventivo dell'autocarro Piaggio Porter adoperato per il trasporto e smaltimento di rifiuti non pericolosi. E avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame, aveva proposto ricorso per cassazione il difensore dell'indagato, deducendo l'erronea interpretazione del d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lett. a).

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza, condiviso anche dai giudici ermellini nella recente sentenza n. 25312/2022, ai fini della valutazione di una minimale organizzazione, che escluda la natura occasionale ed estemporanea della condotta, possono essere utilizzati indici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo adeguato e funzionale all'attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività (cfr. Sez. 3, n. 2575 del 06/11/2018 - dep. 2019, non massimata), come pure la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito (Sez. 3, n. 36819 del 04/07/2017, Ricevuti, Rv. 270995).

Il reato di trasporto illecito di rifiuti, per omessa iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, è così sanzionato, ai sensi dell'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Gli elementi distintivi tra il reato di deposito incontrollato di rifiuti e quello di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata

L'articolo 256 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente") sanziona, rispettivamente al comma 2 e al comma 3, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e la realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, omettendo, però, qualsiasi riferimento in ordine agli elementi essenziali che connotano e distinguono le due tipologie di reato.

In particolare, l'assenza di una definizione normativa relativa al reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata costituisce una criticità di non poco conto, considerato l'assetto sanzionatorio che prevede, per la discarica abusiva, non solo pene diverse rispetto a quelle per gli abbandoni e i depositi incontrollati, ma soprattutto una sanzione accessoria, la confisca dell'area, che invece non è prevista per l'altra fattispecie di reato.

Si consideri, inoltre, che la configurabilità del reato di discarica abusiva, a differenza di quello di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti, impedisce alla polizia giudiziaria di applicare le procedure estintive del reato, ex Parte Sesta-bis del d.lgs. n. 152/2006, il cui campo di azione è circoscritto alle contravvenzioni in materia ambientale, che «non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Si rivela, dunque, straordinariamente decisivo il supporto fornito dalla giurisprudenza per delineare la nozione del reato di discarica.

Secondo un già consolidato orientamento della Corte di Cassazione (ex multis: Sezione 3, 26 marzo 2019, n. 25548), 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, con conseguente degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi, ed essendo del tutto irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata.

Recentemente, la **Corte di Cassazione, Sezione III, 20 maggio 2022, n. 19864**, ha ribadito tale principio, ritenendo la sussistenza del reato di discarica non autorizzata, in luogo del reato (più lieve) di deposito incontrollato, *«tenuto conto della dimensione dell'area, circa 400 mq., della presenza di rifiuti di varia natura (oltre agli elettrodomestici, plastica varia, cavi elettrici, pezzi di legno, reti di recinzione, scarti di infissi) e del quantitativo. Sul punto, la Corte d'Appello ha ritenuto fondata la stima effettuata dalla polizia giudiziaria, dovendosi rilevare che non era necessario uno specifico accertamento tecnico sulla quantità di rifiuti, potendo il fatto essere oggetto di prova testimoniale»*.

Come affermato dalla medesima sentenza, la distinzione tra il reato di deposito incontrollato di rifiuti, ove esso si realizzi con plurime condotte di accumulo, in assenza di attività di gestione, e quello di realizzazione di discarica non autorizzata, si fonda principalmente sulle dimensioni dell'area occupata e sulla quantità dei rifiuti depositati.

Nel caso di specie, la Corte di Cassazione ha confermato la condanna inflitta al ricorrente nei precedenti giudizi di merito, per il reato di cui agli articoli 192 e 256, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, per aver realizzato e gestito, su un terreno di sua proprietà, una discarica non autorizzata di materiali ferrosi e in plastica, pari a circa a 300 quintali di rifiuti.

Immissione in atmosfera di fumi e polveri sottili provenienti da camini di civili abitazioni

L'articolo 674 cod. pen. stabilisce: *«Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a euro 206».*

Secondo la **Corte di Cassazione, Sezione III, 25 febbraio 2022, n. 6756**, *«la diffusione di polveri sottili nell'atmosfera, a seguito della combustione di prodotti lignei all'interno di un impianto di riscaldamento ubicato in un appartamento, deve intendersi regolata dalla prima ipotesi di condotta prevista dall'articolo 674 cod. pen., cioè quella del "versamento di cose", e non dalla seconda, cioè la "emissione di fumo", sicché per essa non è necessario, onde integrare il reato, il superamento di limiti imposti dalla legge, dovendo, invece, intendersi questo realizzato ogni qualvolta sia consapevolmente realizzato il versamento in luogo pubblico o privato di comune o altrui uso cose atte ad offendere, imbrattare o molestare le persone».*

Nel caso di specie, approdato fino alla Corte di Cassazione, il ricorrente era stato condannato dal Tribunale di Udine, alla pena di euro 400,00 di ammenda, oltre il risarcimento nei confronti della costituita parte civile, per il reato di cui all'articolo 674 cod. pen., poiché aveva, con più azioni esecutive di un identico disegno criminoso, mediante la combustione di materiali avvenuta all'interno del camino della propria abitazione, provocato l'emissione in atmosfera di fumi e gas maleodoranti tali da rendere difficoltosa la respirazione per le persone residenti nelle adiacenze della sua abitazione.

La contestazione mossa al ricorrente non concerneva tanto la immissione di fumi in atmosfera, secondo la previsione contenuta nella seconda parte della disposizione in ipotesi violata, quanto la realizzazione della prima ipotesi descritta da tale disposizione, riferita questa alla immissione in

atmosfera del pulviscolo residuante dalla deposizione del particolato che è immesso in atmosfera a seguito della combustione di prodotti lignei all'interno dell'impianto di riscaldamento ubicato nell'appartamento.

Secondo, infatti, quanto si legge nella sentenza impugnata, la doglianza della parte civile, da cui ha tratto origine anche il giudizio penale, atteneva al fatto che “particelle nere”, costituenti un “sottile (...) pulviscolo” prodotto del degrado del materiale combusto nell'abitazione, si depositassero sia all'esterno che all'interno dell'abitazione di quella ubicata nelle immediate adiacenze di quella del prevenuto.

Peraltro, il ricorrente aveva lamentato la dubbia attribuibilità sul piano causale del fenomeno lamentato dalla costituita parte civile alla propria condotta, sostenendo, che, essendo la zona ove i fatti si sono verificati una zona densamente urbanizzata, non vi sarebbero elementi per ritenere che la fonte delle immissioni lamentate dalla parte civile fosse il proprio impianto di riscaldamento e non uno o più di uno degli altri analoghi impianti in uso nelle altre abitazioni presenti nella zona.

Si tratta, come è chiaro di una censura in fatto, in relazione alla quale la motivazione della sentenza impugnata, è stata individuata in funzione di diversi elementi acquisiti in sede istruttoria, sia testimoniali (le dichiarazioni rese nel corso dell'esame dibattimentale) che documentali (le immagini fotografiche e le relazioni scritte di cui si dice in più punti della sentenza impugnata), tutti orientati nel senso di segnalare la peculiare caratteristica delle immissioni di fumo promananti dalla abitazione del ricorrente, del resto immediatamente prossima a quella della parte civile, di colore nero, tendenti alla stabilità e non alla immediata volatilità, tali da giustificare appieno il ragionevole esercizio del libero convincimento del giudice del merito, il quale ha attribuito al precipitato di tali fumi la genesi del particolato della cui presenza la parte civile si duole.

Sotto il descritto profilo la censura del ricorrente è, pertanto, inammissibile in quanto rivolta a lamentare la congruità di un accertamento di fatto plausibilmente operato dal giudice di primo grado.

La responsabilità dell'intermediario senza detenzione nella gestione dei rifiuti

L'articolo 183, comma 1, lett. l) del d.lgs. n. 152/2006, definisce 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*».

A fronte di una definizione così ampia, che comprende anche il soggetto che non acquisisca la materiale disponibilità dei rifiuti, è evidente che rientri in tale categoria anche l'attività di chi (il procacciatore) si limiti a porre in contatto il detentore, il trasportatore e il gestore del sito finale.

Si evince, ulteriormente, che l'intermediario senza detenzione di rifiuti sia una figura tenuta a individuare i soggetti dotati di titoli abilitativi (autorizzazioni degli impianti, iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali), necessari a gestire i rifiuti dei produttori.

Egli, gestendo rapporti commerciali con più impianti di recupero e/o smaltimento, permette ai produttori di raggiungere un impianto idoneo a recuperare o smaltire i propri rifiuti.

È evidente, pertanto, che non sussista alcuna sostanziale differenza tra la figura del "procacciatore" e quella di "intermediario", poiché nell'ambito di riferimento qualsiasi attività di mediazione può essere ricondotta nella seconda categoria. Il soggetto, peraltro, sarà gravato dell'obbligo di iscrizione all'apposito Albo, atteso che si tratta di una figura professionale che opera in un difficile contesto tecnico-giuridico, che richiede un'adeguata preparazione professionale, nonché la specifica conoscenza delle caratteristiche dei rifiuti di cui si occupa e delle esigenze di motivazione e di destinazione necessarie.

Tanto premesso, la **Corte di Cassazione, Sezione III, 3 agosto 2022 (udienza 1° giugno 2022), n. 30582**, formula il seguente principio di diritto: «*In capo all'intermediario vige un onere di vigilanza e di controllo in merito al possesso, da parte del soggetto deputato allo smaltimento dei rifiuti,*

delle dovute autorizzazioni e qualifiche, atteso che, per espressa previsione di legge (articolo 183, comma 1, lett. n) del d.lgs. n. 152/2006), l'attività di intermediazione, pur senza detenzione, rientra nell'ambito della gestione dei rifiuti.

Ciò discende dell'ormai consolidato principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti: tale responsabilità grava su tutti i soggetti coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti, essendo gli stessi investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Siffatto principio discende dal combinato disposto di cui agli articoli 178 e 188 del d.lgs. n. 152/2006, e più in generale dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario "chi inquina paga", e alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, esigenza su cui si fonda, appunto, l'estensione della posizione di garanzia in capo ai soggetti in questione».

Considerato che l'intermediario s'inserisce per espressa previsione di legge nel sistema di co-responsabilità previsto in materia, è oltremodo evidente che gli obblighi di vigilanza di cui sopra gravano anche su di lui.

Ne deriva, pertanto, che l'attività di colui il quale si adoperi per mettere in contatto chi produce rifiuti e chi possiede un impianto idoneo a recuperarli e/o smaltirli, è qualificabile come "intermediazione senza detenzione", ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lett. n) del d.lgs. n. 152/2006. E, di conseguenza, il soggetto sarà sottoposto all'obbligo di iscrizione alla Categoria 8 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali e sarà suo onere effettuare le dovute attività di vigilanza e controllo, nel rispetto del principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti.

Nel caso di specie, la Corte di Cassazione, condividendo le conclusioni cui era pervenuta la Corte d'appello, ha confermato la penale responsabilità dell'intermediario per i reati di cui agli articoli 110 e 452-quaterdecies cod. pen. (attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti) e 110 cod. pen. e 256 comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (illecita gestione di rifiuti).

***La trasmissione del verbale di sequestro preventivo dopo le 48 ore.
L'inosservanza del termine non preclude al giudice il potere di
imporre egualmente il vincolo reale***

Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai stabilmente consolidato, ribadito recentemente dalla **Corte di Cassazione, Sezione III, 2 settembre 2022, n. 32318 (udienza 27 aprile 2022)**, in materia di sequestro preventivo d'urgenza, ordinato dal PM o disposto dalla polizia giudiziaria, *«l'inosservanza del termine di 48 ore di cui all'articolo 321, comma 3-bis, c.p.p. non preclude al giudice il potere di imporre egualmente il vincolo reale, sicché è ben possibile che, pur negando la convalida, disponga autonomamente il sequestro con efficacia ex nunc. Il suddetto termine non costituisce presupposto o condizione di legittimità dell'emissione del provvedimento da parte del giudice, in quanto non è possibile ritenere che l'esercizio del potere attribuitogli in via ordinaria, sia assoggettabile a condizioni dipendenti dalla discrezionalità del Pubblico Ministero»*.

Nel caso di specie, dalla richiesta inoltrata dal Pubblico Ministero al Giudice per le indagini preliminari, si desume che il verbale di sequestro, eseguito d'iniziativa dalla polizia giudiziaria, era stato effettivamente trasmesso dopo le 48 ore, per cui il Pubblico Ministero non poteva più chiederne la convalida, avendo perso efficacia ai sensi dell'articolo 321, comma 3-ter, c.p.p.

Il Pubblico Ministero, di contro, ha provveduto a formulare un'autonoma richiesta al Giudice per le indagini preliminari di emissione del decreto di sequestro preventivo dell'area piena di rifiuti, in assenza delle autorizzazioni di legge, ipotizzando a carico dell'indagato il reato di cui all'articolo 256 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"). A differenza di quanto argomentato erroneamente dalla difesa, il Pubblico Ministero non ha "recuperato" il sequestro inefficace, ma ha chiesto un sequestro preventivo *ex novo*, che è sempre nella propria disponibilità, dal momento che la sua emissione non è condizionata dall'inefficacia di precedenti misure.

Alla luce delle considerazioni sopra esplicitate, la Corte di Cassazione non solo ha, quindi, dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendolo manifestamente infondato, con conseguente onere per il ricorrente di sostenere le spese di procedimento, ma lo ha anche condannato al pagamento dell'importo di euro 3.000 in favore della Cassa delle Ammende.

Reflui provenienti dalla fermentazione anaerobica di biomasse agricole per la produzione di energia elettrica da biogas. Acque reflue industriali o assimilate alle acque reflue domestiche?

L'articolo 101, comma 7, d.lgs. 3 aprile 1992, n. 152, assimila alle acque reflue domestiche, sottraendole quindi all'eventuale disciplina sanzionatoria di rilievo penale, le seguenti acque reflue:

- m) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- n) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;
- o) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;
- p) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;
- q) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- r) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

Un secondo riferimento normativo da considerare è il d.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227, che stabilisce, all'articolo 2, l'assimilazione alle acque reflue domestiche per:

- d) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'Allegato A;
- e) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;

- f) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A.

Si rilevi che tale ultima disposizione, si applica, però, solo in assenza di disciplina regionale; dunque, in via residuale, in mancanza di una specifica e diversa disciplina regionale.

Tanto premesso, nel caso scrutinato dalla **Corte di Cassazione, Sez. III, 4 agosto 2022, n. 30678**, *«è stato escluso che la ricorrente potesse essere considerata un'impresa riconducibile alla lett. c) dell'articolo 101, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, che presuppone un'attività di trasformazione o valorizzazione della produzione agricola, connotata dall'inserimento aziendale con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale (deve trattarsi dedite alla coltivazione del terreno, alla silvicoltura e all'allevamento di bestiame, ai sensi delle precedenti lett. a e b del comma 7), e dall'utilizzo di materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui l'impresa stessa abbia la disponibilità».*

Avuto riguardo proprio alle caratteristiche dell'attività esercitata dai ricorrenti, le acque reflue in questione sono state qualificate, sia nel giudizio di merito che in quello di legittimità, acque reflue industriali, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 152/2006.

Rilievo dirimente è stato attribuito al fatto che la società riferibile ai ricorrenti aveva come oggetto principale la produzione di energia elettrica da biogas derivante dalla fermentazione anaerobica di biomasse agricole, provenienti in larga parte da soggetti terzi.

La decisione della Corte di Cassazione, Sez. III, 4 agosto 2022, n. 30678, si pone in linea con il consolidato principio secondo cui: «In tema di inquinamento idrico l'assimilazione, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, di determinate acque reflue industriali alle acque reflue domestiche, è subordinata alla dimostrazione della esistenza delle specifiche condizioni individuate dalle leggi che la prevedono, restando applicabili, in difetto, le regole ordinarie» (*ex multis*: Corte di Cassazione, Sezione III, 28 giugno 2017, n. 38946).

La prescrizione del reato ambientale non esclude l'accertamento della responsabilità amministrativa dell'ente

Qualora si proceda in materia di responsabilità amministrativa dell'ente, l'eventuale declaratoria di prescrizione del reato contestato alla persona fisica, non incide sulla perseguibilità dell'illecito amministrativo ascritto alla società.

La sommaria esposizione, che segue alla formulazione dell'importante principio di diritto, muove, innanzi tutto, dal richiamo all'articolo 22 del d.lgs. n. 231/2001, recante la *“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”*, che stabilisce:

«1. Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato.

2. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59.

3. Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione.

4. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio».

Quanto all'ulteriore previsione di cui all'articolo 60 del d.lgs. n. 231/2001 (*«non può procedersi alla contestazione di cui all'articolo 59 quando il reato da cui dipende l'illecito amministrativo dell'ente è estinto per prescrizione»*), la giurisprudenza di legittimità (*ex multis*: Corte di Cassazione, Sezione III, 28 marzo 2022, n. 11066) ha precisato che tale norma comporta che l'estinzione per prescrizione del reato impedisce unicamente all'accusa di procedere alla contestazione dell'illecito amministrativo, ma non impedisce di portare avanti il procedimento già incardinato, trovando applicazione rispetto all'illecito amministrativo, le cause interruttive della prescrizione previste dal codice civile, con la conseguenza che la prescrizione non corre fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento nei confronti dell'ente.

Tanto premesso, in presenza di una disciplina speciale per la prescrizione della sanzione amministrativa, che può seguire un binario diverso e autonomo rispetto a quello che concerne il reato cd. presupposto, la **Corte di Cassazione, Sezione III, 4 agosto 2022, n. 30685**, ha quindi formulato il seguente principio di diritto:

«L'intervenuta prescrizione del reato non incide sulla piena cognizione giudiziale della responsabilità dell'ente».

Anche se prescritto il reato presupposto, il giudice, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 231/2001, deve pertanto procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica, nel cui interesse e nel cui vantaggio l'illecito fu commesso, che non può, comunque, prescindere da una verifica, quantomeno incidentale, della sussistenza del fatto di reato.

Nel caso di specie, Corte d'appello di Perugia aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti del legale rappresentante dell'impresa ricorrente, in relazione al reato per omessa autorizzazione agli scarichi di acque reflue industriali, di cui all'articolo 137, comma 1 e 2, del d.lgs. n. 152/2006, perché estinto per prescrizione.

Nel contempo, in applicazione dell'articolo 12 comma 2, lett. d) d.lgs. n. 231/2011, aveva rideterminato la sanzione amministrativa in €. 35.000,00, omettendo, però, qualsivoglia accertamento incidentale della penale responsabilità del legale rappresentante, cui è strettamente connessa la posizione della società ricorrente, limitandosi a rilevare unicamente il maturare dei termini di prescrizione del reato.

Infatti, la società era stata condannata, nel giudizio di merito, per responsabilità amministrativa, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, senza che venisse accertata, a monte, la responsabilità penale del proprio legale rappresentante, in ordine al reato presupposto, ancorché prescritto.

Sulla base di queste ragioni, la sentenza è stata annullata, con rinvio per nuovo esame alla Corte territoriale.

La competenza della Polizia locale nell'accertamento dei reati ambientali

L'accertamento dei reati ambientali rientra nella competenza generica di tutti gli organi di polizia giudiziaria, non sussistendo alcuna competenza selettiva tale da determinarne un'esclusività operativa.

In tal senso, nessun organo di polizia giudiziaria può essere considerato competente in via esclusiva per l'accertamento di alcuni illeciti ambientali; né alcun organo di polizia giudiziaria può ritenersi esonerato (totalmente o parzialmente) dal potere/dovere accertativo di illeciti ambientali.

Di fatto, può esservi una specializzazione di alcuni organi verso determinate tipologie di illeciti, ma ciò non esime gli stessi organi dalla competenza verso gli altri illeciti.

Tanto premesso, costituisce insegnamento risalente, mai messo in discussione, quello secondo il quale, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 e dell'articolo 57, comma secondo, lett. b) cod. proc. pen., la qualità di agenti di polizia giudiziaria è espressamente attribuita alla Polizia locale, cui è riconosciuto il potere di intervento nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, tra le quali rientra lo svolgimento di funzioni attinenti all'accertamento di reati di qualsiasi genere, che si siano verificati in loro presenza, e che richieda un pronto intervento anche al fine di acquisizione probatoria.

Secondo quanto espressamente ribadito dalla **Corte di Cassazione, Sezione III, 30 agosto 2022, n. 31930**, *«dall'articolo 57 cod. proc. pen. non si evince che l'attività di agenti di polizia giudiziaria attribuita ai vigili urbani debba essere limitata ai soli reati che ledano interessi comunali, in quanto la dizione della norma ha carattere generale e la disposizione è confermativa di quella contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. a), legge 7 marzo 1986, n. 65, sull'ordinamento della Polizia municipale»*.

Nel caso giurisprudenziale in esame, il Tribunale di Messina, pronunciando in sede di riesame, aveva confermato il decreto di sequestro probatorio di un autocarro adibito a trasporto illecito di rifiuti.

Il ricorrente aveva, di contro, denunciato violazione di legge, in riferimento all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, a norma dell'articolo 606, comma 1, lett. b), cod. proc. pen., avendo riguardo alla illegittimità del sequestro, in quanto eseguito da agenti di Polizia municipale («sic!»).

Le censure, che contestavano la legittimità del sequestro, in quanto effettuato dalla Polizia municipale per reati esorbitanti dalla sua competenza, sono state tutte ritenute manifestamente infondate.

Nella sopra citata sentenza, la Corte di Cassazione ha ulteriormente evidenziato che non rilevava nemmeno valutare se i soggetti che hanno proceduto al sequestro contestato, fossero qualificabili come ufficiali o, invece, solo come agenti di polizia giudiziaria.

Infatti, in caso di sequestro del corpo del reato o di cose al reato pertinenti, operato, d'iniziativa, da agenti e non da ufficiali di polizia giudiziaria, il giudice ha il compito di verificare se costoro hanno agito in una situazione caratterizzata dalla necessità e dell'urgenza, che sono i presupposti di legittimità dell'atto compiuto (cfr., per tutte Sezione 2, n. 5651 del 11/01/2007, Carta, Rv. 236124-01, e Sezione 3, n. 42899 del 28/09/2004, Nardiello, Rv. 229921-01). E, nella specie, il sequestro risulta effettuato nel mentre si stava compiendo l'attività di gestione illecita di rifiuti, in particolare attraverso la demolizione di una lavabiancheria ed il trasporto di altri elettrodomestici.

Alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso, è seguita, quindi, la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali, nonché – ravvisandosi profili di colpa nella determinazione della causa di inammissibilità – al versamento a favore della cassa delle ammende della somma di euro tremila.

Il recupero dei rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione: vigente dal 4 novembre 2022 il Decreto del Ministero della Transizione Ecologica 27 settembre 2022 n. 152

È stato pubblicato in G.U. Serie Generale, 20 ottobre 2022 n. 246, il Decreto del Ministero della Transizione Ecologica 27 settembre 2022, n. 152, recante il “*Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti di origine minerale*”.

Il regolamento stabilisce i criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione, sottoposti a operazioni di recupero, cessano di essere qualificati come rifiuti, ai sensi dell’articolo 184-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il decreto è vigente dal 4 novembre 2022.

I materiali derivanti dalle attività di costruzione e demolizione sono espressamente elencati dall’articolo 184, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico Ambientale) tra i rifiuti speciali.

Sono rifiuti non pericolosi, salvo che contengano - ed è invero, un’ipotesi tutt’altro che rara - elementi come ad esempio pezzi di amianto. In tal caso, contrassegnati con il codice E.E.R. 17 06 05*, dovranno classificarsi come rifiuti pericolosi.

Se ed in quanto rifiuti, fin dal momento in cui vengono ad esistenza, non possono configurarsi come sottoprodotti, ai sensi dell’articolo 184-bis del d.lgs. n. 152/2006

Di contro, possono essere eventualmente riutilizzati, previa procedura di recupero.

I rifiuti inerti dalle attività di costruzione e demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, come definiti ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del Decreto MITE n. 152/2022, cessano di essere qualificati come rifiuti e sono qualificati come aggregato recuperato se l’aggregato recuperato è conforme ai criteri di cui all’Allegato 1.

Per la produzione di aggregato recuperato, sono utilizzabili esclusivamente i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione non pericolosi, elencati nella Tabella 1, punto 1, e i rifiuti inerti non pericolosi di origine minerale elencati nella Tabella 1, punto 2.

Non sono ammessi alla produzione di aggregato recuperato, i rifiuti dalle attività di costruzione e di demolizione abbandonati o sotterrati.

L'aggregato recuperato è utilizzabile esclusivamente, secondo le norme tecniche di utilizzo di cui alla tabella 5, per gli scopi specifici elencati nell'Allegato 2:

- a) la realizzazione del corpo dei rilevati di opere in terra dell'ingegneria civile;
- b) la realizzazione di sottofondi stradali, ferroviari, aeroportuali e di piazzali civili ed industriali;
- c) la realizzazione di strati di fondazione delle infrastrutture di trasporto e di piazzali civili ed industriali;
- d) la realizzazione di recuperi ambientali, riempimenti e colmate;
- e) la realizzazione di strati accessori aventi, a titolo esemplificativo, funzione anticapillare, antigelo, drenante;
- f) il confezionamento di calcestruzzi e miscele legate con leganti idraulici (quali, a titolo esemplificativo, misti cementati, miscele betonabili).

Il produttore del rifiuto destinato alla produzione di aggregato recuperato è responsabile della corretta attribuzione dei codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti, nonché della compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR).

Il rispetto dei criteri, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, è attestato dal produttore di aggregato recuperato mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, redatta per ciascun lotto di aggregato recuperato prodotto. La dichiarazione sostitutiva è redatta utilizzando il modulo di cui all'Allegato 3 ed è inviata con una delle modalità di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, all'autorità competente e all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente competente.

Il produttore di aggregato recuperato conserva, presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, copia della suddetta dichiarazione, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedono.

Ai fini della prova della sussistenza dei criteri, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, il produttore di aggregato recuperato conserva per cinque anni, presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, un campione di aggregato recuperato prelevato, alla fine del processo produttivo di ciascun lotto di aggregato recuperato, in conformità alla norma UNI 10802. Le modalità di conservazione del campione sono tali da garantire la non alterazione delle caratteristiche chimico-fisiche dell'aggregato recuperato prelevato e idonee a consentire la ripetizione delle analisi.

Ai fini dell'adeguamento alle importanti novità introdotte, il produttore, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto MITE n. 152/2022 (entro il 3 maggio 2023), presenta all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 del d.lgs. n. 152/2006, indicando la quantità massima recuperabile, o un'istanza di aggiornamento dell'autorizzazione alla gestione di rifiuti o dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) in suo possesso. Per le procedure semplificate continuano ad applicarsi le seguenti disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998: i limiti quantitativi previsti dall'allegato 4, le norme tecniche di cui all'allegato 5, nonché i valori limite per le emissioni di cui all'allegato 1, sub allegato 2.

Nelle more dell'adeguamento, i materiali già prodotti alla data di entrata in vigore del dm n. 152/2022 nonché quelli che risultano in esito alle procedure di recupero già autorizzate, possono essere utilizzati in conformità alla comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 del d.lgs. n. 152/2006 o nel rispetto dell'autorizzazione concessa ai sensi del Capo IV, del Titolo I, della Parte IV ovvero del Titolo III-bis, della Parte II del medesimo decreto.

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale requisito di partecipazione alla gara di appalto per l'affidamento del servizio di svuotamento e manutenzione dei cestini stradali porta rifiuti. Riflessi sulla disciplina sanzionatoria penale

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, nella formulazione vigente dell'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo è un requisito di natura soggettiva, relativo alla idoneità professionale degli operatori a norma dell'articolo 83, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016, e costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporti dei rifiuti pericolosi e no. La mancanza di tale titolo abilitativo non consente la partecipazione ad una gara di appalto pubblico, e qualora pure vi sia stata l'aggiudicazione del servizio, essa va indubbiamente annullata.

Il **Consiglio di Stato, Sezione IV, 12 ottobre 2022, n. 8715**, ha ribadito il principio, come sopra enunciato, precisando ulteriormente, in linea con pregressa e consolidata giurisprudenza:

“L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è un requisito di natura soggettiva che determina l'abilitazione soggettiva all'esercizio della professione e si pone a monte dell'attività di gestione dei rifiuti, pacificamente rientrando nell'ambito dei requisiti di partecipazione e non di esecuzione.

L'iscrizione all'ANGA costituisce un requisito tecnico professionale, di natura soggettiva e personale, che, in quanto tale, deve essere strettamente riferito al soggetto che in concreto svolge il servizio”.

L'affermazione della natura soggettiva e personale del requisito, come correttamente affermato anche dal primo giudice (TAR Veneto, Sezione I, 23 maggio 2022, n. 766):

a) non contrasta con il c.d. principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'articolo 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, atteso che l'amministrazione aggiudicatrice nell'esercizio della propria discrezionalità in ordine alla fissazione dei requisiti per partecipare alla gara può certamente prevedere requisiti conseguenti ad una meccanica applicazione di quelli ricavabili dalle categorie di iscrizione all'albo, essendo addirittura libera di individuarne diversi col solo limite dell'adeguatezza rispetto agli scopi perseguiti (Consiglio di Stato, Sezione IV, 14 dicembre 2021, n. 8330);

b) risulta coerente con l'articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui "l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti", e con l'articolo 89, commi 1 e 10, del d.lgs. n. 50/2016 (che, in particolare, esclude l'avvalimento con riferimento al requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali), essendo questi univocamente diretti a riconoscere che quando siano richiesti requisiti professionali è necessario che sia il soggetto effettivamente in possesso di tale abilitazione ad eseguire direttamente la prestazione;

c) si pone in linea con quanto affermato dall'ANAC in ordine ad una previsione della legge di gara, secondo cui anche l'operatore economico ausiliario debba essere in possesso del requisito di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, sancendone la conformità "alla normativa di settore, nella misura in cui si tratta di requisito tecnico-qualitativo di carattere soggettivo, previsto dalla legge quale titolo abilitante allo svolgimento delle attività oggetto dell'appalto" (ANAC, delibera n. 575 del 13 giugno 2018; conf., da ultimo, ANAC massima n. 71 del 13 aprile 2021; ANAC massima n. 212 del 1 dicembre 2021, sul possesso del requisito da parte di tutti gli operatori economici partecipanti in raggruppamento; ANAC delibera n. 787 del 7 ottobre 2020).

La controversia esaminata dal Consiglio di Stato, Sezione IV, 12 ottobre 2022, n. 8715, è scaturita da un bando di gara, indetto da una società *in house providing* a completa partecipazione pubblica ("Contarina s.p.a."), per l'affidamento del servizio di svuotamento e manutenzione cestini.

Nell'offerta tecnica, il ricorrente dichiarava che «*in caso di aggiudicazione, Ciclat Trasporti Ambiente Soc. Coop affiderà la gestione operativa del servizio alla propria associata, Cristoforo Soc. Coop. Sociale Onlus*»;

La stazione appaltante (“Contarina s.p.a.”) attivava il soccorso istruttorio, invitando “Ciclat” a regolarizzare la propria documentazione amministrativa e, in particolare, a presentare copia integrale del certificato di iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali della “Cristoforo Soc. Coop. Sociale Onlus”.

In assenza di una idonea dichiarazione o dimostrazione del possesso *«di tutti i requisiti di partecipazione previsti in capo all’esecutore del servizio di svuotamento cestini ... a partire da quello relativo all’adeguata iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali, presupposto indefettibile per eseguire il servizio di trasporto rifiuti»*, la stazione appaltante comunicava l’esclusione dell’offerta di “Ciclat” dalla procedura.

La stazione appaltante, quindi, con provvedimento comunicato a “Ciclat”, provvedeva all’aggiudicazione definitiva in favore della società “Alternativa Ambiente coop. Sociale”, nonché alla stipulazione del contratto di appalto. Riconoscendo l’infondatezza dell’assunto difensivo, il Consiglio di Stato respingeva il ricorso proposto dalla società “Ciclat Trasporti Ambiente Soc. Coop”, confermando la sentenza del TAR Veneto, Sezione Prima, n. 766/2022.

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria penale

Il mancato possesso dell’iscrizione all’Albo Gestori Ambientali determina, oltre all’esclusione dalla gara di appalti pubblici, anche l’applicazione di sanzioni penali, nel caso di una gestione dei rifiuti *sine titulo*.

La mancata iscrizione all’Albo Gestori Ambientali, se e quando richiesta ai sensi dell’articolo 212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, configura, infatti, il reato di cui all’articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».*

La contestazione mediante notifica di violazioni amministrative ambientali accertate all'esito di più sopralluoghi presso un'azienda

L'articolo 14, comma 1 e 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce:

«La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento».

Il testo normativo di riferimento prevede molto chiaramente, nel caso di mancata contestazione immediata, che la violazione debba essere notificata nel termine di novanta giorni. In tal caso, l'operatore di polizia assumerà, peraltro, l'onere di indicare nel verbale di accertamento la motivazione della mancata contestazione immediata.

Non è raro, tuttavia, soprattutto nei controlli di polizia ambientale, data l'estrema complessità degli accertamenti da espletarsi, che le violazioni siano contestate molto tempo dopo, talvolta oltre i novanta giorni, rispetto alla data delle prime operazioni compiute.

Di qui la necessità di individuare correttamente il termine iniziale, ancor più laddove gli accertamenti si svolgano a più riprese, dal quale decorrono i novanta giorni per la notifica della violazione amministrativa.

Nel caso che si propone in esame, il Tribunale di Salerno rigettava l'opposizione proposta avverso le ordinanze ingiunzione della Provincia di Salerno, con le quali veniva irrogata la sanzione amministrativa pari ad euro 5.166, 67 per ciascuna annualità, ai sensi degli articoli 189, comma 3, e 258, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, per avere la società "IMEPA s.r.l." effettuato in modo inesatto ed incompleto la comunicazione delle quantità

di rifiuti prodotti nel corso degli anni 2008, 2009 2010, 2011, 2012. Sul gravame interposto dalla società, la Corte di appello di Salerno rigettava l'appello e confermava il provvedimento impugnato.

In particolare, la Corte di appello – chiarito che la violazione doveva essere contestata immediatamente al trasgressore e all'obbligato in solido, oppure essere notificata agli interessati entro il termine di novanta giorni – aveva ritenuto che *«la notifica al trasgressore del 9 luglio 2013 fosse tempestiva, stante la data in cui il personale di polizia giudiziaria era tornato presso l'azienda (14, 16 e 20 maggio 2013), ossia la data dell'ultimo accesso, ritenendo in ogni caso il lasso di tempo intercorso assolutamente congruo rispetto alle verifiche effettuate presso la società fino al maggio 2013 e alla successiva fase di valutazione di quanto acquisito e di redazione degli atti»*.

Per la cassazione della sentenza della Corte di appello di Salerno, la società "IMEPA s.r.l." proponeva ricorso, lamentando la nullità della sentenza, per non aver la Corte di appello indicato da quali concreti elementi avesse tratto il suo convincimento, laddove aveva ritenuto la tempestività della notifica, a norma dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 689/1981, nonché la congruità del termine trascorso tra la data dell'accertamento e la notifica della contestazione.

Ad avviso della ricorrente, il giudice del gravame avrebbe dovuto specificare – da un lato – gli elementi di fatto nuovi che sarebbero stati acquisiti nei successivi accessi del personale di polizia giudiziaria (avvenuti in data 14, 16 e 20 maggio 2013) e – dall'altro – avrebbe dovuto indicare e chiarire la complessità delle indagini, evocata per considerare l'abnorme lasso di tempo, trascorso dal 25 gennaio 2013 al 9 luglio 2013.

La **Corte di Cassazione, Civile, Sezione II, 10 ottobre 2022, n. 29403**, in linea con l'orientamento espresso in sede di appello, respinge il motivo di ricorso come sopra prospettato e afferma il seguente principio di diritto:

«Il dies a quo per il computo del termine di novanta giorni, entro il quale può utilmente avvenire la contestazione mediante notifica, deve essere inteso come comprensivo anche del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi dell'infrazione, spettando poi al giudice di merito valutare la congruità, se eccepita, del tempo impiegato dall'Amministrazione per giungere alle proprie determinazioni».

Chi opera nel settore “rifiuti” è gravato dell’obbligo di acquisire informazioni circa la specifica normativa applicabile

«In tema di rifiuti, chi opera nel settore è gravato dell’obbligo di acquisire informazioni circa la specifica normativa applicabile, sicché, qualora deduca la propria buona fede, non può limitarsi ad affermare di ignorare le previsioni di detta normativa, ma deve dimostrare di aver compiuto tutto quanto poteva per osservare la disposizione violata».

Il caso approdato recentemente alla **Corte di Cassazione, Sez. III, 8 settembre 2022, n. 33102**, di cui sopra si legge la massima, muove da una sentenza resa dalla Corte d’appello di Genova, con la quale il ricorrente era stato condannato alla pena di mesi tre di arresto ed euro 9000 di ammenda, per il reato di cui agli articoli 259 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e 2 punto 35 lett. f) e g) del Regolamento CEE 1013/2016, perché aveva effettuato una spedizione illegale di rifiuti, presentando alla Dogana di Genova un container, destinato in Egitto, per il successivo smaltimento e/o recupero. A fronte di tale imputazione, il ricorrente lamenta che l’eccessiva genericità, complessità e farraginosità dei richiami normativi (che disciplinano la materia dei rifiuti) avevano impedito di addivenire ad una risposta certa sul comportamento vietato dalla legge; né da un’attenta lettura delle norme richiamate nel capo di imputazione, sarebbe dato comprendere quale fosse la prescrizione specificamente violata, che aveva condotto alla condanna del ricorrente, con la conseguenza che la condotta ascritta al ricorrente non sarebbe sorretta da un’effettiva volontà di commettere alcun illecito e nessun rimprovero poteva muoversi all’imputato, neppure a titolo di colpa.

Orbene, come correttamente ritenuto nei precedenti gradi di giudizio, la (indubbia) complessità della normativa di riferimento non rileva nel caso di specie, posto che la materialità del fatto, nella sua evidenza, non consentiva di poter ipotizzare incertezze, da parte del ricorrente, sulla rilevanza penale di un tentativo di esportazione di beni che, per le loro caratteristiche morfologiche e di conservazione, non potevano che essere qualificabili come rifiuti.

A tale conclusione, la Corte territoriale è pervenuta sul corretto presupposto che il ricorrente, pur non esperto di diritto, fosse soggetto che, in virtù della sua qualifica professionale, nella sua qualità di titolare di una ditta specializzata nel settore, non poteva certamente invocare una ignoranza scusabile della norma penale che disciplina l'attività dallo stesso professionalmente svolta.

Infatti, nei casi in cui il soggetto svolga un'attività professionale, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che può ritenersi inevitabile l'ignoranza della legge penale, quando l'agente sia incorso nella trasgressione nonostante si sia attenuto correttamente e con l'ordinaria diligenza all'obbligo di informazione e di conoscenza dei precetti normativi, posto a carico di tutti i consociati quale esplicazione dell'ampio dovere di solidarietà sociale e l'accertamento di tale diligenza deve essere particolarmente approfondito per chi esercita professionalmente in un determinato settore un'attività alla quale inerisca la disciplina predisposta dalle norme violate (Sez. 3, n. 494 del 05/12/1995, dep. 1996, Rainone, Rv. 204062 - 01).

È stato, in particolare, chiarito che l'inevitabilità dell'errore su legge penale o la pretesa buona fede in base alla sentenza n. 364 del 1988 della Corte Costituzionale, non costituisce una causa indiscriminata di scusabilità, ma deriva da particolari situazioni in cui il predetto errore è inevitabile, sicché esiste sempre un obbligo incombente su chi svolge attività in un determinato settore di informarsi con molta diligenza sulla normativa esistente e, nel caso di dubbio, di astenersi dal porre in essere la condotta (Sez. 3, n. 1797 del 16/01/1996, Lombardi, Rv. 205384 - 01).

Nel caso in esame, non risulta che l'imputato, per altro particolarmente esperto del settore, si fosse adoperato per informarsi sulla possibilità di commercializzare le cose oggetto dell'imputazione, tanto più in un contesto nel quale egli stesso ha definito complessa la normativa di settore, circostanza che, a maggior ragione, gli imponeva l'obbligo di acquisire informazioni circa la specifica normativa applicabile e di adempiere correttamente e con l'ordinaria diligenza all'obbligo di informazione e di conoscenza dei precetti normativi.

Sulla base delle suddette considerazioni, la Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile per manifesta infondatezza, con conseguente onere per il ricorrente di sostenere le spese del procedimento.

Le acque di lavaggio e di prima pioggia di piazzale adibito a deposito per veicoli provenienti dall'attività di soccorso stradale. Quale disciplina sanzionatoria?

Riferimenti normativi

L'articolo 113, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici».

Delibera del Consiglio Regionale Lazio 23 novembre 2018, n. 18, recante: “Aggiornamento del Piano di tutela delle acque regionali, in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”. Norme di attuazione aggiornamento Piano - Articolo 30:

«1. Sono considerate acque di prima pioggia le prime acque meteoriche di dilavamento relative ad ogni evento meteorico preceduto da almeno 48 ore di tempo asciutto, per un'altezza di 5 mm di precipitazione uniformemente distribuita sull'intera superficie scolante servita dalla rete di drenaggio. I coefficienti di afflusso alla rete si assumono pari ad 1 per le superfici coperte, lastricate od impermeabilizzate e a 0,3 per quelle semipermeabili di qualsiasi tipo, escludendo dal computo le superfici a verde.

2. Gli apporti meteorici successivi alle portate di prima pioggia potranno essere scaricati direttamente nel corpo idrico salvo che il rischio di dilavamento di inquinanti connesso con le attività esercitate non si esaurisca con le acque di prima pioggia.

3. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 113 del d.lgs. 152/2006 e della deliberazione della Giunta Regionale 219/2011, le acque di lavaggio e di prima pioggia dei piazzali e aree esterne industriali dove avvengono lavorazioni, lavaggi, accumulo e trasferimento di materiali o semilavorati, di attrezzature o automezzi o vi siano depositi di materiali, materie prime, prodotti, ecc., devono essere convogliate e opportunamente trattate, prima

dello scarico nel corpo ricettore, con sistemi di depurazione chimici, fisici, biologici o combinati, a seconda della tipologia delle sostanze presenti.

4. Detti scarichi devono essere autorizzati dall'autorità competente e le emissioni devono rispettare i limiti previsti dalle tabelle 3 e 4 dell'allegato 5 alla parte III del d.lgs. 152/2006.

5. Le lavorazioni o il deposito di materiali o semilavorati, di attrezzature o automezzi o depositi di materie prime, prodotti, ecc. devono avvenire in piazzali impermeabili e dotati di sistemi di raccolta delle acque.

6. Le lavorazioni o i depositi di materiali inerti o di materiali naturali, quali ad esempio: materiali da costruzione, mattonelle, ceramiche, manufatti di cemento, calce e gesso; vetro non contaminato, minerali e materiali da cava, terre, argille, ghiaie, sabbie, limi, legname di vario genere, possono essere stoccati su aree non impermeabilizzate e sono esclusi da quanto previsto nei commi precedenti.

7. L'esenzione all'autorizzazione allo scarico e all'opportuno trattamento dei reflui, per la suddetta tipologia di materiali, decade nel caso in cui l'impresa abbia realizzato comunque una pavimentazione impermeabile del piazzale e quindi convogliato i reflui.

8. Sono esentate dalle prescrizioni di cui ai commi precedenti le attività di distribuzione dei carburanti esistenti le cui aree esterne siano inferiori a 300 m² e sia dimostrata da una relazione tecnica l'impossibilità di provvedere altrimenti».

L'articolo 137, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da €. 1.500 a €. 10.000,00».

L'articolo 137, comma 9, del d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «Chiunque non ottempera alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 3, è punito con le sanzioni di cui all'articolo 137, comma 1».

Corte di Cassazione, Sezione III, 19 ottobre 2022, n. 39513

Il caso approdato alla Corte di Cassazione muove da una sentenza del Tribunale di Cassino, resa in data 18 marzo 2021, con la quale il ricorrente

era stato condannato, alla pena sospesa subordinata al ripristino e bonifica dello stato dei luoghi, di €. 10.000,00 di ammenda, perché ritenuto responsabile del reato di cui all'articolo 137, comma 1 e 9, in relazione all'articolo 113, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

La condotta contestata al ricorrente, tenuto conto del luogo di commissione del reato (la città di Cassino) era quella relativa alla mancata ottemperanza alla disciplina regionale adottata dalla Regione Lazio, con la Delibera di Giunta Regionale n. 266 del 2 maggio 2006, "*Piano di Tutela delle Acque Regionali*", approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 42 del 27 settembre 2007, aggiornato al 23 novembre 2018, che detta disposizioni normative di base regionale, che disciplinano la gestione delle acque di prima pioggia.

Dalla sentenza impugnata è risultato che l'area in questione, adibita a deposito giudiziario di autoveicoli, era composta da terra e brecciosa senza alcuna impermeabilizzazione e su questa erano depositate auto da riparare e auto provenienti dall'attività di soccorso stradale.

Non solo il ricorrente non aveva l'autorizzazione allo scarico (necessaria ex articolo 30, comma 3 e 4 del Piano di Tutela delle Acque Regionali), ma neppure aveva impermeabilizzato l'area (in violazione dell'articolo 30, comma 5, del Piano).

Alla luce del quadro normativo di riferimento, come sopra ricostruito, la Corte di Cassazione, Sez. III, 19 ottobre 2022, n. 39513, nel confermare la sentenza del giudice di prime cure, ribadisce il consolidato orientamento giurisprudenziale per cui:

«Le acque meteoriche di dilavamento sono costituite dalle sole acque piovane che, cadendo al suolo, non subiscono contaminazioni con sostanze o materiali inquinanti, poiché, altrimenti, esse vanno qualificate come reflui industriali ex articolo 74, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 152/2006.

Dunque, non è richiesta l'autorizzazione per lo scarico delle acque pluviali non contaminate, per le aree adibite a solo deposito di veicoli, ma è necessaria la specifica autorizzazione di reflui industriale, per i piazzali di veicoli fuori uso, data la possibile contaminazione, con la previsione di una pavimentazione impermeabilizzante».

Il raggruppamento di rifiuti gestito da un soggetto terzo in luogo diverso da quello di produzione: deposito temporaneo o stoccaggio di rifiuti?

Le distinte e alternative modalità di deposito temporaneo

Un raggruppamento di rifiuti si configura come un deposito temporaneo prima della raccolta, quando il medesimo si realizza nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti (d.lgs. n. 152/2006, articolo 185-*bis*, comma 1, lett. a).

I rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito. In alternativa a tale modalità, i rifiuti possono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i trenta metri cubi di cui al massimo dieci metri cubi di rifiuti pericolosi (d.lgs. n. 152/2006, articolo 185-*bis*, comma 2, lett. b).

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.

Tali limiti consentono al produttore di scegliere di contenere il quantitativo dei rifiuti entro un certo volume, superato il quale deve recuperarli o smaltirli, oppure di effettuare tali operazioni, indipendentemente dal quantitativo dei rifiuti, secondo una precisa cadenza temporale, che è quella di tre mesi.

Il deposito temporaneo prima della raccolta, effettuato alle condizioni di cui ai commi 1 e 2, non necessita di alcuna autorizzazione dell'autorità competente (d.lgs. n. 152/2006, articolo 185-*bis*, comma 3).

L'osservanza delle condizioni, relative ai limiti quantitativi e temporali del deposito, sollevano il produttore dei rifiuti dagli obblighi previsti dal regime autorizzatorio delle attività di gestione, tranne quelli di tenuta dei registri di carico e scarico e per il divieto di miscelazione, mentre in difetto di tali condizioni – la sussistenza delle quali deve essere dimostrata

dall'interessato, trattandosi di norma di favore – l'attività posta in essere, come si dirà meglio successivamente, dovrà configurarsi come gestione non autorizzata di rifiuti ovvero come deposito incontrollato di rifiuti.

L'inosservanza delle condizioni previste ai fini della configurabilità del deposito temporaneo

Quale reato si configura nel caso di inosservanza di una sola delle condizioni previste dall'articolo 185-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, recante la nuova disciplina del deposito temporaneo?

Nel Titolo VI, Parte Quarta, Capo I, d.lgs. n. 152/2006, dedicato tutto al sistema sanzionatorio, manca una disposizione che rechi, in modo automatico e diretto, una sanzione per l'ipotesi di deposito temporaneo irregolare.

La risposta al quesito è fornita dalla giurisprudenza, con orientamento ormai consolidato.

Secondo la **Corte di Cassazione, Sezione III, 19 settembre 2022 n. 34397**: *«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”».*

Il raggruppamento di rifiuti gestito da un soggetto terzo in luogo diverso da quello di produzione

Il deposito temporaneo ricorre nel caso di raggruppamento di rifiuti e di deposito preliminare alla raccolta ai fini dello smaltimento, per un periodo non superiore all'anno o al trimestre (ove superino il volume di 30 mc), nel luogo in cui gli stessi sono materialmente prodotti o in altro luogo, al primo funzionalmente collegato, nella disponibilità del produttore e dotato dei necessari presidi di sicurezza.

Riguardo al luogo di produzione, la Corte di Cassazione, Sezione III, 19 settembre 2022 n. 34397, ha enunciato l'ulteriore principio di diritto, per cui: *«il deposito temporaneo, ancorché affidato ad un terzo soggetto autorizzato, deve avvenire sempre e solo all'interno del luogo di produzione dei rifiuti stessi e non può assolutamente (al fine di rendersi esente dal regime autorizzatorio) essere realizzato da un terzo affidatario in un luogo diverso da quello in cui i rifiuti oggetto del deposito medesimo sono prodotti».*

Nel caso scrutinato dai giudici ermellini, l'imputato è stato condannato per il reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, comma 1, lettera a), poiché aveva effettuato, senza la prescritta autorizzazione, uno stoccaggio di rifiuti, mediante messa in riserva, in luogo diverso da quello di produzione. Proprio la realizzazione di un deposito di rifiuti *extra moenia*, appunto in luogo diverso da quello di produzione, ha escluso in radice la configurabilità di un deposito temporaneo.

Di contro, ha portato a qualificare il deposito come messa in riserva, ossia un'operazione di recupero di rifiuti, definita al punto R13 dell'Allegato C alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006.

Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la responsabilità del proprietario dell'area

L'articolo 192 ("Divieto di abbandono") del d.lgs. n. 152/2006 recita:

"1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

Per effetto della sopra citata disposizione, il proprietario risponde del ripristino dello stato dei luoghi di sua proprietà, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito (*ex plurimis*, Consiglio di Stato Sez. V n. 2171 del 15 marzo 2021; Consiglio di Stato sez. V, 8 luglio 2019, n.4781; id. sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; Id., sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3430; Id.12 aprile 2018, n. 2195; Id.25 luglio 2017, n. 3672; Id., sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089).

Secondo un recente indirizzo, il proprietario che volontariamente tiene una condotta incompatibile con i doveri di vigilanza, controllo e verifica dello stato in cui versano i propri beni, non può esimersi da responsabilità,

poiché essa è ravvisabile anche nell’omissione di quei doverosi controlli che – soli - potrebbero distogliere o impedire terzi soggetti dal compiere le condotte sanzionate dalla norma, tra cui quelle di deposito incontrollato e di abbandono (Cons. di Stato, IV, n. 239/2021).

Alla luce di tali premesse ermeneutiche, il **TAR Sicilia (PA), Sez. I, 9 settembre 2022, n. 2528**, ha enunciato il principio di diritto per cui:

«La norma in questione attribuisce rilevanza esimente alla diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile e impone invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti».

L’inosservanza dell’ordinanza sindacale di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi

La rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati deve essere ordinata dal Sindaco, ai sensi dell’articolo 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

L’inosservanza dell’ordinanza, nel termine stabilito, produce effetti penalmente rilevanti, per effetto del d.lgs. n. 152/2006, articolo 255, comma 3, per cui: *“Chiunque non ottempera all’ordinanza del Sindaco, di cui all’ articolo 192, comma 3, con la pena dell’arresto fino ad un anno”.*

L'autorizzazione unica ambientale può ricomprendere al suo rilascio anche il permesso di costruire?

L'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) è il provvedimento istituito dal d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, rilasciato su istanza di parte, che incorpora in un unico titolo diverse autorizzazioni ambientali previste dalla normativa di settore.

Il d.P.R. individua un nucleo base di sette autorizzazioni che possono essere assorbite dall'A.U.A., alle quali si aggiungono gli altri permessi eventualmente individuati da fonti normative di Regioni e Province autonome.

Esso prevede l'accorpamento in un unico provvedimento autorizzativo, l'autorizzazione unica ambientale, della durata di 15 anni, dei seguenti titoli abilitativi:

- a) Autorizzazione agli scarichi idrici di cui al Capo II del Titolo IV della Sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- b) Comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;
- c) Autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- d) Autorizzazione generale alle emissioni in atmosfera di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- e) Comunicazione o nulla osta sull'impatto acustico di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447;
- f) Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99;
- g) Comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'A.U.A., come disciplinata nel Regolamento, si pone come strumento di semplificazione amministrativa, che risponde alla duplice esigenza di garantire la tutela dell'ambiente, riducendo, contestualmente, gli oneri burocratici a carico degli operatori — sia privati, che pubblici — determinando, conseguentemente, un netto miglioramento, in termini di efficienza, dell'intero sistema autorizzativo. In tale ottica, le principali novità introdotte dal nuovo regime autorizzativo, concernono gli aspetti procedurali ed amministrativi del nuovo provvedimento autorizzativo, restando viceversa inalterati i contenuti tecnici dei singoli titoli abilitativi, per i quali continuano ad essere vigenti le normative settoriali.

Il Regolamento individua la Provincia — salvo diverse indicazioni previste dalle normative regionali — quale Autorità competente al rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'A.U.A., ribadendo il ruolo del Suap, quale unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, ai sensi del d.P.R. n. 160/2010.

Il caso esaminato dal TAR Toscana, Sezione II, 14 novembre 2022, n. 1303

La società “Distilleria Deta s.r.l.” è titolare di Autorizzazione Unica Ambientale rilasciata dalla Regione Toscana, con decreto dirigenziale n. 7707 del 12 agosto 2016.

L'impresa, con istanza presentata allo Sportello Unico per le Attività Produttive, ha chiesto l'aggiornamento dell'autorizzazione con modifica sostanziale relativamente alle emissioni in atmosfera, per un incremento della produzione della vinaccia da avviare alla lavorazione e il conseguente aumento della portata di emissione e una durata dell'emissione pari a 300 gg/anno, oltre che lo spostamento fisico del punto di emissione, con variazione della quota da 20 a 60 metri, mediante la realizzazione di un nuovo camino dell'altezza, appunto, di 60 metri.

La conferenza dei servizi si è conclusa da un lato, con l'affermazione che *"per ridurre le emissioni di polveri e la diffusione degli odori nell'abitato circostante non c'è altra soluzione se non quella di installare il nuovo elettrofiltro e di innalzare il camino di 60 metri"*, e dall'altro, con l'approvazione della modifica sostanziale proposta dall'impresa con

diverse prescrizioni. Ha fatto seguito il rilascio, da parte del Comune di Barberino Tavarnelle, del permesso di costruire 23 marzo 2021, n. 2021, per realizzare il nuovo camino alto 60 metri e da parte dello Sportello Unico dell'autorizzazione unica ambientale 23 marzo 2021, n. 21.

Entrambi i provvedimenti sono stati impugnati, lamentando violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Nella controversia in esame, i ricorrenti impugnano il decreto del Responsabile del Settore autorizzazioni ambientali della Direzione Ambiente ed energia della Regione Toscana 19 febbraio 2021, n. 2582, avente ad oggetto l'aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale dello stabilimento della distilleria DETA s.r.l. nel Comune di Barberino Tavarnelle, unitamente a tutti gli atti presupposti e conseguenti ivi compresi i verbali delle conferenze di servizi; i pareri espressi dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana (nel seguito anche "agenzia") e il permesso di costruire 23 marzo 2021, n. 2021, rilasciato alla controinteressata dal citato Comune.

L'aggiornamento dell'autorizzazione ambientale ha ad oggetto una modifica sostanziale dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera consistente in un incremento della produzione (ossia della vinaccia da avviare alla lavorazione) ed il conseguente aumento della portata di emissione al punto E1 fino a 75.000Nmc/h e una durata dell'emissione pari a 300 gg/anno, oltre che lo spostamento fisico di quest'ultimo punto di emissione E1 con variazione della quota da 20 a 60 metri mediante la realizzazione di un nuovo camino dell'altezza, appunto, di 60 metri. Per quest'ultima è stato rilasciato il permesso di costruire oggetto anch'esso di gravame.

Il ricorso principale è stato ritenuto infondato dai giudici amministrativi, per i quali:

«Nel caso di specie è applicabile l'autorizzazione unica di cui al d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59, istituto che comprende nel suo ambito di applicazione le categorie di imprese di cui all'art. 2 del decreto del Ministero della Attività produttive 18 aprile 2005 ovvero microimprese, piccole imprese e medie imprese. Esso non sostituisce tutti i titoli necessari alla realizzazione di un'opera ma unicamente quelli indicati all'art. 3 del medesimo decreto, tra

cui non è compreso il titolo edilizio, per il quale occorre attivare uno specifico procedimento.

Anche le Linee guida regionali per l'applicazione delle procedure in materia di autorizzazione unica ambientale, approvate con deliberazione di Giunta 3 dicembre 2018, n. 1332, distinguono due categorie di procedimenti a seconda che sia necessario acquisire solo l'autorizzazione unica ambientale o, oltre a questa, anche altri atti di assenso. In quest'ultimo caso compete allo Sportello Unico convocare la conferenza di servizi mentre la Regione svolge la funzione di coordinamento dei soggetti competenti in materia ambientale, anche mediante la conferenza di servizi istruttoria

Poiché la controinteressata ha presentato istanza di modifica sostanziale dell'autorizzazione unica ambientale senza chiedere ulteriori titoli è stata convocata la conferenza di servizi da parte della Regione, nel corso della quale è emersa la necessità di richiedere un titolo edilizio per innalzare il camino.

Ma l'acquisizione di quest'ultimo era estraneo al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale e, pertanto, correttamente la questione è stata rinviata al soggetto competente in materia edilizia, ovvero il Comune di Barberino Tavarnelle».

Nella prospettazione dei ricorrenti la questione edilizia avrebbe dovuto essere oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento per la modifica dell'autorizzazione ambientale.

Tale tesi non è stata accolta dai giudici amministrativi, poiché avrebbe comportato un aggravio procedimentale e anche (e soprattutto) un difetto di competenza, essendo chiamate a decidere sulla questione edilizia amministrazioni che non possiedono attribuzioni in materia.

Chi deve adottare l'ordinanza di rimozione e di smaltimento di rifiuti, il sindaco o il dirigente?

*Il caso recentemente scrutinato dal **TAR Campania, Sezione V, 21 novembre 2022, n. 7165**, muove da una controversia concernente la legittimità dell'ordinanza del responsabile del III settore del Comune di Sant'Antimo, con la quale, facendosi applicazione degli articoli 192, 255 e 256 del d.lgs. 152/06, si disponeva l'obbligo in capo al conduttore del lotto di terreno di proprietà della ricorrente, nonché alla predetta in qualità di responsabile in solido, di provvedere, attraverso una ditta specializzata, alla rimozione e allo smaltimento dei materiali in cemento amianto, previo incapsulamento, che sono stati ivi rinvenuti.*

A fondamento del gravame, la ricorrente aveva lamentato, in particolare, l'incompetenza del dirigente comunale all'adozione di provvedimenti riservati, per effetto dell'articolo 192 del d.lgs. 152/2006, al sindaco.

L'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Ritenendo la censura fondata, il tribunale amministrativo partenopeo, ha conseguentemente annullato l'atto impugnato, affermando il seguente principio di diritto:

«Per costante giurisprudenza, nell'assetto delle competenze disegnato dal decreto legislativo n. 152/2006, è riservata al Sindaco l'emanazione delle ordinanze in materia di rimozione dei rifiuti, prevalendo tale assetto sulla norma generale di cui all'art. 107, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, per cui, a decorrere dall'entrata in vigore del TUEL, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo locali l'adozione di atti di gestione e di

atti o provvedimenti amministrativi si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti (cfr. per tutte Consiglio di Stato, sez. II, 19 ottobre 2020, n. 6294; T.A.R. Campania, Napoli sez. V, 5 giugno 2019, n. 3041; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 7 gennaio 2020, n. 4)».

L'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, infatti, riproducendo l'articolo 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), ribadisce la competenza del sindaco a emanare l'ordinanza per la rimozione dei rifiuti, *«di modo che la volontà del legislatore espressa nella richiamata norma sopravvenuta, in applicazione del principio di specialità, va ricostruita nel senso di affermare la piena competenza sindacale nell'emanazione delle ordinanze in questione».*

A tanto va anche soggiunto che la competenza del sindaco non viene meno in ragione della circostanza che alcuni dei presupposti delle predette ordinanze debbano essere accertati da organi in possesso di adeguate conoscenze di carattere tecnico, restando nondimeno il sindaco l'organo deputato per legge ad adottare i provvedimenti conclusivi degli accertamenti preliminari che si rendono di volta in volta necessari in relazione alle esigenze istruttorie.

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

La rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati deve essere ordinata dal sindaco, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

L'inosservanza dell'ordinanza, nel termine stabilito, produce effetti penalmente rilevanti, per effetto del d.lgs. n. 152/2006, articolo 255, comma 3, per cui: *“Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all' articolo 192, comma 3, con la pena dell'arresto fino ad un anno”.*

L'incompetenza del dirigente o del funzionario comunale ad adottare l'ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti, secondo la Corte di Cassazione, Sezione 3, 29 settembre 2014, n. 40212, riverbera i propri effetti anche nella sfera penale, per cui, in caso di inottemperanza della stessa, non può ritenersi sussistente la fattispecie di reato di cui all'articolo 255, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: l'omessa indicazione all'indagato delle prescrizioni non costituisce causa di improcedibilità

La procedura estintiva di cui all'articolo 318-septies del d.lgs. 152/2006, per cui *“la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-quater, comma 2”*, consente, con modalità analoghe a quelle stabilite dalle disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), di pervenire alla definizione delle contravvenzioni sanzionate dal d.lgs. 152/06 (artt. 318-bis — 318-octies).

Essa si pone, sostanzialmente, come un'alternativa all'oblazione ex articolo 162-bis cod. pen., più vantaggiosa, almeno per quanto riguarda gli importi da versare.

Il sistema delle prescrizioni, rispetto alle norme gemelle del d.lgs. 758/94, presenta, inoltre, nell'articolo 318-ter, alcuni adattamenti, evidentemente giustificati dalla particolarità della materia, attribuendo il potere di impartire prescrizioni non soltanto all'organo di vigilanza, ma anche alla polizia giudiziaria e stabilendo che la prescrizione sia «asseverata tecnicamente» dall'ente specializzato competente nella materia trattata. Secondo la **Corte di Cassazione, Sez. 3, 25 novembre 2022, n. 44865**, tale procedura non è affatto obbligatoria e, al pari dell'omologa procedura prevista dalla normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, di cui agli articoli 20 e ss. del d.lgs. n. 758 del 1994, *“l'omessa indicazione all'indagato, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, ai sensi degli articoli 318-bis e ss. del d.lgs. n. 152/2006, delle prescrizioni la cui inottemperanza è necessaria per l'estinzione delle contravvenzioni, non è causa di improcedibilità”*.

Invero, gli articoli 318-ter e ss. d.lgs. n. 152/2006, non stabiliscono affatto che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria debbano obbligatoriamente impartire una prescrizione per consentire al contravventore l'estinzione del

reato, sia perché non vi è alcunché da regolarizzare, sia perché la regolarizzazione è già avvenuta e congrua, con la conseguenza che l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale.

Peraltro, l'interpretazione che esclude trattarsi di una condizione di procedibilità, è in linea con la giurisprudenza sulla speculare disciplina antinfortunistica, che ha costantemente affermato che l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza delle prescrizioni di regolarizzazione, non è causa di improcedibilità dell'azione penale.

La sopra citata sentenza della Corte di Cassazione ha fatto, altresì, riferimento a pronunce recenti della Corte costituzionale.

La sentenza n. 76/2019 della Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 318-*septies*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui prevede che l'adempimento tardivo, ma comunque avvenuto in un tempo congruo a norma dell'articolo 318-*quater*, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* cod. pen., e determinano una riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell'ammenda prevista per il reato in contestazione, anziché a un quarto del medesimo ammontare massimo, come invece previsto dall'articolo 24, comma 3, d.lgs. n. 758/1994 nel caso di contravvenzione alle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

La sentenza n. 238/2020, ancora della Corte costituzionale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 318-*octies* d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui prevede che la causa estintiva del reato, contemplata nel precedente articolo 318-*septies*, non si applichi ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis*, introdotta nel codice dell'ambiente, dall'articolo 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, m. 68.

La Corte costituzionale ha compiutamente analizzato la procedura designata dagli articoli 318-ter e ss. d.lgs. n. 152/2006, evidenziandone gli stringenti punti di contatto con la disciplina prevista dagli articoli 20 e ss. d.lgs. n. 758/1994 per la violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro e *“non risulta che sia stato affermato che il previo esperimento della procedura relativa all’oblazione amministrativa ambientale si ponga quale condizione di procedibilità dell’esercizio dell’azione penale”*.

L'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti è illegittima se manca la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati

L'obbligo di rimozione di rifiuti incombe, in via principale, sul soggetto che pone in essere l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale, per cui "chi inquina paga".

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, il proprietario o il titolare di altro diritto di godimento è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia), ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Ai fini della imputabilità della condotta, occorre, d'altra parte, che gli organi di polizia svolgano approfonditi accertamenti, in contraddittorio con i soggetti interessati, di talché, in mancanza, non possono porsi obblighi a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree, in quanto deve escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene. Secondo consolidati principi giurisprudenziali, l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, ai sensi dell'articolo 192, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti.

Tale provvedimento, infatti, presupponendo l'accertamento della responsabilità a titolo di dolo o colpa, richiede l'assicurazione di quelle garanzie di partecipazione procedimentale, cui la comunicazione di avvio del procedimento è meramente strumentale, tali da assicurare un accertamento in contraddittorio, legislativamente previsto, oltre che in ordine all'esatta localizzazione dei rifiuti, soprattutto, per l'individuazione dell'organo pubblico effettivamente competente, e, conseguentemente, per quanto attiene all'imputabilità, a titolo di colpa, dello stato di degrado e incuria dei luoghi interessati

Nel caso di specie, la parte ricorrente ha lamentato che il provvedimento impugnato non sia stato preceduto da alcuna comunicazione di avvio del procedimento e che tale omissione avrebbe impedito alla ricorrente di interloquire in merito all'origine e alla natura dei materiali rinvenuti sull'area e di dimostrare che non si trattava di rifiuti.

La partecipazione procedimentale dei soggetti interessati si imponeva, non solo al fine di accertare i profili di eventuale responsabilità (dolosa o colposa) di ciascuno di essi nell'abbandono degli asseriti rifiuti, ma, prima ancora, al fine di stabilire, nel contraddittorio con le parti, l'effettiva qualificabilità come "rifiuti" dei cumuli di materiale risultati depositati sull'area in questione: profili sui quali la ricorrente ha fornito in giudizio elementi documentali non trascurabili al fine di comprovare che si trattava, non di rifiuti, ma di "materie prime" oggetto dell'attività produttiva della ricorrente, legittimamente svolta in forza di autorizzazioni amministrative.

Alla luce di tali considerazioni e dei principi giurisprudenziali sopra richiamati, il **TAR Lombardia, Sezione staccata di Brescia, Sez. I, 3 novembre 2022, n. 1070**, ha ritenuto illegittimo il provvedimento impugnato *"per violazione dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 7 della legge n. 241/90, violazione che ha impedito ai soggetti interessati di allegare in seno al procedimento osservazioni e documenti in grado di escludere la natura di rifiuti dei materiali rinvenuto sul sito e, in ogni caso, di declinare la propria responsabilità in ordine all'abbandono di tali materiali"*.

In relazione a fattispecie analoga, lo stesso tribunale amministrativo ha già più volte affermato:

«Con l' articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 , il legislatore ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo; di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l' articolo 21-octies, legge n. 241/1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge» (T.A.R. Brescia, sez. I , 07/01/2020, n. 4; TAR Brescia, Sez. II, 19 maggio 2020 n. 378).

Il giudice amministrativo ha consequenzialmente annullato l'ordinanza sindacale con la quale era stata intimata la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati in un'area privata, in quanto non preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, risultando così violato il diritto alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

In caso di combustione illecita di rifiuti risponde (anche) il titolare dell'impresa per omessa vigilanza sull'attività dei dipendenti quali autori materiali del delitto

Di fronte al sempre più frequente fenomeno di abbruciamento di rifiuti e del connesso allarme di pericolo per la salute pubblica, il legislatore è intervenuto nella disciplina del sistema sanzionatorio in materia di rifiuti, introducendo nel d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) la nuova figura delittuosa di combustione illecita di rifiuti.

A fronte di una disciplina incentrata su illeciti contravvenzionali, l'articolo 256-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal D.L. n. 136/2013 (decreto cd. "Terra dei fuochi"), ha previsto due delitti nei primi due commi.

Il comma 1 così recita: *"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni"*.

La circostanza che il legislatore abbia introdotto l'espressa clausola di riserva *"salvo che il fatto costituisca più grave reato"*, e l'aver tipicizzato la condotta con il termine linguistico *"appicca il fuoco"*, senza ulteriori specificazioni, a differenza della previsione dell'articolo 424 c.p. nella quale assume significato e rilevanza penale solo se da esso *"sorge il pericolo di un incendio"*, costituiscono elementi sulla base dei quali si deve ritenere la fattispecie quale reato di pericolo concreto per il quale non assume rilievo l'evento dannoso del danno all'ambiente.

La soluzione interpretativa appena indicata, inoltre, appare in linea anche con le indicazioni espresse nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del D.L. in esame, laddove si evidenzia che la previsione delle nuove fattispecie è stata determinata dall'inadeguatezza del (pre)vigente sistema sanzionatorio, e, in particolare, (anche) della fattispecie prevista dall'articolo 423 c.p., ad assicurare una sufficiente tutela per l'ambiente e per la salute collettiva.

Relativamente al reato di illecita combustione di rifiuti, la **Corte di Cassazione, Sez. 3, 12/12/2022 (udienza 23/09/2022), n. 46677**, ha esaminato l'imputabilità del reato a carico, oltre che dell'autore materiale, anche a carico del titolare dell'impresa per omessa vigilanza.

Secondo la Suprema Corte, *“il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa”*.

Tale principio di diritto scaturisce dalla puntuale lettura dell'articolo 256-bis, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, che stabilisce: *“La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”*.

Non è ammissibile la procedura estintiva ex Parte Sesta-bis d.lgs. n. 152/2006 per il reato di combustione illecita di rifiuti

Secondo la Corte di Cassazione, Sez. II, 23/06/2022, n. 24302, la procedura estintiva di cui alla Parte Sesta-bis del d.lgs. n. 152/2006, si applica: a) esclusivamente alle contravvenzioni, e quindi in tesi riguarderebbe soltanto le contestate violazioni al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, non anche quelle all'articolo 256 bis; b) a condotte che non abbiano provocato un danno all'ambiente. E infatti il meccanismo, introdotto dalla L. n. 68/2015, nel modificare in maniera incisiva il sistema di tutela penale dell'ambiente, prevede, come si è detto, che l'organo di vigilanza, dopo aver accertato una contravvenzione suscettibile di regolarizzazione, sotto forma di cessazione della permanenza del reato o di rimozione delle sue conseguenze dannose o pericolose, oltre a riferire senza ritardo al pubblico ministero la notizia di reato, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per

la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario per rimuovere l'irregolarità.

Dunque, le contravvenzioni per cui è azionabile la procedura estintiva non devono aver cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, e sono quelle punibili con l'ammenda, da sola, ovvero alternativa o cumulativa alla pena dell'arresto. Successivamente, lo stesso organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato nella prescrizione. Se vi è stato corretto e tempestivo adempimento, il contravventore è ammesso a pagare una sanzione di importo pari al quarto del massimo dell'ammenda prevista, e il pagamento della somma estingue il reato. Se non avviene l'adempimento il processo, in precedenza sospeso, riprende il suo corso.

La ratio dell'istituto è duplice: da un lato tende a garantire l'effettività della tutela dell'ambiente poiché, attraverso l'adempimento della prescrizione, incentivata dalla prospettiva di una modesta afflizione punitiva, mira ad ottenere il ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti, dall'altro risponde alle esigenze deflattive del procedimento penale, essendo limitata all'arco temporale delle indagini preliminari. Compete alla polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 318-ter, comma 1 determinare quando una fattispecie rientri o meno nel suo ambito di applicazione, impartire le prescrizioni, pur se con il supporto di un ente specializzato, quasi sempre individuato nell'ARPA, e valutare l'adempimento, con ampio margine di discrezionalità e senza peraltro che la prescrizione abbia carattere di obbligatorietà.

Il trasgressore, che abbia provveduto in via autonoma alla regolarizzazione, potrà in ogni caso assumere egli stesso l'iniziativa di chiedere all'organo di vigilanza l'ammissione all'oblazione in sede amministrativa e, in caso negativo, potrà reiterare al giudice la richiesta di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162-bis c.p.: la mancata adozione della prescrizione non può infatti precludere l'accesso alla procedura, sia nel caso in cui una prescrizione avrebbe potuto essere stata emessa, sia nei casi in cui, non essendoci effetti da rimuovere, non vi sia la possibilità di impartirla.

L'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti è illegittima se manca il contraddittorio con i soggetti interessati

Secondo consolidata giurisprudenza (*ex multis*: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione V, n. 533/2021), l'obbligo di rimozione di rifiuti incombe, in via principale, sul soggetto che pone in essere l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale, per cui "chi inquina paga".

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, il proprietario o il titolare di altro diritto di godimento è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia), ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Ai fini della imputabilità della condotta, occorre, d'altra parte, che gli organi di polizia svolgano approfonditi accertamenti, in contraddittorio con i soggetti interessati, di talché, in mancanza, non possono porsi obblighi a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3786/2014; T.A.R. Campania, Napoli, Sezione V, n. 5783/2018; T.A.R. Puglia, Bari, n. 287/2017), in quanto deve escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

Per regola generale, infatti, non è configurabile una responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile, in ragione di tale sola qualità (T.A.R. Liguria, n. 1110/2016).

Applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, il **T.A.R. Campania Napoli, Sezione V, 19 settembre 2022, n. 5818**, ha rilevato l'illegittimità dell'avversata azione amministrativa, poiché il ricorrente era stato individuato quale destinatario degli obblighi di rimozione e di smaltimento, in forza della mera qualità di proprietario del terreno, oggetto di sversamento da parte di ignoti, oltre tutto, in mancanza di accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, dagli organi ed enti preposti al controllo.

E, proprio riguardo al contraddittorio con i soggetti interessati, ha formulato il seguente principio di diritto: *«Sotto il profilo procedimentale, sussiste certamente la violazione del contraddittorio, imposto dall'articolo 7 della L. 241/1990; difatti, l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, ex articolo 192 del Codice dell'Ambiente, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, n. 1128/2020; Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1301/2016; T.A.R. Campania – Napoli, Sezione V, n. 4500/2020 e n. 6448/2018; T.A.R. Puglia – Lecce, n. 1569/2017)».*

Tanto sopra detto, il giudice amministrativo partenopeo ha, consequenzialmente, annullato l'ordinanza con la quale il sindaco del Comune di Visciano aveva intimato la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati in un'area privata, in quanto non preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, risultando così violato il diritto alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

Il TAR Campania, Sezione V, 05/01/2023, n. 104, ha ulteriormente consolidato il proprio orientamento, sostenendo: *«la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art. 21 octies, l. n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge».*

Il nuovo formulario di trasporto per i rifiuti da manutenzione fognaria. In caso di omessa tenuta, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 258 del d.lgs. n. 152/2006

L'articolo 35, comma 1, lett. e-bis) del decreto-legge n. 77/2021, convertito in legge 29 giugno 2021, n. 108, ha così modificato l'articolo 230, comma 5, d.lgs. n. 152/2006:

*“I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, compresi le fosse settiche e manufatti analoghi nonché i sistemi individuali di cui all'articolo 100, comma 3, e i bagni mobili, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. **La raccolta e il trasporto sono accompagnati da un unico documento di trasporto per automezzo e percorso di raccolta, il cui modello è adottato con deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.** Tali rifiuti possono essere conferiti direttamente a impianti di smaltimento o di recupero o, in alternativa, essere raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb). Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, ai sensi dell'articolo 212, comma 5, del presente decreto, per lo svolgimento delle attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, e all'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi di cui all'articolo 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298”.*

La **Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali n. 14 del 21 dicembre 2021**, “Definizione del modello unico e dei contenuti del formulario di trasporto rifiuti ai sensi dell'articolo 230 comma 5 del Decreto Legislativo 152/2006”, ha disposto che per la raccolta e il trasporto di rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, si utilizzi un unico documento di trasporto rifiuti per automezzo e percorso di raccolta.

La successiva **Deliberazione n. 4 del 21 aprile 2022, “Modifiche ed integrazioni alla deliberazione n. 14 del 21 dicembre 2021”**, ha definito che:

- a) Il modello di documento unico di cui all'articolo 35, comma 1, lettera *e-bis*) della legge 29 luglio 2021, n. 108 è vigente dal 1° luglio 2022.
- b) Il modello di formulario, contenuto nell'allegato “A” alla Deliberazione n. 14 del 21 dicembre 2021, sarà disponibile sul portale dell'Albo nazionale gestori ambientali già a partire dal 1° giugno 2022, in modo da consentire, fino al 30 giugno 2022, un periodo di sperimentazione finalizzato a testarne le funzionalità e la fruibilità per le imprese interessate.
- c) Per tutto il periodo di sperimentazione le imprese continueranno ad osservare le modalità di tenuta e compilazione del formulario di cui all'articolo 193 del d.lgs. n. 152/2006.
- d) La numerazione unica di identificazione e la vidimazione del modello di formulario contenuto nell'allegato “A” alla Deliberazione n. 14 del 21 dicembre 2021, verranno apposte in modalità virtuale mediante l'interconnessione applicativa del portale dell'Albo nazionale gestori ambientali con il servizio esposto dal sistema Vi.Vi.FIR raggiungibile attraverso la rete delle Camere di commercio, al quale il Gestore dovrà preventivamente accreditarsi secondo le regole in uso nel sistema Vi.Vi.FIR, qualora intendesse anche attivare l'interoperabilità applicativa sul nuovo modello di formulario contenuto nell'allegato “A” alla deliberazione n. 14 del 21 dicembre 2021.

La nota del **Ministero della Transizione Ecologica - Direzione generale economia circolare – prot. 81850 del 30 giugno 2022**, ha chiarito: *“Tale modello, per la specifica tipologia di rifiuti, assume carattere sostitutivo del formulario previsto dal citato articolo 193 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto derivante dall'applicazione di una disposizione a carattere speciale”*.

Ne discende che, nell'adottare il modello approvato con la delibera 14/2021 – sostitutivo del FIR in forza di una norma di rango legislativo – il Comitato ha dato attuazione alla previsione primaria, che non conteneva un'espressa previsione di salvezza del modello in precedenza adottato, né la poteva in qualche modo importare, da un punto di vista logico, in considerazione del fatto che una duplicazione degli adempimenti in luogo

della riduzione del loro numero sarebbe stata assolutamente incompatibile con la dichiarata finalità di semplificazione.

Pertanto, esso dovrà essere sempre tenuto in sostituzione del formulario di cui all'articolo 193, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 per il trasporto dei citati rifiuti dal luogo dove viene effettuata l'attività di pulizia manutentiva sino all'impianto di recupero/smaltimento oppure sino al deposito temporaneo del produttore medesimo.

Il TAR Lazio, Sezione II ter. 20 gennaio 2023, n. 1055, ha ulteriormente chiarito che *“l'omessa tenuta del documento di trasporto di cui alla Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali n. 14 del 21 dicembre 2021, comporta l'applicabilità delle sanzioni previste dall'articolo 258, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006”*, per cui:

“Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 o senza i documenti sostitutivi ivi previsti, ovvero riporta nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a diecimila euro. Si applica la pena dell'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto”.

L'autorizzazione allo scarico idrico non è surrogabile mediante modelli di semplificazione amministrativa

La nozione di scarico idrico

L'articolo 74, comma 1, lett. ff) del d.lgs. n. 152/06 definisce scarico «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione».

La giurisprudenza di legittimità, con orientamento costante e consolidato, ha chiarito che, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. ff) del d.lgs. 152/2006, per "scarico" deve intendersi «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114» (Corte di Cassazione, Sez. III, 22 febbraio 2012, n. 11419).

La disciplina delle acque di cui alla Parte Terza del d.lgs. n. 152/2006, è applicabile, pertanto, in tutti quei casi nei quali si è in presenza di uno scarico di acque reflue in uno dei corpi recettori specificati dalla legge ed effettuato tramite condotta, tubazioni, o altro sistema stabile. In tutti gli altri casi - nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore - si applicherà, invece, la disciplina sui rifiuti.

L'elemento qualificante di uno scarico è offerto dall'esistenza di un collegamento ininterrotto tra il luogo della produzione del refluo e il corpo ricettore che non richiede la presenza di una condotta in senso tecnico essendo sufficiente, al fine dell'applicabilità della disciplina sugli scarichi, la stabilità del collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale (Corte di Cassazione, Sez. III, 5 dicembre 2022, n. 45900).

La definizione di acque reflue nel Testo Unico dell'Ambiente

L'articolo 74 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) definisce tre tipologie di acque reflue:

- 1) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche (comma 1, lett. g);
- 2) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento (comma 1, lett. h);
- 3) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato (comma 1, lett. i).

La distinzione tra acque reflue domestiche ed acque reflue industriali è dirimente non solo per l'aspetto autorizzatorio, ma soprattutto, per quello sanzionatorio, poiché solo uno scarico di acque reflue industriali non autorizzato potrà configurare il reato, sanzionato dall'articolo 137 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

La disciplina autorizzatoria

L'articolo 124, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, enuncia il principio generale, per cui: *«tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati»*.

Secondo una rigorosa esegesi, la disposizione in esame esprime un principio generale che esclude possibili deroghe o taciti rinnovi delle autorizzazioni agli scarichi, e ciò anche in considerazione dei valori e degli interessi coinvolti.

L'articolo 124 del d.lgs. 152/06 prevede la necessaria, preventiva autorizzazione per tutti gli scarichi, indicando anche la procedura per il suo rilascio, e tale titolo abilitativo non può essere sostituito da equipollenti, quali i pareri o nulla osta dei servizi comunali, che rivestono natura meramente interna al provvedimento, né può essere assorbito implicitamente all'interno di una S.C.I.A.

Come si desume dalla lettura degli articoli 124 e 125 d.lgs. 152/06, il rilascio del titolo abilitativo presuppone una serie di adempimenti. Si pensi alla necessità dell'indicazione delle caratteristiche, anche tecniche, dello scarico e della sua destinazione finale (articolo 125, comma 1); alla possibilità di stabilire prescrizioni e limiti per particolari tipologie di scarico in presenza di determinate condizioni (articolo 124, comma 8), ovvero in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato (articolo 124, comma 10); alla necessità del versamento della somma di cui all'articolo 124, comma 11, nonché alle verifiche che caratterizzano lo specifico procedimento amministrativo, sicché non può ritenersi sostituibile da altri atti o provvedimenti rilasciati per finalità diverse ed all'esito di procedure stabilite da altre disposizioni normative.

A maggior ragione, non assumono alcuna validità taciti assensi o illegittime prassi eventualmente applicate dalle amministrazioni competenti. Scopo dell'autorizzazione è, infatti, quello di consentire una preventiva verifica della rispondenza di un'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, a quanto stabilito dalla legge.

Recentemente, il **Consiglio di Stato, Sezione V, 16 dicembre 2022, n. 11033**, scrutinando un caso attinente proprio ai profili autorizzatori di uno scarico idrico, ha ulteriormente precisato:

«L'autorizzazione agli scarichi idrici deve formare oggetto di provvedimento necessariamente espresso, non altrimenti surrogabile mediante modelli di semplificazione amministrativa quali l'acquisizione tacita dell'assenso».

Ciò si ricava, peraltro, dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la citata disposizione di cui all'articolo 124 esprime un livello minimo inderogabile di tutela in materia ambientale (Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 209) con il precipuo scopo "di verificare periodicamente la presenza delle condizioni individuate come necessarie per la concessione dell'autorizzazione allo scarico idrico richiesto, al fine di assicurare forme di protezione ambientali adeguate" (Corte Cost., 31 maggio 2012, n. 133. Si veda sul medesimo punto anche Corte Cost., 1° luglio 2010, n. 234).

Ne consegue che l'apertura o, comunque, l'effettuazione di uno scarico richiede il necessario preventivo rilascio di una formale, espressa

autorizzazione, rilasciata dalle competenti autorità sulla base dei criteri e nelle forme indicate dalla legge e non ammette equipollenti.

La disciplina sanzionatoria

Dirimente ai fini sanzionatori, amministrativi o penali, per la omessa autorizzazione allo scarico idrico, è la natura giuridica dell'acqua reflua prodotta.

Se quest'ultima assume la connotazione di acqua reflua industriale, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 152/2006, la condotta violata assume sempre un rilievo penale, ai sensi dell'articolo 137, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro».

Se trattasi, invece, di acqua reflua domestica, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 152/2006, ovvero di acqua reflua urbana, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. i) del d.lgs. n. 152/2006, la condotta violata assume un rilievo tutto amministrativo, ai sensi dell'articolo 133, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 124, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con la sanzione amministrativa da 6.000 euro a 60.000 euro. Nell'ipotesi di scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo la sanzione è da 600 euro a 3.000 euro».

A chi compete irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie in materia di tutela delle acque?

Le sanzioni amministrative in materia di tutela delle acque

La disciplina sanzionatoria amministrativa, in materia idrica, è tutta contenuta nell'articolo 133 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"), che vale la pena richiamare integralmente:

«1. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato e fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, commi 2 e 3, nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'articolo 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, o dell'articolo 108, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa da 3.000 euro a 30.000 euro. Se l'inosservanza dei valori limite riguarda 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, si applica la sanzione amministrativa non inferiore a 20.000 euro.

2. Chiunque apra o comunque effettui scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 124, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con la sanzione amministrativa da 6.000 euro a 60.000 euro. Nell'ipotesi di scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo la sanzione è da 600 euro a 3.000 euro.

3. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1 e di cui all'articolo 29-quattordices, comma 2, effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione o fissate ai sensi dell'articolo 107, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

4. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, effettui l'immersione in mare dei materiali indicati all'articolo 109, comma 1, lettere a) e b), ovvero svolga l'attività di posa in mare cui al comma 5 dello stesso articolo, senza

autorizzazione, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'articolo 112, comma 2, chiunque non osservi le disposizioni di cui all'articolo 170, comma 7, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 600 euro a 6.000 euro.

6. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, non osservi il divieto di smaltimento dei fanghi previsto dall'articolo 127, comma 2, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 6.000 euro a 60.000 euro.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 30.000 euro chiunque:

a) nell'effettuazione delle operazioni di svasso, sghiaimento o sfangamento delle dighe, superi i limiti o non osservi le altre prescrizioni contenute nello specifico progetto di gestione dell'impianto di cui all'articolo 114, comma 2;

b) effettui le medesime operazioni prima dell'approvazione del progetto di gestione.

8. Chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi, oppure l'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni di cui all'articolo 95, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 6.000 euro. Nei casi di particolare tenuità la sanzione è ridotta ad un quinto.

9. Chiunque non ottemperi alla disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera b), è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro».

L'autorità competenza ad irrogare la sanzione amministrativa in materia idrica secondo il Testo Unico dell'Ambiente

In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla

legge ad altre pubbliche autorità (articolo 135, comma 1, d.lgs. n. 152/2006).

Regione che vai ... Autorità competente che trovi

«Le regioni possono legittimamente delegare alle province l'attività sanzionatoria, che si estrinseca nell'adozione dell'ordinanza d'ingiunzione ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 689/1981».

Tale importante principio di diritto è stato recentemente enunciato dalla **Corte di Cassazione, Civile, Sez. 2, 25 gennaio 2023, n. 2276.**

La controversia approdata all'esame dei giudici ermellini origina da un'opposizione avverso un'ordinanza-ingiunzione del 2015, per effetto della quale, richiamato il verbale di accertamento del superamento dei limiti tabellari ex Allegato 5, Parte III, d.lgs. n. 152/2006, nello scarico di acque reflue urbane dall'impianto di depurazione di Valpolcevera, la Città Metropolitana di Genova imponeva una sanzione amministrativa di 3.010,00 euro, per violazione degli articoli 101, comma 1, e 133, comma 1, del d.lgs. 152/2006.

L'opposizione veniva rigettata in primo grado, con pronuncia confermata anche in appello.

Per avere la Corte di appello qualificato come legittima la delega del potere sanzionatorio, da parte della Regione Liguria alla Città Metropolitana di Genova, è stato, quindi, proposto ricorso in Cassazione, per violazione e falsa applicazione dell'articolo 135 del d.lgs. 152/2006.

La doglianza, nonostante il disposto dell'articolo 135 del d.lgs. n. 152/2006 attribuisca in via esclusiva alle Regioni la competenza all'irrogazione delle relative sanzioni, è stata, infine, ritenuta infondata dalla Suprema Corte, atteso che la sanzione era stata emessa dalla Città Metropolitana sulla base di una delega legittimamente attribuita dalla legge regionale.

La sentenza in commento, nell'affermazione del medesimo principio, ha richiamato la pronuncia della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 26 marzo 2015, n. 6059 che, sempre nella vigenza del T.U. Ambiente, in una controversia in cui si discuteva della giurisdizione dell'A.G. in tema di

sanzione comminata dalla Provincia di Bergamo ad un Comune in materia di scarichi idrici, aveva stabilito:

«Per disposizione del d.lgs. n. 152/2006, articolo 135, all’irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi della L. 24 novembre 1981, n. 689, articoli 18 e ss. la regione. Ma, come evidenziato al paragrafo 1.1, la Regione Lombardia, con la L. n. 26 del 2003, articolo 43, comma 1, lett. b), ha attribuito alle province l’attività sanzionatoria».

Al riguardo, le Sezioni Unite prendevano atto di tale attribuzione, senza ravvisare in ciò alcun profilo di illegittimità.

Alla luce degli arresti giurisprudenziali citati, la conclusione alla quale si deve, pertanto, pervenire è che alle regioni compete la possibilità di delega delle competenze che la legge statale assegna loro, e che sia, inoltre, ininfluenza che l’articolo 135 del d.lgs. n. 152/2006 presenti o meno l’inciso, che vi era nel previgente d.lgs. n. 152/1999, articolo 56, in relazione alle diverse norme sulle competenze dettate dalle Regioni e dalle Province Autonome.

La vigente normativa in Regione Liguria concernente la disciplina sanzionatoria in materia di tutela delle acque

Solo per opportuna informazione, utile anche al fine di prevenire errori nelle procedure di accertamento delle violazioni amministrative, si deve rilevare che la Legge regionale ligure 6 giugno 2017, n. 12 (successiva all’anno di adozione dell’ordinanza-ingiunzione dalla quale è scaturita la controversia), al termine di un complesso ed elaborato processo di abrogazione di norme relative alla materia idrica (comprese quelle che, in ossequio alla regola *“tempus regit actum”*, hanno fatto da fondamento alla pur recente sentenza della Corte di Cassazione, Civile, Sez. 2, 25 gennaio 2023, n. 2276), all’articolo 24, statuisce:

«La Regione provvede all’irrogazione, ai sensi dell’articolo 135 del d.lgs. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, delle sanzioni amministrative pecuniarie».

Tale aggiornamento normativo, naturalmente, non scalfisce minimamente il principio di diritto, secondo il quale ogni regione possa individuare in altro distinto ente l’autorità competente ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria in materia idrica.

Per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto di sfalci e potature è richiesta l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali quale titolo abilitativo all'attività di gestione di rifiuti

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, nella formulazione vigente dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Sono esonerati dall'obbligo, le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236 del citato decreto, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti. Dettagliatamente, si tratta dei seguenti soggetti:

- i produttori che organizzano autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- i consorzi;
- il consorzio nazionale imballaggi;
- il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti;
- il consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene;
- il consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi;
- il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

Sono, altresì, esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo, per effetto dell'articolo 212, comma 19 bis, del d.lgs. n. 152/2006, gli imprenditori agricoli, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti, effettuato all'interno del territorio provinciale o regionale dell'impresa dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del criterio organizzato di raccolta.

Per le aziende speciali, i Consorzi di Comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, l'iscrizione all'Albo è effettuata mediante apposita comunicazione del Comune o del consorzio di Comuni alla Sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani nei medesimi Comuni.

I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi, in quantità non eccedente i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alla procedura ordinaria di iscrizione (potranno quindi seguire le procedure cd. semplificate), a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

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

L'autorizzazione al trasporto ha natura personale, fondandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione al relativo Albo, cosicché l'attività autorizzata non è delegabile a terzi privi di autorizzazione.

Alla luce del sopra enunciato principio di diritto, l'esercizio dell'attività di trasporto implica in ogni caso, per chi la effettua, la sua iscrizione all'Albo, soggetta alla preventiva verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività.

L'attività di raccolta e trasporto di sfalci e potature

Secondo la **Corte di Cassazione, Sez. III, 1° febbraio 2023, n. 4221**, *«gli sfalci e le potature che non costituiscono rifiuto - e che quindi rientrano nella deroga di cui all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006 – sono solo quegli sfalci e quelle potature riutilizzati in agricoltura, in silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o a mezzo di cessione a terzi, sempre che siano seguite delle procedure che non danneggino l'ambiente o non mettano in pericolo la*

salute umana; se questi presupposti non ricorrono, gli scarti vegetali di cui sopra sono classificabili come rifiuti.

In assenza di alcun elemento dal quale desumere che gli sfalci e le potature trasportati dal ricorrente fossero destinati a essere utilizzati in una delle attività elencate all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006, il Tribunale ha logicamente ritenuto di attribuire ai materiali rinvenuti la qualifica di rifiuti e ha, conseguentemente, ritenuto sussistente il fumus con riferimento al reato di trasporto illecito di cui all'articolo 256 d.lgs. 152/2006».

La controversia, approdata all'esame della Corte di Cassazione, muove da un decreto di sequestro preventivo del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Messina, con il quale, in relazione al reato di cui all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, era stato disposto il sequestro di un autocarro.

Il Tribunale ha preliminarmente ricostruito l'attività d'indagine svolta dalla polizia giudiziaria, evidenziando come la Polizia Municipale di Messina avesse eseguito un sopralluogo, nel corso del quale era stata segnalata la presenza di un autocarro sul quale venivano caricati sfalci e potature provenienti da giardini di alcune villette private.

Era stato notato dalla polizia giudiziaria tale autocarro e due persone intente a svolgere attività di potatura e a caricarne i residui all'interno dell'autocarro, insieme all'attrezzatura utilizzata per i lavori di giardinaggio. Quindi, era stata accertata la presenza all'interno del veicolo di una notevole quantità di sfalci e potature, di un sacco nero contenente la stessa tipologia di rifiuto e l'attrezzatura da lavoro.

Il ricorrente aveva confermato l'effettuazione di lavori di potatura, pur non essendo munito di alcuna autorizzazione al trasporto dei rifiuti, non risultando il proprietario del mezzo iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Con propria ordinanza, il Tribunale ha respinto la richiesta di riesame e ritenendo, quindi, sussistente il *fumus commissi delicti*, emergendo dagli atti lo svolgimento da parte del ricorrente di un'attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi, consistenti in sfalci e potature, realizzata in assenza delle prescritte autorizzazioni.

In particolare, il Tribunale ha ritenuto non applicabile al caso in esame la disciplina di cui all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006, secondo cui non sono da considerare rifiuti, tra gli altri, gli sfalci e le potature prodotti nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura, o per la produzione di energia da tale biomassa.

Non sarebbe, infatti, emerso che gli sfalci e le potature residuati dai lavori di giardinaggio fossero destinati a essere riutilizzati in una delle attività indicate dalla disposizione, attività allo svolgimento delle quali peraltro lo stesso ricorrente non era neppure autorizzato, non svolgendo lo stesso alcuna attività artigianale o d'impresa.

Poiché gli sfalci e le potature rinvenuti all'interno dell'autocarro oggetto di sequestro sono stati ritenuti rifiuti, il loro trasporto per conto di terzi è stato considerato illecito, per omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

La Corte di Cassazione, Sez. III, 1° febbraio 2023, n. 4221, ha rigettato, pertanto, il ricorso, evidenziando la manifesta infondatezza delle censure concernenti il provvedimento di convalida del sequestro eseguito d'urgenza dalla polizia giudiziaria e di quelle concernenti la qualificabilità come rifiuti degli sfalci e delle potature, ritenendo, di contro, che si fosse correttamente configurato, nel caso di specie, il reato di cui all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

La distinzione tra il reato di deposito incontrollato di rifiuti e quello di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata. Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

L'articolo 256 del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente") sanziona, rispettivamente al comma 2 e al comma 3, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e la realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, omettendo qualsiasi riferimento in ordine agli elementi essenziali che connotano e distinguono le due tipologie di reato.

A tal fine, si propone una sua attenta lettura, limitatamente ai primi tre commi:

«1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.

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

L'assenza di una definizione normativa relativa al reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata costituisce una criticità di non poco conto, poiché la disciplina sanzionatoria prevede, per la discarica abusiva, non solo pene diverse rispetto a quelle per gli abbandoni e i depositi incontrollati, ma soprattutto una sanzione accessoria, la confisca dell'area, che invece non è prevista per l'altra fattispecie di reato.

Si consideri, inoltre, che la configurabilità del reato di discarica abusiva, a differenza di quello di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti, impedisce, in ogni caso, alla polizia giudiziaria di applicare le procedure estintive del reato, ex Parte Sesta-bis del d.lgs. n. 152/2006, il cui campo di azione è circoscritto alle contravvenzioni in materia ambientale, che «non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Si rivela, dunque, straordinariamente decisivo il supporto fornito dalla giurisprudenza per delineare la nozione del reato di discarica.

Secondo un già consolidato orientamento della Corte di Cassazione (ex multis: Sezione 3, 26 marzo 2019, n. 25548), 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, con conseguente degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi, ed essendo del tutto irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata.

Recentemente, la **Corte di Cassazione, Sez. III, 1° febbraio 2023, n. 4214**, ha ribadito tale principio, affermando la sussistenza del reato di discarica non autorizzata, in luogo del reato (più lieve) di deposito incontrollato, *«per la presenza di plurimi elementi sintomatici, come l'accumulo (più o meno sistematico), ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata e per un'ampia estensione della stessa; l'eterogeneità dell'ammasso dei beni accantonati; la condizione di degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali (promiscui, pericolosi e non pericolosi, con tracce di ruggine e*

con erbacce, non rimossi e accumulati indistintamente, con evidente dismissione senza possibilità di riutilizzo)».

E, tratteggiando una linea di confine tra deposito incontrollato di rifiuti e discarica abusiva, ha ulteriormente precisato:

«In tema di deposito incontrollato di rifiuti, ove esso si realizzi con plurime condotte di accumulo, in assenza di attività di gestione, la distinzione con il reato di realizzazione di discarica non autorizzata si fonda principalmente sulle dimensioni dell'area occupata e sulla quantità dei rifiuti depositati (Sez. 3, n. 25548 del 26/03/2019, Schepis, Rv. 276009, nonché Sez. 3, n. 38676 del 20/05/2014, Rodolfi, Rv. 260384, che ha chiarito la configurabilità di una discarica abusiva nell'ipotesi di abbandono di rifiuti reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi)».

Le censure formulate dal ricorrente sono state ritenute tutte inammissibili, sia a causa del loro contenuto non consentito, per essere volte a conseguire una diversa lettura delle risultanze istruttorie, non essendosi in presenza di travisamenti delle prove (ossia di prove che non esistono o di risultati di prova incontestabilmente diversi da quello reale), sia a cagione della loro manifesta infondatezza, quanto alla qualificazione giuridica della condotta.

Nel caso di specie, la Corte di Cassazione ha confermato la condanna inflitta al ricorrente nei precedenti giudizi di merito, per il reato di cui agli articoli 192 e 256, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, per avere realizzato e gestito, su un terreno di sua proprietà, della superficie di circa 500 mq., una discarica non autorizzata di rifiuti, anche pericolosi, costituiti lastre e frammenti di eternit, tubature e materiale plastico e metallico, residui di demolizioni, pneumatici usati, elettrodomestici dismessi e parti di ricambio di automobili.

Le nuove modalità di dimostrazione dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali mediante QR code

L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, nella formulazione vigente dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Sono esonerati dall'obbligo, le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236 del citato decreto, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti. Dettagliatamente, si tratta dei seguenti soggetti:

- i produttori che organizzano autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- i consorzi;
- il consorzio nazionale imballaggi;
- il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti;
- il consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene;
- il consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi;
- il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

Sono, altresì, esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo, per effetto dell'articolo 212, comma 19 bis, del d.lgs. n. 152/2006, gli imprenditori agricoli, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti, effettuato all'interno del territorio provinciale o regionale dell'impresa dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del criterio organizzato di raccolta.

Per le aziende speciali, i Consorzi di Comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, l'iscrizione all'Albo è effettuata mediante apposita comunicazione del Comune o del consorzio di Comuni

alla Sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani nei medesimi Comuni.

I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi, in quantità non eccedente i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alla procedura ordinaria di iscrizione (potranno quindi seguire le procedure cd. semplificate), a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

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

L'autorizzazione al trasporto ha natura personale, fondandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione al relativo Albo, cosicché l'attività autorizzata non è delegabile a terzi privi di autorizzazione.

Alla luce del sopra enunciato principio di diritto, l'esercizio dell'attività di trasporto implica in ogni caso, per chi la effettua, la sua iscrizione all'Albo, soggetta alla preventiva verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività.

La Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali n. 1 del 13 febbraio 2023, “Modalità di dimostrazione dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali”, ha disposto:

«In alternativa all'esibizione del provvedimento d'iscrizione, con le modalità indicate nel primo periodo degli allegati da “A” ad “N” della deliberazione n. 3 del 07 febbraio 2022, le imprese e gli enti possono a scelta dimostrare la loro iscrizione e rendere disponibili i contenuti della propria autorizzazione all'Albo nazionale gestori ambientali esibendo l'apposito attestato - QR code (in formato digitale o cartaceo) leggibile tramite applicazione per dispositivi mobili messa a disposizione per le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo come disciplinato dall'allegato “A” alla presente deliberazione per la raccolta e il trasporto di rifiuti provenienti

dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, si utilizzi un unico documento di trasporto rifiuti per automezzo e percorso di raccolta».

Attestato QR code

Le imprese e gli enti iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali, accedendo alla propria area riservata sul sito web dell'Albo nazionale dei gestori ambientali www.albonazionalegestoriambientali.it possono generare un attestato contenente un QR Code che identifica univocamente il soggetto iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali, il codice fiscale ed il numero di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.

Il QR Code riportato in tale documento conterrà gli estremi identificativi del soggetto iscritto cifrati in formato leggibile tramite l'apposita applicazione messa a disposizione per le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo. Il documento potrà essere esibito agli enti di controllo e alle pubbliche amministrazioni in formato digitale (o in formato cartaceo) per dimostrare la propria iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.

Il QR Code sarà, inoltre, disponibile anche tramite l'apposita applicazione che i soggetti iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali potranno, eventualmente, utilizzare anche per consultare la propria situazione autorizzativa aggiornata.

Modalità verifica attestato QR code

Le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo che devono verificare l'iscrizione di un soggetto iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali potranno svolgere tale attività tramite l'apposita applicazione per dispositivi mobili basati sui principali sistemi operativi (Android, IOS): inquadrando il QR code identificativo in possesso del soggetto iscritto, sarà visualizzata la situazione autorizzativa aggiornata alla data dell'interrogazione. A titolo esemplificativo e non esaustivo sarà possibile consultare le seguenti informazioni:

- i dati identificativi dell'impresa;
- il numero iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali;
- le categorie di iscrizione e relativa validità;

- i veicoli e relativi codici dell'EER autorizzati;
- le pertinenti prescrizioni.

Per utilizzare l'apposita applicazione per dispositivi mobili, le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo devono registrarsi nel portale <https://bancadati.albonazionalegestoriambientali.it> al fine di ottenere le credenziali di utilizzo della stessa.

La Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali n. 1 del 13 febbraio 2023 entra in vigore il prossimo 15 giugno 2023.

La raccolta differenziata dei rifiuti nel condominio. Chi risponde per il conferimento dei rifiuti in violazione dei regolamenti comunali e delle ordinanze sindacali quando l'autore è ignoto?

La controversia che recentemente è approdata dinanzi alla **Corte di Cassazione, Civile, Sezione II, 14 febbraio 2023, n. 4561**, muove dalle determinazioni dirigenziali di ingiunzione di pagamento di Roma Capitale, per effetto delle quali, a seguito di verbali di accertamento redatti dal personale dell'AMA, erano state irrogate a carico di un condominio e del suo amministratore, in quanto ritenuti responsabili in solido, sanzioni per violazioni del regolamento comunale sui rifiuti urbani, per la presenza all'interno dei contenitori dei rifiuti per la raccolta differenziata assegnati al condominio, di rifiuti irregolarmente conferiti.

Con sentenza n. 3874/2020, il Tribunale di Roma aveva rigettato l'appello proposto dal "Condominio via del governo vecchio n. 34 in Roma" e dalla società "Dorian Brandi s.r.l.", suo amministratore, avverso la decisione di primo grado, che aveva respinto le loro opposizioni contro le suddette determinazioni dirigenziali.

A sostegno delle proprie conclusioni, il Tribunale capitolino aveva respinto l'eccezione del difetto di legittimazione passiva dell'amministratore del condominio ("Dorian Brandi s.r.l."), affermando che la responsabilità solidale trovasse fondamento *"nella circostanza che i contenitori erano collocati in luogo di proprietà condominiale e che la mancata identificazione degli autori materiali delle violazioni non esentava da responsabilità il condominio e il suo amministratore"*.

E, così argomentando, aveva fondato la responsabilità in via solidale dell'amministratore del condominio, muovendo dalla premessa che l'amministratore del condominio fosse di fatto responsabile solidalmente degli atti posti in essere dai singoli condomini.

La Corte di Cassazione dichiara, *in primis*, inammissibile il ricorso proposto dal "Condominio di via del Governo Vecchio n. 34 in Roma", avendo la sentenza del Tribunale dichiarato che il "Condominio di via del Governo

Vecchio n. 34” non aveva alcuna legittimazione a proporre l’opposizione, dal momento che le violazioni di cui ai verbali erano state accertate nei confronti del “Condominio di via del Governo Vecchio n. 39”, contro cui erano state emesse le determinazioni ingiuntive impugnate. Poiché tale statuizione non era stata investita dal ricorso, essa è passata in giudicato, con l’effetto che il suddetto condominio difetta della legittimazione a proporre il ricorso per cassazione.

Accoglie, invece, i motivi del ricorso proposto dall’amministratore del condominio “Dorian Brandi s.r.l.”. Cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e annulla le determinazioni dirigenziali impugnate emesse da Roma Capitale nei confronti della “Dorian Brandi s.r.l.”, formulando la seguente motivazione:

«L’amministratore di condominio svolge l’incarico, riconducibile alla figura del mandato (articolo 1129, comma 15, cod. civ.), di gestione ed amministrazione dei beni comuni, oltre che di tenuta della contabilità (articolo 1130, cod. civ.), e nell’ambito solo di tali attribuzioni ha la rappresentanza dei condomini verso l’esterno (articolo 1131, cod. civ.).

Ciò comporta che l’amministratore di condominio possa essere chiamato a rispondere, anche nei confronti di terzi, per atti propri, sia commissivi che omissivi, ma non per gli atti posti in essere dai condomini. Nessuna norma di legge o principio in materia autorizza la conclusione di imputare a titolo di responsabilità solidale all’amministratore di condominio violazioni poste in essere dai singoli condomini.

Né la responsabilità solidale dell’amministratore può trovare titolo nella disposizione di cui all’articolo 6 legge n. 689/1981, secondo cui della violazione amministrativa risponde, oltre che il suo autore, anche il proprietario, l’usufruttuario e il titolare del diritto di godimento della cosa che è servita o fu destinata a commettere l’illecito, atteso che nessuna di queste situazioni può riscontrarsi con riguardo alla posizione che assume o alle funzioni che svolge l’amministratore di condominio, che gestisce il bene comune ma non ne ha alcuna disponibilità in senso materiale.

Di nessun rilievo, ai fini dell’affermazione di una responsabilità dell’amministratore di condominio, è anche la disposizione, richiamata dal Tribunale, dettata dall’articolo 14, comma 7, del regolamento per la gestione dei rifiuti urbani del comune di Roma, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 105 del 12.5.2005, che fa espressamente obbligo

agli utenti ed all'amministratore di custodire ed utilizzare correttamente i contenitori assegnati al condominio.

Tali obblighi, di custodia e di utilizzazione, confermano, al contrario, la tesi opposta a quella fatta propria dal giudice a quo, che vale a dire la responsabilità dell'amministratore per la loro violazione può configurarsi soltanto in via diretta e non in via solidale, per il mancato o non corretto adempimento dei doveri di custodia e di utilizzazione. Nello specifico, con riferimento all'utilizzazione ed alle violazioni contestate, consistite nell'inserimento di rifiuti non conformi nei contenitori predisposti per la raccolta differenziata, la norma regolamentare colpisce fatti propri, senza prospettare alcun collegamento a carico dell'amministratore in termini di solidarietà con l'autore della non corretta utilizzazione».

Risulta così confermato che l'amministrazione di condominio non possa essere chiamato a rispondere, per il solo fatto di rivestire tale qualità, delle violazioni per cui è causa, occorrendo al contrario dimostrare una sua responsabilità diretta, per avere materialmente concorso, con atti o comportamenti, alla commissione delle infrazioni.

La procedura estintiva dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: l'assenza del danno o del pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette quale suo presupposto applicativo

La procedura estintiva di cui all'articolo 318-septies del d.lgs. 152/2006, per cui *“la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-quater, comma 2”*, consente, con modalità analoghe a quelle stabilite dalle disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), di pervenire alla definizione delle contravvenzioni sanzionate dal d.lgs. 152/06 (artt. 318-bis — 318-octies).

Il sistema delle prescrizioni, rispetto alle norme gemelle del d.lgs. 758/94, presenta nell'articolo 318-ter, alcuni adattamenti, evidentemente giustificati dalla particolarità della materia, attribuendo il potere di impartire prescrizioni, non soltanto all'organo di vigilanza, ma anche alla polizia giudiziaria e stabilendo che la prescrizione sia «asseverata tecnicamente» dall'ente specializzato competente nella materia trattata. Essa si pone, sostanzialmente, come un'alternativa all'oblazione ex articolo 162-bis cod. pen., più vantaggiosa, almeno per quanto riguarda gli importi da versare.

L'articolo 318-bis, d.lgs. n. 152/2006, pone una precisa linea di confine di tale meccanismo estintivo rispetto alla fattispecie “premierale” prevista, dall'articolo 452-decies cod. pen. (ravvedimento operoso), a beneficio degli autori dei delitti ivi previsti, definendo l'ambito di applicazione delle successive norme alle sole contravvenzioni sanzionate dal medesimo decreto n. 152 cit., a condizione che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Il danno (o il pericolo concreto e attuale di danno) ostativo alla estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale, non si identifica con il "danno

ambientale" di cui all'articolo 300 del d.lgs. n. 152/2006, potendo avere dimensioni e consistenza minori e riguardare, oltre le risorse naturali, anche quelle urbanistiche o paesaggistiche protette.

La Corte di Cassazione, Sez. III, 9 febbraio 2023, n. 5576, ha respinto la tesi difensiva della sostanziale obbligatorietà dell'adozione, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, della procedura estintiva, *«tesi riduttivamente fondata sull'interpretazione letterale dell'articolo 318-ter, d.lgs. n. 152 del 2006, che, utilizzando il presente indicativo, imporrebbe l'incondizionata adozione delle prescrizioni ("l'organo di vigilanza.... la polizia giudiziaria...impartisce).*

L'interpretazione letterale deve essere coniugata con quella sistematica, non potendosi prescindere dal presupposto applicativo dell'intera procedura chiaramente preteso dalla norma di apertura dell'intera parte VI-bis: l'assenza, come detto, del danno o del pericolo di danno. Ragionare diversamente porterebbe alla conclusione della sostanziale superfluità dell'art. 318-bis, d.lgs. n. 152/2006.

Né è vero che, in tal modo, si finirebbe per subordinare l'accesso alla procedura estintiva della contravvenzione alla assoluta discrezionalità della polizia giudiziaria, non sottoposta ad alcun adeguato controllo giurisdizionale e con esiti evidentemente discriminatori: immotivate decisioni dell'organo di vigilanza/polizia giudiziaria spalancano le porte, in tesi difensiva, all'arbitrio».

A corroborare, in particolare, tale ultima enunciazione, la Corte di Cassazione, nella sentenza citata, ha ulteriormente evidenziato:

«Il sindacato sulla correttezza dell'operato dell'organo di vigilanza/polizia giudiziaria può (e deve) essere effettuato dal giudice penale. Prova ne sia che l'adempimento tardivo (purché congruo) della prescrizione (e dunque l'inadempimento) oppure l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza (e, dunque, in violazione delle prescrizioni specificamente impartite) non ostano alla possibilità del contravventore di accedere all'oblazione (ancorché pagabile in misura superiore) sia in sede di indagini preliminari, sia in sede dibattimentale (articolo 318-septies, d.lgs. n. 152 del 2006)».

D'altronde, il giudice è tenuto a verificare in ogni momento la sussistenza dei presupposti, non tanto del corretto esercizio dell'azione, quanto delle condizioni che consentono al contravventore di beneficiare del meccanismo estintivo del reato, al di fuori dei casi previsti dall'articolo 162-bis cod. pen.

Gli operatori della raccolta dei rifiuti urbani, con le qualifiche di operaio o di conducente di mezzi, non sono incaricati di pubblico servizio. Non può configurarsi a loro carico il reato di peculato

L'articolo 358 cod. pen., nel testo modificato dall'articolo 18 della legge 26 aprile 1990, n. 86, stabilisce: «Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

Poco dopo l'entrata in vigore di tale disposizione, la Corte di Cassazione ha chiarito che dovevano essere considerati incaricati di un pubblico servizio, ai sensi del novellato articolo 358 cod. pen., coloro i quali, pur agendo nell'ambito di un'attività disciplinata nelle forme della pubblica funzione, mancavano dei poteri tipici di questa, purché non svolgessero semplici mansioni di ordine, né prestassero opera meramente materiale; e che, perciò, il pubblico servizio è attività di carattere intellettuale, caratterizzata, quanto al contenuto, dalla mancanza dei poteri autoritativi e certificativi propri della pubblica funzione, con la quale è solo in rapporto di accessorietà o complementarietà (Sez. U, n. 7958 del 27/03/1992).

In seguito, nella giurisprudenza di legittimità sono state registrate oscillazioni con riferimento alla qualifica di pubblico servizio in tutti i casi di svolgimento di attività delegate ovvero di attività latamente di interesse pubblico ma gestite da enti in regime di diritto privato.

Tuttavia, nessuna incertezza esegetica si è manifestata in relazione alla definizione dell'ambito applicativo della norma in argomento nella parte in cui viene esclusa in radice la configurabilità della posizione penalistica dell'incaricato di pubblico servizio laddove l'agente sia assegnatario di mere mansioni d'ordine ovvero presti un'opera meramente materiale: tali dovendosi qualificare quelle attività che siano caratterizzate dalla mancanza di poteri decisionali ovvero dall'assenza di qualsivoglia margine

di discrezionalità, e che, perciò, si esauriscono nello svolgimento di compiti semplici solamente materiali o di pura esecuzione (in questo senso v. anche, nella giurisprudenza civilistica, Cass., sez. lav., n. 3106 del 12/04/1990, Rv. 466637).

In tale contesto, mentre la sussistenza della qualifica di incaricato di pubblico servizio è stata riconosciuta nei riguardi di quei soggetti che, operando tanto nell'ambito di enti pubblici quanto di enti di diritto privato, siano risultati titolari di funzioni di rilevanza pubblicistica caratterizzate dall'esercizio del potere di adottare in autonomia provvedimenti conformativi dei comportamenti dei destinatari del servizio, con i quali l'agente instaura una relazione diretta (così, tra le molte, Sez. 6, n. 3932 del 14/12/2021, dep. 2022, Signorile, Rv. 282755; Sez. 3, Il. 26427 del 25/02/2016, B., Rv. 267298; Sez. 6, n. 6749 del 19/11/2013, dep. 2014, Gariti, Rv. 258995), quella qualifica è stata convintamente negata in relazione alla posizione di quei soggetti che, privi di mansioni propriamente intellettive, nel contesto di quelle strutture siano chiamati a compiere generiche attività materiali in esecuzione di ordini di servizio ovvero di prescrizioni impartite dai superiori gerarchici.

In particolare, si è puntualizzato che non sono incaricati di pubblico servizio coloro che svolgono un'attività meramente materiale o esecutiva, che resta estranea all'attività propriamente amministrativa, qual è quella svolta dagli operatori ecologici in senso stretto: soggetti per i quali è stata significativamente esclusa la sussistenza degli estremi tanto del delitto di omissione di atti di ufficio di cui all'art. 328 cod. pen., quanto del reato di falso in atto pubblico in relazione alla redazione di documentazione inerente al mero rapporto contrattuale (sottoscrizione di fogli di presenza) al di fuori ovvero non connessa all'esercizio delle attribuzioni proprie dell'agente (in questo senso Sez. 5, n. 3901 del 15/12/2000, dep. 2001, Pizzimenti, Rv. 219242).

Né conduce a differenti conclusioni la pronuncia con la quale la Corte di Cassazione ha riconosciuto la qualifica di incaricato di pubblico servizio nel caso del dipendente di una società di diritto privato ad intera partecipazione pubblica, che operava per il soddisfacimento della finalità tipicamente pubblica della raccolta dei rifiuti solidi urbani, che si era

impossessamento di materiali di consumo in dotazione di quella società incaricata della raccolta di tali rifiuti: in quanto decisione avente ad oggetto una condotta appropriativa materialmente posta in essere da un soggetto assegnatario di mere mansioni d'ordine o materiali, ma in concorso con altri dipendenti della società titolari di altri compiti di responsabilità espressivi della volontà della struttura e specificamente preposti all'organizzazione di quel pubblico servizio (Sez. 6, n. 49286 del 07/07/2015, Di Franco, Rv. 265702).

La **Corte di Cassazione, Sez. VI, 18 gennaio 2023, n. 1958**, rileva come il Tribunale del riesame abbia erroneamente attribuito ai due imputati la qualifica soggettiva di incaricato di pubblico servizio, *«per il sol fatto che gli stessi fossero dipendenti di una società privata concessionaria del servizio comunale di raccolta di rifiuti solidi urbani: trascurando, però, di considerare quanto evidenziato dalla difesa con la documentazione prodotta, da cui risultava che i due indagati erano stati assunti rispettivamente con le qualifiche di operaio per raccolta dei rifiuti e di conducente di mezzi per il trasporto e la movimentazione dei rifiuti, per le quali il Contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende private operanti nel settore igiene-ambientale, vigente dal 10 marzo 2021, prevedeva espressamente l'assegnazione di mere mansioni esecutive ovvero di compiti materiali richiedenti l'applicazione di procedure e metodi operativi prestabiliti e specifiche conoscenze teorico-pratiche (...) con autonomia operativa limitata ad istruzioni generali non necessariamente dettagliate»*.

Rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde pubblico: nuovi chiarimenti dall'ANGA

L'articolo 183, comma 1, lett. b-ter del d.lgs. n. 152/2006 - norma di nuovo conio introdotta nel cd. "Testo Unico dell'Ambiente" dal d.lgs. n. 116/2020 – ricomprende nei rifiuti urbani, al punto 5, i rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde pubblico.

In riferimento a tale tipologia di rifiuto, è stato richiesto al Comitato nazionale di chiarire in quale categoria dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali debbano iscriversi le imprese che svolgono attività di sfalcio e potatura presso aree verdi pubbliche, o anche private ma adibite ad uso pubblico, per effettuare l'attività di trasporto dei rifiuti prodotti da tali operazioni, alla luce delle novità normative introdotte dal d.lgs. n. 116/2020 (cd. decreto "Economia circolare").

A tale riguardo il Comitato nazionale, con propria **circolare n. 1 del 14 febbraio 2023**, ha stabilito:

«Qualora l'attività di raccolta e trasporto di tali rifiuti, benché classificati come urbani, sia effettuata dallo stesso soggetto che ha l'appalto o la concessione per la manutenzione del verde, lo stesso è da considerarsi come produttore iniziale del rifiuto e pertanto potrà iscriversi in categoria 2-bis ai sensi dell'art. 212 comma 8 del d.lgs. n. 152/06».

L'attività di raccolta e trasporto di sfalci e potature quali rifiuti

Secondo la **Corte di Cassazione, Sez. III, 1° febbraio 2023, n. 4221**, *«gli sfalci e le potature che non costituiscono rifiuto - e che quindi rientrano nella deroga di cui all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006 – sono solo quegli sfalci e quelle potature riutilizzati in agricoltura, in silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o a mezzo di cessione a terzi, sempre che siano seguite delle procedure che non danneggino l'ambiente o non mettano in pericolo la salute umana; se questi presupposti non ricorrono, gli scarti vegetali di cui sopra sono classificabili come rifiuti.*

*In assenza di alcun elemento dal quale desumere che gli sfalci e le potature trasportati dal ricorrente fossero destinati a essere utilizzati in una delle attività elencate all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006, il Tribunale ha logicamente ritenuto di attribuire ai materiali rinvenuti la qualifica di rifiuti e ha, conseguentemente, ritenuto sussistente il *fumus* con riferimento al reato di trasporto illecito di cui all'articolo 256 d.lgs. 152/2006».*

La controversia, approdata all'esame della Corte di Cassazione, muove da un decreto di sequestro preventivo del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Messina, con il quale, in relazione al reato di cui all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, era stato disposto il sequestro di un autocarro.

Il Tribunale ha preliminarmente ricostruito l'attività d'indagine svolta dalla polizia giudiziaria, evidenziando come la Polizia Municipale di Messina avesse eseguito un sopralluogo, nel corso del quale era stata segnalata la presenza di un autocarro sul quale venivano caricati sfalci e potature provenienti da giardini di alcune villette private.

Era stato notato dalla polizia giudiziaria tale autocarro e due persone intente a svolgere attività di potatura e a caricarne i residui all'interno dell'autocarro, insieme all'attrezzatura utilizzata per i lavori di giardinaggio. Quindi, era stata accertata la presenza all'interno del veicolo di una notevole quantità di sfalci e potature, di un sacco nero contenente la stessa tipologia di rifiuto e l'attrezzatura da lavoro.

Il ricorrente aveva confermato l'effettuazione di lavori di potatura, pur non essendo munito di alcuna autorizzazione al trasporto dei rifiuti, non risultando il proprietario del mezzo iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Con propria ordinanza, il Tribunale ha respinto la richiesta di riesame e ritenendo, quindi, sussistente il *fumus commissi delicti*, emergendo dagli atti lo svolgimento da parte del ricorrente di un'attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi, consistenti in sfalci e potature, realizzata in assenza delle prescritte autorizzazioni.

In particolare, il Tribunale ha ritenuto non applicabile al caso in esame la disciplina di cui all'articolo 185, comma 1, lett. f), d.lgs. 152/2006, secondo cui non sono da considerare rifiuti, tra gli altri, gli sfalci e le potature prodotti nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura, o per la produzione di energia da tale biomassa.

Non sarebbe, infatti, emerso che gli sfalci e le potature residuati dai lavori di giardinaggio fossero destinati a essere riutilizzati in una delle attività indicate dalla disposizione, attività allo svolgimento delle quali peraltro lo stesso ricorrente non era neppure autorizzato, non svolgendo lo stesso alcuna attività artigianale o d'impresa.

Poiché gli sfalci e le potature rinvenuti all'interno dell'autocarro oggetto di sequestro sono stati ritenuti rifiuti, il loro trasporto per conto di terzi è stato considerato illecito, per omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

La Corte di Cassazione, Sez. III, 1° febbraio 2023, n. 4221, ha rigettato, pertanto, il ricorso, evidenziando la manifesta infondatezza delle censure concernenti il provvedimento di convalida del sequestro eseguito d'urgenza dalla polizia giudiziaria e di quelle concernenti la qualificabilità come rifiuti degli sfalci e delle potature, ritenendo, di contro, che si fosse correttamente configurato, nel caso di specie, il reato di cui all'articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

Il ricorso temporaneo mediante lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente a speciali forme di gestione dei rifiuti: chi adotta il preventivo parere con specifico riferimento alle conseguenze ambientali?

L'articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, rubricato con il titolo "Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi", rispettivamente al comma 1 e al comma 3, stabilisce:

«1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi

3. Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali».

Il caso scrutinato dal TAR Lazio, Sezione V, 16 febbraio 2023, n. 2789

Il Comune di Viterbo impugnava l'ordinanza del 5 luglio 2019, emessa ai sensi dell'articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, con il quale il Presidente della Regione Lazio, al fine di far fronte all'emergenza nella raccolta lo

smaltimento dei rifiuti nella città di Roma, aveva imposto una serie di prescrizioni ad AMA S.p.A. per la pulizia e raccolta dei rifiuti di Roma, mentre aveva ordinato, allo scopo di assicurare la fase del ciclo di gestione dei rifiuti, alla Ecologia Viterbo S.r.l. di operare con decorrenza immediata al massimo della capacità di trattamento autorizzata su base giornaliera, garantendo i trattamenti anche nei festivi, secondo le richieste formalizzate da AMA, garantendo le prestazioni stabilite dalle BAT di settore al minimo di quanto stabilito nei vari flussi di trattamento.

Il Comune ricorrente contestava, in buona sostanza, l'insussistenza dei presupposti per l'emissione di provvedimenti ex articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, ritenendo, tra l'altro sussistente una situazione di carenza organizzativa "strutturale" del sistema di raccolta dei rifiuti nella Regione Lazio, e lamentando comunque il difetto di motivazione e di istruttoria del provvedimento gravato. Il ricorso è stato respinto dal Tribunale amministrativo capitolino, perché infondato.

Posto che il provvedimento gravato operava dichiaratamente in deroga all'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006 e all'articolo 19 della legge regionale n. 27/1998 - oltre che al principio della prossimità dello smaltimento e del recupero dei rifiuti urbani indifferenziati - il Collegio ha ritenuto sussistenti quelle situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, che hanno legittimato, da parte della Regione Lazio, l'esercizio del potere di ordinanza, ex articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, quale ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, con la finalità di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Invero, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente nel corpo del provvedimento gravato si dava espressamente atto delle perduranti criticità nella raccolta dei rifiuti urbani del territorio della città di Roma, e della progressiva diminuzione (*recte*: disfunzionalità) nel corso dei mesi di maggio e giugno della capacità di raccolta dei rifiuti urbani, nonché del progressivo diffondersi di fenomeni di ammasso di rifiuti in prossimità dei cassonetti di raccolta, tale da generare diffuso disagio nella popolazione, manifestatasi, tra l'altro, con la progressiva crescita di segnalazioni e richieste di verifica finanche presso le autorità preposte alla materia della sicurezza e igiene pubblica.

Tale situazione trovava immediata conferma nella nota dell'ordine dei medici di Roma del 1° luglio 2019, richiamata nel corpo del provvedimento impugnato, che segnalava, tra l'altro, che *«le montagne di rifiuti abbandonati in modo incontrollato, specie fuori dai cassonetti che macerano sotto il sole di questi giorni, con le alte temperature, costituiscono un serio rischio per la salute legato alla proliferazione di germi e parassiti con la possibilità di diffusione di malattie infettive attraverso contatto diretto o indiretto tramite gli insetti e soprattutto entrando in contatto con gli escrementi di uccelli e roditori»*.

Quanto, poi, alla contestata violazione dell'articolo 191 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 (che richiede, appunto, il preventivo "parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali"), il TAR Lazio, nella medesima sentenza sopra citata, ha osservato:

«la legge regionale n. 45/1998 (cfr. articolo 3) non impone necessariamente ed esclusivamente a carico dell'ARPA, a differenza di quanto accade per i procedimenti di VIA e di AIA, la competenza a formulare l'attività istruttoria o a formulare parere preventivo rispetto alle ordinanze "ambientali».

Sicché, il provvedimento gravato non è risultato deficitario neppure sotto il profilo istruttorio, in considerazione del contenuto del parere espresso dalla direzione regionale politiche ambientali e ciclo rifiuti e della antescritta nota dell'Ordine dei medici.

Il decreto penale di condanna per il reato di illecita gestione di rifiuti legittima il rigetto della domanda di cittadinanza italiana

L'acquisizione dello *status* di cittadino italiano per naturalizzazione è oggetto di un provvedimento di concessione, che presuppone un'ampia discrezionalità in capo all'Amministrazione, come si ricava dalla disposizione di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 91/1992, ai sensi della quale la cittadinanza "può" essere concessa.

Tale discrezionalità si esplica, in particolare, in un potere valutativo in ordine al definitivo inserimento del richiedente all'interno della comunità nazionale, in quanto al conferimento dello *status civitatis* è collegata una capacità giuridica speciale, propria del cittadino, che comporta non solo diritti – consistenti, sostanzialmente, nei "diritti politici" di elettorato attivo e passivo (che consente, mediante l'espressione del voto alle elezioni politiche, la partecipazione all'autodeterminazione della vita del Paese di cui si chiede di entrare a far parte), e nella possibilità di assunzione di cariche pubbliche – ma anche doveri nei confronti dello Stato-comunità, con implicazioni d'ordine politico-amministrativo. Si tratta infatti di determinazioni che rappresentano un'esplicazione del potere sovrano dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini.

L'interesse dell'istante a ottenere la cittadinanza deve quindi necessariamente coniugarsi con l'interesse pubblico a inserire lo stesso a pieno titolo nella comunità nazionale.

Se si considera il particolare atteggiarsi di siffatto interesse pubblico, avente natura "composita", in quanto teso alla tutela della sicurezza, della stabilità economico-sociale, del rispetto dell'identità nazionale, è facile dunque comprendere il significativo condizionamento che ne deriva sul piano dell'agire del soggetto (il Ministero dell'Interno) alla cui cura lo stesso è affidato.

In questo quadro, pertanto, l'Amministrazione ha il compito di verificare che il soggetto istante sia in possesso delle qualità ritenute necessarie per ottenere la cittadinanza, quali l'assenza di precedenti penali, la sussistenza

di redditi sufficienti a sostenersi, una condotta di vita che esprima integrazione sociale e rispetto dei valori di convivenza civile.

La concessione della cittadinanza rappresenta infatti il suggello, sul piano giuridico, di un processo di integrazione che nei fatti sia già stato portato a compimento, la formalizzazione di una preesistente situazione di “cittadinanza sostanziale” che giustifica l’attribuzione dello status giuridico.

In altri termini, l’inserimento dello straniero nella comunità nazionale può avvenire (solo) quando l’Amministrazione ritenga che quest’ultimo possieda ogni requisito atto a dimostrare la sua capacità di inserirsi in modo duraturo nella comunità, mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare problemi all’ordine e alla sicurezza nazionale, disattendere le regole di civile convivenza ovvero violare i valori identitari dello Stato.

Tanto chiarito sulla natura discrezionale del potere *de quo*, ne deriva che il sindacato giurisdizionale sulla valutazione compiuta dall’Amministrazione – circa il completo inserimento o meno dello straniero nella comunità nazionale – non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell’esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole.

Ciò in quanto la giurisprudenza ha costantemente chiarito che, al cospetto dell’esercizio di un potere altamente discrezionale, come quello in esame, il sindacato del giudice amministrativo si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell’inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, e non può estendersi all’autonoma valutazione delle circostanze di fatto e di diritto su cui fondare il giudizio di idoneità richiesto per l’acquisizione dello status di cittadino.

Il vaglio giurisdizionale non può sconfinare, quindi, nell’esame del merito della scelta adottata, riservata all’autonoma valutazione discrezionale dell’Amministrazione, la quale, nello svolgere tale delicata valutazione, ben

può rilevare che nell'ultimo decennio vi sono state condotte penalmente rilevanti (e quindi espressive di una non compiuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale), così come può valutare i fatti per periodi ancora maggiori ai dieci anni.

Applicando le suesposte coordinate al caso di specie, il **TAR Lazio, Sezione Quinta Bis, 20 marzo 2023, n. 4761**, ha ritenuto infondate le censure formulate con il ricorso, avendo l'Amministrazione valutato in maniera non manifestamente illogica la situazione del ricorrente, *«atteso che la fattispecie di reato addebitata (attività di gestione di rifiuti non autorizzata in concorso), sebbene di natura contravvenzionale e non delittuosa, è preposta alla salvaguardia di un bene giuridico di notevole rilevanza quale l'ambiente, oggetto negli ultimi anni di crescente attenzione soprattutto sul piano sovranazionale, tanto da indurre il legislatore, anche penale, ad introdurre nuovi delitti a tutela dell'ambiente (cfr. legge n. 68/2015) e persino ad elevarlo a bene costituzionale di rango primario, mediante l'inserimento tra i principi fondamentali, a seguito della modifica dell'articolo 9 della Costituzione, con l'aggiunta del comma 3 operata dall'art. 1, comma 1, della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (vedi, da ultimo, T.A.R. Lazio, Roma, sez. V bis, n. 6606 del 23.5.2022, con riferimento all'abbandono nel bosco di rifiuti da parte di gestore di un pub)»*.

In linea con tale orientamento, il medesimo TAR Lazio ha riconosciuto ai reati ambientali un particolare rilievo nel giudizio demandato all'Autorità competente ad esprimersi sull'istanza di naturalizzazione.

Quanto esposto vale, in conclusione, a supportare il giudizio cui è pervenuta l'Amministrazione, in ordine al disvalore della condotta sanzionata rispetto ai principi fondamentali della convivenza sociale e alla tutela anticipata dell'ordine pubblico, a nulla rilevando che il reato ascritto sia sussumibile nella categoria delle contravvenzioni e non in quella dei delitti.

L'esercizio di un'attività di carrozzeria, anche di modesta dimensione, richiede necessariamente l'autorizzazione per le emissioni in atmosfera

Riferimenti normativi

L'articolo 269, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'ambiente"), stabilisce:

«Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 267, commi 2 e 3, dal comma 10 del presente articolo e dall'articolo 272, commi 1 e 5, per tutti gli stabilimenti che producono emissioni deve essere richiesta una autorizzazione ai sensi della parte quinta del presente decreto. L'autorizzazione è rilasciata con riferimento allo stabilimento. I singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento non sono oggetto di distinte autorizzazioni».

L'articolo 272, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, come novellato dall'articolo 1, comma 1, d.lgs. n. 183/2017, stabilisce.

«L'autorità competente può adottare autorizzazioni di carattere generale riferite a stabilimenti oppure a categorie di impianti e attività, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, anche inerenti alle condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli. Può inoltre stabilire apposite prescrizioni finalizzate a predefinire i casi e le condizioni in cui il gestore è tenuto a captare e convogliare le emissioni ai sensi dell'articolo 270. Al di fuori di tali casi e condizioni l'articolo 270 non si applica agli impianti degli stabilimenti soggetti ad autorizzazione generale. I valori limite di emissione e le prescrizioni sono stabiliti in conformità all'articolo 271, commi da 5 a 7. L'autorizzazione generale stabilisce i requisiti della domanda di adesione e può prevedere appositi modelli semplificati di domanda, nei quali le quantità e le qualità delle emissioni sono deducibili dalle quantità di materie prime ed ausiliarie utilizzate. Le autorizzazioni generali sono adottate con priorità per gli stabilimenti in cui sono presenti le tipologie di impianti e di attività elencate alla Parte II dell'allegato IV alla Parte Quinta».

L'allegato IV – Parte II – alla Parte Quinta contiene l'elenco degli impianti e delle attività di cui all'articolo 272, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 (allegato modificato dall'articolo 3, comma 28, d.lgs. n. 128 del 2010).

L'articolo 279, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, come novellato dall'articolo 1, comma 1, d.lgs. n. 183/2017, poi dall'articolo 1, comma 1, lettera g), d.lgs. n. 102/2020, stabilisce:

«Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, chi inizia a installare o esercisce uno stabilimento in assenza dell'autorizzazione prevista dagli articoli 269 o 272 ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 1.000 euro a 10.000. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o comma 11-bis, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente».

La disciplina sanzionatoria per le carrozzerie, anche di modesta dimensione, in assenza dell'autorizzazione per le emissioni in atmosfera

L'allegato IV – Parte II - Impianti ed attività di cui all'articolo 272, comma 2 – alla Parte Quinta del d.lgs. n. 152/2006, ricomprende nell'elenco degli impianti e delle attività, al punto 1, lett. a), quella della “Riparazione e verniciatura di carrozzerie di autoveicoli, mezzi e macchine agricole con utilizzo di impianti a ciclo aperto e utilizzo complessivo di prodotti vernicianti pronti all'uso giornaliero massimo complessivo non superiore a 20 kg”.

La **Corte di Cassazione, Sez. 7, Ordinanza 2 novembre 2022, n. 41141**, esaminando proprio il caso di un impianto di verniciatura, che produceva emissioni in atmosfera in assenza di autorizzazione, in relazione all'affermazione della responsabilità penale per il reato di cui all'articolo 279, comma 1, d. lgs. n. 152/2006, ha formulato il seguente principio di diritto:

«In tema di inquinamento atmosferico, la configurabilità della contravvenzione prevista dall'articolo 279, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non richiede l'utilizzo di impianti particolari, essendo sufficiente lo svolgimento di attività generative di emissioni compiute con dispositivi mobili od operazioni manuali (Sez. 3, n. 38181 del 08/09/2021, Rv. 282588 - 01 (Fattispecie relativa ad officina svolgente attività di verniciatura in assenza dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera)».

Il ricorso è stato giudicato inammissibile perché manifestamente infondato, trattandosi di attività, quella della verniciatura in carrozzeria, non esclusa da quella per le quali vige la necessità di autorizzazione, peraltro, a nulla rilevando le dimensioni dell'impresa (piccola bottega).

Lo stoccaggio di rifiuti provenienti da scavi e demolizioni non può essere autorizzato con provvedimento del comune di occupazione del suolo

L'articolo 184, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 152/2006, come novellato dall'articolo 1, comma 10, lett. b), d.lgs. n. 116/2020, stabilisce:

«Sono rifiuti speciali i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis».

Sono rifiuti non pericolosi, salvo che contengano - ed è invero, un'ipotesi tutt'altro che rara - elementi come ad esempio pezzi di amianto. In tal caso, contrassegnati con il codice E.E.R. 17 06 05*, sono da classificarsi come rifiuti pericolosi.

Se ed in quanto rifiuti, fin dal momento in cui vengono ad esistenza, non possono configurarsi come sottoprodotti, ai sensi dell'articolo 184-bis del d.lgs. n. 152/2006.

Di contro, possono essere eventualmente riutilizzati, previa procedura di recupero.

I rifiuti inerti dalle attività di costruzione e demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, come definiti ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del Decreto del Ministero della transizione ecologica 27 settembre 2022, n. 152 (vigente dal 4 novembre 2022), cessano di essere qualificati come rifiuti e sono qualificati come aggregato recuperato se l'aggregato recuperato è conforme ai criteri di cui all'Allegato 1.

Per la produzione di aggregato recuperato, sono utilizzabili esclusivamente i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione non pericolosi, elencati nella Tabella 1, punto 1, e i rifiuti inerti non pericolosi di origine minerale elencati nella Tabella 1, punto 2, di cui al sopra citato decreto ministeriale.

Non sono ammessi alla produzione di aggregato recuperato, i rifiuti dalle attività di costruzione e di demolizione abbandonati o sotterrati.

L'aggregato recuperato è utilizzabile esclusivamente, secondo le norme tecniche di utilizzo di cui alla tabella 5, per gli scopi specifici elencati nell'Allegato 2:

- a) la realizzazione del corpo dei rilevati di opere in terra dell'ingegneria civile;
- b) la realizzazione di sottofondi stradali, ferroviari, aeroportuali e di piazzali civili ed industriali;
- c) la realizzazione di strati di fondazione delle infrastrutture di trasporto e di piazzali civili ed industriali;
- d) la realizzazione di recuperi ambientali, riempimenti e colmate;
- e) la realizzazione di strati accessori aventi, a titolo esemplificativo, funzione anticapillare, antigelo, drenante;
- f) il confezionamento di calcestruzzi e miscele legate con leganti idraulici (quali, a titolo esemplificativo, misti cementati, miscele betonabili).

Il produttore del rifiuto destinato alla produzione di aggregato recuperato è responsabile della corretta attribuzione dei codici dei rifiuti e delle caratteristiche di pericolo dei rifiuti, nonché della compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR).

Il rispetto dei criteri, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, è attestato dal produttore di aggregato recuperato mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, redatta per ciascun lotto di aggregato recuperato prodotto. La dichiarazione sostitutiva è redatta utilizzando il modulo di cui all'Allegato 3 ed è inviata con una delle modalità di cui all'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, all'autorità competente e all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente territorialmente competente.

Il produttore di aggregato recuperato conserva, presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, copia della suddetta dichiarazione, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedono.

Ai fini della prova della sussistenza dei criteri, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, il produttore di aggregato recuperato conserva per cinque anni, presso l'impianto di produzione o presso la propria sede

legale, un campione di aggregato recuperato prelevato, alla fine del processo produttivo di ciascun lotto di aggregato recuperato, in conformità alla norma UNI 10802. Le modalità di conservazione del campione sono tali da garantire la non alterazione delle caratteristiche chimico-fisiche dell'aggregato recuperato prelevato e idonee a consentire la ripetizione delle analisi.

Orbene, se i materiali derivanti dalle attività di costruzione e demolizione sono espressamente elencati dall'articolo 184, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico Ambientale) tra i rifiuti speciali, il deposito degli stessi, ai fini di un successivo recupero, deve quanto meno essere autorizzato ai sensi dell'articolo 216, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 (laddove non si ricorra alla procedura autorizzatoria ordinaria, ai sensi dell'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006), per cui:

«A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente. Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a), di veicoli fuori uso di cui all'articolo 227, comma 1, lettera c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della predetta comunicazione».

Il T.A.R. Liguria, Sez. I, 30 marzo 2023, n. 371, ha confermato il principio sopra enunciato, precisando altresì:

«Non è ammissibile creare – tramite una mera concessione amministrativa di occupazione di suolo – un vero e proprio deposito di materiali di risulta provenienti da scavi e demolizioni in area demaniale».

Che, poi, nessuna tipologia di materiali possa essere depositata in area demaniale, sul greto di un torrente, discende dall'esplicito divieto posto in tal senso dall'articolo 7 del Regolamento regionale n. 3/2011 (secondo cui "negli alvei dei corsi d'acqua non sono consentiti interventi che comportino ostacolo o interferenza al regolare deflusso delle acque di piena, che

interferiscano con gli interventi di messa in sicurezza previsti dai piani di bacino, o che precludano la possibilità di attenuare o di eliminare le cause che determinano le condizioni di rischio, nonché il deposito di materiali di qualsiasi genere") e dalla destinazione urbanistica degli immobili, che ricadono in zona (mista agricola-residenziale) CE, disciplinata dall'articolo 13 del PRG comunale, nella quale sono ammesse funzioni pertinenti all'attività agricola e la realizzazione di modeste costruzioni residenziali ed "annessi agricoli", con l'impossibilità di assentirne qualsiasi uso a deposito di materiali provenienti da scavi e da demolizioni.

Rifiuti abbandonati da ignoti su terreni adiacenti alla linea ferroviaria. A chi compete la rimozione e lo smaltimento?

Nel caso scrutinato dal **T.A.R. Campania, Sez. V, 14 aprile 2023, n. 2298**, è controversa la legittimità dell'ordinanza, con la quale il Sindaco del Comune di Maddaloni ha ingiunto alla ricorrente “RFI S.p.a.” di provvedere - nella mera qualità di proprietaria di talune aree interpoderali adiacenti alla linea ferroviaria – alla rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi ignoti su detta area, non di provenienza e natura ferroviaria, nonché ad una serie di attività, ulteriori alla raccolta, quali caratterizzazione, smaltimento e bonifica in caso di presenza di amianto.

Al riguardo, l’articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006 (rubricato "Divieto di abbandono") prevede, al comma 1:

«L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati" e, al successivo comma 3, che "... chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

In virtù di tale prescrizione, secondo consolidata giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 533/2021), l'obbligo di rimozione grava in via principale sull'inquinatore e, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui “chi inquina paga”.

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della

bonifica del suolo, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva (che il nostro ordinamento notoriamente ripudia), ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Per accertare l'imputabilità della condotta occorre, d'altra parte, che gli organi preposti al controllo svolgano approfonditi accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati, di talché, in mancanza, non possono porsi incumbenti a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3786/2014; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, n. 5783/2018; T.A.R. Puglia, Bari, n. 287/2017), posto che "deve escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene; per regola generale non è quindi configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità" (T.A.R. Liguria, n. 1110/2016).

Applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, il T.A.R. Campania, Sez. V, 14 aprile 2023, n. 2298, ha affermato l'illegittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, poiché «*risulta evidente il difetto dello svolgimento di un'adeguata ed esaustiva attività istruttoria, doverosamente volta al compiuto accertamento della situazione di fatto e delle responsabilità soggettive in relazione alla vicenda. Allo stato, alla stregua delle risultanze in atti, la ricorrente non risulta presentare alcuna delle condizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, che costituisce normativa tipica e al contempo peculiare, che prevale, come precisato in premessa, rispetto ad altri rimedi atipici e aventi carattere residuale, pure previsti dall'ordinamento, dettagliando una specifica procedura per contrastare i casi di illecito abbandono dei rifiuti, in conformità ai principi eurounitari in materia e, segnatamente, al principio "chi inquina paga"*».

Nella specie, peraltro, l'amministrazione comunale non ha dato corso ad un effettivo contraddittorio procedimentale, pure innescato nel rispetto della disciplina prevista dalla normativa speciale, né ha ritenuto approfondire l'ulteriore profilo della responsabilità del proprietario, ai fini della predisposizione delle misure ripristinatorie, sebbene, secondo la pacifica giurisprudenza, la mera condizione di titolare dell'immobile sul quale sono stati rinvenuti i rifiuti non sia di per sé sufficiente ai fini della irrogazione della misura.

L’informativa antimafia, al pari della comunicazione, inibisce il rilascio di provvedimenti abilitativi quale l’iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali

Ai sensi dell’articolo 212 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, e del relativo regolamento di attuazione 3 giugno 2014 n. 120, l’Albo Nazionale Gestori Ambientali è un elenco, l’iscrizione al quale “è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi”, così come previsto dal comma 5 dell’articolo 212 citato. L’iscrizione avviene per classi e per categorie, che corrispondono alle tipologie di rifiuti e ai quantitativi massimi che l’impresa iscritta può trattare; deve essere rinnovata ogni cinque anni, così come dispone il comma 6 dell’articolo 212.

Ai sensi dell’articolo 15, comma 2, lettera c), del regolamento, l’iscrizione deve, poi, evidenziare anche “i mezzi” che l’impresa stessa impiega per svolgere l’attività. Di conseguenza, quando uno o più mezzi siano acquistati o dismessi, va presentata domanda di variazione, ai sensi dell’articolo 18 del regolamento.

Il caso scrutinato dal **Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3487**, muove da due distinti provvedimenti, con i quali la sezione regionale Toscana dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali aveva respinto l’istanza di rinnovo e la domanda di cancellazione di un mezzo, entrambe presentate da una società attiva nel settore del trattamento dei rifiuti.

Sul primo punto, la sezione regionale aveva indicato come motivazione la “assenza dei requisiti di cui all’articolo 10, comma 2, lettera f), dm 120/2014. Sussisteva, infatti, a carico dell’impresa, un’informativa antimafia rilasciata dal Prefetto di Grosseto. Sul secondo punto, aveva richiamato il rigetto dell’istanza di rinnovo di cui si è appena detto.

L’informativa, in estrema sintesi, prendeva atto di una serie di procedimenti penali pendenti a carico dell’amministratrice della società e del di lei marito, socio di maggioranza, nonché di rapporti di quest’ultimo con

esponenti del crimine organizzato, e per queste ragioni “informava” che a carico della società “sussistevano le situazioni di cui agli articoli 84 e 91 del decreto legislativo n. 159/2011” e successive modifiche, dando atto che “la presente informazione aveva pertanto carattere di interdittiva antimafia ai sensi dell’articolo 91 del codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011)”.

Per maggiore chiarezza, si riportano le norme citate.

Ai sensi dell’articolo 10, comma 2, lettera f), dm 120/2014, per l’iscrizione occorre che nei confronti del titolare dell’impresa, ovvero del legale rappresentante, se si tratti di ente giuridico, non sussistano “le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all’articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”, che a sua volta prevede in generale gli effetti delle “misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II” del decreto stesso, e per quanto qui rileva al comma 1 lettera f) non consente ai soggetti raggiunti da queste misure di ottenere “altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati”, fra cui evidentemente l’iscrizione all’Albo di cui si tratta.

Ciò posto, il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 17 novembre 2015, n. 3088, richiamato nella motivazione del diniego, ritiene, in sintesi l’equivalenza fra l’informazione antimafia di cui all’articolo 84, comma 2, del d.lgs. n. 159/2011, la quale attesta, appunto, la sussistenza o insussistenza a carico dell’interessato delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui al citato articolo 67 dello stesso decreto, con l’informazione antimafia di cui agli articoli 89 bis e 91 del d.lgs. n. 159/2011, adottata nel caso di specie. In base a quest’equiparazione, l’Albo aveva respinto l’istanza.

L’equiparazione suddetta, secondo il parere 3088/2015, si fonda sul ragionamento che ora si espone:

«La comunicazione antimafia attesta, ai sensi dell’articolo 84, comma 2, d.lgs. 159/2011, che il soggetto interessato è ovvero non è colpito da una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all’articolo 67, ovvero ancora in concreto non è destinatario delle misure di prevenzione personale della sorveglianza speciale o dell’obbligo di soggiorno, ovvero non ha riportato condanne per taluni reati di particolare gravità, previsti dal comma 8 dell’articolo 67 stesso. Una comunicazione antimafia sfavorevole

comporta, sempre in sintesi, da un lato l'impossibilità di essere titolari di alcuni titoli autorizzativi in senso ampio, come l'iscrizione per cui è causa, rilasciati dalla pubblica amministrazione, dall'altro lato l'impossibilità di concludere contratti con l'amministrazione stessa».

Nel corso delle verifiche necessarie a rilasciare la comunicazione antimafia, è però possibile che - pur in assenza delle fattispecie di cui si è detto, ovvero di provvedimenti che impongono misure di prevenzione o di condanne - “venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa”.

L'ipotesi è disciplinata dall'articolo 89 bis del d.lgs. n. 159/2011 e comporta che il prefetto emetta non già la comunicazione, ma il diverso provvedimento dell'informazione antimafia, di cui all'articolo 91 successivo; informazione che ai sensi dell'articolo 89 bis, comma 2, “tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta”.

Secondo la lettera dell'articolo 91, l'informazione antimafia produce specificamente l'impossibilità, in sintesi, di concludere contratti con la pubblica amministrazione, ovvero di ricevere dalla stessa, concessioni o erogazioni economiche di qualsiasi tipo.

Nel parere in esame, il Consiglio di Stato aveva poi ritenuto che l'informazione producesse gli stessi effetti della comunicazione, anche quanto alla impossibilità di essere titolari di provvedimenti abilitativi come l'iscrizione per cui è causa, e ciò sia per un argomento letterale, sia per un argomento logico.

Sul piano letterale, ha valorizzato la lettera dell'articolo 89 bis, comma 2, che, come si è visto, equipara i due provvedimenti; sul piano logico e teleologico, ha ritenuto che “anche in ipotesi di attività private soggette a mera autorizzazione l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubbliche” (parere, p. 10 dal quinto rigo).

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3487, non ha ritenuto di discostarsi dall'interpretazione sopra esposta degli articoli 67, 89 bis e 91 del d.lgs. 159/2011 come contenuta nel citato parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 3088/2015:

«L'informativa antimafia, anche in mancanza di una norma esplicita, produce lo stesso effetto della comunicazione, ovvero non solo l'impossibilità di contrattare con la pubblica amministrazione, ma anche impossibilità di essere titolari di provvedimenti abilitativi come l'iscrizione che qui interessa, risulta come si è detto sia da un argomento letterale, sia da un argomento logico.

Sotto il profilo letterale, l'equiparazione è stabilita, per implicito, ma in modo non equivoco, dall'articolo 89 bis, per cui come si è detto l'informativa "tiene luogo" della comunicazione.

Sotto il profilo logico e teleologico, si deve poi concordare con il parere citato, nel senso che la comunicazione e l'informativa esprimono a carico dei destinatari lo stesso disvalore, per cui non avrebbe senso, in mancanza di una norma espressa, ritenere che la seconda abbia effetti più limitati della prima».

Si osserva, oltretutto, che la possibilità di iscriversi ad albi ed elenchi, ivi compreso l'Albo Nazionale Gestori Ambientali, non è certo fine a sé stessa, ma è strumentale proprio alla conclusione di contratti.

Se l'informativa non impedisse questa possibilità, ne risulterebbe, per assurdo, che il soggetto il quale ne è destinatario, potrebbe iscriversi all'albo di suo interesse; non potrebbe usare quest'iscrizione per contrattare con la pubblica amministrazione, ma potrebbe farlo per contrattare con soggetti privati, che pertanto verrebbero senza motivo ad essere trattati in modo deteriore rispetto ai soggetti pubblici, essendo così esposti allo stesso rischio di contatti con il crimine organizzato che per l'amministrazione si è voluto escludere.

A chi compete l'adozione dell'ordinanza di rimozione e di smaltimento di rifiuti, al sindaco o al dirigente?

*Il caso recentemente scrutinato dal **TAR Puglia, Lecce, Sez. Il 16 febbraio 2023, n. 245**, muove da una controversia concernente la legittimità dell'ordinanza del responsabile dell'U.T.C. del Comune di Martano, con la quale, facendosi applicazione degli articoli 192, 255 e 256 del d.lgs. 152/06, si disponeva l'obbligo in capo all'ASL di Lecce, di rimuovere e smaltire i rifiuti abbandonati su un terreno di proprietà dello stesso Comune.*

Il terreno comunale di che trattasi confina con il Poliambulatorio di Martano, di proprietà della ASL Lecce.

A fondamento del gravame, la ricorrente aveva lamentato, in particolare, l'incompetenza del dirigente comunale all'adozione di provvedimenti riservati, per effetto dell'articolo 192 del d.lgs. 152/2006, al sindaco.

L'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce: «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Ritenendo la censura fondata, il tribunale amministrativo partenopeo, ha conseguentemente annullato l'atto impugnato, affermando il seguente principio di diritto:

«Per costante giurisprudenza, nell'assetto delle competenze disegnato dal decreto legislativo n. 152/2006, è riservata al Sindaco l'emanazione delle ordinanze in materia di rimozione dei rifiuti, prevalendo tale assetto sulla norma generale di cui all'art. 107, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, per cui, a decorrere dall'entrata in vigore del TUEL, le disposizioni che conferiscono agli organi di governo locali l'adozione di atti di gestione e di

atti o provvedimenti amministrativi si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti (cfr. per tutte Consiglio di Stato, sez. II, 19 ottobre 2020, n. 6294; T.A.R. Campania, Napoli sez. V, 5 giugno 2019, n. 3041; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 7 gennaio 2020, n. 4)».

L'articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, infatti, riproducendo l'articolo 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), ribadisce la competenza del sindaco a emanare l'ordinanza per la rimozione dei rifiuti, *«di modo che la volontà del legislatore espressa nella richiamata norma sopravvenuta, in applicazione del principio di specialità, va ricostruita nel senso di affermare la piena competenza sindacale nell'emanazione delle ordinanze in questione».*

A tanto va anche soggiunto che la competenza del sindaco non viene meno in ragione della circostanza che alcuni dei presupposti delle predette ordinanze debbano essere accertati da organi in possesso di adeguate conoscenze di carattere tecnico, restando nondimeno il sindaco l'organo deputato per legge ad adottare i provvedimenti conclusivi degli accertamenti preliminari che si rendono di volta in volta necessari in relazione alle esigenze istruttorie.

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

La rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati deve essere ordinata dal sindaco, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

L'inosservanza dell'ordinanza, nel termine stabilito, produce effetti penalmente rilevanti, per effetto del d.lgs. n. 152/2006, articolo 255, comma 3, per cui: *“Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all' articolo 192, comma 3, con la pena dell'arresto fino ad un anno”.*

L'incompetenza del dirigente o del funzionario comunale ad adottare l'ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti, secondo la Corte di Cassazione, Sezione 3, 29 settembre 2014, n. 40212, riverbera i propri effetti anche nella sfera penale, per cui, in caso di inottemperanza della stessa, non può ritenersi sussistente la fattispecie di reato di cui all'articolo 255, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Registri di carico e scarico tenuti in luogo diverso da quello dell'impianto di produzione: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Provincia di Macerata

Con istanza di interpello, formulata ai sensi dell'articolo 3-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la Provincia di Macerata ha richiesto chiarimenti in ordine alla corretta interpretazione circa l'applicazione dell'articolo 258, d.lgs. n. 152/2006, ai fini sanzionatori, in relazione alla mancata osservanza dell'obbligo previsto dall'articolo 190, comma 10, d.lgs. n. 152/2006.

La suddetta Provincia osserva, come, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cass. Civ., Sez. III, 20.09.2013, n. 21648), la conservazione del registro di carico e scarico dei rifiuti in un luogo diverso da quello previsto dall'articolo 190, comma 10, d.lgs. n. 152/2006 – quale lo studio di un consulente – integri gli estremi della violazione di omessa tenuta del registro a carico del soggetto obbligato; mentre, secondo un più recente orientamento giurisprudenziale (Cass. Pen., Sez. III, 24.02.2017, n. 9132), la tenuta dei registri presso uno studio professionale, non può determinare l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'articolo 258, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale disposizione riguarda puntualmente l'omessa tenuta dei registri tout court, e non la loro tenuta in un luogo diverso da quello previsto *ex lege*.

Ne consegue, ad avviso dell'Ente territoriale, che, alla luce dell'ultima pronuncia della Suprema Corte, l'obbligo di tenere i registri di carico e scarico presso ogni impianto di produzione, stoccaggio, recupero e smaltimento, benché previsto direttamente dall'articolo 190, d.lgs. n. 152/2006, parrebbe palesarsi come una norma giuridica imperfetta, in quanto una condotta, pur vietata, non integra gli estremi di alcun illecito, amministrativo o penale, con la conseguenza che la detenzione dei suddetti registri presso un luogo diverso da quello di produzione può divenire prassi usuale tra gli operatori di settore e così rendere vano il precetto di legge.

Al fine di assicurare l'esatta applicazione della suddetta normativa, la Provincia di Macerata chiede, dunque, di indicare quale sia la più corretta interpretazione da dare alla stessa, fornendo così un univoco indirizzo interpretativo.

Riferimenti normativi

Articolo 190, comma 10, d.lgs. n. 152/2006:

«I registri sono tenuti, o resi accessibili, presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, ovvero per le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto e per i commercianti e gli intermediari, presso la sede operativa. I registri, integrati con i formulari di cui all'articolo 193 relativi al trasporto dei rifiuti, sono conservati per tre anni dalla data dell'ultima registrazione. I registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica devono essere conservati a tempo indeterminato e consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione, alla chiusura dell'impianto. I registri relativi agli impianti dismessi o non presidiati possono essere tenuti presso la sede legale del soggetto che gestisce l'impianto».

Art. 258, comma 2, d.lgs. n. 152/2006

«Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemila a diecimila euro. Se il registro è relativo a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da diecimila euro a trentamila euro, nonché nei casi più gravi, la sanzione amministrativa accessoria facoltativa della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore».

Considerazioni del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Da un'attenta lettura del citato articolo 190, comma 10, si evince che non è sufficiente che il registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti sia istituito, ma occorre altresì che lo stesso sia conservato nei luoghi ivi espressamente indicati, ovvero sia:

- impianto di produzione;
- impianto di stoccaggio;
- impianto di recupero e/o smaltimento;
- sede operativa delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto;
- sede operativa dei commercianti e degli intermediari.

Soltanto i registri relativi agli impianti dismessi o non presidiati possono essere tenuti anche presso la sede legale del gestore dell'impianto.

La ratio della norma, prevedente la tenuta presso il luogo normativamente precisato, è quella di consentire agli organi preposti al controllo, di svolgere un pronto ed efficace accertamento sulla correttezza delle annotazioni effettuate. Infatti, solo la presenza del registro di carico e scarico presso lo stabilimento può consentire all'organo di controllo di procedere alla verifica in tal senso, attività che implica la necessità di una pronta e non differibile esibizione per dimostrare la regolare tenuta del registro, altrimenti agevolmente eludibile.

In prospettiva opposta, se si ritenesse che la tenuta presso un luogo differente da quelli di cui all'articolo 190 non integri la fattispecie sanzionatoria di cui al citato art. 258, gli operatori di settore si riterrebbero legittimati a conservare i registri presso luoghi diversi, con la conseguenza che il precetto dettato dall'articolo 190, comma 10, d.lgs. n. 152/2006, si svuoterebbe di contenuto e non sarebbe più in grado di assolvere alla funzione per la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento.

Giova osservare che l'articolo 258, comma 2, d.lgs. 152/2006, non si limita a sanzionare la totale omissione del registro di carico e scarico, ma si estende, espressamente, anche ai casi in cui il citato registro risulta tenuto in modo incompleto ovvero in modo non conforme alla normativa vigente; normativa che, come già ricordato, all'articolo 190, comma 10, d.lgs. n. 152/2006, prevede espressamente che lo stesso sia conservato in luoghi precisi. Il collegamento tra le due norme è reso evidente sia dall'utilizzo del medesimo verbo, il quale racchiude l'insieme dei comportamenti a cui sono sottoposti i soggetti interessati, sia la comune e condivisa ratio sopra descritta.

Conclusioni

In ragione di quanto sopra esposto, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – **nota prot. n. 70069 del 3 maggio 2023** – ha espresso il seguente indirizzo:

«La conservazione in luoghi diversi da quelli indicati dal legislatore comporterebbe una irregolare ed incompleta tenuta del registro, ossia non conforme alla vigente normativa, e, pertanto, rilevante ai sensi dell'articolo 258, comma 2, d.lgs. 152/2006».

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

Nel caso che i registri cronologici di carico e scarico siano tenuti in luogo diverso da quello indicato dall'articolo 190, comma 10, si applicheranno, pertanto, le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 258, comma 2 e 3, d.lgs. n. 152/2006:

«2. Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro. Se il registro è relativo a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 30.000 euro, nonché nei casi più gravi, la sanzione amministrativa accessoria facoltativa della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore.

3. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti, le sanzioni sono quantificate nelle misure minime e massime da 1.040 euro a 6.200 euro per i rifiuti non pericolosi e da 2.070 euro a 12.4000 euro per i rifiuti pericolosi. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione».

Il contraddittorio procedimentale con i soggetti interessati quale condizione di legittimità dell'ordinanza sindacale di rimozione e di smaltimento di rifiuti

L'obbligo di rimozione di rifiuti incombe, in via principale, sul soggetto che pone in essere l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti e, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale, per cui "chi inquina paga".

Più in dettaglio, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, il proprietario o il titolare di altro diritto di godimento è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento e al ripristino dello stato dei luoghi, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia), ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

Ai fini della imputabilità della condotta, occorre, d'altra parte, che gli organi di polizia svolgano approfonditi accertamenti, di talché, in mancanza, non possono porsi obblighi a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3786/2014; T.A.R. Campania, Napoli, Sezione V, n. 5783/2018; T.A.R. Puglia, Bari, n. 287/2017), in quanto deve escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

Per regola generale, infatti, non è configurabile una responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile, in ragione di tale sola qualità (T.A.R. Liguria, n. 1110/2016).

Applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, il T.A.R. Campania Napoli, Sezione V, 19 settembre 2022, n. 5818, ha rilevato l'illegittimità dell'avversata azione amministrativa, poiché il ricorrente era stato individuato quale destinatario degli obblighi di rimozione e di smaltimento, in forza della mera qualità di proprietario del terreno, oggetto di sversamento da parte di ignoti, oltre tutto, in mancanza di accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, dagli organi ed enti preposti al controllo.

E, proprio riguardo al contraddittorio con i soggetti interessati, ha formulato il seguente principio di diritto: «Sotto il profilo procedimentale, sussiste certamente la violazione del contraddittorio, imposto dall'articolo 7 della L. 241/1990; difatti, l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, ex articolo 192 del Codice dell'Ambiente, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, n. 1128/2020; Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1301/2016; T.A.R. Campania – Napoli, Sezione V, n. 4500/2020 e n. 6448/2018; T.A.R. Puglia – Lecce, n. 1569/2017)».

Tanto sopra detto, il giudice amministrativo partenopeo ha, consequenzialmente, annullato l'ordinanza con la quale il sindaco del Comune di Visciano aveva intimato la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati in un'area privata, in quanto non preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, risultando così violato il diritto alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

Il **TAR Campania, Sezione V, 05/01/2023, n. 104**, ha ulteriormente consolidato il proprio orientamento, sostenendo: «la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art.

21 octies, l. n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge».

Da ultimo, il principio di diritto, come sopra enunciato, è stato recentemente ribadito dal **TAR Lazio, Sezione staccata di Latina, Sez. I, 30 marzo 2023, n. 216**, per cui:

«In caso di abusivo abbandono di rifiuti, la comunicazione prevista dagli articoli 7, l. n. 241/90 e 192, d.lgs. n. 152/2006, non è un adempimento strumentale alla sola partecipazione del privato, ma è anche essenziale per assicurare un'adeguata istruttoria ai fini dell'accertamento delle reali responsabilità (TAR Lazio, Latina, sez. I, ord.za 20 luglio 2021 n. 226; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 18 dicembre 2019 n. 1079; TAR Campania, Napoli, sez. V, 9 gennaio 2019 n. 117).

Pertanto, si ritiene di aderire all'orientamento giurisprudenziale per cui è illegittima l'ordinanza sindacale ai sensi dell'articolo 192, d.lgs. n. 152/2006, con cui si ingiungono la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti, che non sia stata preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento al soggetto interessato, risultando così violato il diritto di questi alla partecipazione, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa e delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Cons. Stato, sez. II, 21 giugno 2013 n. 1033; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 24 gennaio 2023 n. 70; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 8 ottobre 2021 n. 2191; TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 ottobre 2020 n. 4500; TAR Puglia, Lecce, sez. III, 13 settembre 2017, n. 1450)».

L'impiego di un mezzo di trasporto diverso da quello comunicato all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Quale disciplina sanzionatoria?

Con sentenza pronunciata all'esito del giudizio abbreviato, il Gip del Tribunale di Ancona aveva condannato l'imputata alla pena di 2.000,00 euro di ammenda, in quanto ritenuta colpevole dei reati di cui all'articolo 81 cod. pen. e all'articolo 256, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 152/2006, perché, in totale assenza di "F.I.R., formulari identificazione rifiuti", aveva effettuato attività di smaltimento di apparecchiature elettriche ed elettroniche fuori uso presenti (R.A.E.E.) presso la sede della propria ditta e aveva conferito i menzionati rifiuti ad una società che, pur essendo iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, aveva utilizzato per il recupero ed il trasporto degli stessi un veicolo non autorizzato al loro trasporto nonché non iscritto all'Albo nazionale dei Trasportatori.

Avverso la sentenza l'imputata proponeva ricorso per cassazione, chiedendone l'annullamento.

La medesima lamentava, in particolare, la violazione di legge in relazione all'insussistenza del reato (contestato per aver conferito rifiuti su mezzo non autorizzato, né iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali), perché entrambe le imprese erano autorizzate al trasporto e allo smaltimento di rifiuti.

Nel caso di specie, quindi, l'antigiuridicità della condotta avrebbe dovuto essere circoscritta al solo uso del mezzo non autorizzato, né iscritto all'Albo.

Quest'ultima circostanza, infatti, avrebbe dovuto portare a qualificare il fatto ai sensi del comma 4 dell'articolo 256, non già ai sensi del primo comma, come invece avvenuto nel caso di specie.

Inoltre, avuto riguardo alla responsabilità del conferente, la difesa evidenziava che:

- 1) Il conferimento e trasporto di rifiuti non pericolosi senza FIR o con FIR inesatto è punito ai sensi dell'articolo 258, comma 4, d.lgs. n. 152 del

2006, come sostituito dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 116 del 2020, con sanzione amministrativa;

- 2) Non sussiste alcun obbligo del conferente di verificare se il mezzo di trasporto sia o meno autorizzato. Secondo la difesa, la diligenza del conferente doveva limitarsi all'acquisizione delle informazioni, che sono ottenibili dal formulario identificativo rifiuti debitamente compilato. Inoltre, per quanto concerne le modalità e il mezzo di trasporto da indicare nel FIR, si sottolineava la non necessità di specificare che il mezzo fosse autorizzato al trasporto ed iscritto nell'Albo, essendo al contrario sufficiente indicare la targa e il rimorchio utilizzati per il trasporto del rifiuto, il cognome e nome del conducente del mezzo, la data e l'orario dell'inizio del trasporto. Ogni responsabilità penale derivante dal mezzo di trasporto utilizzato, quindi, non poteva che ricadere secondo la difesa esclusivamente sul trasportatore e non anche sul conferente.

Con ulteriore motivo di ricorso, Con un quarto motivo, si lamentava il mancato riconoscimento della fattispecie attenuata ex articolo 256, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006 e l'erronea determinazione della pena, che avrebbe dovuto ammontare ad euro 1.000,00 di ammenda.

I motivi di impugnazione, come sopra trattati, sono stati entrambi ritenuti fondati dalla Suprema Corte.

Il dm n. 120/2014, articolo 15, comma 3, lettere a) e b), prevede, per le imprese e gli enti che intendano effettuare attività di raccolta e trasporto di rifiuti su strada, che la domanda di iscrizione sia, tra l'altro, corredata da un'attestazione – redatta non più da un professionista, ma dal responsabile tecnico dell'impresa o dell'ente – circa l'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare e della copia conforme all'originale della carta di circolazione dei veicoli, unitamente all'eventuale documentazione che, in caso di intestatario della carta di circolazione diverso dal richiedente l'iscrizione, attesti la piena ed esclusiva disponibilità dei veicoli in capo a quest'ultimo.

Alle imprese e agli enti è assegnato il termine di trenta giorni per comunicare alla sezione regionale o provinciale competente, ogni atto o fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo, specificando che, nel,

caso di variazione per incremento della dotazione dei veicoli, le imprese, ai fini dell'immediata utilizzazione dei veicoli stessi, alleghino alla comunicazione di variazione una dichiarazione, sostitutiva dell'atto di notorietà resa ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, secondo il modello approvato con deliberazione del Comitato nazionale.

Tale disposizione ha l'effetto di consentire l'immediato utilizzo dei nuovi veicoli prima che l'autorità preposta deliberi sulla variazione, precisando il d.m. n. 120/2014, articolo 18, comma 5, che, altrimenti, prima della delibera, le imprese continuino ad operare sulla base del provvedimento d'iscrizione in loro possesso.

Dalla disciplina regolamentare, si ricava in modo chiaro che l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, per le imprese che effettuano trasporto di rifiuti, abilita allo svolgimento dell'attività, soltanto con i mezzi di trasporto oggetto di specifica comunicazione.

La **Corte di Cassazione, Sez. III, 30 marzo 2023, n. 13310**, in linea con pregressa giurisprudenza, esprimendosi sulla disciplina sanzionatoria applicabile al caso di specie, ha enunciato il seguente principio di diritto: *«Nel caso di impiego di un mezzo di trasporto diverso da quello comunicato, è configurabile il reato di cui all'articolo 256, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, in quanto il soggetto effettua un'attività in carenza dei requisiti e delle condizioni richieste per le iscrizioni o comunicazioni (Sez. 3, n. 6739 del 28/11/2017, dep. 2018, Rv. 272316; in senso conforme, con riferimento alla previgente fattispecie di reato, Sez. 3, n. 5342 del 19/12/2007, dep. 2008, Rv. 238799; Sez. 3, n. 12374 del 09/03/2005, Rv. 231078)».*

Da quanto sopra detto, consegue, pertanto, che il fatto deve essere riqualificato ai sensi dell'articolo 256, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, con annullamento senza rinvio della sentenza impugnata in relazione alla pena, da determinarsi in euro 750,00 di ammenda.

Miscele bituminose provenienti da operazioni di fresatura d'asfalto e dalla demolizione di pavimentazioni realizzate in conglomerato bituminoso: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Provincia Autonoma di Trento

Con istanza di interpello, formulata ai sensi dell'articolo 3-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la Provincia di Autonoma di Trento ha chiesto chiarimenti in ordine, peraltro, al campo applicativo del nuovo decreto ministeriale 27 settembre 2022, n. 152, recante il *“Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti di origine minerale”*, in riferimento alle miscele bituminose.

Tali rifiuti, contraddistinti con il codice EER 17.03.02, sono disciplinati, infatti, sia dal nuovo dm. che dal dm 28 marzo 2018, n. 69 (*“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso”*).

Poiché sia il dm n. 152/2022 che il dm n. 69/2018 disciplinano la produzione di materia prima con i rifiuti aventi il suddetto codice EER – prevedendo peraltro requisiti ambientali assai diversi – è stato richiesto, in particolare, in quali casi debbano essere applicate le disposizioni dell'uno e in quali siano da applicare, invece, quelle dell'altro, in ordine alla cessazione della qualifica di rifiuti dei rifiuti contraddistinti dal codice CER 17.03.02

Riferimenti normativi

È stato pubblicato in G.U. Serie Generale, 20 ottobre 2022 n. 246, il Decreto del Ministero della Transizione Ecologica 27 settembre 2022, n. 152, recante il *“Regolamento che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti di origine minerale”*.

Il regolamento stabilisce i criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione, sottoposti a operazioni di recupero, cessano di essere qualificati come rifiuti, ai sensi dell'articolo 184-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il decreto è vigente dal 4 novembre 2022.

I rifiuti inerti dalle attività di costruzione e demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, come definiti ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del Decreto MITE n. 152/2022, cessano di essere qualificati come rifiuti e sono qualificati come aggregato recuperato se l'aggregato recuperato è conforme ai criteri di cui all'Allegato 1.

Per la produzione di aggregato recuperato, sono utilizzabili esclusivamente i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione non pericolosi, elencati nella Tabella 1, punto 1, e i rifiuti inerti non pericolosi di origine minerale elencati nella Tabella 1, punto 2.

Tra questi le miscele bituminose (EER 17 03 02).

Riscontro del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Il dm n. 152/2022 individua i criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), sottoposti a operazioni di recupero, cessano di essere qualificati come rifiuti e sono qualificati come aggregati recuperati (Allegato 1).

L'ambito di applicazione del decreto in vigore è circoscritto esclusivamente ai rifiuti inerti derivanti dalle attività di costruzione e di demolizione non pericolosi e indicati al punto 1 della tabella 1 dell'allegato 1, nonché ai rifiuti inerti non pericolosi di origine minerale elencati al punto 2 della tabella 1 dell'Allegato 1. Non sono ammessi i rifiuti dalle attività di costruzione e di demolizione abbandonati o sotterrati.

Per quanto attiene ai rifiuti identificati dal codice EER 17 03 02 miscele bituminose diverse da quelle di cui alla voce 17 03 01, per i quali si chiede se applicare le disposizioni di cui al dm n. 69/2018 *“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* o quelle del dm n. 152/2022, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – **nota prot. n. 91980 del 6 giugno 2023** – ha espresso il seguente indirizzo:

«Qualora l'attività di recupero interessi unicamente tale tipologia di rifiuto (EER 17 03 02) si applicano le disposizioni di cui al DM 69/2018; mentre, nel caso in cui l'attività di recupero coinvolga anche altri rifiuti, di cui all'Allegato 1 del dm n. 152/2022, le disposizioni da applicarsi sono quelle del dm n. 152/2022».

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

Se le miscele bituminose provenienti da operazioni di fresatura d'asfalto non sono sottoposte alle corrette procedure di recupero "end of waste", conclamandosi, quindi, in tal caso la natura giuridica di rifiuto, un eventuale loro riutilizzo senza il richiesto titolo abilitativo (ma anche un trasporto delle stesse effettuato da impresa non iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali) configura il reato di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006:

«Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».*

Nella gestione di un impianto di recupero e smaltimento di rifiuti il nuovo proprietario o detentore dell'area ha l'obbligo di rimuovere i rifiuti prodotti dal precedente proprietario: riflessi sulla disciplina sanzionatoria relativa al reato di deposito incontrollato di rifiuti

Riferimenti normativi

Decreto Legislativo n. 152/2006. Articolo 192, comma 1 e 2

1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.
2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

Decreto Legislativo n. 152/2006. Articolo 256, comma 1 e 2

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:
 - a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
 - b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.
2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.

L'imputabilità del reato di deposito incontrollato

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, in tema di reato di deposito incontrollato di rifiuti, sanzionato ai sensi dell'articolo 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, qualora, successivamente alla sua effettuazione, muti la titolarità dell'area su cui lo stesso è avvenuto, incombe sul nuovo proprietario l'obbligo di rimuovere i rifiuti nel termine previsto dalla normativa in materia, sicché l'omesso compimento di tale

attività, contribuendo a protrarre oggettivamente la condizione di irregolarità del deposito, vale ad integrare il reato (Corte di Cassazione, Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578).

Tale orientamento è stato recentemente ribadito dalla **Corte di Cassazione, Sez. III, 5 maggio 2023, n. 18917**, per cui:

«La protrazione di un deposito incontrollato pur da altri realizzato – che, giusta quanto più oltre si dirà, integra di regola gli estremi di un reato permanente – determina il concorso nel reato del successivo detentore, che, ai sensi dell’articolo 183, co. 1, lett. h), va individuato non solo nel produttore di rifiuti, ma anche nel soggetto che ne è in possesso».

Del resto, secondo l’accertamento in fatto compiuto dai giudici di merito, subentrando il ricorrente come affittuario al precedente proprietario nella gestione dell’azienda di un impianto di recupero e smaltimento di rifiuti, pericolosi e no, di varia tipologia, lo stesso ne aveva acquisito le rimanenze di magazzino, rappresentate anche dai rifiuti oggetto di contestazione, dando atto di ciò anche nel proprio registro di carico e scarico, tenuto e compilato ai sensi dell’articolo 190 del d.lgs. 152/2006.

Sulla scorta dei rilievi che precedono, è evidente come nella specie, la condotta illecita di prosecuzione del deposito sia perdurata ed integresse un reato permanente.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, il reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'articolo 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, può avere natura permanente, nel caso in cui l'attività illecita sia prodromica al successivo recupero o smaltimento dei rifiuti, caratterizzandosi invece come reato di natura istantanea con effetti eventualmente permanenti, nel caso in cui l'anzidetta attività si connoti per una volontà esclusivamente dismissiva del rifiuto, che esaurisce l'intero disvalore della condotta (Sez. 3, n. 8088 del 13/01/2022; Sez. 3, n. 30910 del 10/06/2014).

La sentenza del giudice di merito ha dato atto dell’assenza di una mera condotta dismissiva e, per contro, di una condotta attiva di gestione dei rifiuti illecitamente depositati consistita nel loro impiego, attestato dai

movimenti nel registro di carico e scarico, nel ciclo di smaltimento o recupero.

Trattandosi, dunque, di reato permanente, la sentenza impugnata ha determinato il *dies a quo* del termine di prescrizione nella pronuncia di primo grado.

Debutta il nuovo registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (cd. “RENTRI”): quali sono i soggetti obbligati all’iscrizione, quali i soggetti esonerati?

È stato pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 126 del 31 maggio 2023, il decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, 4 aprile 2023, n. 59, “Regolamento recante Disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti e del registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti ai sensi dell’articolo 188 -bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Il decreto è vigente dal 15 giugno 2023.

In attuazione di quanto disposto dall’articolo 188-bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, il Regolamento disciplina il sistema di tracciabilità dei rifiuti, che si compone delle procedure e degli adempimenti di cui agli articoli 189, 190 e 193 del medesimo decreto, integrati nel Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (cd. “RENTRI”), istituito ai sensi dell’articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Il RENTRI è gestito dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 2016/679 ed utilizza la piattaforma telematica dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali interconnessa con la rete telematica delle camere di commercio.

Esso è articolato in:

- a) una sezione “Anagrafica”, comprensiva dei dati anagrafici degli operatori e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l’esercizio di attività inerenti alla gestione dei rifiuti. In tale sezione è inserita l’informativa sulla privacy volta ad ottenere il previsto consenso al trattamento dei dati di cui al regolamento (UE) 2016/679;
- b) una sezione “Tracciabilità”, comprensiva dei dati relativi agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dei dati afferenti ai percorsi rilevati dai sistemi di geolocalizzazione di cui all’articolo 16.

Il RENTRI è integrato con la piattaforma telematica dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali fornisce il necessario supporto tecnico operativo alla competente Direzione generale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per:

- a) la gestione dei rapporti con l'utenza, le associazioni di categoria e le associazioni dei produttori di software, compresa l'informazione e la comunicazione;
- b) gli aspetti operativi di funzionamento della piattaforma telematica per la tracciabilità;
- c) la predisposizione della documentazione tecnica relativa alle specifiche funzionali per la gestione ed evoluzione del RENTRI.

Le sezioni regionali presso le camere di commercio assicurano la gestione dei rapporti con gli utenti del RENTRI, anche in collaborazione con le associazioni di categoria, e l'organizzazione di adeguate attività di formazione ed informazione. Le sezioni regionali assicurano, altresì, la gestione delle procedure applicative relative all'iscrizione e alla verifica dei pagamenti, integrate nella piattaforma telematica dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

La copertura degli oneri derivanti dal funzionamento del RENTRI è assicurata mediante il pagamento a carico degli iscritti di un contributo annuale e di un diritto di segreteria, ai sensi dell'articolo 6, comma 3-quater, del decreto-legge n. 135/2018, convertito, nella misura e con le modalità indicate nell'allegato III.

Il contributo annuale e il diritto di segreteria sono versati da ciascun iscritto per ciascuna unità locale, come definita ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a).

Il contributo annuale per il primo anno è versato, unitamente al diritto di segreteria, al momento dell'iscrizione. Per gli anni successivi al primo, il contributo annuale è versato entro il 30 aprile di ciascun anno, come indicato nell'allegato III.

Disposizioni sulla compilazione dei registri cronologici di carico e scarico

L'allegato I disciplina il modello di registro cronologico di carico e scarico dei rifiuti di cui all'articolo 190, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2006.

Nel registro cronologico di carico e scarico sono integrate anche le informazioni dei formulari di identificazione del rifiuto.

Il registro cronologico di carico e scarico è tenuto dai soggetti obbligati di cui all'articolo 190, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006:

- a) sino alla data di iscrizione al RENTRI, in modalità cartacea, mediante stampa di un format esemplare reso disponibile mediante il portale del RENTRI, compilato e vidimato da parte delle camere di commercio territorialmente competenti con le procedure e le modalità previste dalla normativa sui registri IVA;
- b) a partire dalla data di iscrizione al RENTRI, in modalità digitale, con vidimazione digitale mediante l'assegnazione di un codice univoco dal servizio di vidimazione digitale delle camere di commercio tramite apposita applicazione utilizzabile attraverso il RENTRI; la compilazione in modalità digitale è effettuata nel rispetto delle seguenti disposizioni:
 - 1) le registrazioni sono rese consultabili agli organi di controllo con mezzi informatici messi a disposizione dall'operatore, che ne deve assicurare il corretto funzionamento e costituiscono informazione primaria e originale da cui è possibile effettuare, su diversi tipi di supporto, riproduzioni e copie per gli usi consentiti dalla legge.

Le registrazioni sono effettuate dagli operatori in modo da garantire la possibilità di riproduzione dei documenti posti in conservazione e l'estrazione delle informazioni dagli archivi informatici, relativamente alla serie di dati trasmessi al RENTRI, qualora ciò sia richiesto in sede di ispezioni o verifiche da parte degli organi di controllo;

- 2) i numeri di ciascuna registrazione che compongono il registro sono progressivi e non modificabili e garantiscono l'identificabilità dell'utente;

- 3) qualunque rettifica alle registrazioni è memorizzata con l'identificativo dell'utente che l'ha effettuata e l'identificativo temporale con data ed ora;
- 4) i sistemi gestionali adottati dall'operatore garantiscono nella formazione del documento il rispetto delle regole tecniche di cui al Codice dell'amministrazione digitale.

Disposizioni sulla compilazione del formulario di identificazione del rifiuto

L'allegato II disciplina il modello di formulario di identificazione del rifiuto di cui all'articolo 193, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006.

Il formulario di identificazione del rifiuto è emesso dal produttore, o dal detentore dei rifiuti, in conformità al modello riportato nell'allegato II ed è integrato e sottoscritto, per la parte di propria competenza, dagli operatori coinvolti nelle diverse fasi del trasporto.

Ferma restando la responsabilità del produttore o del detentore con riferimento alle informazioni di propria competenza, il formulario può essere emesso e compilato a cura del trasportatore, a seguito di richiesta del produttore o del detentore.

Soggetti obbligati all'iscrizione al RENTRI

Sono tenuti ad iscriversi al RENTRI, mediante l'accreditamento alla piattaforma telematica per il conferimento dei dati, i soggetti di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 135 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019, di seguito indicati:

- a) gli enti e le imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti;
- b) i produttori di rifiuti pericolosi, fatto salvo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 9;
- c) gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale o che operano in qualità di commercianti ed intermediari di rifiuti pericolosi;
- d) i Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti;
- e) i soggetti di cui all'articolo 189, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, con riferimento ai rifiuti non pericolosi.

I soggetti non obbligati, o per i quali non decorra ancora l'obbligo, possono iscriversi volontariamente al RENTRI. È data facoltà in qualsiasi momento di procedere alla cancellazione, con effetto a partire dall'anno solare successivo.

Sistemi di geolocalizzazioni

Ad eccezione dei soggetti che effettuano trasporto dei propri rifiuti, iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, i soggetti obbligati all'iscrizione al RENTRI che trasportano rifiuti speciali pericolosi garantiscono la presenza sui mezzi di trasporto dei rifiuti di sistemi di geolocalizzazione basati sulle tecnologie disponibili sul mercato, ai fini di quanto previsto all'articolo 188-bis, comma 3, lettera b) e comma 4, lettera c) del citato decreto legislativo e nel rispetto dei principi di limitazione della finalità e della conservazione di cui all'articolo 5, par. 1, lett. b) ed e) del Regolamento (UE) 2016/679.

Soggetti esonerati dall'obbligo di iscrizione al RENTRI

Sono esonerati dall'obbligo di iscrizione al RENTRI solo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 c.c. che non producono rifiuti pericolosi.

I soggetti NON obbligati all'iscrizione al RENTRI

I produttori di rifiuti non iscritti al RENTRI tengono il formulario di identificazione del rifiuto in formato cartaceo.

Il formulario di identificazione del rifiuto in formato cartaceo è generato conformemente ai modelli di cui all'allegato II ed è identificato da un codice univoco e da apposito contrassegno reso disponibile dal servizio di validazione digitale delle camere di commercio tramite apposita applicazione utilizzabile, previa registrazione, attraverso il RENTRI.

L'applicazione rende disponibile a coloro che utilizzano propri sistemi gestionali per la compilazione dei formulari un accesso dedicato al servizio anche in modalità telematica al fine di consentire l'apposizione del codice univoco su ciascun formulario.

Il formulario di identificazione dei rifiuti in formato cartaceo, stampato su moduli A4, è riprodotto in due copie, compilate, datate e firmate dal produttore o detentore, sottoscritte altresì dal trasportatore. Una copia rimane presso il produttore o il detentore, un'altra viene sottoscritta e datata in arrivo dal destinatario che rilascia una riproduzione al trasportatore. Il trasportatore provvede a trasmetterne una al produttore o al detentore, o agli operatori coinvolti nelle diverse fasi del trasporto.

La trasmissione della copia del formulario compilato in tutte le sue parti può avvenire:

- a) mediante consegna diretta da parte del trasportatore;
- b) mediante posta elettronica certificata da parte del trasportatore;
- c) mediante i servizi specifici resi disponibili dal RENTRI.

Quando sarà operativo il RENTRI?

Anche se il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 4 aprile 2023 n. 59, è vigente dal 15 giugno 2023, il RENTRI, tuttavia, sarà operativo non prima di dicembre 2024.

Dalla data di entrata in vigore Regolamento, infatti, l'iscrizione al RENTRI è effettuata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), con le seguenti tempistiche:

- a) a decorrere dal diciottesimo mese ed entro i sessanta giorni successivi, per enti o imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di cinquanta dipendenti, e per tutti gli altri soggetti diversi dai produttori iniziali, ivi inclusi i soggetti delegati;
- b) a decorrere dal ventiquattresimo mese ed entro i sessanta giorni successivi, per enti o imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di dieci dipendenti;
- c) a decorrere dal trentesimo mese ed entro i sessanta giorni successivi, per tutti i restanti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi.

Gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti che trasportano esclusivamente i propri rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 8,

del decreto legislativo n. 152/2006, si iscrivono quando obbligati come produttori, nel rispetto delle tempistiche di cui sopra.

Le prime iscrizioni, riservate ai produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di 50 dipendenti, arriveranno, dunque, a partire dal mese di dicembre dell'anno 2024. Salvo eventuali ed ulteriori proroghe.

Solo a decorrere dalla data di cui al sopra citato articolo 13 del decreto ministeriale n. 59/2023, ovvero quando la disciplina RENTRI potrà considerarsi finalmente efficace e operativa, saranno abrogati il decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145 e il decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, che contengono, rispettivamente, le (tuttora vigenti) disposizioni relative ai registri di carico e scarico e quelle relative al formulario di identificazione del rifiuto.

Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la condotta negligente del proprietario del terreno

L'articolo 192, d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"), stabilisce:

«1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Dalla lettura della disposizione sopra citata, emerge testualmente che alla rimozione dei rifiuti è tenuto, in ogni caso, il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti e, in via solidale, il proprietario dell'area interessata o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove a questi sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa.

La norma in questione attribuisce rilievo all'eventuale negligenza del proprietario che, a parte i casi di connivenza o di complicità negli illeciti, si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate. In altri termini, il requisito della colpa postulato da detta norma ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi (T.A.R. Napoli, Sez. V, 11 novembre 2021, n. 7215).

Va richiamato, al riguardo, l'insegnamento della costante giurisprudenza secondo cui risponde per l'abbandono di rifiuti su un'area da parte di terzi anche il proprietario che ne fosse a conoscenza e abbia omesso di attivarsi per contrastarlo, tipicamente con recinzioni del fondo ovvero per lo meno con denunce alle autorità competenti, che qui non constano: così Cons. Stato, Sez. IV, 1° giugno 2021, n. 42; Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977; Cons. Stato, Sez. II, 5 dicembre 2011, n. 2990.

Nel caso scrutinato dal **TAR Lombardia (BS), Sez. I, 15 maggio 2023, n. 428**, questo specifico profilo di negligenza è ravvisabile in base a quanto risulta dal provvedimento amministrativo impugnato (...): il ricorrente in un primo tempo ha affidato a terzi – non rileva se all'aspirante affittuario o alla mediatrice - le chiavi del capannone senza concludere un contratto di locazione, ma solo per permettere di visitarlo; successivamente si è, quindi, accorto che il capannone stesso veniva utilizzato come deposito di rifiuti, e quindi per un'attività che non vi sarebbe dovuta essere. A questo punto, ben avrebbe potuto e dovuto attivarsi presso le autorità, al limite anche con una semplice telefonata di allarme alle Forze di polizia, ciò che era del tutto possibile, sia in linea di diritto che di fatto.

L'omissione risulta poi ancora più grave, se si considera il contesto, che pure risulta dall'ordinanza, dato che, sempre il ricorrente entrò in contatto con l'aspirante affittuario - tramite mediatori non autorizzati e ricevette come garanzia un assegno – notoriamente mezzo di pagamento, e non strumento di garanzia - emesso da una terza persona estranea all'affare, circostanze tutte tali da indurre in sospetto qualsiasi persona prudente.

In sostanza, la condotta negligente del ricorrente (che integra gli estremi della colpa, rilevante ai fini dell'adozione dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n.152/2006) è consistita, oltre che nel consegnare le chiavi del capannone senza prima aver stipulato alcun contratto, nel non aver adottato alcuna condotta dissociativa rispetto all'abbandono incontrollato dei rifiuti posto in essere dal promissario conduttore, dopo averne appreso già da tempo l'esistenza, intraprendendo a tal fine ogni opportuna iniziativa a propria tutela, quanto meno per denunciare l'accaduto alle forze di polizia e sollecitarne l'intervento.

Tali circostanze sono state, secondo i giudici del tribunale amministrativo bresciano, chiaramente evidenziate dall'amministrazione nella motivazione dell'atto impugnato, il quale, pertanto, si sottrae alle censure di difetto di istruttoria e di motivazione dedotte dal ricorrente con il motivo di ricorso, che va quindi disatteso.

La cessazione della disponibilità giuridica di un sito produttivo legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale

L'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) è adottata dall'Autorità competente e rilasciata dallo Sportello Unico delle Attività produttive (S.U.A.P.), secondo le procedure di cui all'articolo 4 del d.P.R. n. 59/2013, comprensivo di tutti i contributi dei soggetti competenti in materia ambientale per i singoli endoprocedimenti attivati.

Essa costituisce un unico provvedimento, che sostituisce e comprende fino a sette diversi titoli abilitativi in materia ambientale che, in precedenza, l'impresa doveva richiedere separatamente ad enti diversi, in virtù delle specifiche normative ambientali.

La normativa regolamentare di cui al d.p.r. n. 59/2013 attua i criteri contenuti nell'articolo 23 del decreto legge n. 5/2012 (cd. "Semplifica Italia"), convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), i quali prevedono che:

- 1) l'autorizzazione unica ambientale sostituisca ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione in materia ambientale;
- 2) l'autorizzazione venga rilasciata da un unico ente;
- 3) il procedimento autorizzatorio sia improntato al principio della proporzionalità degli adempimenti amministrativi, tutelando al contempo gli interessi pubblici coinvolti, tra i quali rientra l'ambiente.

L'A.U.A. sostituisce i seguenti titoli abilitativi:

- 1) l'autorizzazione agli scarichi idrici;
- 2) la comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006 per l'uso agronomico di effluenti di allevamento, acque di vegetazione dei frantoi oleari ed acque reflue provenienti dalle aziende indicate dall'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006;
- 3) l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- 4) l'autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del d.lgs. n. 152/2006;
- 5) l'autorizzazione all'uso agricolo dei fanghi di depurazione;
- 6) le comunicazioni e le autorizzazioni per l'autosmaltimento e l'uso agevolato dei rifiuti.

Sono esclusi dall'A.U.A.:

- 1) gli impianti soggetti ad AIA;
- 2) i progetti sottoposti a VIA (articolo 26 del d.lgs. n. 152/2006);
- 3) le procedure ordinarie per i rifiuti (articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006);
- 4) gli impianti FER (produttori di energia da fonti rinnovabili);
- 5) gli impianti asserviti alle attività di bonifica/messa in sicurezza di emergenza.

Sono inoltre esclusi dall'A.U.A. gli impianti di depurazione di acque reflue urbane e quelli tecnicamente connessi, in quanto destinati allo svolgimento di attività di pubblico servizio.

Lo Sportello Unico Attività Produttive (S.U.A.P.) rappresenta l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, in guisa tale da fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento, ai sensi del d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160.

In particolare, sulla base di quanto previsto dal Regolamento, il S.U.A.P. deve:

- 1) ricevere dal gestore/richiedente e trasmettere immediatamente, in modalità telematica, alla Provincia e ai soggetti competenti in materia ambientale, tutte le istanze e le comunicazioni al fine di garantire il rispetto delle tempistiche previste;
- 2) verificare la correttezza formale della documentazione ricevuta;
- 3) indire e convocare la Conferenza dei servizi di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, unicamente nei casi in cui, oltre al rilascio dell'A.U.A., siano richiesti ulteriori atti di assenso o autorizzazioni;
- 4) rilasciare al gestore il titolo autorizzatorio finale inclusivo dell'AUA ovvero, nei casi previsti dall'art. 4 comma 7 del d.P.R. 59/2013, il provvedimento di A.U.A. adottato dalla Provincia.

In definitiva, sebbene il procedimento di autorizzazione unica ambientale sia improntato, per motivi di speditezza, sul modello procedimentale della conferenza di servizi, nondimeno ha propria specificità e struttura, nonché termini propri, poiché l'A.U.A. costituisce il provvedimento finale di un procedimento, nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di

valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive.

L'A.U.A. non costituisce, quindi, la mera "sommatoria" dei provvedimenti di competenza degli enti chiamati a partecipare alla Conferenza di servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica che consente la costruzione e la gestione dell'impianto alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni imposte dall'autorizzazione medesima. In sostanza, le determinazioni delle amministrazioni coinvolte vengono "assorbite" nel provvedimento conclusivo, con la conseguenza che l'efficacia delle prime non può che soggiacere al regime previsto per il secondo, non potendovi essere una pluralità di termini di efficacia, suscettibile di ledere il principio di certezza delle situazioni giuridiche, in contrasto con la ratio di semplificazione e concentrazione sottesa all'individuazione dello specifico modulo procedimentale rappresentato dalla Conferenza dei servizi ed alla unicità del provvedimento conclusivo (Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2020, n. 2733).

In ogni caso, le amministrazioni coinvolte, nel rispetto delle regole procedimentali sopra descritte sono chiamate a vigilare sulla persistenza dei requisiti e delle condizioni prescritti per il rilascio dell'autorizzazione, permanendo l'esercizio del potere di revoca, assoggettato, in via generale, alla ricorrenza di sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero di mutamento della situazione di fatto, o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, declinati dall'articolo 21-quinques della legge n. 241/90.

Come chiarito in giurisprudenza, trattasi di un potere connotato da notevole discrezionalità e ancorato a condizioni individuate con ampia estensione (cfr. C.G.A.R.S., 11/10/2019 n. 893: *«La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il potere di revoca resta connotato da un'ampia discrezionalità: a differenza del potere di annullamento d'ufficio, che postula l'illegittimità dell'atto rimosso d'ufficio, quello di revoca esige, infatti, solo una valutazione di opportunità, seppur ancorata alle condizioni legittimanti dettate all'art. 21-quinques l. n. 241/1990 (e che, nondimeno, sono descritte con clausole di ampia latitudine semantica), sicché il valido*

esercizio dello stesso resta, comunque, rimesso a un apprezzamento ampiamente discrezionale dell'Amministrazione procedente»).

Nell'ambito di esercizio di tale potere di controllo sulla permanenza dei requisiti per il conseguimento e la conservazione del provvedimento autorizzatorio, un ruolo preminente è assolto dalla disponibilità dell'area in cui è localizzato l'impianto assoggettato ad autorizzazione.

A riprova di ciò, come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, la legittimazione attiva a richiedere il rilascio dell'autorizzazione, al pari della conservazione della conseguita autorizzazione, passa necessariamente per la prova della disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto o su cui quest'ultimo insiste.

Difatti, la realizzazione di impianti appartenenti alla tipologia di quello gestito dalla ricorrente impone che il richiedente l'autorizzazione dimostri nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, ovvero successivamente al conseguimento dell'autorizzazione, in sede di aggiornamento del titolo, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto e su cui insiste l'impianto, dovendo il proponente allegare e dimostrare l'esistenza di un titolo giuridico di natura reale o personale idoneo a conferire la facoltà di utilizzo non precario dell'area interessata dalla realizzazione dell'impianto (T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, 23/09/2019, n. 2229; T.A.R. Toscana, sez. II, 21 settembre 2011, n. 1412).

D'altronde, il Consiglio di Stato, anche di recente, ha precisato che l'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti assomma in sé anche il titolo necessario per la realizzazione dell'impianto e per il mantenimento dell'impianto sul sito (cfr. C.G.A., sez. I, 21 maggio 2018, n. 295).

In ragione di questa (concorrente) causa dell'autorizzazione, il titolo rilasciato deve dunque consentire l'edificazione e la permanenza dell'impianto che si vuole realizzare, affinché l'effetto ampliativo della sfera giuridica del destinatario, tipicamente connesso alla sua emanazione, possa effettivamente e compiutamente dispiegarsi. L'autorizzazione, dunque, è in questo modo rilasciata per consentire la realizzazione di un'opera su di un terreno del quale l'impresa autorizzata ad edificare deve

avere materialmente e giuridicamente la disponibilità (Consiglio di Stato sez. IV, 24/01/2022, n. 449).

Nel caso esaminato dal **TAR Campania, Sez. V, 31 maggio 2023, n. 3328**, essendo venuto a scadenza il termine di efficacia del contratto di comodato, titolo originario giustificativo della detenzione dell'intero compendio immobiliare, *«nessun "abuso" o eccesso di potere è riscontrabile nella richiesta avanzata dalle resistenti amministrazioni di chiarimenti sul titolo giustificativo dell'effettiva disponibilità dell'area, quale presupposto necessario per la permanenza degli effetti dell'originaria autorizzazione»*.

In ragione di quanto sopra detto, i giudici amministrativi napoletani hanno ritenuto corretta la valutazione dei fatti operata dalle resistenti amministrazioni che, in ottemperanza delle disposizioni che disciplinano la materia, hanno legittimamente adottato la revoca dell'A.U.A., stante l'assenza di un'idonea prova da parte della ricorrente, sulla effettiva disponibilità dell'area, già oggetto de contratto di comodato d'uso venuto a scadenza, in forza di un valido titolo giuridico.

Il trasporto di rifiuti (mobili in disuso) in assenza dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali: gli elementi che escludono la punibilità della condotta

Riferimenti normativi

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, nella formulazione vigente dell'articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006, costituisce il requisito essenziale per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti (pericolosi e no), di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Sono esonerati dall'obbligo dell'iscrizione, le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236 del citato decreto, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti.

Dettagliatamente, si tratta dei seguenti soggetti:

- i produttori che organizzano autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- i consorzi;
- il consorzio nazionale imballaggi;
- il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti;
- il consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene;
- il consorzio nazionale per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi;
- il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.

Sono, altresì, esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo, per effetto dell'articolo 212, comma 19 bis, d.lgs. n. 152/2006, gli imprenditori agricoli, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti, effettuato all'interno del territorio provinciale o regionale dell'impresa dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del criterio organizzato di raccolta.

Per le aziende speciali, i Consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, l'iscrizione all'Albo è effettuata mediante apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla Sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani nei medesimi comuni.

I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi, in quantità non eccedente i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alla procedura ordinaria di iscrizione (potranno quindi seguire le procedure cd. semplificate), a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti.

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

L'autorizzazione al trasporto ha natura personale, fondandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione al relativo Albo, cosicché l'attività autorizzata non è delegabile a terzi privi di autorizzazione.

Alla luce del sopra enunciato principio di diritto, l'esercizio dell'attività di trasporto implica in ogni caso, per chi la effettua, la sua iscrizione all'Albo, soggetta alla preventiva verifica della sussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività.

Ai fini della configurabilità del reato di trasporto non autorizzato di rifiuti, è sufficiente anche una sola condotta. Difatti, detto reato ha natura istantanea e si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica.

L'occasionalità della condotta esclude l'illecita gestione di rifiuti

Se è vero che è sufficiente, stante la natura di illecito istantaneo della contravvenzione di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma a consentirne il perfezionamento, occorre ciò nondimeno che si tratti di un'attività di gestione di rifiuti, dalla quale è avulsa l'assoluta occasionalità.

In tal senso, risulta essersi già pronunciata la Corte di Cassazione, affermando che ai fini della configurabilità del reato in contestazione, non rileva la qualifica soggettiva del soggetto agente bensì la concreta attività posta in essere in assenza dei prescritti titoli abilitativi, che può essere svolta anche di fatto o in modo secondario, purché non sia caratterizzata da assoluta occasionalità (Sez. III, 7 gennaio 2016, n. 5716).

Nel puntualizzare la natura di reato comune dell'illecito in esame, come si ricava dalla locuzione "chiunque" utilizzata, a differenza della fattispecie contemplata dal secondo comma dell'art. 256, dal legislatore, il cui autore può indifferentemente essere tanto un imprenditore quanto un privato cittadino, si è condivisibilmente affermato che quel che rileva è l'attività effettivamente svolta, che, ove rientrante tra quelle indicate dalla norma quand'anche posta in essere di fatto o in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa, integra, al di fuori dell'ipotesi di assoluta occasionalità, la tipicità del reato di gestione abusiva quando sia svolta in assenza del prescritto titolo abilitativo.

Del resto, la rilevanza della "assoluta occasionalità", ai fini dell'esclusione della tipicità, deriva non già da una arbitraria delimitazione interpretativa della norma, bensì dallo stesso tenore della fattispecie penale, che, ponendo la "attività" di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione, concentra il disvalore d'azione su un complesso di azioni, che, pur non dovendo ricorrere congiuntamente, devono comunque essere indici di un *minimum* di organizzazione che ne lasci concretamente desumere la loro reiterazione così da escludere dall'orbita della rilevanza penale la condotta assolutamente estemporanea (in tal senso, cfr. Corte di Cassazione, Sez. III, 11 febbraio 2016, n. 8193; Sez. III, 17 gennaio 2012, n. 5031, secondo cui "con il termine "attività" deve

intendersi ogni condotta che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità).

Occorrendo pertanto un accertamento specifico sulla base delle concrete caratteristiche e modalità della condotta, sono stati ritenuti dall'elaborazione giurisprudenziale, indici sintomatici dell'abusiva gestione la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito (Corte di Cassazione, Sez. III, 4 luglio 2017, n. 36819).

Conclusioni

Nel caso esaminato dalla **Corte di Cassazione, Sez. III, 8 giugno 2023, n. 24676**, la sentenza impugnata si limitava a rilevare la presenza di rifiuti, costituiti da mobilio in disuso appartenente al genere "camera per ragazzi", senza indicare, a fronte di un unico episodio ed in presenza di rifiuti di natura omogenea, alcun elemento, all'infuori del mezzo di trasporto utilizzato, dal quale desumere una sia pur rudimentale organizzazione o quanto meno l'abitudine sottese ad un'attività di gestione di rifiuti non autorizzata.

Non veniva, infatti, chiarita la quantità dei mobili trasportati e smaltiti in prossimità della foce di un torrente (non risultando neppure che si trattasse di una pluralità di arredi e non dei componenti di un'unica camera per ragazzi), né la tipologia dell'attività espletata dall'impresa, di cui l'imputato figurava quale dipendente, né, a monte, che la condotta in contestazione fosse collegata all'attività lavorativa del prevenuto.

In definitiva, la circostanza che i rifiuti in questione fossero stati da costui trasportati a bordo di un autocarro e dunque di un mezzo idoneo al trasporto di ingenti quantitativi di merci, dai giudici della Suprema Corte non è stato ritenuto sufficiente ad escludere l'occasionalità della condotta (ricorrendo la quale non può ritenersi perfezionato il reato di illecita gestione di rifiuti di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), trattandosi di un veicolo cui, chiunque possieda un titolo abilitante alla sua guida, può fare occasionalmente ricorso.

L'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali per il trasporto di rifiuti da manutenzione fognaria richiede preliminarmente l'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori

La controversia esaminata dal **TAR Liguria, Sez. II, 4 luglio 2023 n. 688** trae origine da una nota dell'Albo nazionale gestori ambientali – Sezione regionale della Liguria, per effetto della quale si rigettava una domanda di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali (categoria 4, classe F), per la raccolta ed il trasporto di rifiuti speciali classificati con il Codice Europeo Rifiuti 20 03 04 («Fanghi delle fosse settiche») e 20 03 06 («Rifiuti della pulizia delle fognature»), per la carenza dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi, obbligatoriamente richiesto dall'articolo 230, comma 5, d.lgs. n. 152/2006.

I giudici amministrativi rigettano il ricorso per l'annullamento della sopra indicata nota dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali, in ossequio alla disposizione di cui all'articolo 230 comma 5, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ai sensi della quale:

«I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, compresi le fosse settiche e manufatti analoghi nonché i sistemi individuali di cui all'articolo 100, comma 3, e i bagni mobili, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. La raccolta e il trasporto sono accompagnati da un unico documento di trasporto per automezzo e percorso di raccolta, il cui modello è adottato con deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Tali rifiuti possono essere conferiti direttamente a impianti di smaltimento o di recupero o, in alternativa, essere raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb). Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, ai sensi dell'articolo 212, comma 5, del presente decreto, per lo svolgimento delle attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, e all'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori

di cose per conto di terzi di cui all'articolo 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298».

Le censure della società ricorrente si appuntavano sull'applicazione dell'ultimo periodo della disposizione, laddove essa prescrive obbligatoriamente l'iscrizione all'Albo Nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi di cui all'articolo 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298, anche per coloro che effettuano trasporto di fanghi e liquami esclusivamente in conto proprio: e ciò, sul presupposto che la società, affidataria diretta *in house providing* del servizio idrico integrato nei Comuni soci, si occuperebbe unicamente del trasporto dei rifiuti degli enti locali associati, e dunque per conto proprio.

La tesi della ricorrente, pur astrattamente fornita di dignità giuridica ed abilmente argomentata, è però ritenuta infondata in punto di fatto, in quanto non tiene conto di quanto stabilito dallo statuto sociale, che contemplava lo svolgimento – tra l'altro - dell'attività di trasporto delle acque reflue non già, in via esclusiva, in favore dei soli comuni soci (cioè, propriamente, per conto proprio, secondo la tesi ricorsuale), ma, più genericamente, “nell'ambito territoriale dei comuni soci” – cioè, *intra moenia* - e con la precisazione che “in ogni caso l'attività deve essere svolta nella misura minima del 80% in favore dei comuni soci” (articolo 5 comma 3), e dunque con la possibilità di svolgerla – seppur nella misura massima del 20% - per conto di terzi privati committenti, estranei alla compagine sociale.

Orbene, rientrando l'attività di trasporto di rifiuti per conto terzi nell'oggetto sociale, è evidente come la rivendicata esenzione dall'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi ed ai correlativi costi non tendesse tanto ad evitare l'imposizione di un onere obiettivamente immotivato ed a rimediare ad una illogica equiparazione di situazioni diverse (essendo, di fatto, la posizione della società equiparabile a quella di coloro che trasportano rifiuti speciali per conto terzi), ma mirasse, in sostanza, a conseguire un indebito vantaggio competitivo e concorrenziale nei confronti di coloro che operano invece esclusivamente sul mercato.

Difatti, ai sensi dell'articolo 30 della legge 6 giugno 1974 n. 298, non sono soggetti alla normativa sulla disciplina dell'autotrasporto di cose su strada (soltanto) gli autoveicoli di proprietà di Stato, regioni, comuni, province e loro consorzi, *“destinati esclusivamente al trasporto di cose necessarie al soddisfacimento delle proprie esigenze interne”*.

Conseguenzialmente, deve ritenersi legittimo il diniego di esenzione dalla disciplina prevista dal citato articolo 30 opposto ad una società pubblica che gestisce il servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, allorché lo statuto della società non preordini affatto in via esclusiva l'impiego degli autoveicoli alle esigenze interne della società medesima, ma preveda anche l'espletamento di attività a favore di soggetti terzi rispetto ai comuni proprietari (così T.A.R. Veneto, Sez. I, 21/9/2002, n. 5693, confermata da Cons. di Stato, Sez. VI, 7.2.2004, n. 418).

L'Ufficiale di P.G. che prospetta gravi violazioni della normativa ambientale e rilevanti sanzioni, per evitare le quali richiede l'elargizione di denaro o altre utilità, commette il reato di corruzione o quello di induzione indebita?

Commette il delitto di induzione a dare o promettere utilità (articolo 319-*quater* c.p.), salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio il quale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altre utilità.

Il caso scrutinato dalla **Corte di Cassazione, Sez. 6, 14 giugno 2023, n. 25763** muove da una condotta di un Ufficiale di Polizia Giudiziaria dell'ARPA Emilia-Romagna, che avvalendosi della propria qualifica di ispettore ambientale, induceva i titolari d'impresе operanti nel territorio di Parma, nei confronti delle quali effettuava attività di controllo di natura ambientale, a dargli somme di danaro e altre utilità (buoni carburanti, un orologio, generi alimentari, un pacco natalizio).

Peraltro, detti fatti, come già rilevato nei precedenti gradi di giudizio, non erano stati negati dall'imputato, il quale *“aveva ammesso che il proprio contegno era certamente irregolare e non consono alla funzione esercitata, negando tuttavia di avere mai prevaricato alcun soggetto, viceversa limitandosi a stimolare o ricevere gratifiche per la propria disponibilità a venire incontro ai problemi, alla lacune, ai difetti e alle irregolarità dei controllati - anziché operare sequestri e verbalizzare violazioni che sarebbero state oggetto di repressione - senza peraltro mai avallare o coprire situazioni che potessero comportare ricadute pericolose per l'ambiente”*.

I giudici ermellini, al riguardo, hanno ritenuto congrua la motivazione della Corte di appello di Bologna, in punto di qualificazione giuridica dei fatti, nella quale si rilevava come la condotta dell'imputato fosse stata connotata da modalità chiaramente *“induttive”*, caratterizzate dalla prospettazione di gravi violazioni nelle normative ambientali e di

conseguenti rilevanti sanzioni, per evitare le quali si richiedeva l'elargizione del denaro e delle altre utilità, per cui:

«La sentenza impugnata ha fatto buon governo del principio affermato da questa Sezione, secondo cui per distinguere il reato di corruzione da quello di induzione indebita a dare o promettere utilità, l'iniziativa assunta dal pubblico ufficiale, pur potendo costituire un indice sintomatico dell'induzione, non assume una valenza decisiva ai fini dell'esclusione della fattispecie di corruzione, in quanto il requisito che caratterizza l'induzione indebita è la condotta prevaricatrice del funzionario pubblico, cui consegue una condizione di soggezione psicologica del privato» (Sez. 6, n. 52321 del 13/10/2016, Beccari Migliorati, Rv. 268520 - 01); soggezione psicologica chiaramente sussistente, in base a quanto evidenziato dalla Corte territoriale».

Orbene, la Corte di Cassazione, nella sentenza in commento, consolidando ulteriormente il proprio orientamento (Sez. 6, 10 marzo 2021, n. 9512), ha affermato, nel caso di specie, la sussistenza del reato di induzione indebita a dare o promettere di cui all'articolo 319-*quater* c.p., *«che si distingue da quello di corruzione, per via della prevaricazione abusiva da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio sul privato, quale mezzo per conseguire l'evento della dazione o della promessa dell'indebito».*

Di contro, i delitti di corruzione si caratterizzano e si connotano per l'incontro assolutamente libero e consapevole delle volontà delle parti.

Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: esclusa la responsabilità oggettiva a carico del proprietario di un'area privata

L'articolo 192 ("Divieto di abbandono") del d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"), stabilisce:

"1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

Per effetto della sopra citata disposizione, il proprietario risponde del ripristino dello stato dei luoghi di sua proprietà, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2171 del 15 marzo 2021; Consiglio di Stato, Sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781; id. Sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; Id., Sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3430; Id. 12 aprile 2018, n. 2195; Id. 25 luglio 2017, n. 3672; Id., Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089).

Quindi, ne consegue l'illegittimità di un ordine di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolto al proprietario di un fondo in ragione della sua

mera qualità di proprietario, qualora difetti un'adeguata dimostrazione, da parte dell'amministrazione procedente, dell'imputabilità soggettiva della condotta contestata sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione (in tal senso, *ex plurimis*, si veda Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1612/2009; più di recente, Consiglio di Stato, Sez. IV, nn. 5384/2022 e 7657/2020).

Tanto premesso, nel caso scrutinato dal **TAR Puglia, Sezione staccata di Lecce, Sez. II, 20 luglio 2023, n. 934**, il Comune di Veglie aveva provveduto all'adozione di un'ordinanza di rimozione e di smaltimento di rifiuti nei confronti della ricorrente sulla base del solo dato, di per sé neutro, della proprietà in capo alla stessa dell'area su cui insistevano i rifiuti.

Dal contenuto del provvedimento non si evinceva, infatti, l'espletamento di alcun accertamento operato dall'Amministrazione, dal quale poter desumere che la presenza dei rifiuti sul suolo in questione fosse da riferire a una condotta soggettivamente imputabile alla ricorrente in chiave quantomeno colposa ovvero idonea ad integrare un'eventuale forma di corresponsabilità, comunque imputabile alla medesima, rispetto a una condotta altrui.

Non poteva assumere, in particolare, alcun rilievo sul punto la circostanza, peraltro solo implicitamente desumibile dal provvedimento impugnato, secondo cui la ricorrente non avrebbe debitamente provveduto alla recinzione dell'area di cui era proprietaria.

Secondo condivisa giurisprudenza amministrativa, infatti, fermo restando che la recinzione di un fondo da parte del proprietario costituisce una facoltà, e non già un obbligo, ai sensi dell'art. 841 c.c., in relazione alla responsabilità del proprietario per mancata recinzione del fondo ex articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di diligenza va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che, da una parte, la mancata recinzione del fondo non può costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, e, dall'altra, va in ogni caso esclusa la responsabilità per colpa in capo a quest'ultimo anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto, ma solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato (in tal senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5911/2017; analogamente Sez. V, n. 4504/2015).

Alla luce di tale orientamento giurisprudenziale, al fine di comprendere l'eventuale sussistenza di un elemento colposo in capo al proprietario, sì da configurare una responsabilità ex articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006, occorre verificare in concreto l'idoneità delle cautele adottate dal soggetto proprietario del bene, tenendo conto di una serie di circostanze obiettive. Nel caso di specie, è pacifico che la ricorrente avesse provveduto a posizionare grandi massi sul confine del proprio fondo, allo scopo, appunto, di impedire a terzi l'accesso al terreno di sua proprietà.

La stessa aveva, inoltre, prospettato che l'area in questione era comunque soggetta a vincoli di intervento derivanti dalle disposizioni del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, tali da impedire alla stessa la possibilità di porre in essere misure di perimetrazione maggiormente incidenti.

Risultava, in ultimo, che l'estensione dell'area avrebbe in ogni caso richiesto a carico della ricorrente un'opera di recinzione sensibilmente estesa, rispetto della quale non è dato tuttavia ravvisare alcun elemento obiettivo e certo da cui desumere l'eventuale risultato contenitiva dell'opera de qua.

Alla luce di quanto precede, tenuto conto che l'Amministrazione non ha addotto alcuna circostanza concreta da cui ricavare la sussistenza di un elemento soggettivo rimproverabile alla ricorrente, il Tribunale amministrativo leccese, in adesione al già consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, ha ritenuto illegittima l'ordinanza impugnata, finalizzata alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti, con conseguente annullamento della stessa.

La violazione reiterata delle disposizioni di un regolamento comunale sulle attività rumorose legittima la revoca della licenza di pubblica sicurezza

Il caso esaminato dal **Consiglio di Stato, Sez. V, 13 giugno 2023, n. 5786**, muove da un provvedimento adottato dal responsabile del Servizio Polizia locale e Polizia amministrativa del Comune di Tortoreto, per effetto del quale si revocava al ricorrente la licenza ex artt. 68 e 80 del T.U.L.P.S. di cui al R.D. 18.6.1931 e successive modificazioni, per svolgere attività di intrattenimento musicale con serate danzanti (discoteca), presso uno stabilimento balneare.

A motivo della revoca della licenza, controlli effettuati dai carabinieri in tre distinte date, tutte ricadenti nelle serate di sabato, negli orari specificati nei verbali di accertamento (ovvero rispettivamente alle ore 2.20 a.m., alle ore 2.30 a.m. e ancora alle ore 2.30), a seguito dei quali venivano contestate violazioni al “Regolamento comunale per le attività rumorose”, nella parte relativa agli orari di chiusura.

In particolare, il personale della “benemerita” contestava lo svolgimento dell’attività musicale oltre l’orario consentito (ore 2.00 a.m.).

L’appellante argomenta come segue:

«L'articolo 14 del regolamento comunale per le attività rumorose reca disposizioni in caso di pluralità di violazioni al regolamento stesso, prevedendo una settimana di sospensione dell'attività alla prima violazione; 15 giorni di sospensione alla seconda violazione e, in caso di ulteriore recidiva la ben più grave sanzione della revoca della licenza. Le contestazioni che hanno portato alla revoca della licenza, pur se relative a tre diverse serate svolte a distanza di una settimana l'una dall'altra, sono state notificate in maniera contestuale, così da poter applicare la sanzione massima accessoria prevista dal regolamento: la revoca della licenza».

L’appellante riferisce, inoltre, di aver ritenuto, nelle tre serate, di avere legittimamente la possibilità di derogare di un'ora all’orario di chiusura; difatti, ai Carabinieri che hanno svolto l'accertamento veniva mostrata la pec con la quale si informava il Comune che in quella serata sarebbe stata

utilizzata una delle sei serate in cui il regolamento stesso prevede un prolungamento di orario. E i Carabinieri verbalizzanti non contestavano al momento alcuna contravvenzione.

Il TAR Abruzzo, quale giudice di prime cure, aveva però ritenuto non sufficienti le comunicazioni fatte a mezzo pec in ordine alla richiesta deroga di orario, ponendo l'accento sul fatto che l'articolo 6 del regolamento comunale prevedesse il prolungamento dell'attività di intrattenimento musicale e danzante fino e non oltre le 03:00 in sei serate durante la stagione ed in caso di eventi che rivestisse il carattere della particolarità e che detto prolungamento dovesse essere autorizzato, mediante rilascio di apposito nullaosta.

Orbene, tanto premesso, il Collegio di giurisdizione superiore preliminarmente rileva che la questione controversa riguarda la violazione di regole che presidiano al corretto utilizzo di una licenza di pubblica sicurezza; i provvedimenti autorizzatori di cui all'articolo 68 del R.D. n. 773/1939 relativi all'esercizio di attività di intrattenimento presuppongono la partecipazione attiva del pubblico e il loro utilizzo deve, naturalmente, essere circondato di cautele per la molteplicità degli interessi in gioco (tra gli altri, la sicurezza e la quiete pubblica).

Il medesimo ritiene del tutto inconferente il richiamo all'articolo 8-bis della legge 24/11/1981, n. 689, che disciplina la "Reiterazione delle violazioni", *«posto che, in tema di sanzioni amministrative, allorché siano poste in essere più condotte realizzatrici della medesima violazione, l'unificazione ai fini della applicazione della sanzione secondo il criterio del cumulo giuridico, presuppone l'unicità dell'azione od omissione produttiva della pluralità di violazioni, non operando nel caso di condotte distinte, sebbene collegate sul piano della identità di una stessa intenzione plurioffensiva; né è applicabile, in via analogica, l'istituto della continuazione di cui all'articolo 81, comma 2, c.p., utilizzabile solo per le violazioni in materia di previdenza ed assistenza tenuto conto, altresì, delle differenze tra reato ed illecito amministrativo (Cass. civ. Sez. II, 22 giugno 2022, n. 20129)»*.

E pienamente condivide l'argomentare del primo Giudice, laddove si afferma:

«Il presupposto normativo per l'applicazione delle sanzioni accessorie di cui innanzi, che costituiscono espressione di un generale potere di autotutela amministrativa, consiste nell'accertamento della violazione.

Ai fini, pertanto, della corretta applicabilità della sanzione più grave della revoca della licenza, è necessario e sufficiente che sia accertata e contestata la violazione "recidiva" del Regolamento, ovvero una violazione dello stesso successiva alla seconda».

Il cassonetti e le campane per la raccolta dei rifiuti urbani posizionati dal gestore del servizio di igiene urbana sono soggetti al canone unico patrimoniale

Secondo la **Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado - Sicilia - Caltanissetta - Sez. VII - Sentenza 1° febbraio 2023, n. 1037**, «*l'occupazione del suolo pubblico con i cassonetti per la raccolta dei rifiuti è soggetta alla TOSAP (quindi anche al nuovo canone unico)*».

La sentenza della Corte di Giustizia Tributaria siciliana aderisce pienamente all'orientamento della Corte di Cassazione Civile, Sez. 6, Ordinanza 23 maggio 2022, n. 16555, per cui:

«L'occupazione del suolo con i cassonetti costituisce presupposto impositivo, in ragione del fatto che il demanio comunale non costituisce oggetto dell'intervento appaltato ed in quanto "l'occupazione effettuata dalla società con gli impianti adibiti al servizio in questione non rientra neppure nell'ipotesi di cui al d.lgs. n. 507/1993, articolo 49, lett. e), norma di stretta interpretazione, che subordina l'esenzione dal tributo al caso in cui sia prevista la devoluzione gratuita di detti impianti al Comune al termine del rapporto concessorio».

La società appaltatrice di un comune per il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, svolto utilizzando cassonetti, non ha diritto all'esenzione dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), ai sensi dell'articolo 49 del d.lgs. n. 507/1993, ancorché l'attività sia svolta nell'interesse dell'ente territoriale e della collettività, in quanto la fattispecie non è riconducibile né all'ipotesi della lett. e) dell'articolo appena menzionato, non sussistendo un rapporto di concessione, ma un contratto di appalto, e non essendo, in ogni caso, prevista la devoluzione gratuita in favore del comune degli impianti alla fine del rapporto, né l'ipotesi della lett. a) del medesimo articolo, configurabile solo quando ad effettuare l'occupazione sia direttamente uno degli enti ivi indicati e ricorra, tra le altre, una finalità sanitaria».

La Tosap, come è noto, è stata sostituita dal canone unico patrimoniale, previsto dall'articolo 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n. 160

(“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”), per cui:

«A decorrere dal 2021 il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria, ai fini di cui al presente comma e ai commi da 817 a 836, denominato «canone», è istituito dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di seguito denominati «enti», e sostituisce: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. Il canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi».

Le conclusioni cui è giunta la Suprema Corte (la fattispecie esaminata dalla Corte di legittimità, come è di chiara evidenza, presenta profili di sovrapposibilità alla fattispecie oggetto della sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado - Sicilia, sopra richiamata), sono vevoli anche nell'ambito del nuovo canone unico, posto che l'esenzione richiamata nella pronuncia in commento (articolo 49 lett. e) d.lgs. n. 507/1993) è stata confermata negli stessi termini anche nell'ambito della nuova disciplina (articolo 1, comma 833 lett. d), legge n. 160/2019: "Sono esenti: ... d) le occupazioni con impianti adibiti ai servizi pubblici nei casi in cui ne sia prevista, all'atto della concessione o successivamente, la devoluzione gratuita al comune o alla provincia al termine della concessione medesima").

Videosorveglianza contro gli abbandoni e i depositi incontrollati di rifiuti: obbligatoria la nomina del responsabile del trattamento dei dati personali

L'accertamento delle violazioni di cui agli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) Generale sulla protezione dei dati personali n. 679/2016

Il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento 18 luglio 2023 n. 314, ha ordinato a “CAT s.r.l.” il pagamento della somma di euro 10.000, a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria, per le violazioni di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lett. a), e 6 del Regolamento (UE) Generale sulla protezione dei dati personali n. 679/2016, in quanto il trattamento di dati personali effettuato dalla società, era avvenuto in assenza di una condizione di liceità e, dunque, in maniera non conforme al principio di “liceità, correttezza e trasparenza”, disponendo, altresì, a titolo di sanzione accessoria, la pubblicazione del provvedimento sul sito web.

L'intervento del Garante era stato sollecitato da un cittadino del Comune di Modica, che aveva lamentato la violazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali, avvenuta mediante il sistema di videosorveglianza posto nei pressi dei cassonetti adibiti alla raccolta dei rifiuti.

Dagli elementi istruttori raccolti, era emerso che il Comune di Modica, al fine di contrastare il fenomeno diffuso dell'abbandono dei rifiuti e il non corretto conferimento dei rifiuti solidi urbani, con proprie determinazioni, aveva affidato apposito incarico alla “CAT s.r.l.”, per acquisto, installazione e manutenzione di telecamere fisse e prelievo e analisi dei filmati relativi alle violazioni ambientali, sia di carattere amministrativo che penale. e di aver “nominato ausiliari di Polizia Giudiziaria” la società “per il prelievo, analisi e consegna dei predetti filmati [...]”.

Videosorveglianza contro gli abbandoni dei rifiuti e i conferimenti indifferenziati al servizio pubblico

A partire dalla data in cui l'impresa "CAT s.r.l." aveva preso in carico la gestione dei dispositivi video in questione, fino alla scadenza contrattuale, il trattamento dei dati personali degli interessati era avvenuto senza che il ruolo della società, quale responsabile del trattamento, fosse stato opportunamente definito in conformità con quanto previsto dall'articolo 28 del Regolamento (ovvero, per il periodo antecedente al 25 maggio 2018, ai sensi dell'articolo 29 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali").

In risposta a una richiesta di informazioni del Garante, il rappresentante della società ha, peraltro, dichiarato: *«visto la mancanza di personale comunale, al nostro addetto è stata conferita la nomina di ausiliare di PG per poter visionare ed estrapolare le immagini contenute nella micro sd»*.

Pertanto, non avendo la società e il Comune di Modica stipulato un accordo per la definizione del ruolo assunto, ai fini del trattamento dei dati personali nel corso di tale periodo, e non essendo stati individuati dalla società altri presupposti che potessero legittimare il trattamento dei dati in questione, il Garante, sulla base degli elementi acquisiti, ha notificato a "CAT s.r.l.", ai sensi dell'articolo 166, comma 5, del Codice, l'avvio del procedimento per l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 58, paragrafo 2, del Regolamento, avente ad oggetto le violazioni degli articoli 5, paragrafo 1, lett. a), e 6 del Regolamento, per aver posto in essere un trattamento di dati personali in maniera non conforme al principio di "liceità, correttezza e trasparenza" e in assenza di un idoneo presupposto normativo.

L'omessa nomina del responsabile del trattamento dei dati personali

Ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento, il titolare (nel caso di specie, il Comune di Modica) può affidare un trattamento anche a terzi soggetti, che presentino garanzie sufficienti sulla messa in atto di misure tecniche e organizzative idonee a garantire che il trattamento sia conforme alla disciplina in materia di protezione dei dati personali ("responsabili del trattamento").

Il rapporto tra titolare e responsabile è regolato da un contratto o da altro atto giuridico, stipulato per iscritto che, oltre a vincolare reciprocamente le due figure, consente al titolare di impartire istruzioni al responsabile e prevede, in dettaglio, quale sia la materia disciplinata, la durata, la natura e le finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati, gli obblighi e i diritti del titolare. Il Responsabile del trattamento è, pertanto, legittimato a trattare i dati degli interessati “soltanto su istruzione documentata del titolare” (articolo 28, paragrafo 1 e 3 del Regolamento).

Tali principi trovano applicazione anche con riguardo al quadro giuridico antecedente al Regolamento, come precisato dalla Corte di Cassazione, Sez. I, Ordinanza n. 21234 del 23 luglio 2021, ancorché in relazione a trattamenti di dati personali in un diverso contesto). Nel confermare un provvedimento del Garante, i giudici ermellini avevano precisato che *«l'accordo intercorrente tra il "titolare" ed il "responsabile" è legislativamente previsto e non è destinato solo a regolare i rapporti inter partes, con valenza meramente interna, sotto il profilo dell'eventuale inadempimento contrattuale [...], perché la disciplina ivi dettata dal "titolare", in merito alle finalità e alle modalità del trattamento, assurge ad elemento necessario per la qualificazione di "responsabile" nel caso concreto»*.

Come emerso nel corso dell'istruttoria, il trattamento dei dati in esame, svolto da “CAT s.r.l.” per conto del Comune di Modena, era stato avviato senza che il ruolo fosse stato disciplinato ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento, in quanto l'atto di nomina dell'impresa quale “ausiliario di PG” non soddisfaceva le caratteristiche dell'atto giuridico volto a regolamentare il rapporto tra il titolare e il responsabile, non contenendo gli elementi previsti dall'articolo 28 del Regolamento, per i profili concernenti il trattamento dei dati personali.

Non essendo stata individuata come responsabile del trattamento e non essendo stati indicati da parte della impresa specifici presupposti che potessero legittimare il trattamento dei dati personali, secondo il Garante, lo stesso trattamento è stato effettuato in assenza delle condizioni di liceità e quindi in violazione degli articoli 5, paragrafo 1, lett. a) e 6 del

Regolamento (in combinato disposto con l'articolo 2 ter del Codice), come già in precedenza chiarito dal Garante con riguardo ad analoghe fattispecie (provvedimento n. 161 del 17 settembre 2020; provvedimento n. 281 del 17 dicembre 2020; provvedimento n. 292 del 22 luglio 2021; provvedimento n. 269 del 21 luglio 2022; provvedimento n. 293 del 22 luglio 2021; provvedimento n. 269 del 21 luglio 2022; provvedimento n. 293 del 22 luglio 2021; Linee guida “sui concetti di titolare e responsabile del trattamento nel GDPR” n. 07/2020, in particolare nota 35).

Il provvedimento sanzionatorio irrogato dal Garante

Il Garante, ai sensi ai sensi degli articoli 58, paragrafo 2, lett. i), e 83 del Regolamento, nonché dell'articolo 166 del Codice, ha il potere di “infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 83, in aggiunta alle altre misure correttive, o in luogo di tali misure, in funzione delle circostanze di ogni singolo caso” e, in tale quadro, adotta l'ordinanza ingiunzione, con la quale dispone altresì in ordine all'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sua pubblicazione, per intero o per estratto, sul sito web del Garante ai sensi dell'articolo 166, comma 7, del Codice (articolo 16, comma 1, del Regolamento del Garante n. 1/2019).

Al riguardo, nel caso di specie, la violazione delle disposizioni citate è soggetta all'applicazione della stessa sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'articolo 83, paragrafo 5, del Regolamento.

Ai fini dell'applicazione della sanzione è stato considerato che il trattamento ha avuto a oggetto i dati potenzialmente di tutti i residenti del Comune di Modica (circa 53.000 interessati) e non residenti (la cui entità non è quantificabile), in violazione del principio di “liceità, correttezza e trasparenza” cui all'articolo 5, paragrafo 1 lett. a) del Regolamento e in assenza di una condizione di liceità in violazione dell'articolo 6 del Regolamento (in combinato disposto con l'articolo 2 ter del Codice).

Di contro, è stato altresì considerato il comportamento non doloso della violazione, nonché l'assenza di precedenti violazioni a carico della società. In ragione dei suddetti elementi, valutati nel loro complesso, il Garante ha determinato, ai sensi dell'articolo 83, paragrafi 2 e 3, del Regolamento,

l'ammontare della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 83, paragrafo 5, lett. a) del Regolamento, nella misura di euro 10.000 per la violazione degli articoli 5 e 6 del Regolamento (in combinato disposto con l'articolo 2 ter del Codice) quale sanzione amministrativa pecuniaria ritenuta effettiva, proporzionata e dissuasiva sensi dell'articolo 83, par. 1, del medesimo Regolamento.

Il medesimo ha, inoltre, disposto l'applicazione della sanzione accessoria della pubblicazione del provvedimento sul sito web del Garante, prevista dall'articolo 166, comma 7, del Codice e articolo 16 del Regolamento del Garante n. 1/2019.

Con distinto provvedimento n. 312 del 18 luglio, il Garante ha, naturalmente, sanzionato anche il Comune di Modica, per le medesime (ed ulteriori) violazioni al Regolamento (UE) per la protezione dei dati personali n. 679/2016.

L'autocarrozzeria quale industria insalubre: a chi compete l'adozione dei provvedimenti ai sensi del Testo Unico delle Leggi Sanitarie per mancanza di titoli abilitativi?

La controversia, che approda dinanzi al **TAR Toscana, Sez. II, 12 giugno 2023, n. 588**, trae origine da un'ordinanza, adottata dal Dirigente Servizio Attività Produttive del Comune di Firenze, mediante la quale veniva ordinata l'interruzione immediata dell'attività di autocarrozzeria svolta dall'impresa ricorrente, in quanto esercitata in assenza dei titoli abilitativi in materia ambientale.

L'atto comunale era stato adottato a seguito di una nota dell'A.R.P.A.T., con cui si comunicavano gli esiti dell'ispezione svoltasi presso l'attività di autocarrozzeria di parte ricorrente e si chiedeva, quindi, al Comune *“l'emissione di un provvedimento nell'ambito dell'art. 216 del T.U.LL.SS. al fine di interrompere l'attività fino all'ottenimento della prescritta autorizzazione”*.

Il Comune di Firenze emetteva il provvedimento impugnato, nel quale, imponendo l'interruzione dell'attività di autocarrozzeria, si evidenziava quanto segue:

a) *“La ditta è soggetta per le proprie emissioni in atmosfera derivanti da verniciatura, scartatura e preparazioni vernici, all'ottenimento della preventiva autorizzazione ai sensi dell'articolo 269, comma.1, d.lgs. n. 152/06. Oppure, in alternativa, qualora la ditta avesse determinate caratteristiche, potrebbe aderire all'autorizzazione di carattere generale ... La suddetta autorizzazione non è stata trasmessa a questo Dipartimento, neppure a seguito di richiesta formale, contenuta nel verbale di sopralluogo del 17/11/2021”*.

b) *“Le autocarrozzerie sono industrie insalubri di prima classe in base all'Allegato Parte 1 lett. C punto 6 delle Attività Industriali di cui all'elenco dell'articolo 216 del T.U.LL.SS. RD 27.07.1934 n° 1265, aggiornato dal Decreto Ministeriale 5 settembre 1994. Dagli accertamenti fatti a questo Dipartimento non risulta che la Carrozzeria Frama sia autorizzata ai sensi dell'art. 216 sopra citato”*;

c) *“Le lavorazioni di verniciatura e di miscelazione sono esercitate all’interno in assenza di autorizzazione e, quindi, in violazione dell’articolo 269, comma 1, d.lgs. n. 152/06. Le emissioni delle suddette lavorazioni non risultano regolarmente autorizzate ai sensi del d.lgs. 152/06”;*

d) *“Rilevato altresì che A.R.P.A.T. conclude la propria nota indicata al primo paragrafo chiedendo al Comune, in relazione a quanto in precedenza esposto, l’emissione di un provvedimento nell’ambito dell’articolo 216 del T.U.LL.SS., al fine di interrompere l’attività fino all’ottenimento della prescritta autorizzazione”.*

Il ricorso in decisione è stato ritenuto fondato dal giudice amministrativo toscano, sotto l’assorbente e dirimente profilo del difetto di competenza del dirigente comunale ad adottare l’atto impugnato.

Ebbene, nel caso di specie, il provvedimento impugnato è stato chiaramente adottato dal Comune ai sensi degli articoli 216 ss. T.U.L.S., posto che l’A.R.P.A.T. aveva chiesto al Comune *“l’emissione di un provvedimento nell’ambito dell’art. 216 del T.U.LL.SS. al fine di interrompere l’attività fino all’ottenimento della prescritta autorizzazione”.*

D’altro canto, il TAR Toscana, con sentenza n. 697 del 20 maggio 2022, aveva già chiarito che i provvedimenti resi ai sensi degli artt. 216 e 217 T.U.L.S. ricadono nella specifica competenza del Sindaco, evidenziando all’uopo quanto segue:

“- l’art. 217 del testo unico delle leggi sanitarie (27 luglio 1934 n. 1265) dispone infatti che "quando vapori, gas o altre esalazioni ... provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il podestà prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno". Il sindaco pertanto agisce in questa veste quale autorità sanitaria locale, chiamato ad esercitare poteri-doveri di controllo, anche preventivo, a tutela dell’ambiente e della salute pubblica. Ai sensi degli art. 216 e 217 t.u., il sindaco è dunque titolare di un particolare potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell’attività, volti a prevenire, a tutela dell’igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento, e tale potere è ampiamente discrezionale ed esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l’attivazione

dell'impianto, sia in epoca successiva (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 5 marzo 2014, n. 281);

- anche il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla questione affermando che le disposizioni del Testo Unico delle leggi sanitarie (artt. 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) attribuiscono al sindaco, ausiliato dalla struttura sanitaria competente, il cui parere tecnico ha funzione consultiva ed endoprocedimentale, un ampio potere di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie classificate "insalubri", per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva, anche prescindendo da situazioni di emergenza (cfr. Cons. Stato Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6264);

- pertanto, rispetto ai poteri esercitati nel caso di specie, non rileva il riferimento effettuato dalla difesa del Comune di [...] ai compiti dei dirigenti, in quanto, come evidenziato dalla citata giurisprudenza, nella materia in esame le norme del R.D. n. 1265 del 1934 attribuiscono una competenza speciale al sindaco, correlata alla tutela di preminenti interessi di sanità ed igiene pubblica in relazione all'esercizio di industrie insalubri, prevalente sugli ordinari criteri di riparto dei compiti amministrativi in ambito locale (cfr. anche TAR Piemonte, 31 luglio 2008, n. 1805; T.A.R. Lazio, sez. II ter, 7 marzo 2005 n. 5508)".

Anche nel caso di specie, il provvedimento impugnato è stato reso dal Dirigente comunale e non dal Sindaco; perciò, viziato da incompetenza.

In ragione della fondatezza della censura di incompetenza, il TAR Toscana - Sez. II, Sentenza 12 giugno 2023, n. 588 - ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento impugnato.

Interventi di pulizia, diserbo e rimozione di detriti e rifiuti depositati nei torrenti: le condizioni per il ricorso all’ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell’articolo 54 del T.U.E.L.

Il caso scrutinato dal **TAR Campania (SA) Sez. III, 3 luglio 2023, n. 1611**, muove da un provvedimento contingibile e urgente, licenziato dal Sindaco del Comune di Nocera Inferiore, con cui si ordinava alla Giunta Regionale della Campania, in persona del Dirigente regionale del Settore Lavori Pubblici e del Dirigente provinciale del Genio Civile di Salerno, congiuntamente al Consorzio di Bonifica Integrale Fiume Sarno di Nocera Inferiore, *“di effettuare immediati interventi di pulizia, diserbo e rimozione dei rifiuti presenti sulle aste torrentizie attraversanti il territorio comunale di Nocera Inferiore, previo eventuale urgente sopralluogo da parte del personale incaricato, da comunicare tempestivamente all’Ufficio Ambiente e al Comando di Polizia Municipale del Comune di Nocera Inferiore” e “alla Giunta Regionale [...] al fine di prevenire conseguenze ben più gravi di sicurezza e di salute pubblica, immediati interventi manutentivi di dragaggio e rimozione dei detriti presenti sul letto dei Torrenti Solofrana, Cavaiola e Alveo Comune Nocerino con la messa in sicurezza dei muri spondali e dei ponti interessati”*.

L’ordinanza sindacale si fondava sul presupposto fattuale di pregressi solleciti già rivolti alla Giunta Regionale della Campania ed al Consorzio di Bonifica Integrale, rispettivamente in qualità di “soggetto obbligato proprietario del demanio idrico regionale” e “organo strumentale per la manutenzione degli alvei”, al fine di sollecitare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alvei torrentizi suindicati attraversanti il territorio comunale i quali “abbisognano di un radicale intervento di pulizia della vegetazione spontanea, presente sia all’interno dei torrenti che sui muri spondali allo scopo di salvaguardare l’integrità degli stessi spondali e della sezione degli alvei e la salute pubblica, abbattendo il proliferare di insetti e animali dannosi alla stessa”.

Il *thema decidendum* sottoposto all’esame del giudice amministrativo salernitano ha richiesto innanzitutto il vaglio della sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti normativi legittimanti il potere di ordinanza

sindacale contingibile e urgente in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, esercitato a norma dell'articolo 54, comma 4, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che stabilisce:

«Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, le ordinanze *extra ordinem* possono essere adottate al fine di fronteggiare tempestivamente situazioni eccezionali ed imprevedibili di pericolo reale ed effettivo, che minacciano un danno grave ed imminente per la collettività, altrimenti non adeguatamente affrontabili mediante il ricorso ai poteri tipici e agli strumenti ordinari contemplati dall'ordinamento, sovente inadeguati in ragione dei tempi e delle modalità implicati dall'ordinario iter procedimentale.

Da quanto precede, innanzitutto, può convenirsi che “il potere di ordinanza costituisce lo strumento, o la "valvola di sicurezza", attribuito dal legislatore a talune autorità amministrative, per gestire situazioni di pericolo non fronteggiabili, altrimenti, con i poteri tipici e nominati di cui dispone l'amministrazione e secondo l'ordine delle competenze e delle modalità procedurali positivamente stabilite”, coerentemente “definito "derogatorio", proprio per il peculiare tratto distintivo di "esorbitare" dalle regole che scandiscono l'attività amministrativa (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. II, 15 febbraio 2021, n. 1375; sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 344; sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474; sez. V, 4 febbraio 2015, n. 533).

L'attivazione legittima di tale potere d'ordinanza soggiace, come noto, alla sussistenza dei presupposti normativi di contingibilità ed urgenza, individuati concordemente in giurisprudenza, rispettivamente, nella sussistenza “di un fatto imprevedibile, eccezionale o straordinario che mette in pericolo la sicurezza e l'incolumità pubblica, rispetto al quale i mezzi giuridici ordinari appaiono inadeguati ad eliminarlo (cd. contingibilità)” e nella sussistenza “di un pericolo incombente da fronteggiare nell'immediatezza (cd. urgenza)” (T.A.R Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694).

Sicché in presenza di situazioni straordinarie di pericolo attuale ed effettivo, delineanti in concreto il rischio di una minaccia di un danno grave ed imminente alla pubblica incolumità e sicurezza e ove risulti necessario adottare una misura cautelativa e d'intervento in tempi particolarmente brevi, il potere d'ordinanza si rivela assistito dai presupposti normativi richiesti a norma dell'articolo 54, comma 4, del T.U.E.L, come nella fattispecie *de qua agitur*.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che “affinché il Sindaco possa legittimamente ricorrere a tale strumento, sia comunque indispensabile “la sussistenza, l'attualità e la gravità del pericolo, cioè il rischio concreto di un danno grave e imminente” (in termini, *ex multis*, Sezioni Unite, n. 490/2002; Consiglio di Stato, Sezione V, n. 868/2010 e n. 5361/2012; TAR Salerno, sez. I, 21.01.2022 n. 181).

Peraltro, costituisce *ius receptum* il principio in base al quale “*ai fini dell'esercizio legittimo del potere di ordinanza sindacale contingibile e urgente ex articolo 54 d.lgs. n. 267/2000, quello che rileva è l'attualità della situazione di pericolo al momento dell'adozione del provvedimento sindacale e l'idoneità del provvedimento a porvi rimedio, mentre è irrilevante che la fonte del pericolo risalga nel tempo*” (cfr. TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376; TAR Puglia - Lecce, I, n. 2085/2011; TAR Veneto, sez. II, 18 marzo 2013, n. 406; in senso analogo, C. d. S., V, n. 7411/2010).

Ne discende che, in relazione alle contingenze del singolo caso concreto, ciò che condiziona il legittimo esercizio del potere d'ordinanza sindacale, è soltanto l'attualità e l'imminenza di una condizione di pericolo cui porre rimedio in tempi celeri, all'opposto, non assumendo rilevanza alcuna valutazioni inerenti alla circostanza che “la situazione di emergenza fosse sorta in epoca antecedente” ovvero che “la situazione di incuria si fosse protratta da tempo” (T.A.R Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694).

Al riguardo, può prendersi atto dell'orientamento giurisprudenziale maggioritario incline a ritenere che “*l'ordinanza ex articolo 54 del T.U.E.L. può essere legittimamente emanata anche per rimuovere situazioni risalenti nel tempo ed in relazione alle quali non si era intervenuti in precedenza, essendo a tale riguardo sufficiente la permanenza al momento*

dell'emanazione dell'atto della situazione di pericolo” (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 3077 del 2012; in termini, T.A.R. Campania - Napoli, sezione V, sentenza n. 4062 del 2022).

*A fortiori, va altresì segnalato un orientamento assai più rigoroso rispetto al profilo della risaleza nel tempo (*rectius*: notorietà della situazione e fonte di pericolo), stando al quale “la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo non rende illegittimo l'esercizio di tale potere, in quanto il trascorrere del tempo non priva l'autorità preposta del potere-dovere di intervenire al fine di prevenire il danno alla incolumità pubblica, diversamente, potendo determinare il decorso del tempo un aggravamento della situazione oggettiva di pericolo” (T.A.R Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694). Quanto osservato consente, in definitiva, di ritenere che la conoscenza della situazione di pericolo, per l'insorgenza della fonte del pericolo in epoca antecedente ovvero la protrazione nel tempo dello stato di incuria, non sono tali da precludere “di per sé la possibilità di emanare ordinanze “contingibili e urgenti”: è sufficiente in tal senso richiamare le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, 9 settembre 2022, nn. 7884 e 7885, nella quali il perdurare della situazione di pericolo da diverso tempo, lungi dall'escludere la possibilità di adottare provvedimenti urgenti, è stato, al contrario, ritenuto sintomatico della gravità della situazione” (Consiglio di Stato, sez. V, 02.05.2023 n. 4452).*

Dalle suesposte argomentazioni, non può, dunque, che derivare la totale irrilevanza della censura dedotta dalla ricorrente Regione Campania al primo ordine di motivi di gravame, tendente a lamentare in specie la carenza dei requisiti normativi al potere d'ordinanza *extra ordinem*, anche per la notorietà dello stato di degrado ambientale e per l'origine in epoca risalente del fenomeno di inquinamento idrico delle risorse torrenziali comunali di cui ai fatti di causa.

Nel caso di specie, il TAR Campania (SA) Sez. III, 3 luglio 2023, n. 1611, non si è dunque discostato dagli indirizzi giurisprudenziali, ravvisanti la legittimità del potere d'ordinanza ex articolo 54, d.lgs. n. 267/2000, ove esso abbia trovato espressione nell'adozione di una misura adeguata a fronteggiare una situazione attuale di pericolo, a nulla rilevando il preciso

momento temporale in cui la fonte del pericolo ha avuto origine ovvero lo stato di incuria protrattosi nel tempo.

Del resto, è principio di diritto quello per cui “la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio *"tempus regit actum"*, con conseguente irrilevanza di eventuali sopravvenienze normative o fattuali che determinino l'abrogazione della disciplina che aveva legittimato l'adozione del provvedimento stesso ovvero del quadro fattuale ab origine considerato dall'amministrazione" (T.A.R. Toscana, sez. II, 10 marzo 2011, n. 453; Consiglio di Stato, sez. V, 15/07/2021, n. 5353; Cons. Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5195). (T.A.R. Campania, sez. V, 13.09.2022, n. 5694).

Chi risponde quale trasgressore per la omessa o incompleta compilazione dei formulari d'identificazione dei rifiuti, il conducente del mezzo o il rappresentante legale dell'impresa di trasporto?

Obblighi e sanzioni: riferimenti normativi

Ai sensi dell'articolo 193, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, il trasporto dei rifiuti, eseguito da enti o imprese, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR) dal quale devono risultare i seguenti dati:

- Nome e indirizzo del produttore e del detentore;
- Origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- Impianto di destinazione;
- Data e percorso dell'istradamento;
- Nome e indirizzo del destinatario.

Le sanzioni per le violazioni relative ai formulari di identificazione dei rifiuti sono previste dall'articolo 258, comma 4 e 5, d.lgs. n. 152/2006, per cui:
«Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 o senza i documenti sostitutivi ivi previsti, ovvero riporta nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da €. 1.600,00 a €. 10.000,00. Si applica la pena dell'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da €. 260,00 a €. 1.550,00 se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancata conservazione del formulario».

Chi è l'autore dell'illecito, il conducente del mezzo o il rappresentante legale dell'impresa di trasporto?

Il caso esaminato dalla **Corte di Cassazione, Sez. II, civile, 21 giugno 2023, n. 17730**, muove da un'ordinanza ingiunzione, emessa dalla

Provincia di Prato, per avere eseguito, il conducente del mezzo, attività di trasporto di rifiuti non pericolosi con formulari recanti dati inesatti.

Il ricorrente si duole, tra i vari motivi proposti, della violazione e falsa applicazione degli articoli 15 e 52 del d.lgs. n. 22/97 (sostituiti, dopo l'abrogazione del decreto cd. "Ronchi", rispettivamente dagli articoli 193 e 258 del d.lgs. n. 152/2006), del dm 145/1998 e dell'articolo 112 c.p.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché la Corte di Appello di Firenze (sentenza n. 1992/2019) lo avrebbe erroneamente configurato come "trasgressore", in relazione alla violazione che gli è stata contestata.

Per il ricorrente, il rispetto delle prescrizioni, per la documentazione afferente ai rifiuti trasportati, graverebbe, invece, esclusivamente in capo al trasportatore, e non all'autista, che svolgerebbe soltanto l'attività materiale di guida del mezzo, per cui *"il conducente del mezzo non potrebbe essere ritenuto l'autore, né tantomeno responsabile, della violazione inerente all'irregolarità dei documenti di trasporto"*.

Di diverso avviso, la Corte di Cassazione, che evidenzia:

"L'articolo 52, comma terzo, del d.lgs. n. 22/97 (oggi sostituito dall'articolo 258, comma 4, d.lgs. n. 152/2006) punisce "chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il prescritto formulario di cui all'articolo 15 ovvero indica nel formulario dati incompleti o inesatti"; il che giustifica, già di per sé, la contestazione della sanzione anche all'odierno ricorrente. Inoltre, la decisione impugnata dà anche atto che, nel caso di specie, lo stesso – come del resto gli altri autisti versanti nella medesima posizione processuale – avevano sottoscritto i formulari che gli erano stati consegnati all'atto della partenza del mezzo da essi condotto quali trasportatori, con conseguenza assunzione di responsabilità di quanto ivi indicato".

Nella motivazione di rigetto del ricorso, gli ermellini richiamano altresì una precedente sentenza, del medesimo tenore (Corte di Cassazione, Sez. II, Civile, 6 dicembre 2011, n. 26238), concernente sempre le sanzioni amministrative derivanti dall'esecuzione di trasporti con formulari non correttamente compilati, per cui: *"dell'illecito non risponde il socio della società di trasporto, bensì solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione"*.

I giudici di legittimità hanno ritenuto applicabile, nel caso di specie, quanto disposto dall'articolo 6, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689 che regola, come noto, la disciplina della solidarietà nelle violazioni amministrative, in forza della quale *“se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, o comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma dovuta”*.

Rassegna giurisprudenziale

“In tema di sanzioni amministrative, a norma dell'articolo 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è responsabile della violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione. Ne consegue che, qualora un illecito amministrativo sia ascrivibile in astratto ad una società, non possono essere automaticamente chiamati a rispondere i soci amministratori, essendo indispensabile accertare se essi abbiano tenuto una condotta positiva o omissiva che abbia dato luogo all'infrazione sia pure soltanto sotto il profilo del concorso morale” (Corte di Cassazione civile, Sez. II, Ordinanza 28 novembre 2018, n. 30766).

“Nella disciplina delle infrazioni amministrative, i soci di una società non possono, pertanto, essere assoggettate a sanzioni, solamente in base a tale qualità, poiché la pena pecuniaria va irrogata a carico della persona fisica autrice del fatto, con l'eventuale responsabilità solidale della società, così come prescritto dall'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689” (Corte di Cassazione, civile, Sez. I, 29 novembre 1989, n. 5212).

“Ne discende che i soci amministratori di società non possono essere automaticamente ritenuti responsabili dell'illecito amministrativo idealmente ascrivibile alla società, in quanto è necessario accertare se essi hanno tenuto una condotta positiva od omissiva che ha dato luogo all'infrazione, sia pure soltanto sotto il profilo del concorso morale” (Cass. civ., Sez. VI – Lavoro, Ordinanza 13/03/2018, 6068; Cass. civ., Sez. VI-2, Ordinanza 13/09/2013, n. 21041; Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 06/12/2011, n. 26238).

Emissioni in atmosfera provenienti da autofficina meccanica: illeciti e sanzioni

Emissioni scarsamente rilevanti ai fini dell'inquinamento atmosferico

La disciplina delle emissioni in atmosfera di impianti ed attività, cui è riconducibile anche un'attività di un'autofficina meccanica, è contenuta nel Titolo I della Parte V del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. "Testo Unico Ambientale"), che, peraltro, all'articolo 280, rispettivamente alla lettera a) e alla lettera h), ha abrogato il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, recante l'attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali; e il D.P.R. 25 luglio 1991, recante le modifiche dell'atto di indirizzo e coordinamento in materia di emissioni poco significative e di attività a ridotto inquinamento atmosferico.

Quest'ultimo decreto abrogato presentava 2 Allegati, che contenevano, il primo, l'elenco delle attività ad inquinamento poco significativo (che già ricomprendeva l'attività in esame), il secondo l'elenco di quelle a ridotto inquinamento atmosferico.

A poco meno di tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 183/2017, che aveva già ampiamente modificato la parte quinta del d.lgs. n. 152/2006, è intervenuto il d.lgs. n. 102/2020, che ha apportato ulteriori e importanti novità, ed in particolare, per quello che qui rileva, alla disciplina delle emissioni cosiddette "scarsamente rilevanti ai fini dell'inquinamento atmosferico".

Alla luce del revisionato testo normativo, l'attività di autofficina meccanica non necessita dell'autorizzazione per quanto riguarda le emissioni in atmosfera, essendo inclusa tra quelle ad emissione scarsamente rilevante, ai sensi dell'articolo 272, comma 1, del T.U. Ambientale.

Tale disposizione, infatti, rubricata con il titolo "Impianti ed attività in deroga", al comma 1, stabilisce: «Non sono sottoposti ad autorizzazione di cui al presente titolo gli stabilimenti in cui sono presenti esclusivamente impianti e attività elencati nella parte I dell'Allegato IV alla parte quinta del

presente decreto. L'elenco si riferisce a impianti e ad attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico».

L'Allegato IV alla parte V del T.U. - Parte I - anch'esso modificato dagli stessi decreti correttivi sopra citati, contiene l'elenco degli impianti e delle attività con emissioni scarsamente rilevanti, nel quale, alla lettera k), è ricompresa, appunto, quella delle autorimesse e delle officine meccaniche di riparazioni veicoli, escluse quelle in cui si effettuano operazioni di verniciatura.

Alla luce del dettato normativo vigente, la **Corte di Cassazione, Sez. III, 31 luglio 2023, n. 33432**, ha enunciato il seguente principio di diritto: *«non ricorrono le condizioni per l'applicazione dell'articolo 279 del d.lgs. n. 152/2006, atteso che l'attività riscontrata (autofficina meccanica), rientrava tra quelle per le quali non è richiesta l'autorizzazione ex articolo 272, TU Ambientale, in quanto attività con emissioni scarsamente rilevanti».*

La depenalizzazione in materia di emissioni scarsamente rilevanti introdotta dal d.lgs. n. 102/2020

Il Decreto Legislativo 30 luglio 2020, n. 102, vigente dal 28 agosto 2020, all'articolo 1, lett. g), punto 2, ha apportato le seguenti modifiche all'articolo 279:

Al comma 3, primo periodo, le parole *«è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro»* sono sostituite dalle seguenti: *"è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro».*

Il testo revisionato dell'articolo 279, comma 3, viene quindi così riformulato: *«Chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269, comma 6, o ai sensi dell'articolo 272, comma 1, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro. È soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità' competente, chi non effettua una delle comunicazioni previste all'articolo 273-bis, comma 6 e comma 7, lettere c) e d)».*

In virtù di tale modifica normativa, se ed in quanto fosse previsto l'obbligo della comunicazione all'autorità competente – dalla normativa regionale - la sua inottemperanza assumerebbe non più rilievo penale, ma solo amministrativo, con l'applicazione della sanzione pecuniaria da 500 euro a 2,500 euro (PMR €. 830,00).

Nel caso, dunque, di un'officina meccanica, quale attività in deroga ai sensi dell'articolo 272, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, l'omessa comunicazione, laddove richiesta dalla disciplina regionale, è sanzionata amministrativamente ai sensi dell'articolo 279, comma 3, come novellato dal d.lgs. n. 102/2020.

Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti: la nuova disciplina sanzionatoria

Modifiche al codice penale, al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 introdotte dal decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105

È stata pubblicata in G.U. – Serie Generale 9 ottobre 2023, n. 236, la legge 9 ottobre 2023, n. 137, recante la conversione del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105.

Il decreto contiene disposizioni urgenti in materia di processo penale e civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione.

La legge è vigente dal 10 ottobre 2023.

Tra le novità più importanti, in particolare per gli operatori di polizia ambientale, quelle introdotte dall'articolo 6-ter, che stabilisce:

«1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio».

2. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 24, comma 1, dopo le parole: «di cui agli articoli 316-bis, 316-ter,» sono inserite le seguenti: «353, 353-bis,»;

b) all'articolo 25-octies.1:

1) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. In relazione alla commissione del delitto di cui all'articolo 512-bis del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote»;

2) al comma 3, le parole: «commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «commi 1, 2 e 2-bis»;

3) alla rubrica sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e trasferimento fraudolento di valori».

3. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) *all'articolo 240-bis, primo comma, le parole: «dagli articoli 452-quater, 452-octies, primo comma» sono sostituite dalle seguenti: «dagli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-sexies, 452-octies, primo comma, 452-quaterdecies»;*
- b) *all'articolo 452-bis, il secondo comma è sostituito dal seguente: «Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l'inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi»;*
- c) *all'articolo 452-quater, il secondo comma è sostituito dal seguente: «Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà».*

Il nuovo reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti introdotto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto-legge n. 105/2023

A far data dal 10 ottobre 2023, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, posto in essere da un comune cittadino privato, è sanzionato, ai sensi del revisionato articolo 255, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, non più con una sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro (in caso di rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa era aumentata fino al doppio), bensì penalmente:

«Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio».

Sanzioni penali, dunque, per gli abbandoni effettuati anche da un *quisque de populo*, al pari di quelli effettuati da un titolare d'impresa o responsabile di ente, per i quali la disciplina sanzionatoria continua a rinvenirsi nell'articolo 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, che stabilisce:

«Si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2, le seguenti pene:

- a) l'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) l'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

La modifica sostanziale e procedurale sulla nuova disciplina sanzionatoria penale in materia di abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti, introdotta dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto-legge n. 105/2023, che eleva a reato condotte di privati cittadini nulla di più che incivili, andrà di sicuro ad ingolfare ulteriormente le udienze penali.

Eventualità che potrà essere in parte scongiurata solo se le polizie giudiziarie, responsabilmente e legittimamente, applicheranno le procedure estintive di cui agli articoli 318-bis e successivi, del d.lgs. n. 152/2006.

Non è scontato, tuttavia, che la sopra citata procedura estintiva possa anche in questo caso sortire l'effetto sperato, atteso l'obbligo per il trasgressore di pagare, ai sensi dell'articolo 318-quater, una somma non irrisoria, pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita dall'articolo 255, comma 1, d.lgs. n. 152/2006:

- 1) €. 2.500,00 nel caso di rifiuti non pericolosi;
- 2) €. 5.000,00 nel caso di rifiuti pericolosi.

L'abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo continua a configurare un illecito amministrativo

Al fine di preservare il decoro urbano dei centri abitati e per limitare gli impatti negativi derivanti dalla dispersione incontrollata nell'ambiente di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali anche scontrini, fazzoletti di carta e

gomme da masticare, è vietato l'abbandono di tali rifiuti sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi (articolo 232-ter, comma 1, d.lgs. n. 152/2006).

È, altresì, vietato l'abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo sul suolo, nelle acque e negli scarichi (articolo 232-bis, comma 3, d.lgs. n. 152/2006). L'articolo 6-ter, decreto-legge n. 105/2023, ha lasciato, di fatto, invariato l'articolo 255, comma 1-bis, d.lgs. n. 152/2006, che contiene la disciplina sanzionatoria amministrativa per l'abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo. Esso, infatti, stabilisce:

«Chiunque viola il divieto di cui all'articolo 232-ter è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro trenta a euro centocinquanta. Se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo di cui all'articolo 232-bis, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio».

All'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, comprese, quindi, quelle di cui all'articolo 255, comma 1-bis, provvede la provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 261, comma 3, in relazione al divieto di cui all'articolo 226, comma 1, per le quali è competente il comune (articolo 262, comma 1, d.lgs. n. 152/2006).

Il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 15 febbraio 2017 (G.U. Serie Generale n. 54 del 06-03-2017), disciplina la destinazione e l'impiego dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate in caso di abbandono dei rifiuti di prodotti da fumo ed in caso di abbandono dei rifiuti di piccolissime dimensioni quali anche scontrini, fazzoletti di carta, gomme da masticare.

Ai sensi dell'articolo 263, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il 50% delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 255, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad un apposito Fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tali somme, in via prioritaria, sono impiegate per l'attuazione di campagne di informazione su scala nazionale nonché per le altre finalità di cui all'articolo 232-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il restante 50% dei proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 255, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è destinato ai comuni nel cui territorio sono state accertate le violazioni. Tali somme sono impiegate, in via prioritaria, per le attività di installazione nelle strade, nelle piazze, nelle aree a verde, nei parchi nonché nei luoghi di alta aggregazione sociale di appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo e, in via residuale e secondo le specifiche esigenze, per la pulizia di caditoie e di tombini facenti parte del sistema fognario, nonché per le campagne di informazione su scala locale.

Per la gestione delle entrate derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 255, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i comuni versano la quota da versare al bilancio dello Stato, con cadenza semestrale ed entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ciascun anno, nel capitolo n. 2592, articolo n. 28, trattenendo quella di cui al restante 50%, dando conto dell'osservanza del relativo vincolo di destinazione.

Al fine di monitorare le risorse destinate ad affluire al Fondo, il Ministero dell'Ambiente ha la facoltà di chiedere ai comuni chiarimenti ed informazioni in ordine alle attività svolte nel contrasto agli abbandoni dei rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo.

Il riutilizzo in situ delle acque meteoriche di dilavamento: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello della Regione Lazio

I quesiti di cui all'interpello ambientale

Con istanza di interpello, formulata ai sensi dell'articolo 3-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la Regione Lazio – Direzione Ambiente - ha chiesto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica chiarimenti in ordine al riutilizzo di acque reflue presso il medesimo stabilimento o consorzio industriale che le ha prodotte (c.d. riutilizzo *in situ* delle acque reflue).

In particolare, l'Amministrazione regionale riferisce che la Città metropolitana di Roma capitale e le Province sono destinatarie, nell'ambito delle procedure di rilascio dei titoli autorizzativi di loro competenza, di numerose istanze recanti «*progetti che contemplan il riutilizzo in situ di acque reflue depurate (in genere le acque meteoriche di dilavamento dei piazzali su cui insistono stoccaggi di rifiuti o lavorazioni di materiali che possono rilasciare sostanze inquinanti) per finalità inerenti il ciclo produttivo o la gestione dell'insediamento (in genere per mitigazione polveri, lavaggio ruote dei veicoli antincendio, innaffiamento barriera arborea, acque di processo)*».

La Regione Lazio riferisce altresì che, in assenza di norme nazionali o regionali che disciplinino il riutilizzo *in situ* delle acque reflue depurate, le suddette Amministrazioni richiedono la modifica dei progetti presentati per conformare la gestione delle acque depurate del sito a fattispecie disciplinate dalla normativa.

Di contro, i soggetti proponenti ritengono che l'assenza di una specifica normativa renderebbe il riutilizzo *in situ* un'attività libera, non sottoposta a specifici titoli abilitativi.

La medesima, pertanto, sottopone al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica due quesiti:

- 1) di chiarire se, in assenza di disposizioni normative nazionali, le istanze presentate dalle ditte che prevedono il riutilizzo *in situ* delle acque reflue depurate per finalità inerenti il ciclo produttivo o la

gestione dell'insediamento (mitigazione polveri, antincendio, innaffiamento barriera arborea, acque di processo o altro) possano essere accolte dagli enti autorizzatori ovvero se tale lacuna normativa in proposito equivalga ad un esplicito divieto;

- 2) qualora si ritenga che sussista la possibilità di consentire tale riutilizzo, di indicare quale sia la disciplina autorizzativa da applicare, ivi compresa la normativa di riferimento per la definizione dei requisiti di qualità delle acque reflue depurate ai fini del loro riutilizzo nel medesimo stabilimento che le ha prodotte nonché l'autorità competente preposta al rilascio della suddetta autorizzazione.

Riscontro del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Attualmente, la materia del riutilizzo delle acque reflue è disciplinata, limitatamente al riutilizzo a fini irrigui in agricoltura, dal Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 e dall'articolo 7 del D.L. 14 aprile 2023, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 giugno 2023, n. 68, nonché, per gli ulteriori usi, dal decreto ministeriale 12 giugno 2003, n. 185.

Mentre i primi due testi normativi non prevedono alcuna disposizione in materia di riutilizzo *in situ* delle acque reflue depurate, l'articolo 1, comma 3, decreto ministeriale n. 185/2003, espressamente esclude dal proprio ambito applicativo «*il riutilizzo di acque reflue presso il medesimo stabilimento o consorzio industriale che le ha prodotte*».

Con riferimento al **quesito n. 1)**, il Ministero interpellato evidenzia come l'assenza di norme tecniche per il riutilizzo *in situ* delle acque reflue, tuttavia, non determini, in via interpretativa, un divieto assoluto in assenza di una espressa disposizione normativa in tal senso. Per contro, nel *corpus* del d.lgs. n. 152/2006, recante “*Norme in materia ambientale*”, si rinvengono più disposizioni di carattere generale volte a promuovere il riutilizzo delle acque reflue (cfr. articolo 98, comma 1; articolo 101, comma 10; articolo 110, comma 4; articolo 155, comma 6).

Inoltre, vale osservare che il riutilizzo *in situ* costituisce un uso ulteriore rispetto a quelli irrigui in agricoltura disciplinati dal Regolamento (UE)

2020/741 e dall'articolo 7, decreto-legge n. 39/2023 che, pertanto, coerentemente con il loro oggetto, non si occupano di disciplinarlo.

Di contro, l'ordinamento nazionale, come già detto, nel disciplinare tali usi ulteriori, contempla una specifica disposizione in materia di riutilizzo *in situ* delle acque reflue, al fine di escluderne espressamente la sottoposizione alla disciplina in materia di riutilizzo di acque reflue.

Da quanto esposto, discende, dunque, unicamente che l'attività di riutilizzo di acque reflue presso il medesimo stabilimento o consorzio industriale che le ha prodotte non è sottoposta al titolo autorizzatorio necessario al fine del riutilizzo delle acque reflue. Per altro verso, nessun indizio letterale o sistematico depone a favore di un'interpretazione in base alla quale sia radicalmente inibito il riutilizzo *in situ* delle acque reflue.

Di conseguenza, il riutilizzo *in situ* di acque reflue, nella misura in cui non è oggetto di un esplicito divieto, né di una disposizione che ne condizioni l'esercizio all'ottenimento di una specifica autorizzazione al riutilizzo, deve essere considerata un'attività consentita, non sottoposta all'autorizzazione prevista dalle disposizioni nazionali e sovranazionali in materia di riutilizzo di acque reflue.

Il **quesito n. 2)**, affronta un ulteriore profilo, ovvero se il riutilizzo *in situ*, ove consentito, sia un'attività libera oppure se il suo esercizio sia condizionato a un qualche ulteriore regime autorizzativo, indicando i requisiti e le caratteristiche dell'eventuale disciplina autorizzativa applicabile.

In via generale, il Ministero interpellato osserva che, coerentemente con quanto si evince anche dalla normativa sovranazionale, ancorché non sottoposto al regime autorizzativo previsto per il riutilizzo delle acque reflue, non sembra possibile ritenere che il riutilizzo *in situ* delle acque reflue sia un'attività libera in senso assoluto. A seconda delle circostanze, infatti, il riutilizzo *in situ* comporta un necessario collegamento ad un'attività industriale "a monte" o una specifica destinazione "a valle" (es., scarico).

Nella misura in cui il riutilizzo *in situ* non è sottoposto al titolo autorizzativo previsto per le altre forme di riutilizzo, si è tenuti a ritenere che tale attività segue il regime giuridico della fattispecie su cui insiste.

Questo implica, sotto il profilo del regime amministrativo, che il gestore sia tenuto a munirsi del titolo abilitativo previsto per l'attività industriale "a monte" o per la destinazione "a valle", ma non anche dell'ulteriore e specifico titolo previsto in materia di riutilizzo delle acque reflue. Del pari, l'autorità competente all'accertamento del rispetto dei pertinenti requisiti deve essere individuata nell'autorità competente al rilascio del relativo titolo autorizzatorio o abilitativo. Similmente, per quanto riguarda il regime dei requisiti tecnico-sostanziali di qualità delle acque ai fini del loro riutilizzo *in situ*, si deve ritenere che essi siano da rinvenirsi nelle discipline settoriali di volta in volta applicabili.

Ciò posto, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha ritenuto opportuno soffermarsi sulle fattispecie che hanno originato i dubbi interpretativi oggetto del quesito.

L'interpellante, sebbene a titolo esemplificativo, fa infatti specifico riferimento all'utilizzo di «[...] **acque meteoriche di dilavamento dei piazzali** su cui insistono stoccaggi di rifiuti o lavorazioni di materiali che possono rilasciare sostanze inquinanti [...] per finalità inerenti al ciclo produttivo o la gestione dell'insediamento (in genere per mitigazione polveri, lavaggio ruote dei veicoli antincendio, inaffiamento barriera arborea, acque di processo)».

È noto che manca nell'ordinamento una specifica definizione della nozione di "acque meteoriche di dilavamento".

La giurisprudenza ha tentato di colmare tale lacuna statuendo che «*per acque meteoriche di dilavamento si intendono quelle originate da una precipitazione atmosferica che, non evaporate o assorbite dal suolo, esercitano un'azione di dilavamento della superficie sulla quale scorrono*» (ex multis, Corte di Cassazione, Sez. III, 24 febbraio 2021, n. 11128).

Ciò posto, come noto, l'articolo 113 d.lgs. n. 152/2006, fermo il divieto di scarico o immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee (comma 4), attribuisce alle regioni il potere di disciplinare e attuare «le

forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate» e «i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione» (comma 1), precisando che «le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del [...] decreto [legislativo 3 aprile 2006, n. 152]» (comma 2).

Nondimeno, nell'ambito di tale ultima fattispecie, le regioni sono chiamate a disciplinare «*i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici» (comma 3).*

Ne consegue che, con riguardo alla fattispecie descritta dall'interpellante, la disciplina applicabile è quella adottata in sede regionale in attuazione dell'articolo 113, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

In assenza di una disciplina regionale, il riutilizzo *in situ* delle acque meteoriche dilavanti non è soggetto ad alcun divieto assoluto, ancorché ontologicamente distinte dalle acque reflue. Infatti, l'articolo 1, comma 3, del decreto ministeriale n. 185/2003, vale solo ad escludere l'applicabilità delle norme tecniche dettate dal medesimo Regolamento al riutilizzo *in situ* di acque reflue.

Conclusioni

Tutto ciò premesso, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, **nota prot. 4 ottobre 2023, n. 158381**, ha fornito le seguenti risposte:

- a) l'attività di riutilizzo *in situ* delle acque reflue, come individuata e definita dall'articolo 1, comma 3, decreto ministeriale n. 185/2003, non è soggetta ad alcun divieto assoluto;
- b) il riutilizzo *in situ*, previo eventuale trattamento depurativo, è autorizzato nell'ambito del regime giuridico

- dell'impianto/stabilimento/installazione da cui originano le acque reflue;
- c) le acque di prima pioggia e di lavaggio sono soggette, ove esistente, alla disciplina regionale;
 - d) sono fatte salve eventuali disposizioni particolari concernenti gli impianti di stoccaggio rifiuti.

Formulari d'identificazione dei rifiuti: l'omessa indicazione del quantitativo trasportato integra la violazione dell'articolo 193, comma 1, d.lgs. n. 152/2006

Il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI)

È stato pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 126 del 31 maggio 2023, il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, 4 aprile 2023, n. 59, *“Regolamento recante Disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti e del registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti ai sensi dell'articolo 188 -bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

Il decreto è vigente dal 15 giugno 2023.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 188-bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, il Regolamento disciplina il sistema di tracciabilità dei rifiuti, che si compone delle procedure e degli adempimenti di cui agli articoli 189, 190 e 193 del medesimo decreto, integrati nel Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (cd. “RENTRI”), istituito ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Il RENTRI è gestito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 2016/679 ed utilizza la piattaforma telematica dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali interconnessa con la rete telematica delle camere di commercio.

Esso è articolato in:

- c) una sezione “Anagrafica”, comprensiva dei dati anagrafici degli operatori e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l'esercizio di attività inerenti alla gestione dei rifiuti. In tale sezione è inserita l'informativa sulla privacy volta ad ottenere il previsto consenso al trattamento dei dati di cui al regolamento (UE) 2016/679;
- d) una sezione “Tracciabilità”, comprensiva dei dati relativi agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dei dati afferenti ai percorsi rilevati dai sistemi di geolocalizzazione di cui all'articolo 16.

Il RENTRI è integrato con la piattaforma telematica dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali fornisce il necessario supporto tecnico operativo alla competente Direzione generale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per:

- d) la gestione dei rapporti con l'utenza, le associazioni di categoria e le associazioni dei produttori di software, compresa l'informazione e la comunicazione;
- e) gli aspetti operativi di funzionamento della piattaforma telematica per la tracciabilità;
- f) la predisposizione della documentazione tecnica relativa alle specifiche funzionali per la gestione ed evoluzione del RENTRI.

Le sezioni regionali presso le camere di commercio assicurano la gestione dei rapporti con gli utenti del RENTRI, anche in collaborazione con le associazioni di categoria, e l'organizzazione di adeguate attività di formazione ed informazione. Le sezioni regionali assicurano, altresì, la gestione delle procedure applicative relative all'iscrizione e alla verifica dei pagamenti, integrate nella piattaforma telematica dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

La copertura degli oneri derivanti dal funzionamento del RENTRI è assicurata mediante il pagamento a carico degli iscritti di un contributo annuale e di un diritto di segreteria, ai sensi dell'articolo 6, comma 3-quater, del decreto-legge n. 135/2018, convertito, nella misura e con le modalità indicate nell'allegato III.

Il contributo annuale e il diritto di segreteria sono versati da ciascun iscritto per ciascuna unità locale, come definita ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a).

Il contributo annuale per il primo anno è versato, unitamente al diritto di segreteria, al momento dell'iscrizione. Per gli anni successivi al primo, il contributo annuale è versato entro il 30 aprile di ciascun anno, come indicato nell'allegato III.

Quando sarà operativo il RENTRI?

Anche se il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 4 aprile 2023 n. 59, è vigente dal 15 giugno 2023, il RENTRI, tuttavia, sarà operativo non prima di dicembre 2024.

Dalla data di entrata in vigore del Regolamento, infatti, l'iscrizione al RENTRI è effettuata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), con le seguenti tempistiche:

- d) a decorrere dal diciottesimo mese (**15 dicembre 2024**) ed entro i sessanta giorni successivi, per enti o imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di cinquanta dipendenti, e per tutti gli altri soggetti diversi dai produttori iniziali, ivi inclusi i soggetti delegati;
- e) a decorrere dal ventiquattresimo mese (**15 giugno 2025**) ed entro i sessanta giorni successivi, per enti o imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi con più di dieci dipendenti;
- f) a decorrere dal trentesimo mese (**15 dicembre 2025**) ed entro i sessanta giorni successivi, per tutti i restanti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi.

La vigente disciplina dei formulari di identificazione dei rifiuti

La disciplina dei formulari di identificazione dei rifiuti è prevista dall'articolo 193, d.lgs. n. 152/2006, nel testo riformulato dall'articolo 1, comma 19, d.lgs. n. 116/2020.

Il trasporto dei rifiuti, eseguito da enti o imprese, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR), dal quale devono risultare i seguenti dati:

- Nome e indirizzo del produttore e del detentore;
- Origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- Impianto di destinazione;
- Data e percorso dell'istradamento;
- Nome e indirizzo del destinatario.

Con il decreto ministeriale 4 aprile 2023 n. 59 sono disciplinati il modello del formulario di identificazione del rifiuto e le modalità di numerazione, vidimazione, tenuta e trasmissione al Registro elettronico nazionale, con possibilità di scaricare dal medesimo Registro elettronico il formato

cartaceo. Possono essere adottati modelli di formulario per particolari tipologie di rifiuti ovvero per particolari forme di raccolta.

Nelle more che esso sia pienamente operativo, continuano ad applicarsi il Decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145, nonché le disposizioni relative alla numerazione e vidimazione 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.

Il formulario in formato cartaceo è redatto in quattro esemplari, compilati, datati e firmati dal produttore o detentore, sottoscritti altresì dal trasportatore; una copia deve rimanere presso il produttore o il detentore, le altre tre, sottoscritte e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al produttore o al detentore.

La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore.

Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni.

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

L'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative per le violazioni in materia di rifiuti

Ai sensi dell'articolo 262, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del citato decreto (quindi, anche per le violazioni amministrative per il trasporto di rifiuti non pericolosi senza il formulario o senza i documenti sostitutivi ivi previsti, ovvero riportando nello stesso dati incompleti o inesatti), provvede la provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 261, comma 3, in relazione al divieto di cui all'articolo 226, comma 1, per le quali è competente il comune.

L'ufficio territorialmente competente ad irrogare la sanzione amministrativa per violazione dell'articolo 193, comma 1, d.lgs. n. 152/2006: l'orientamento della Corte di Cassazione

Un'azienda agricola e il suo legale rappresentante ricorrevano dinanzi al Tribunale di Treviso avverso un'ordinanza ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria, adottata dall'amministrazione provinciale per omessa indicazione nel formulario di identificazione del rifiuto (FIR) della quantità di rifiuti trasportata. Contestata è la violazione dell'articolo 193, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

Il ricorso è rigettato in primo e in secondo grado.
Il caso approda, quindi, in Corte di Cassazione.

Con il primo motivo, i ricorrenti denunciano l'incompetenza della Provincia di Treviso (in luogo di quella di Pordenone), ai sensi dell'articolo 17, comma 5, legge n. 689/1981 («*Ufficio territorialmente competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione*»), poiché la violazione è stata commessa a Maniago, in provincia di Pordenone, luogo d'inizio del trasporto, ancorché sia stata contestata a Farra di Soligo, in provincia di Treviso.

Si deduce violazione degli articoli 5, 13 e 17 l. 689/1981; 193 e 298 d.lgs. 152/2006; 21 d.p.r. 633/1973; 57 c.p.p.

Il motivo non è ritenuto fondato, come peraltro anche tutti gli altri proposti. In particolare, la **Corte di Cassazione, Civile, Sez. II, Ordinanza 10 agosto 2023, n. 24391**, evidenzia:

«Territorialmente competente è un ufficio della pubblica amministrazione di un luogo in cui è stata commessa la violazione. A sua volta, un luogo di commissione della violazione è il luogo nel quale l'infrazione è stata accertata. In altri termini, il luogo di accertamento dell'infrazione ne rappresenta ipso facto il luogo di commissione.

Nel caso di infrazioni durevoli nel tempo e/o ambulatorie nello spazio, come nel caso di specie, è sufficiente a radicare la competenza che almeno una frazione temporale e/o almeno una porzione spaziale sia occorsa nel luogo dell'accertamento.

Sul punto la giurisprudenza è costante: per una pronuncia tra le altre molto chiara si veda Cass. 3756/2001, ove anche la precisazione, sulla scorta di altre pronunce, che tale criterio (luogo della commissione corrisponde a luogo dell'accertamento) presuppone (ovviamente) che l'organo accertatore sia competente territorialmente (rispetto al luogo concreto dell'accertamento) e funzionalmente (rispetto alla materia su cui cade la contestazione)».

Le imprese possono conferire rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione al centro comunale di raccolta?

Soggetti abilitati ad accedere al centro comunale di raccolta

I centri di raccolta comunali o intercomunali, come disciplinati dal dm 8 aprile 2008, sono costituiti da aree presidiate ed allestite, ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani, elencati nell'allegato I, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

La condizione essenziale, perché (anche) le imprese possano accedere ai centri comunali di raccolta è che le stesse vi conferiscano, esclusivamente, rifiuti urbani.

Sono abilitati al conferimento dei rifiuti presso i centri di raccolta, i seguenti soggetti (articolo 1, dm 8 aprile 2008):

- Utenze domestiche e non domestiche, produttrici di rifiuti urbani, assoggettate al regime tariffario per il servizio di gestione integrata;
- Altri soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche (ad esempio, i distributori al dettaglio di apparecchiature elettriche ed elettroniche, di cui all'articolo 4, comma 1, lett. i) del d.lgs. n. 49/2014).

Rifiuti da costruzione e demolizione prodotti dalle imprese edili

L'articolo 184, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, modificato dall'articolo 1, comma 10, lettera b), d.lgs. n. 116/2020, ricomprende alla lettera b), tra i rifiuti speciali, quelli prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis.

Rifiuti prodotti dalle attività produttive: le novità introdotte dal decreto cd. “Economia circolare”

L'articolo 183, comma 1, lettera b-ter, punto 2, d.lgs. n. 152/2006 (introdotto dall'articolo 1, comma 9, d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, cd. “Economia circolare”), definisce urbani (tra quelli prodotti da utenze non domestiche), i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, indicati nell'allegato L-*quater* prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies*.

Orbene, un rifiuto prodotto da un'impresa, per potersi definire urbano, è necessario che soddisfi due condizioni: che sia contenuto nell'elenco di cui all'allegato L-*quater* e che sia, inoltre, prodotto da una delle ventinove attività, ricomprese nell'elenco di cui all'allegato L-*quinquies*.

Se già una delle due condizioni non è soddisfatta, il rifiuto dovrà definirsi speciale, ai sensi dell'articolo 184, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Esclusione dal campo dei rifiuti urbani dei rifiuti da costruzione e demolizione: le novità introdotte dal decreto legislativo n. 213/2022

L'articolo 183, comma 1, lett. b-sexies, d.lgs. n. 152/2006, nel testo revisionato dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 213 (vigente dal 16 giugno 2023), esclude dal campo dei rifiuti urbani: 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 e i rifiuti da costruzione e demolizione **prodotti nell'ambito di attività di impresa** (queste ultime parole, evidenziate in grassetto, sono state aggiunte dal citato decreto n. 213/2022).

Illeciti e sanzioni

Le imprese edili, quali soggetti produttori di rifiuti speciali (rifiuti prodotti dalle attività di costruzioni e demolizione), non possono accedere al centro comunale di raccolta.

Allorquando un'utenza non domestica conferisca rifiuti speciali al servizio di igiene pubblica, si configura – *in primis*: in capo allo stesso gestore del

centro comunale di raccolta – un’illecita gestione di rifiuti, sanzionata dall’articolo 256, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006:

- a) con la pena dell’arresto da tre mesi a un anno o con l’ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se si tratta di rifiuti non pericolosi:
- b) con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se si tratta di rifiuti pericolosi.

Dotare il cane del collare antiabbaiato configura il reato di detenzione di animali in condizioni di incompatibilità con la loro natura e produttive di gravi sofferenze

L'articolo 727, comma 2, codice penale, punisce chi detiene animali in condizioni di incompatibilità con la loro natura e produttive di gravi sofferenze, con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da €. 1.000 a €. 10.000.

Nel caso che si propone in esame, il Tribunale di Treviso condannava l'imputato alla pena di €. 3.000 di ammenda per il reato di cui all'articolo 727 c.p., poiché ad un controllo di polizia giudiziaria, il cane di sua proprietà portava un collare antiabbaiato (c.d. "no bark"), provvisto di due pioli di metallo a contatto diretto con il collo, i quali emettevano scosse elettriche ad ogni vibrazione delle corde vocali, con conseguente dolore, così di fatto impedendo al cane di abbaiare.

Rilevandosi il codice impresso sul collare (sottoposto poi a sequestro), veniva acquisito il relativo manuale d'uso, che confermava la particolare funzionalità.

L'imputato proponeva, quindi, ricorso per cassazione, deducendo, con due motivi, il vizio di motivazione, anche per travisamento della prova, e la violazione della legge incriminatrice.

In particolare, il ricorrente lamentava che la sentenza si fondasse su una prova inesistente - o comunque travisata - essendosi ritenuto che il collare apposto al cane dell'imputato fosse un collare c.d. "no bark", piuttosto che un collare da allenamento. L'errore, nella prospettiva difensiva, era stato provocato dal fatto che il collare in sequestro, recasse un codice riconducibile alla seconda tipologia di collari e non alla prima. Ne risultava, quindi, scardinata la tenuta logica della sentenza, che aveva ravvisato la penale responsabilità ritenendo che, al momento del controllo, l'animale portasse un collare "no bark", automaticamente produttivo di scosse elettriche all'abbaiare dell'animale e, dunque, incompatibile con la sua natura e produttivo di gravi sofferenze.

La **Corte di cassazione, Sez. III, 28 agosto 2023, n. 35847**, conferma la chiara sussistenza della contestata contravvenzione (in termini, cfr., ad es., Sez. 3, n. 3290; del 3 ottobre 2017, dep. 2018, n. m.; per un'interpretazione più rigorosa, che ha ravvisato addirittura la sussistenza del delitto di cui all'articolo 544 ter c.p., cfr. Sez. 3, n. 15061 del 24 gennaio 2007, Sarto, Rv. 236335).

Peraltro, il ricorrente non aveva contestato tale interpretazione - condivisa ampiamente dal collegio – ma, deducendo il vizio di travisamento della prova, aveva sostenuto che non si trattasse di un collare antiabbaio, bensì di un collare da addestramento, suscettibile di provocare scosse elettriche (e quindi dolore all'animale) nel solo caso di utilizzo attraverso un apposito comando azionato a distanza. Sicché, per ritenere l'integrazione del reato, sarebbe occorso dimostrare il concreto utilizzo dell'apparecchio in modalità produttiva di scossa elettrica con conseguente produzione delle gravi sofferenze inflitte all'animale (cfr., da ultimo, Sez. 3, n. 10758 dell'11 febbraio 2021, Spaccapeli, Rv. 281328).

La doglianza, tuttavia, si poggiava su un'eccezione di travisamento della prova - e di conseguente manifesta illogicità della motivazione - che si risolve in una contestazione della ricostruzione del fatto inammissibile in sede di cassazione.

Alla declaratoria di inammissibilità del ricorso, tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale 13 giugno 2000, n. 186 e rilevato nella presente fattispecie la mancanza di elementi per ritenere che la parte avesse proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità, è conseguito, a norma dell'art. 616 c.p.p., oltre all'onere del pagamento delle spese del procedimento anche quello del versamento in favore della Cassa delle Ammende della somma equitativamente fissata in €. 3.000,00.

La mancanza del certificato prevenzione incendi legittima la revoca dell'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) per l'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi

L'autorizzazione unica ambientale: principi generali

L'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) è adottata dall'Autorità competente e rilasciata dallo Sportello Unico delle Attività produttive (S.U.A.P.), secondo le procedure di cui all'articolo 4 del d.P.R. n. 59/2013, comprensivo di tutti i contributi dei soggetti competenti in materia ambientale per i singoli endoprocedimenti attivati.

Essa costituisce un unico provvedimento, che sostituisce e comprende fino a sette diversi titoli abilitativi in materia ambientale che, in precedenza, l'impresa doveva richiedere separatamente ad enti diversi, in virtù delle specifiche normative ambientali.

La normativa regolamentare di cui al d.p.r. n. 59/2013 attua i criteri contenuti nell'articolo 23 del decreto-legge n. 5/2012 (cd. "Semplifica Italia"), convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), i quali prevedono che:

- 4) l'autorizzazione unica ambientale sostituisca ogni atto di comunicazione, notifica ed autorizzazione previsto dalla legislazione in materia ambientale;
- 5) l'autorizzazione venga rilasciata da un unico ente;
- 6) il procedimento autorizzatorio sia improntato al principio della proporzionalità degli adempimenti amministrativi, tutelando al contempo gli interessi pubblici coinvolti, tra i quali rientra l'ambiente.

L'A.U.A. sostituisce i seguenti titoli abilitativi:

- 7) l'autorizzazione agli scarichi idrici;
- 8) la comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006 per l'uso agronomico di effluenti di allevamento, acque di vegetazione dei frantoi oleari ed acque reflue provenienti dalle aziende indicate dall'articolo 112 del d.lgs. n. 152/2006;
- 9) l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- 10) l'autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del d.lgs. n. 152/2006;

- 11) l'autorizzazione all'uso agricolo dei fanghi di depurazione;
- 12) le comunicazioni e le autorizzazioni per l'autosmaltimento e l'uso agevolato dei rifiuti.

Sono esclusi dall'A.U.A.:

- 6) gli impianti soggetti ad AIA;
- 7) i progetti sottoposti a VIA (articolo 26 del d.lgs. n. 152/2006);
- 8) le procedure ordinarie per i rifiuti (articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006);
- 9) gli impianti FER (produttori di energia da fonti rinnovabili);
- 10) gli impianti asserviti alle attività di bonifica/messa in sicurezza di emergenza.

Sono inoltre esclusi dall'A.U.A. gli impianti di depurazione di acque reflue urbane e quelli tecnicamente connessi, in quanto destinati allo svolgimento di attività di pubblico servizio.

Lo Sportello Unico Attività Produttive (S.U.A.P.) rappresenta l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, in guisa tale da fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento, ai sensi del d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160.

In particolare, sulla base di quanto previsto dal Regolamento, il S.U.A.P. deve:

- 5) ricevere dal gestore/richiedente e trasmettere immediatamente, in modalità telematica, alla Provincia e ai soggetti competenti in materia ambientale, tutte le istanze e le comunicazioni al fine di garantire il rispetto delle tempistiche previste;
- 6) verificare la correttezza formale della documentazione ricevuta;
- 7) indire e convocare la Conferenza dei servizi di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, unicamente nei casi in cui, oltre al rilascio dell'A.U.A., siano richiesti ulteriori atti di assenso o autorizzazioni;
- 8) rilasciare al gestore il titolo autorizzatorio finale inclusivo dell'AUA ovvero, nei casi previsti dall'art. 4 comma 7 del d.P.R. 59/2013, il provvedimento di A.U.A. adottato dalla Provincia.

In definitiva, sebbene il procedimento di autorizzazione unica ambientale sia improntato, per motivi di speditezza, sul modello procedimentale della conferenza di servizi, nondimeno ha propria specificità e struttura, nonché termini propri, poiché l'A.U.A. costituisce il provvedimento finale di un procedimento, nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive.

L'A.U.A. non costituisce, quindi, la mera "sommatoria" dei provvedimenti di competenza degli enti chiamati a partecipare alla Conferenza di servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica che consente la costruzione e la gestione dell'impianto alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni imposte dall'autorizzazione medesima. In sostanza, le determinazioni delle amministrazioni coinvolte vengono "assorbite" nel provvedimento conclusivo, con la conseguenza che l'efficacia delle prime non può che soggiacere al regime previsto per il secondo, non potendovi essere una pluralità di termini di efficacia, suscettibile di ledere il principio di certezza delle situazioni giuridiche, in contrasto con la ratio di semplificazione e concentrazione sottesa all'individuazione dello specifico modulo procedimentale rappresentato dalla Conferenza dei servizi ed alla unicità del provvedimento conclusivo (Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2020, n. 2733).

La certificazione in ordine al rispetto della normativa sulla prevenzione incendi con riferimento ai quantitativi ed alla tipologia dei rifiuti stoccati

Il caso scrutinato dal **TAR Campania (NA) Sez. V, 11 ottobre 2023, n. 5549**, trae origine da un'istanza presentata dalla società ricorrente che esercita un'attività di recupero e messa in riserva di rifiuti non pericolosi, con prima lavorazione di scarti tessili, finalizzata al conseguimento di una modifica sostanziale dell'A.U.A., essendo stato previsto un ampliamento non solo delle tipologie di rifiuti da trattare, ma anche della loro quantità, con un incremento dell'originario quantitativo autorizzato.

Tale modifica imponeva alla società ricorrente di sottoporre il progetto del nuovo impianto alla preventiva valutazione del competente Comando dei

Vigili del fuoco, atteso che, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 1° agosto 2011 n. 151, tale obbligo ha riguardato tutte le attività che, al pari di quella progettata dalla ricorrente, siano contemplate alle categorie A, B e C dell'allegato I, d.lgs. cit. (T.A.R. Abruzzo - Pescara, 22/11/2018, n. 348).

Il certificato prevenzione incendi costituisce l'atto finale del procedimento amministrativo di prevenzione, rilasciato dal competente Comando provinciale dei VV.FF., previo esame della sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio nei locali, per le attività individuate nelle specifiche categorie e l'Amministrazione comunale è investita del potere di sorveglianza sulla regolarità della attività commerciali e produttive svolte sul territorio comunale debitamente autorizzate, nel rispetto delle norme di sicurezza, tra cui quelle in materia di prevenzioni incendi.

Pertanto, la predetta certificazione rileva non come dato meramente formale, ma produce effetti giuridici e assume rilevanza per la sicurezza del locale nel quale si svolge l'attività.

Il comune, come condivisibilmente evidenziato dal Tribunale amministrativo partenopeo, sebbene non possa accertare i presupposti per il mancato rilascio del certificato di prevenzione incendi, è tenuto comunque ad accertarne quantomeno il possesso, in mancanza del quale deve essere riconosciuta alla stessa Amministrazione la possibilità di intervenire sull'efficacia del predetto provvedimento autorizzatorio al venir meno di uno dei presupposti del rilascio, stante la priorità dell'interesse di pubblica sicurezza sotteso alla sua perdurante vigenza in costanza dell'esercizio dell'attività e la necessità del suo rinnovo prima della scadenza e non successivamente.

In tale ottica, alcun dubbio può sorgere in ordine alla legittimità della disposta revoca dell'A.U.A., e quindi del disposto divieto ad intraprendere l'attività di recupero dei rifiuti oggetto della presentata istanza di modifica sostanziale dell'originaria autorizzazione.

Estinzione del reato di deposito incontrollato di rifiuti ai sensi della Parte VI-bis del Testo Unico dell'Ambiente: l'omessa indicazione all'indagato delle prescrizioni non è causa di improcedibilità dell'azione penale

La procedura estintiva di cui all'articolo 318-septies del d.lgs. n. 152/2006, per cui *“la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-quater, comma 2”*, consente, con modalità analoghe a quelle stabilite dalle disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758), di pervenire alla definizione delle contravvenzioni sanzionate dal d.lgs. n. 152/06 (artt. 318-bis — 318-octies).

Essa si pone, sostanzialmente, come un'alternativa all'oblazione ex articolo 162-bis cod. pen., più vantaggiosa, almeno per quanto riguarda gli importi da versare.

Il sistema delle prescrizioni, rispetto alle norme gemelle del d.lgs. n. 758/94, presenta, inoltre, nell'articolo 318-ter, alcuni adattamenti, evidentemente giustificati dalla particolarità della materia, attribuendo il potere di impartire prescrizioni non soltanto all'organo di vigilanza, ma anche alla polizia giudiziaria e stabilendo che la prescrizione sia «asseverata tecnicamente» dall'ente specializzato competente nella materia trattata.

Secondo la **Corte di Cassazione, Sez. 3, 16 ottobre 2023, n. 41889**, è senz'altro applicabile anche alla materiale ambientale, stante la identità sia della ratio che del relativo schema procedimentale, con riferimento alla normativa antinfortunistica, il principio secondo cui *“l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale, non potendo la formale assenza della procedura estintiva condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione, tenuto conto che l'imputato può*

comunque richiedere di essere ammesso all'oblazione, sia in sede amministrativa, sia successivamente in sede giudiziaria e nella stessa misura agevolata” (cfr. sul punto Sez. 3, n. 7678 del 13/01/2017, Rv. 269140 e Sez. 3, n. 20562 del 21/04/2015, Rv. 263751).

Invero, gli articoli 318-ter e ss. d.lgs. n. 152/2006, non stabiliscono affatto che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria debbano obbligatoriamente impartire una prescrizione per consentire al contravventore l'estinzione del reato, sia perché non vi è alcunché da regolarizzare, sia perché la regolarizzazione è già avvenuta e congrua, con la conseguenza che l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale.

Nel caso di specie, peraltro, il ricorrente non aveva fornito adeguata prova del requisito fondamentale, ai fini dell'operatività del meccanismo delineato dagli art. 318-bis e ss., d.lgs. n. 152/2006, ovvero del fatto che le contravvenzioni di cui all'articolo 256, comma 1 e 2, d.lgs. n. 152/2006, per le quali si procedeva (illecita gestione e deposito incontrollato di rifiuti), non avessero cagionato un danno o un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Sul punto, il giudice *a quo* (Corte di appello di Lecce, Sezione distaccata di Taranto) aveva escluso che il pericolo per l'ambiente, cagionato dalle condotte di gestione illecita e di abbandono incontrollato di rifiuti fosse qualificabile in termini di lieve entità, essendo stata accertata la presenza di batterie esauste e in parte deteriorate, oltre che di molte chiazze di olio minerale percolato (rifiuti pericolosi). Il che non aveva consentito evidentemente di ritenere ravvisabile il presupposto dell'operatività dell'istituto invocato dalla difesa, avendo chiarito in tal senso la Corte di cassazione (cfr. Sez. 3, n. 25528 del 11/12/2020, dep. 2021, Rv. 281733) che, *“in tema di reati ambientali, il danno previsto dall'art. 318-bis del d.lgs. n. 152/2006, ostativo all'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale, non si identifica con il "danno ambientale" di cui all'art. 300 del medesimo decreto, che ha natura ben più ampia e consistente, potendo invece il danno ex articolo 318-bis avere dimensioni e consistenza minori e riguardare, oltre le risorse naturali, anche quelle urbanistiche o paesaggistiche protette”*.

La rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati sulle strade: gli obblighi dell'ente proprietario della strada e del concessionario

Le norme che disciplinano la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati sulle strade, sono sostanzialmente due:

- Articolo 14, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (“Codice della Strada”):

«1. Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi Per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta

3. Per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito».

- Articolo 192, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (“Codice dell’Ambiente”):

«1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2, è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Secondo la recente sentenza del **TAR Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, Sez. I, 6 ottobre 2023, n. 303**, *«incombe su ANAS spa il dovere istituzionale di manutenzione, custodia e vigilanza dei propri tratti stradali e*

relative pertinenze; il venir meno a dette incombenze è imputabile alla stessa a titolo di colpa per condotta omissiva, ex articolo 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr., tra le altre, Cons. Stato, II, n. 3967 del 2019, con specifico riferimento anche all'art. 14 del d.lgs. n. 285 del 1992, TAR Calabria-Reggio Calabria, n. 809 del 2015, n. 564 del 2013, TAR Emilia-Romagna, II, n. 513 del 2012)».

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale di Archi forniva indicazioni sufficientemente circostanziate sulla rimozione e lo smaltimento dei rifiuti, tenuto conto che detti compiti spettavano alla predetta società, trattandosi delle piazzole di sosta ubicate lungo la S.S. 652 Fondovalle Sangro, rientranti a pieno titolo nella sfera di competenza della ricorrente.

L'Anas S.p.a. è, infatti, senz'altro titolare di un diritto personale di godimento sulla strada dove sono stati abbandonati i rifiuti, siccome concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e delle autostrade di proprietà dello Stato, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 143/1994, per cui «1. L'Ente provvede a: a) gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria».

Tali doverosi compiti si estendono, altresì, alle pertinenze stradali ai sensi dell'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 («Le pertinenze stradali sono regolate dalle presenti norme e da quelle del regolamento e si distinguono in pertinenze di esercizio e pertinenze di servizio»), tra cui rientrano, come pertinenze di esercizio, anche le aree sottostanti i viadotti stradali.

Quanto al rapporto tra le due disposizioni - l'articolo 14 del Codice della Strada e l'articolo 192 del Codice dell'Ambiente - come già evidenziato da pregressa giurisprudenza (*ex multis*: Consiglio di Stato, Sez. II, 5 ottobre 2021, n. 6641), esso non è di alterità e di reciproca esclusione, ma di integrazione, nel senso che, gravando sull'ente proprietario o concessionario un obbligo legale di buona manutenzione del tratto stradale, la violazione di tale obbligo è idonea a connotare in termini di colpa (specifica) la condotta, configurandosi così l'elemento soggettivo

della fattispecie di responsabilità prevista dall'articolo 192, comma 3, d.lgs. 152/2006.

Così interpretate, le norme sopra richiamate permettono di realizzare la tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, garantendo al contempo l'imputabilità a titolo di colpa, dello stato di degrado e incuria dei luoghi interessati.

L'inosservanza dell'ordinanza sindacale di ripristino

La rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati sulle strade deve essere ordinata dal Sindaco all'ente proprietario della strada o al concessionario, ai sensi dell'articolo 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006. L'inosservanza di tale ordinanza, nel termine stabilito, da parte dell'ente proprietario della strada o del soggetto concessionario, oltre alla procedura di esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate, produce effetti, che inevitabilmente si riflettono anche sulla sfera giuridica penale.

L'articolo 255 comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, punisce «*chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all' articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, con la pena dell'arresto fino ad un anno*».

Il trasporto illecito dei rifiuti provenienti dalla manutenzione del verde: si rende necessario (anche) il sequestro del veicolo per omessa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali?

Il caso esaminato dalla **Corte di cassazione, Sez. III, 29 novembre 2023, n. 47700**, muove da una richiesta di riesame nei confronti di un decreto del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Arezzo, con il quale era stato disposto il sequestro preventivo di un autoveicolo, in relazione al reato di cui all'articolo 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, conseguente al trasporto illecito di rifiuti speciali non pericolosi, costituiti da sfalci e potature provenienti dalla manutenzione di aree verdi pubbliche e private, indebitamente qualificati come "cippato", in assenza dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali di cui all'articolo 212, comma 5, d.lgs. n. 152/2006.

Tale sequestro veniva, di fatto, annullato nella parte relativa al vincolo apposto sull'autoveicolo.

Il Tribunale del riesame aveva escluso che vi fossero ragioni per anticipare l'effetto ablatorio della confisca del mezzo utilizzato per il trasporto illecito dei rifiuti, prevista dall'articolo 279 d.lgs. n. 152 del 2006, ritenendo non esservi elementi per ritenere che l'indagato, nelle more del giudizio, potesse disfarsi di tale bene, e affermando anche che il sequestro del mezzo fosse esorbitante rispetto alle finalità impeditive perseguite dalla apposizione del vincolo.

Lo stesso aveva pure affermato che *"a fronte di undici trasporti effettuati nel periodo di un mese, non fosse dato affermare che l'imprenditore indagato, nel periodo in questione, avesse svolto in maniera preponderante i trasporti illeciti, e non avesse invece condotto in maniera preponderante l'ordinaria attività lecita dell'impresa. Non emergeva che, nell'ambito dell'attività di impresa, il bene fosse utilizzato, in maniera preponderante, per la consumazione dei reati per cui si procedeva"*.

Dopo aver ribadito la sussistenza degli indizi del reato di trasporto illecito rifiuti, ritenendo non applicabile nel caso in esame la disciplina derogatoria di cui all'articolo 185 d.lgs. n. 152/2006, il Tribunale aveva escluso la

sussistenza del pericolo di dispersione del veicolo sottoposto a sequestro, per non esservi elementi riguardo alla volontà del proprietario di disfarsene o trasferirlo, rendendo così più difficile l'esecuzione della confisca.

E aveva escluso, altresì, le ragioni per mantenerne il sequestro a fini impeditivi, ossia per scongiurare la reiterazione di condotte dello stesso genere, stante l'assenza di elementi dimostrativi di tale pericolo di reiterazione, cioè dell'esecuzione di nuovi trasporti illeciti di rifiuti mediante il medesimo mezzo.

La **Corte di cassazione, Sez. III, 29 novembre 2023, n. 47700**, ritendendo sostanzialmente fondato il ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Arezzo, ha annullato l'ordinanza impugnata, con rinvio per nuovo esame al Tribunale di Arezzo.

Quest'ultimo dovrà, quindi, riesaminare la richiesta di riesame e rivalutare la sussistenza dei presupposti per il mantenimento del sequestro del veicolo, attenendosi al principio di diritto enunciato dagli stessi giudici della Suprema Corte, secondo cui:

«L'indagine prognostica in ordine alla sussistenza del pericolo dell'agevolazione della commissione di altri reati deve essere compiuta tenendo conto del quadro indiziario e valutando la possibilità di condotte reiterative, alla stregua di un'analisi accurata della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità realizzati ve della condotta, della personalità del soggetto che le ha poste in essere e del contesto socio-ambientale, indipendentemente dall'accertamento di specifiche occasioni di ripetizione delle condotte.

Il possibile utilizzo anche per fini leciti dei mezzi utilizzati per commettere un reato non ne esclude la sequestrabilità, in quanto tale eventuale utilizzo non esclude l'utilizzo anche per la ripetizione di condotte dello stesso genere di quelle contestate».

La circostanza che mediante il veicolo utilizzato per eseguire i trasporti illeciti siano stati eseguiti anche trasporti leciti non ne esclude la strumentalità alla possibile realizzazione di altri trasporti illeciti e, dunque, l'utilizzo per la commissione e l'agevolazione di altri reati.

Sicché il riferimento al possibile utilizzo "anche" lecito del medesimo bene risulta improprio e contrario alla *ratio* della disposizione, che contempla la

possibilità di disporre il sequestro preventivo impeditivo, posto che dal possibile utilizzo di un bene, anche per finalità lecite, non può, sul piano logico, escludersi che per ciò solo esso possa essere utilizzato anche per scopi illeciti.

La natura giuridica degli sfalci e delle potature: rifiuto o non rifiuto?

L'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, come riformulato a seguito del decreto legislativo n.205 del 2010, nel recepire l'analoga previsione contenuta nell'articolo 2 della direttiva quadro 2008/98/CE - escludeva dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti: *“paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”*.

Tale previsione è stata sostituita dapprima dall'articolo 41, comma 1, della legge 28 luglio 2016, n. 154 e, successivamente, dall' articolo 20, comma 1, L. 3 maggio 2019, n. 37, prevedendo, a seguito della seconda modifica indicata, una esclusione dal campo di applicazione della disciplina in materia di rifiuti per : *“f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, 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”*.

La disposizione è stata oggetto di contestazione in sede comunitaria, imponendo una ulteriore modifica, disposta con l'articolo 1, comma 13, lett. a), del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116.

L'attuale formulazione dell'articolo 185, comma 1, lettera f), pertanto, prevede che sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina in materia di rifiuti: *“... la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le*

potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, 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 lo stesso d.lgs. n.116/2020 sono state integrate le definizioni di rifiuto urbano, inserendo, all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 5, “*i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati”.*

Ciò premesso, al fine di comprendere il rispettivo ambito di applicazione delle disposizioni citate, anche in relazione con l'articolo 184-bis, in materia di sottoprodotti, occorre preliminarmente precisare che l'articolo 184, comma 5, conformemente a quanto disposto dall'articolo 7 della direttiva 2008/98, prevede che 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.

Pertanto, con riferimento all'ambito di applicazione dell'articolo 185, comma 1, lettera f), ai sensi della disciplina oggi vigente, sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa in materia di rifiuti unicamente “*... la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, 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”.*

Alla luce della norma, quindi, non costituiscono rifiuti soltanto quelli che derivano da buone pratiche colturali, costituiti da paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso, sempreché siano riutilizzati in agricoltura e in silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi. La norma precisa, quindi, che l'impiego dei materiali deve avvenire in processi

che non arrecano danno all'ambiente o mettono in pericolo la salute umana.

È bene rammentare, infatti, che l'articolo 185 del d.lgs. n. 152/2006, nell'elencare i materiali non considerati rifiuti per la sussistenza delle specifiche condizioni sottese all'espletamento di buone pratiche, è finalizzato ad assicurare la massima tutela ambientale e sanitaria.

Il superamento dei limiti tabellari di scarico delle acque reflue provenienti da attività casearie: la disciplina autorizzatoria e sanzionatoria

L'assimilazione delle acque reflue industriali alle acque reflue domestiche ai sensi del d.P.R. n. 227/2011

il decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 2011, n. 227, recante il *Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese*, all'articolo 2, comma 1, stabilisce:

«Fermo restando quanto previsto dall'articolo 101 e dall'Allegato 5 alla Parte Terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono assimilate alle acque reflue domestiche:

- a) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'Allegato A;
- b) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;
- c) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A, con le limitazioni indicate nella stessa tabella».

La disposizione si applica, però, solo in assenza di disciplina regionale; dunque, in via residuale, in mancanza di una specifica e diversa disciplina regionale.

Tra le attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A, rientrano le «piccole aziende agroalimentari appartenenti ai settori lattiero-caseario, vitivinicolo e ortofrutticolo, che producano quantitativi di acque reflue non superiori a 4.000 m³/anno e quantitativi di azoto, contenuti in dette acque a monte della fase di stoccaggio, non superiori a 1.000 kg/anno».

L'assimilazione dei reflui industriali provenienti dagli impianti in questione è subordinata al rispetto dei parametri indicati dall'Allegato 5 alla Parte Terza del d.lgs. n. 152 del 2006 (articolo 2, comma 1, d.P.R. n. 227 del 2011; articolo 101, commi 1 e 2, d.lgs. n. 152 del 2006).

In generale, il d.P.R. n. 227 del 2011 si applica esclusivamente alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive del 18 aprile 2005, e cioè alla categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (complessivamente definita PMI) che è costituita da imprese che: a) hanno meno di 250 occupati, e b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.

Le acque reflue provenienti da attività casearie possono essere assimilate alle acque reflue domestiche ai sensi del d.P.R. n. 227/2011?

Non è sufficiente allegare la provenienza dello scarico da una piccola azienda agroalimentare appartenente al settore lattiero-caseario che produce un quantitativo di acque reflue non superiore a 4000 mc/l'anno.

È, altresì, necessario dare prova che l'impresa sia qualificabile come PMI (rientrante nell'ambito di applicazione del d.P.R. n. 227 del 2011) e, soprattutto, che siano rispettati i limiti di emissione degli scarichi idrici indicati nell'Allegato 5 alla Parte Terza del d.lgs. n. 152/2006.

Di tale onere deve farsi carico colui che invoca l'applicazione delle relative norme derogatorie, secondo un principio generale più volte applicato dalla Corte di Cassazione in tema, per esempio, di attività di raggruppamento ed incenerimento di residui vegetali previste dall'articolo 182, comma sesto bis, primo e secondo periodo, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Corte di Cassazione, Sez. III, 12 gennaio 2016, n. 5504), di deposito temporaneo di rifiuti (Corte di Cassazione, Sez. III, 14 maggio 2015, n. 29084), di terre e rocce da scavo (Corte di Cassazione, Sez. III, 10 marzo 2015, n. 16078), di interrimento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate presenti sulla battigia per via di mareggiate o di altre cause naturali (Corte di Cassazione, Sez. III, 17 dicembre 2014, n. 3943), di qualificazione come sottoprodotto di sostanze e materiali (Corte di Cassazione, Sez. III, 2 ottobre 2014; Sez. III, 30 settembre 2008, n. 41836), di deroga al regime autorizzatorio ordinario per gli impianti di smaltimento e di recupero, prevista dall'articolo 258 comma 15 del d.lgs. n. 152/2006 relativamente agli impianti mobili che eseguono la sola riduzione volumetrica e la

separazione delle frazioni estranee (Corte di Cassazione, Sez. III, 17 gennaio 2014, n. 6107), di riutilizzo di materiali provenienti da demolizioni stradali (Corte di Cassazione, Sez. III, 18 giugno 2009, n. 35138), di scarichi da attività casearia (Corte di Cassazione, Sez. III, 28 febbraio 2019, n. 16044).

Se ed in quanto manchi la prova che siano rispettati i limiti di emissione degli scarichi idrici indicati nell'Allegato 5 alla Parte Terza del d.lgs. n. 152/2000 - configurandosi dunque, nel caso specifico, uno scarico di acque reflue industriali - necessita l'Autorizzazione Unica Ambientale (A.U.A.) di cui all'articolo 3, d.P.R. n. 59 del 2013, sostitutiva, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, Decreto-Legge. n. 5/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 2012, di quella prevista dall'articolo 124, d.lgs. n. 152/2006, richiamata nel capo di imputazione.

Il superamento dei limiti tabellari imputabile a guasti tecnici dell'impianto

Il caso esaminato dalla **Corte di cassazione, Sez. III, 21 novembre 2023, n. 46689**, muove da una sentenza con la quale il Tribunale di Napoli Nord condannava il rappresentante legale di un caseificio alla pena di € 3.000,00 di ammenda, ritenendolo colpevole del reato di cui all'articolo 137, quinto comma d. lgs. 152/2006 per aver superato i limiti di scarico delle acque reflue derivanti dalla lavorazione aziendale, secondo quanto constatato dal personale dell'ARPAC.

IL ricorrente contestava, peraltro, che il superamento dei limiti oggetto della contestazione dovesse ritenersi imputabile ad un malfunzionamento imprevisto dello stesso impianto, e non già ad una negligente manutenzione, malfunzionamento, che non gli poteva essere ascritto in ragione sia di un contratto di manutenzione stipulato con una società, sia di una delega delle funzioni di direzione e vigilanza sul funzionamento dell'impianto.

La Corte di cassazione, confermando, peraltro, la sentenza del Tribunale aversano, ha ribadito, in linea con il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di inquinamento idrico, che l'eccezionalità e

l'imprevedibilità del superamento dei limiti di scarico delle acque reflue non può essere ravvisabile nel verificarsi di guasti tecnici dell'impianto trattandosi di accadimenti che, sebbene eccezionali, ben possono essere in concreto, previsti ed evitati secondo la stessa ratio ispiratrice delle norme dettate a tutela delle acque dall'inquinamento evincibile dall'articolo 73 del d. lgs. 152/2006 (Sez. 3, n. 24333 del 13/05/2014, Rv. 259195). Ed invero, a fronte del dovere incombente sul titolare di un insediamento produttivo di prevenire ogni forma di inquinamento, attraverso l'adozione di tutte le misure necessarie, attinenti al ciclo produttivo, alla organizzazione, ai presidi tecnici e alla costante vigilanza, la giurisprudenza di questa Corte ha univocamente escluso l'applicabilità dell'articolo 45 cod. pen. con riferimento ad ogni evenienza di malfunzionamento, quale la rottura di un tubo (Sez. 3 n. 11410, 7 ottobre 1999; Sez. 3 n. 5863 del 10 maggio 1999), il guasto ad una pompa funzionale alla depurazione (Sez. 3, n. 7497, 12 luglio 1991), la rottura di una guarnizione o alla mancanza di energia (Sez. 3, n. 3954, 12 aprile 1995), la bruciatura di una resistenza (Sez. 5, n. 9134, 11 settembre 1991), la corrosione di canalette di adduzione dei reflui conseguente all'acidità dei reflui medesimi (Sez. 3, n. 1814, 12 febbraio 1998), l'intasamento di un depuratore per la presenza di scorie all'interno (Sez. 3, n. 10153, 26 settembre 1998), il piegamento di un tubo destinato ad immettere nell'impianto sostanze atte all'abbattimento dei valori di determinati inquinanti (Sez. 3, n. 1054, 14 gennaio 2003), essendosi peraltro pervenuti alle medesime conclusioni anche in presenza di un guasto verificatosi su impianto che in precedenza non aveva mai manifestato inconvenienti tecnici (Sez. 3, n. 5050, 24 aprile 1987).

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: importanti chiarimenti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

La destinazione dei proventi sanzionatori dopo l'entrata in vigore del decreto cd. "PNRR 2"

È vigente dal 1° maggio 2022 il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Diverse le novità che hanno inciso anche sul d.lgs. n. 152/2006, cd. "Testo Unico dell'Ambiente". Tra le più importanti, quelle che modificano l'articolo 318-*quater* sulla estinzione dei reati ambientali.

L'articolo 26-*bis* ("Potenziamento del controllo in materia di reati ambientali") del decreto-legge n. 36/2022 (cd. "PNRR 2), aggiunto nell'iter parlamentare di conversione, stabilisce:

«1. Ai fini del potenziamento del controllo in materia di reati ambientali, alla Parte Sesta-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 318-*ter*, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente:

"4-*bis*. Con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti gli importi da corrispondere a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione di cui al comma 1, quando diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata, ovvero, in alternativa, per la redazione della prescrizione rilasciata, previo sopralluogo e in assenza di asseverazione, dallo stesso organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile a un'amministrazione statale".

b) all'articolo 318-*quater*, il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. 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, ai fini dell’estinzione del reato, destinata all’entrata del bilancio dello Stato, unitamente alla somma dovuta ai sensi del dell’articolo 318-ter, comma 4-bis. 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 somma dovuta ai fini dell’estinzione del reato e di quella da corrispondere, ai sensi dell’articolo 318-ter, comma 4-bis, per la redazione della prescrizione o, in alternativa, per il rilascio dell’asseverazione tecnica. Gli importi di cui all’articolo 318-ter, comma 4-bis, sono riscossi dall’ente accertatore e sono destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti”.

2. Il decreto di cui al comma 4-bis dell’articolo 318-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dalla lettera a) del comma 1 del presente articolo, è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Con la conversione in legge del decreto cd. “PNRR 2”, viene finalmente colmata la falla legislativa sulla destinazione dei proventi derivanti dal pagamento in sede amministrativa delle sanzioni nella procedura estintiva dei reati ambientali (“**all’entrata del bilancio dello Stato**”), dopo sette anni dalla introduzione della Parte Sesta-bis nel d.lgs. n. 152/2006, per opera della legge n. 68/2015.

Interpello al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

Con istanza di interpello al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica, formulata ai sensi dell’articolo 3-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Comune di Venaria Reale ha richiesto: *«quale sia l’Autorità competente all’incasso, ovvero l’Ufficio periferico competente a ricevere il pagamento, con indicazione delle modalità, delle eventuali coordinate di pagamento e delle causali connesse, per la definizione dei procedimenti di cui all’art. 318-bis e seg. del T.U.A.»*.

In riscontro alla nota dell’ente territoriale, il **Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – nota prot. n. 91837 del 6 giugno 2023** – ha espresso il seguente indirizzo:

«Si comunica che è stato istituito il nuovo capitolo di entrata 2596 avente la seguente denominazione: “Entrate di pertinenza del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica per versamento delle sanzioni amministrative deflattive di reati ambientali, ai sensi dell’art. 318 quater comma 2 del D. Lgs 152/2006”:

Capitolo 2596 art 01 - SOMME RISCOSE IN VIA ORDINARIA

Capitolo 2596 art 02 - SOMME RISCOSE A MEZZO RUOLI

Si allega, alla presente nota, il quadro dei codici IBAN pubblicato sul sito del MEF e, per pronta visione, si riportano di seguito i codici Iban riguardanti la Città Metropolitana di Torino:

- 2596/01 - IBAN: IT97H0100003245114032259601;

- 2596/02 - IBAN: IT74I0100003245114032259602;

e indicando come causale: importo pagato per l'estinzione della contravvenzione di cui all' articolo 318-quater, comma 2 del D.LGS 152/2006».

Quanto alle modalità estintive ed importi delle somme dovute ai sensi dell’art. 318-ter, comma 4-bis, d.lgs. medesimo, per la redazione della prescrizione o, in alternativa, per il rilascio dell’asseverazione tecnica, quando si tratti di ente diverso da un corpo riconducibile ad un’amministrazione statale, è in corso l’iter di emanazione del decreto ministeriale, in tal senso previsto, dal citato art. 318-ter, comma 4-bis.

Il superamento dei limiti tabellari negli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane: sanzioni penali o amministrative?

Riferimenti normativi

L'articolo 137, d.lgs. n. 152/2006 (cd. "Testo Unico dell'ambiente"), al comma 5, come modificato dalla Legge 25 febbraio 2010, n. 36, stabilisce: «Salvo che li fatto costituisca più grave reato, chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del citato decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro».

Il medesimo articolo, al comma 6, stabilisce che le sanzioni di cui al comma 5 si applicano altresì al gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che nell'effettuazione dello scarico superi i valori-limite previsti dallo stesso comma.

Tanto premesso, il superamento dei limiti tabellari integra il reato ai sensi delle sopra citate disposizioni, soltanto nel caso in cui esso riguardi le sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza, diversamente rilevando un illecito amministrativo.

Per l'integrazione della fattispecie incriminatrice sono, quindi, necessarie e concorrenti due condizioni:

- 1) lo scarico sul corpo idrico di acque reflue industriali;
- 2) le predette acque reflue industriali scaricate devono contenere le sostanze pericolose indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006 con superamento dei valori limite indicati nella tabella 3.

Nella tabella 5 ci sono arsenico, cadmio, cromo totale ed esavalente, mercurio, nichel, piombo, rame, selenio, zinco, fenoli, oli minerali persistenti e idrocarburi di origine petrolifera persistenti, solventi organici aromatici, solventi organici azotati, composti organici alogenati (compresi i pesticidi clorurati), pesticidi fosforiti, composti organici dello stagno, sostanze classificate contemporaneamente "cancerogene" (R45) e "pericolose per l'ambiente acquatico" (R50 e 51/53), ai sensi del d.lgs. n. 52/1997.

La disciplina sanzionatoria

Il caso esaminato dalla **Corte di cassazione, Sez. III, 14 novembre 2023, n. 45730**, muove da una sentenza con cui la Corte di appello di Palermo aveva condannato, in ordine al reato di cui all'articolo 137, comma 5 e 6, d.lgs. n. 152/2006, il sindaco del Comune dell'ente proprietario dell'impianto di trattamento delle acque reflue urbane, per lo scarico dei liquami provenienti dalla rete fognaria urbana direttamente in un torrente, in cui era stata accertata la presenza di elevatissimi carichi batteriologici e il superamento dei limiti della tabella 3, allegato 5, d.lgs. n. 152 del 2006 per i parametri di odore, SST, COD, BOD5, azoto ammoniacale, escherichia coli.

Poiché il fatto contestato non poteva configurarsi come reato, in quanto il superamento dei limiti della tabella 3, allegato 5, d.lgs. n. 152/2006, non riguardavano di certo le sostanze pericolose indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006, la Corte di cassazione ha annullato senza rinvio la sentenza impugnata.

Quale sanzione andava, invece, applicata nel caso di specie?

Senza dubbio, quella amministrativa di cui all'articolo 133, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, per cui, chi nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza del citato decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'articolo 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, o dell'articolo 108, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa da tremila euro a trentamila euro.

La disciplina sanzionatoria relativa alla tracciabilità dei rifiuti: le novità introdotte dal cd. "Decreto fiscale" in materia di cumulo giuridico

Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione dei rifiuti: il cumulo giuridico delle sanzioni

L'articolo 258, d.lgs. n. 152/2006, come sostituito dall'articolo 4 del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, prevede al comma 9: *«Chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo, ovvero commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo».*

L'articolo 258, comma 13, decreto citato, dispone: *«... In caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale, si applica una sola sanzione aumentata fino al triplo».*

In materia di sanzioni amministrative, l'articolo 8 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce: *«Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Alla stessa sanzione prevista dai precedenti commi soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie ...».*

Con riferimento agli illeciti, è possibile distinguere le ipotesi di concorso formale e quelle di concorso materiale.

Il concorso è definito formale quando la molteplicità dei fatti illeciti sia il risultato di una sola azione o omissione, mentre il concorso è definito come

materiale quando la molteplicità di illeciti sia conseguenza di più azioni od omissioni.

Il concorso è definito omogeneo quando il soggetto viola più volte la stessa norma ed eterogeneo quando le norme violate sono differenti.

Con riferimento alle sanzioni, è possibile distinguere l'ipotesi di cumulo giuridico delle sanzioni - che trova applicazione in caso di concorso formale o continuazione di illeciti - da quella del cumulo materiale che trova applicazione nel caso del concorso materiale e che comporta l'applicazione di tante pene quanti sono gli illeciti commessi.

In tale contesto generale, fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni sanzionatorie introdotte con il decreto legislativo n. 116/2020, risultava applicabile la disciplina generale di cui all'articolo 8 della legge n. 689/1981, che prevede il cumulo cosiddetto "giuridico" delle sanzioni per le sole ipotesi di concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, vale a dire nel caso di violazioni commesse con un'unica azione ad omissione.

Con riferimento alle violazioni in materia di tracciabilità dei rifiuti, la giurisprudenza ha sempre escluso la possibilità di cumulo giuridico delle sanzioni per le ipotesi di violazioni commesse con una pluralità di condotte. Pertanto, fino all'entrata in vigore dell'articolo 258 come sopra riportato, ad un soggetto che violava con più azioni od omissioni la stessa o diverse disposizioni ambientali, doveva applicarsi il cumulo materiale delle sanzioni, cioè la somma delle sanzioni previste per ogni violazione commessa.

Le nuove disposizioni introdotte dal decreto n. 116/2020, quindi, con il comma 9 dell'articolo 258 citato, estendono espressamente la possibilità di applicare il cd. cumulo giuridico delle sanzioni non solo alle ipotesi di concorso formale (omogeneo ed eterogeneo), ma anche all'ipotesi di concorso materiale, quando via sia la continuazione fra illeciti amministrativi, vale a dire quando le azioni od omissioni siano esecutive di un disegno unitario.

Con riferimento all'ultimo periodo dell'articolo 258, comma 13 del codice ambientale, accanto alla disciplina del cd. cumulo giuridico, sopra descritta, il legislatore ha introdotto una ulteriore ipotesi sanzionatoria di

favore, di maggiore specificazione, che trova applicazione in caso di errori (dati incompleti o inesatti) seriali, vale a dire errori uguali e ripetuti (si pensi - ad esempio - alla medesima inesattezza nella compilazione di più formulari commessa dallo stesso soggetto).

In riferimento al rispettivo ambito di applicazione dell'articolo 258, comma 9, del codice ambientale e dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 689/1981, si osserva che, come precisato dalla giurisprudenza, l'articolo 8 della legge n. 689 citato prevede l'unificazione della sanzione per le sole violazioni commesse con un'unica azione od omissione (concorso formale di illeciti) e non anche quando la pluralità delle violazioni si riconduce a condotte distinte (concorso materiale di illeciti), ritenendo quindi irrilevante che le più azioni od omissioni siano commesse in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, con la sola eccezione delle violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie espressamente previste dalla disposizione.

Tale norma, che risulta di generale applicazione, fa espressamente salve le diverse previsioni di legge, così che il comma 9 dell'articolo 258 sopra riportato si configura quale disciplina di natura speciale derogatoria e di stretta applicazione rispetto a quella generale di cui al citato articolo 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Le novità introdotte dal cd. “Decreto fiscale” in materia di cumulo giuridico

La Legge 15 dicembre 2023, n. 191, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (cd. “Decreto fiscale”), recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili” (vigente dal 17 dicembre 2023), per effetto dell'articolo 8-quater, recante “Disposizioni in materia di sanzioni per violazioni relative a comunicazioni, registri e formulari per la gestione dei rifiuti”, all'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 9 ha inserito il seguente comma:

«9-bis. Le disposizioni di cui al comma 9 si applicano a tutte le violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto

legislativo 3 settembre 2020, n. 116, per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicato».

Si tenga presente che il sopra richiamato decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 (G.U. n.226 del 11 settembre 2020), è entrato in vigore il 26 settembre 2020.

Elementi distintivi tra il delitto di illecita combustione di rifiuti e la contravvenzione di illecito smaltimento di rifiuti

Di fronte al sempre più frequente fenomeno di abbruciamento di rifiuti e del connesso allarme di pericolo per la salute pubblica, il legislatore è intervenuto nella disciplina del sistema sanzionatorio in materia di rifiuti, introducendo nel d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) la nuova figura delittuosa di combustione illecita di rifiuti.

A fronte di una disciplina incentrata su illeciti contravvenzionali, l'articolo 256-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal D.L. n. 136/2013 (decreto cd. "Terra dei fuochi"), ha previsto due delitti nei primi due commi.

Il comma 1 così recita: *"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni"*.

La circostanza che il legislatore abbia introdotto l'espressa clausola di riserva *"salvo che il fatto costituisca più grave reato"*, e l'aver tipicizzato la condotta con il termine linguistico *"appicca il fuoco"*, senza ulteriori specificazioni, a differenza della previsione dell'articolo 424 c.p. nella quale assume significato e rilevanza penale solo se da esso *"sorge il pericolo di un incendio"*, costituiscono elementi sulla base dei quali si deve ritenere la fattispecie quale reato di pericolo concreto per il quale non assume rilievo l'evento dannoso del danno all'ambiente.

La soluzione interpretativa appena indicata, inoltre, appare in linea anche con le indicazioni espresse nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del D.L. in esame, laddove si evidenzia che la previsione delle nuove fattispecie è stata determinata dall'inadeguatezza del (pre)vigente sistema sanzionatorio, e, in particolare, (anche) della fattispecie prevista dall'articolo 423 c.p., ad assicurare una sufficiente tutela per l'ambiente e per la salute collettiva.

Relativamente al reato di illecita combustione di rifiuti, la **Corte di cassazione, Sez. 3, 18 dicembre 2023, n. 50309**, ha evidenziato: *«il delitto di combustione illecita di rifiuti, di cui all'art. 256-bis, d.lgs. 3 aprile*

2006, n. 152 - che è reato di pericolo concreto e di condotta, per la cui consumazione è irrilevante la verifica del danno all'ambiente (Sez. 3, n. 16346 dell'11/01/2021, Baldi) - punisce con l'elevata pena ivi prevista, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, la combustione illecita dei soli «rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato» (cfr., in motivazione, Sez. 3, n. 52610 del 04/10/2017, Sancilles, Rv. 271359)».

Il riferimento, dunque, è alle condotte richiamate nell'articolo 255, comma 1 e 256, comma 2, d.lgs. 152/2006 e, per il principio di tassatività, non può estendersi a rifiuti che siano oggetto di forme di gestione autorizzata o comunque lecita.

Ancora, la Corte, richiamando un precedente arresto (Sez. 3, n. 38021 del 30/05/2019, Viasu) ha ritenuto: *«l'incenerimento a terra è una forma di gestione dei rifiuti che necessita di autorizzazione, sicché, laddove questa manchi e non si tratti di condotta commessa su rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato potrebbe sussistere la residuale ipotesi contravvenzionale di smaltimento non autorizzato di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. 152/2006, punibile anche a titolo di colpa».*

Nel caso di specie, dall'informativa di P.G. era emerso che i due imputati avevano bruciato – al momento dell'intervento - circa 20 kg. di cavi in rame, e che quest'ultimo (ossia il metallo recuperato), e non i cavi, fosse custodito in un secchio.

Incontestata la condotta dei due imputati : essi, infatti, stavano separando mediante abbruciamento il rame contenuto nei cavi (che ha un valore commerciale) dal loro rivestimento in gomma, in tal modo ponendo in essere una condotta di recupero del metallo (e di smaltimento della guaina) al termine della quale esso avrebbe perso la qualifica di rifiuto, ai sensi del Regolamento 715/2013 (recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

Non è ammissibile la procedura estintiva ex Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006 per il delitto di combustione illecita di rifiuti

Secondo la Corte di Cassazione, Sez. II, 23/06/2022, n. 24302, la procedura estintiva di cui alla Parte Sesta-bis del d.lgs. n. 152/2006, si applica: a) esclusivamente alle contravvenzioni, e quindi in tesi riguarderebbe soltanto le contestate violazioni al d.lgs. n. 152/2006, articolo 256, non anche quelle all'articolo 256 bis; b) a condotte che non abbiano provocato un danno all'ambiente. E infatti il meccanismo, introdotto dalla L. n. 68/2015, nel modificare in maniera incisiva il sistema di tutela penale dell'ambiente, prevede, come si è detto, che l'organo di vigilanza, dopo aver accertato una contravvenzione suscettibile di regolarizzazione, sotto forma di cessazione della permanenza del reato o di rimozione delle sue conseguenze dannose o pericolose, oltre a riferire senza ritardo al pubblico ministero la notizia di reato, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario per rimuovere l'irregolarità.

Dunque, le contravvenzioni per cui è azionabile la procedura estintiva non devono aver cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, e sono quelle punibili con l'ammenda, da sola, ovvero alternativa o cumulativa alla pena dell'arresto. Successivamente, lo stesso organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato nella prescrizione. Se vi è stato corretto e tempestivo adempimento, il contravventore è ammesso a pagare una sanzione di importo pari al quarto del massimo dell'ammenda prevista, e il pagamento della somma estingue il reato. Se non avviene l'adempimento il processo, in precedenza sospeso, riprende il suo corso.

La *ratio* dell'istituto è duplice: da un lato tende a garantire l'effettività della tutela dell'ambiente poiché, attraverso l'adempimento della prescrizione, incentivata dalla prospettiva di una modesta afflizione punitiva, mira ad ottenere il ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti, dall'altro risponde alle esigenze deflative del procedimento penale, essendo limitata all'arco temporale delle indagini preliminari. Compete alla polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 318-ter, comma 1 determinare quando una fattispecie rientri o meno nel suo ambito di applicazione,

impartire le prescrizioni, pur se con il supporto di un ente specializzato, quasi sempre individuato nell'ARPA, e valutare l'adempimento, con ampio margine di discrezionalità e senza peraltro che la prescrizione abbia carattere di obbligatorietà.

Il trasgressore, che abbia provveduto in via autonoma alla regolarizzazione, potrà in ogni caso assumere egli stesso l'iniziativa di chiedere all'organo di vigilanza l'ammissione all'oblazione in sede amministrativa e, in caso negativo, potrà reiterare al giudice la richiesta di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162-bis c.p.: la mancata adozione della prescrizione non può infatti precludere l'accesso alla procedura, sia nel caso in cui una prescrizione avrebbe potuto essere stata emessa, sia nei casi in cui, non essendoci effetti da rimuovere, non vi sia la possibilità di impartirla.

L'abbandono di rifiuti posto in essere da soggetti privati tra "Codice dell'ambiente" e "Codice della strada": prime indicazioni delle Procure alla luce della nuova disciplina sanzionatoria introdotta dalla Legge n. 137/2023

Modifiche al codice penale, al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 introdotte dal decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105

È stata pubblicata in G.U. – Serie Generale 9 ottobre 2023, n. 236, la legge 9 ottobre 2023, n. 137, recante la conversione del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105.

Il decreto contiene disposizioni urgenti in materia di processo penale e civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione.

La legge è vigente dal 10 ottobre 2023.

Tra le novità più importanti, in particolare per gli operatori di polizia ambientale, quelle introdotte dall'articolo 6-ter, che stabilisce:

«1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio».

2. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

c) all'articolo 24, comma 1, dopo le parole: «di cui agli articoli 316-bis, 316-ter,» sono inserite le seguenti: «353, 353-bis,»;

d) all'articolo 25-octies. 1:

4) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. In relazione alla commissione del delitto di cui all'articolo 512-bis del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote»;

5) al comma 3, le parole: «commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti: «commi 1, 2 e 2-bis»;

- 6) *alla rubrica sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e trasferimento fraudolento di valori».*
3. *Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:*
- d) *all'articolo 240-bis, primo comma, le parole: «dagli articoli 452-quater, 452-octies, primo comma» sono sostituite dalle seguenti: «dagli articoli 452-bis, 452-ter, 452-quater, 452-sexies, 452-octies, primo comma, 452-quaterdecies»;*
- e) *all'articolo 452-bis, il secondo comma è sostituito dal seguente: «Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Nel caso in cui l'inquinamento causi deterioramento, compromissione o distruzione di un habitat all'interno di un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, la pena è aumentata da un terzo a due terzi»;*
- f) *all'articolo 452-quater, il secondo comma è sostituito dal seguente: «Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà».*

Il nuovo reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti introdotto dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto-legge n. 105/2023

A far data dal 10 ottobre 2023, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, posto in essere da un comune cittadino privato, è sanzionato, ai sensi del revisionato articolo 255, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, non più con una sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro (in caso di rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa era aumentata fino al doppio), bensì penalmente:

«Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da mille euro

a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio».

Sanzioni penali, dunque, per gli abbandoni effettuati anche da un *quisque de populo*, al pari di quelli effettuati da un titolare d'impresa o responsabile di ente, per i quali la disciplina sanzionatoria continua a rinvenirsi nell'articolo 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, che stabilisce:

«Si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2, le seguenti pene:

- c) l'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- d) l'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».*

La modifica sostanziale e procedurale sulla nuova disciplina sanzionatoria penale in materia di abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti, introdotta dall'articolo 6-ter, comma 1, del decreto-legge n. 105/2023, che eleva a reato condotte di privati cittadini nulla di più che incivili, andrà di sicuro ad ingolfare ulteriormente le udienze penali.

Eventualità che potrà essere in parte scongiurata solo se le polizie giudiziarie, responsabilmente e legittimamente, applicheranno le procedure estintive di cui agli articoli 318-*bis* e successivi, del d.lgs. n. 152/2006.

Non è scontato, tuttavia, che la sopra citata procedura estintiva possa anche in questo caso sortire l'effetto sperato, atteso l'obbligo per il trasgressore di pagare, ai sensi dell'articolo 318-*quater*, una somma non irrisoria, pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita dall'articolo 255, comma 1, d.lgs. n. 152/2006:

- 3) €. 2.500,00 nel caso di rifiuti non pericolosi;
- 4) €. 5.000,00 nel caso di rifiuti pericolosi.

L'abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo continua a configurare un illecito amministrativo

Al fine di preservare il decoro urbano dei centri abitati e per limitare gli impatti negativi derivanti dalla dispersione incontrollata nell'ambiente di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali anche scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare, è vietato l'abbandono di tali rifiuti sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi (articolo 232-ter, comma 1, d.lgs. n. 152/2006).

È, altresì, vietato l'abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo sul suolo, nelle acque e negli scarichi (articolo 232-bis, comma 3, d.lgs. n. 152/2006). L'articolo 6-ter, decreto-legge n. 105/2023, ha lasciato, di fatto, invariato l'articolo 255, comma 1-bis, d.lgs. n. 152/2006, che contiene la disciplina sanzionatoria amministrativa per l'abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo. Esso, infatti, stabilisce:

«Chiunque viola il divieto di cui all'articolo 232-ter è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro trenta a euro centocinquanta. Se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo di cui all'articolo 232-bis, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio».

All'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, comprese, quindi, quelle di cui all'articolo 255, comma 1-bis, provvede la provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 261, comma 3, in relazione al divieto di cui all'articolo 226, comma 1, per le quali è competente il comune (articolo 262, comma 1, d.lgs. n. 152/2006).

Il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 15 febbraio 2017 (G.U. Serie Generale n. 54 del 06-03-2017), disciplina la destinazione e l'impiego dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate in caso di abbandono dei rifiuti di prodotti da fumo ed in caso di abbandono dei rifiuti di piccolissime dimensioni quali anche scontrini, fazzoletti di carta, gomme da masticare.

Ai sensi dell'articolo 263, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il 50% delle somme derivanti dai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 255, comma 1-bis, del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad un apposito Fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tali somme, in via prioritaria, sono impiegate per l'attuazione di campagne di informazione su scala nazionale nonché per le altre finalità di cui all'articolo 232-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il restante 50% dei proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 255, comma 1-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è destinato ai comuni nel cui territorio sono state accertate le violazioni. Tali somme sono impiegate, in via prioritaria, per le attività di installazione nelle strade, nelle piazze, nelle aree a verde, nei parchi nonché nei luoghi di alta aggregazione sociale di appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo e, in via residuale e secondo le specifiche esigenze, per la pulizia di caditoie e di tombini facenti parte del sistema fognario, nonché per le campagne di informazione su scala locale.

Per la gestione delle entrate derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 255, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i comuni versano la quota da versare al bilancio dello Stato, con cadenza semestrale ed entro il 30 giugno ed il 31 dicembre di ciascun anno, nel capitolo n. 2592, articolo n. 28, trattenendo quella di cui al restante 50%, dando conto dell'osservanza del relativo vincolo di destinazione.

Al fine di monitorare le risorse destinate ad affluire al Fondo, il Ministero dell'Ambiente ha la facoltà di chiedere ai comuni chiarimenti ed informazioni in ordine alle attività svolte nel contrasto agli abbandoni dei rifiuti di piccolissime dimensioni e dei rifiuti prodotti da fumo.

L'abbandono e il deposito di rifiuti nel "Codice della Strada"

L'articolo 1, "Codice della Strada", ricomprende (anche) la tutela dell'ambiente, nella circolazione stradale, tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato.

In riferimento agli atti vietati su tutte le strade¹ e sulle loro pertinenze², tra i quali si rinviene anche quelli relativi al deposito di rifiuti, si rinvia all'articolo 15, "Codice della Strada":

«1. Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato:

a) danneggiare in qualsiasi modo le opere, le piantagioni e gli impianti che ad esse appartengono, alterarne la forma ed invadere od occupare la piattaforma e le pertinenze o creare comunque stati di pericolo per la circolazione;

b) danneggiare, spostare, rimuovere o imbrattare la segnaletica stradale ed ogni altro manufatto ad essa attinente;

c) impedire il libero deflusso delle acque nei fossi laterali e nelle relative opere di raccolta e di scarico;

d) impedire il libero deflusso delle acque che si scaricano sui terreni sottostanti;

e) far circolare bestiame, fatta eccezione per quelle locali con l'osservanza delle norme previste sulla conduzione degli animali;

f) depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze;

f-bis) insozzare la strada o le sue pertinenze gettando rifiuti o oggetti dai veicoli in sosta o in movimento;

g) apportare o spargere fango o detriti anche a mezzo delle ruote dei veicoli provenienti da accessi e diramazioni;

h) scaricare, senza regolare concessione, nei fossi e nelle cunette materiali o cose di qualsiasi genere o incanalare in essi acque di qualunque natura;

i) gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa.

2. Chiunque viola uno dei divieti di cui al comma 1, lettere a), b) e g), è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 42 a € 173.

3. Chiunque viola uno dei divieti di cui al comma 1, lettere c), d), e), f) e h), è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 26 a € 102.

3-bis. Chiunque viola il divieto di cui al comma 1, lettera f-bis), è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria ((da euro 216 ad euro 866.

¹ La definizione e la classificazione delle strade è contenuta nell'articolo 2, "Codice della Strada".

² La definizione delle pertinenze stradali è contenuta nell'articolo 24, "Codice della Strada".

3-ter. Chiunque viola il divieto di cui al comma 1, lettera i), è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 52 ad euro 204.

4. Dalle violazioni di cui ai commi 2, 3 e 3-bis consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo per l'autore della violazione stessa del ripristino dei luoghi a proprie spese, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI».

L'abbandono di rifiuti posto in essere da soggetti privati tra “Codice dell’ambiente” e “Codice della strada”: primi orientamenti delle Procure

Ad affermare in modo chiaro e univoco un rapporto di specialità tra “Codice dell’ambiente” e “Codice della strada”, con la prevalenza di quest’ultimo relativamente agli abbandoni di rifiuti sulle strade, posti in essere da privati cittadini, dall’entrata in vigore della legge n. 137/2023, ad oggi sono già intervenute tre Procure.

1) Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona, con la nota prot. n. 4105 del 24 novembre 2023,

deposito incontrollati di rifiuti, ha peraltro evidenziato:

«Sicché, giova ripetere, se la condotta rientra nell’articolo 15 del “Codice della Strada”, per effetto del principio di specialità, non dovrà essere valutata come reato.

Inoltre, la norma, richiamando il concetto di abbandono e deposito purché incontrollato, esclude che possa essere considerato reato il posizionamento del rifiuto da parte del cittadino, senza il rispetto delle regole della raccolta differenziata oppure il posizionamento del rifiuto non all’interno del cassonetto, ma vicino a questo, poiché in tal modo egli non voleva abbandonare il rifiuto sul terreno, tanto da averlo portato in un’area che egli sa essere destinata alla successiva raccolta».

2) Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi, in modo ancora più incisivo, con la nota prot. n. 12186 dell’11 novembre 2023, recante chiarimenti sulla nuova sanzione penale di cui all’articolo 255 del d.lgs. n.

152/2006, ha ribadito negli stessi termini la sussistenza del rapporto di specialità, puntualizzato:

«La legge n. 137/2023 di conversione del decreto-legge n. 105/2023, ha novellato l'articolo 255, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, prevedendo una nuova sanzione penale per la condotta di abbandono e/o deposito di rifiuti, in violazione degli articoli 192, comma 1 e 2; 226, comma 2; 231, comma 1 e 2, d.lgs. n. 152/2006.

Ebbene, tale contravvenzione rientra certamente tra quelle estinguibili, ai sensi degli articoli 318-bis e ss. del citato decreto, e pertanto Arpa Puglia adeguerà il suo prontuario relativo alle prescrizioni da impartire ai contravventori, che poi saranno allegati alla direttiva di questo Ufficio riguardante la suddetta procedura di estinzione.

Si evidenzia, infine, la permanente efficacia delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 15, comma 1, lett. f e f-bis), "Codice della Strada". Quindi, le condotte, ivi descritte e sanzionate, di depositare rifiuti sulle strade e/o di gettare rifiuti dai veicoli, sono soggette solo a sanzione amministrativa ex articolo 9 della legge n. 689/1981, trattandosi di disposizioni speciali in relazione al luogo in cui vengono depositati (le strade come definite dall'articolo 2 del Codice della Strada) e/o al mezzo (veicoli ex articolo 46 e ss., Codice della Strada) dal quale sono gettati i rifiuti».

3) Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza, con la nota prot. n. 2938 dell'11 dicembre 2023, recante chiarimenti operativi circa le modifiche al d.lgs. n. 152/2006, ha ulteriormente evidenziato:

«In via di prima approssimazione, va notato come il legislatore abbia trasformato un illecito amministrativo abbastanza comune e assai diffuso nella vita quotidiana in una contravvenzione, se pur punita con la sola pena dell'ammenda, e quindi in un illecito penale, ma la condotta è rimasta la stessa.

Innanzitutto, è facile constatare che la disposizione si applica, salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, disposizione questa che prevede la pena dell'arresto e/o dell'ammenda per i titolari di imprese che abbandonano i rifiuti.

Quindi, il primo esame da fare per inquadrare l'episodio è quello di natura soggettiva; invero, non vi è dubbio che la nuova previsione di reato sia rivolta a regolamentare soprattutto l'attività del singolo cittadino.

In secondo luogo, la condotta materiale è delineata con riferimento a preesistenti norme, sicché non ogni abbandono di rifiuti è ora reato, ma solo quello che si realizza in violazione delle norme espressamente richiamate e cioè:

- a) l'articolo 192, commi e 2: divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché immissione di rifiuti allo stato solido o liquido nelle acque;*
- b) l'articolo 226, comma 2: divieti per imballaggi secondari e terziari;*
- c) l'articolo 231, commi 1 e 2: veicoli fuori uso.*

Con riferimento alla prima ipotesi, preme ricordare che l'articolo 9 della legge n. 689/1981, dispone quanto segue: quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.

Questa regola (principio di specialità) è particolarmente importante perché riduce l'operatività della norma in argomento sia con riferimento all'articolo 232-bis (rifiuti di prodotti da fumo) che all'articolo 232-ter, d.lgs. n. 152/2006 (divieto di abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni), che pertanto prevalgono.

Assai importante è anche l'articolo 15 del Codice della strada che prevede quanto segue:

1. Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato:

- a), b), c), d), e), omissis;*
- f) depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze;*
- f-bis) insozzare la strada o le sue pertinenze gettando rifiuti o oggetti dai veicoli in sosta o in movimento;*
- g) apportare o spargere fango o detriti anche a mezzo delle ruote dei veicoli provenienti da accessi e diramazioni;*
- h) scaricare, senza regolare concessione, nei fossi e nelle cunette materiali o cose di qualsiasi genere o incanalare in essi acque di qualunque natura;*
- i) gettare dai veicoli in movimento qualsiasi cosa.*

Sicché, giova ripetere, se la condotta rientra nell'articolo 15 del Codice della strada, per effetto del principio di specialità, non dovrà essere valutata come reato.

Inoltre, la norma richiamando il concetto di abbandono e deposito incontrollato (art. 192, co. 1), esclude che possa essere considerato reato il posizionamento del rifiuto da parte del cittadino senza il rispetto delle regole della raccolta differenziata oppure il posizionamento del rifiuto non all'interno del cassonetto, ma vicino a questo, poiché in tal modo egli non voleva abbandonare il rifiuto sul terreno, tanto da averlo portato in un'area che egli sa essere destinata alla successiva raccolta».

Chi risponde dell'obbligo di rimozione e di smaltimento di rifiuti quando la società destinataria dell'ordinanza sindacale di ripristino ambientale è fallita?

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, Ordinanza 15 settembre 2020, n. 5454, ha chiesto all'Adunanza Plenaria di chiarire se a seguito della dichiarazione di fallimento, perdano giuridica rilevanza gli obblighi cui era tenuta la società fallita ai sensi dell'articolo 192 – d.lgs. n. 152/2006 - pur se il curatore fallimentare - in un'ottica di continuità - gestisce proprio il patrimonio del bene della società fallita e ne ha la disponibilità materiale.

Con la decisione del 26 gennaio 2021, n. 3 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha accolto la tesi sostenuta dalla Sezione IV, affermando il seguente principio di diritto: *«ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'articolo 192, comma 3, d. lgs. n. 152/2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare»*.

La pronuncia ha chiarito che la declaratoria di fallimento non determina alcun fenomeno successorio fra il fallito e la Curatela fallimentare, non potendosi il Curatore considerare quale “avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti”.

Tuttavia, l'obbligo di rimozione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 162/2006 (“Codice dell'Ambiente”), è a carico del Curatore fallimentare in quanto, dopo la dichiarazione di fallimento, egli diviene detentore dei beni della società fallita sin dal momento di predisposizione dell'inventario degli stessi, ai sensi degli articoli 87 e ss. della legge 21 ottobre 2021, n. 147 (cd. “Legge fallimentare”).

Nello specifico, la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare “beni negativi”), ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (normalmente un fondo già di proprietà dell'imprenditore) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti.

Assume rilievo, dunque, la nozione di detenzione che l'Adunanza Plenaria n. 3/2021 identifica con la "disponibilità materiale dei beni", ed ossia con "la titolarità di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati".

Al riguardo, occorre precisare che la detenzione dei beni del fallito è acquisita *ipso iure* dalla Curatela fallimentare al momento della pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento ai sensi dell'articolo 133, co. 1, c.p.c., non potendo ascrivere all'inventario una valenza di natura costitutiva di cui ne è privo.

Una volta accettata la nomina disposta dal Tribunale fallimentare, infatti, il Curatore fallimentare è tenuto a taluni determinati adempimenti materiali, quali:

- a) in primo luogo, l'apposizione dei sigilli ai sensi dell'articolo 84 L.F. sui beni del debitore, secondo le modalità previste dagli articoli 752 e ss. c.p.c., con l'assistenza del cancelliere che redigerà il relativo processo verbale;
- b) la trascrizione della sentenza su eventuali immobili e mobili registrati, al fine di pubblicità notizia, dal momento che nei confronti dei terzi la sentenza di fallimento è opponibile dalla data di annotazione nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 17, co. 2, Legge fallimentare.;
- c) la redazione dell'inventario dei beni rientranti nella massa fallimentare ai sensi degli articoli 769 e segg. c.p.c., in quella sede prendendo in consegna i beni mobili e dovendo provvedere alla notifica di un estratto della sentenza dichiarativa di fallimento ai competenti uffici affinché ne curino la trascrizione nei pubblici registri in relazione ai beni immobili o mobili registrati (articolo 88, Legge fallimentare).

Come è agevole evincere si tratta di adempimenti che, in quanto propedeutici a tutelare il patrimonio fallimentare da possibili atti di distrazione, devono ritenersi privi di una propria valenza costitutiva, perfezionandosi l'acquisizione alla massa fallimentare dei beni del fallito

automaticamente con la pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento, secondo quanto chiarito dall'articolo 42, Legge fallimentare. I sopra esposti principi sono stati ribaditi ed integralmente recepiti nella sentenza del **Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, 1° febbraio 2024, n. 77.**

Estinzione dei reati ambientali ai sensi della Parte VI-bis d.lgs. n. 152/2006: importanti indicazioni dal Ministero dell'Ambiente sulla destinazione dei proventi sanzionatori

La destinazione all'entrata del bilancio dello Stato dopo l'entrata in vigore del decreto cd. "PNRR 2"

È vigente dal 1° maggio 2022 il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Diverse le novità che hanno inciso anche sul d.lgs. n. 152/2006, cd. "Testo Unico dell'Ambiente". Tra le più importanti, quelle che modificano l'articolo 318-*quater* sulla estinzione dei reati ambientali.

L'articolo 26-*bis* ("Potenziamento del controllo in materia di reati ambientali") del decreto-legge n. 36/2022 (cd. "PNRR 2), aggiunto nell'iter parlamentare di conversione, stabilisce:

«1. Ai fini del potenziamento del controllo in materia di reati ambientali, alla Parte Sesta-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 318-*ter*, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente:

"4-*bis*. Con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti gli importi da corrispondere a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione di cui al comma 1, quando diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata, ovvero, in alternativa, per la redazione della prescrizione rilasciata, previo sopralluogo e in assenza di asseverazione, dallo stesso organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile a un'amministrazione statale".

b) all'articolo 318-*quater*, il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. 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, ai fini dell’estinzione del reato, destinata all’entrata del bilancio dello Stato, unitamente alla somma dovuta ai sensi del dell’articolo 318-ter, comma 4-bis. 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 somma dovuta ai fini dell’estinzione del reato e di quella da corrispondere, ai sensi dell’articolo 318-ter, comma 4-bis, per la redazione della prescrizione o, in alternativa, per il rilascio dell’asseverazione tecnica. Gli importi di cui all’articolo 318-ter, comma 4-bis, sono riscossi dall’ente accertatore e sono destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti”.

2. Il decreto di cui al comma 4-bis dell’articolo 318-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dalla lettera a) del comma 1 del presente articolo, è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Con la conversione in legge del decreto cd. “PNRR 2”, viene finalmente colmata la falla legislativa sulla destinazione dei proventi derivanti dal pagamento in sede amministrativa delle sanzioni nella procedura estintiva dei reati ambientali (“**all’entrata del bilancio dello Stato**”), dopo sette anni dalla introduzione della Parte Sesta-bis nel d.lgs. n. 152/2006, per opera della legge n. 68/2015.

Interpello al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

Con istanza di interpello al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica, formulata ai sensi dell’articolo 3-septies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il Comune di Venaria Reale ha richiesto: *«quale sia l’Autorità competente all’incasso, ovvero l’Ufficio periferico competente a ricevere il pagamento, con indicazione delle modalità, delle eventuali coordinate di pagamento e delle causali connesse, per la definizione dei procedimenti di cui all’art. 318-bis e seg. del T.U.A.»*.

In riscontro alla nota dell’ente territoriale, il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – **nota prot. n. 91837 del 6 giugno 2023** – ha espresso il seguente indirizzo:

«Si comunica che è stato istituito il nuovo capitolo di entrata 2596 avente la seguente denominazione: “Entrate di pertinenza del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica per versamento delle sanzioni amministrative deflattive di reati ambientali, ai sensi dell’art. 318 quater comma 2 del D. Lgs 152/2006”:

Capitolo 2596 art 01 - SOMME RISCOSE IN VIA ORDINARIA

Capitolo 2596 art 02 - SOMME RISCOSE A MEZZO RUOLI

Si allega, alla presente nota, il quadro dei codici IBAN pubblicato sul sito del MEF e, per pronta visione, si riportano di seguito i codici Iban riguardanti la Città Metropolitana di Torino:

- 2596/01 - IBAN: IT97H0100003245114032259601;

- 2596/02 - IBAN: IT74I0100003245114032259602;

e indicando come causale: importo pagato per l'estinzione della contravvenzione di cui all' articolo 318-quater, comma 2 del D.LGS 152/2006».

Quanto alle modalità estintive ed importi delle somme dovute ai sensi dell’art. 318-ter, comma 4-bis, d.lgs. medesimo, per la redazione della prescrizione o, in alternativa, per il rilascio dell’asseverazione tecnica, quando si tratti di ente diverso da un corpo riconducibile ad un’amministrazione statale, è in corso l’iter di emanazione del decreto ministeriale, in tal senso previsto, dal citato art. 318-ter, comma 4-bis.

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per una società a totale capitale pubblico: il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica risponde all'interpello del Comune di Venegono Inferiore

L'interpello ambientale ex articolo 3-septies, d.lgs. n. 152/2006

Il Comune di Venegono Inferiore, in provincia di Varese, ha chiesto al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, mediante interpello ex articolo 3-septies, d.lgs. n. 152/2006, se una società di capitale, a totale partecipazione pubblica, costituita tra 22 Comuni, in qualità intermediario senza detenzione di rifiuti, sia tenuta all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'articolo 212, d.lgs. n. 152/2006, nella categoria 8 - Intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione di rifiuti.

Riferimenti normativi

- Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152:

a) articolo 183, comma 1, lettera n) relativo alla definizione di "gestione dei rifiuti" e lettera l), relativo alla definizione di "intermediario";

b) articolo 212, comma 5, relativo all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, che dispone: *«L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni»;*

- Decreto ministeriale 3 giugno 2014, n. 120:

a) articolo 15, comma 1, relativo al “Procedimento d'iscrizione all'Albo” che dispone: *«La domanda d'iscrizione all'Albo è presentata alla sezione regionale o provinciale nel cui territorio di competenza è stabilita la sede legale dell'impresa o dell'ente».*

b) articolo 16, commi 1 e 2 che dispongono rispettivamente:

1) *«Le imprese e gli enti iscritti all'Albo sulla base di una comunicazione presentata alla sezione regionale o provinciale territorialmente competente sono: a) aziende speciali, consorzi di comuni e società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni; b) imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

2) *La comunicazione degli enti e delle imprese di cui al comma 1, lettera a) è effettuata dal comune o da uno dei comuni o dal consorzio di comuni nel cui interesse è svolta l'attività, il quale garantisce il possesso dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria richiesti ai sensi dell'articolo 11. Tale comunicazione deve essere corredata dalla seguente documentazione: a) nomina e dichiarazione di accettazione, con firma autenticata, del responsabile tecnico; b) foglio notizie debitamente compilato; c) attestazione comprovante il pagamento del diritto di segreteria e del diritto annuale di iscrizione».*

Il riscontro del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

In riscontro al quesito proposto, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – **nota prot. n. 26798 del 13 febbraio 2024**, ha condivisibilmente rilevato: *«La società di capitali, pur essendo totalmente partecipata dai 22 Comuni, essendo un soggetto dotato di propria personalità giuridica e distinto dagli stessi soci, rientra tra i soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'articolo*

212, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, con le modalità di cui al decreto ministeriale 3 giugno 2014, n. 120».

Nel caso specifico, ricorre la possibilità per la società (a totale partecipazione pubblica) di avvalersi delle procedure di iscrizione semplificata di cui all'articolo 16, comma 2, decreto ministeriale n. 120/2014.

Riflessi sulla disciplina sanzionatoria

La mancata iscrizione all'Albo, se e quando richiesta ai sensi dell'articolo 212, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, configura il reato di cui all'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, per cui:

«Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216, è punito:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

Liquami provenienti dalle attività di autolavaggio: reflui industriali o rifiuti liquidi?

La definizione di acque reflue nel Testo Unico dell'Ambiente

L'articolo 74 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Testo Unico dell'Ambiente) definisce tre tipologie di acque reflue:

- 4) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche;
- 5) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;
- 6) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

La distinzione tra acque reflue domestiche ed acque reflue industriali è dirimente non solo per l'aspetto autorizzatorio, ma soprattutto, per quello sanzionatorio, poiché solo uno scarico di acque reflue industriali non autorizzato potrà configurare il reato, sanzionato dall'articolo 137 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Le acque reflue assimilate alle acque reflue domestiche

L'articolo 101, comma 7, d.lgs. 3 aprile 1992, n. 152, assimila alle acque reflue domestiche, sottraendole quindi all'eventuale disciplina sanzionatoria di rilievo penale, le seguenti acque reflue:

- s) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- t) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;
- u) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con

materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;

- v) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;
- w) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- x) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

Liquami provenienti da autolavaggio: reflui industriali

È stato ritenuto configurabile il reato di cui all'articolo 137 del d.lgs. n. 152/2006, dovendosi richiamare il principio enunciato dalla Corte di Cassazione (Sezione 3, n. 51889 del 21/07/2016; Sezione 3, n. 3450 del 28 febbraio 2020), secondo cui, in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, lo scarico dei reflui provenienti da impianti di autolavaggio, eseguito in assenza di autorizzazione, integra il reato di cui all'articolo 137, comma primo, del d.lgs. n. 152/2006, non potendo tali acque essere assimilate a quelle domestiche.

Gli impianti di autolavaggio hanno natura di insediamenti produttivi e non di insediamenti civili, in considerazione della qualità inquinante dei reflui, diversa e più grave rispetto a quella dei normali scarichi da abitazioni, e per la presenza di residui quali oli minerali e sostanze chimiche contenute nei detersivi e nelle vernici eventualmente staccatesi dalle vetture usurate.

Ne consegue che lo scarico di tali acque, di natura industriale, operato senza autorizzazione, è certamente idoneo a integrare il reato contestato, che ha natura di reato di pericolo, non assumendo peraltro, rilievo dirimente, la circostanza che i prelievi su alcuni degli scarichi siano risultati nella norma.

Liquami provenienti da autolavaggio: rifiuti liquidi stoccati in vasche Imhoff

L'articolo 74, comma 1, lett. ff) del d.lgs. n. 152/2006, definisce scarico: *«qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114».*

Consegue che in assenza di immissione diretta nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento, i liquami sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla distinta disciplina di cui alla Parte quarta del d.lgs. 152/2006. Si può, dunque, ulteriormente affermare che i reflui stoccati in attesa di successivo smaltimento, come i liquami contenuti in pozzi neri, vasche Imhoff e bagni mobili, sono da considerarsi rifiuti liquidi di acque reflue, soggetti, pertanto, alla disciplina della parte quarta del d.lgs. n. 152/2006 e non a quella delle acque di scarico, che riguarda solo i liquidi direttamente immessi nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria.

Nel caso esaminato dalla **Corte di Cassazione, Sez. III, 15 febbraio 2024, n. 6832**, le acque reflue provenienti, pacificamente, per come accertato nel corso del sopralluogo eseguito dalla polizia giudiziaria, dall'attività svolta dal ricorrente, non erano immesse nel sistema fognario senza soluzione di continuità, ma risultavano stoccate all'interno di una vasca Imhoff in attesa di un successivo smaltimento.

Correttamente, dunque, era stata affermata la natura di rifiuti dei liquidi presenti nella vasca realizzata nell'azienda del ricorrente, certamente destinati all'abbandono e alla cui gestione il ricorrente non era autorizzato. E, ancora, correttamente era stata affermata dal Tribunale di Benevento, quale giudice di 1° grado, la responsabilità del ricorrente titolare di un'attività di autolavaggio, per aver raccolto e gestito illecitamente rifiuti speciali liquidi pericolosi destinati allo smaltimento, alla quale era conseguita la condanna alla pena di 5.500,00 euro di ammenda, oltre al pagamento delle spese processuali.

La corretta codificazione dei rifiuti liquidi prodotti dalle attività di autolavaggio

Per quanto riguarda l'assegnazione del codice del rifiuto che compete ai reflui degli impianti di lavaggio degli autoveicoli, le possibilità sono le seguenti:

- a) se la caratterizzazione ha evidenziato la presenza di sostanze pericolose il codice da attribuire è EER 07 06 11*: fanghi prodotti dal trattamento in loco degli effluenti, contenenti sostanze pericolose;
- b) se la caratterizzazione completa non ha evidenziato la presenza di sostanze pericolose, il codice da attribuire è EER 07 06 12: fanghi prodotti dal trattamento in loco degli effluenti, diversi da quelli di cui alla voce 07 06 11.

Solo una caratterizzazione chimica permetterà la classificazione corretta di un rifiuto con il codice corretto; sia che esso sia quello del rifiuto pericoloso, sia che esso sia quello del rifiuto non pericoloso.

A tal fine, appare indispensabile eseguire le indagini indicate nell'allegato alla Decisione 2000/532/CE, così come modificato dalla Decisione 2014/955/UE, mediante caratterizzazione chimica.

La disciplina sanzionatoria per illecito stoccaggio di rifiuti

L'articolo 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, punisce 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:

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Il contrasto alle discariche abusive e alla illecita combustione di rifiuti nella cd. "Terra dei fuochi": l'inedificabilità di aree inserite nel registro comunale delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti

1. Il registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti

Un comune della Regione Campania, nell'area cd. "Terra dei fuochi", provvedeva ad includere terreni privati nell'elenco di cui all'articolo 3 ("Registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti") della legge regionale n. 20/2013, recante *"Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell'abbandono e dei roghi di rifiuti"*., data l'esistenza sugli stessi di rifiuti abbandonati da cui potevano originare roghi inquinanti per l'ambiente e pericolosi per la salute.

Successivamente, l'ente territoriale ordinava ai proprietari di provvedere a tutte le analisi previste dalla suddetta legge, al fine di assicurare la piena fruibilità del suolo, previa verifica da parte delle competenti autorità in materia ambientale.

Il comune richiedeva la produzione della seguente documentazione al fine di poter procedere alla rimozione della fonte di contaminazione e provvedere al ripristino ambientale: piano di caratterizzazione dei rifiuti abbandonati sul sito in oggetto redatto, secondo le linee guida dell'ARPAC; elenco delle ditte che provvederanno alla attività di caratterizzazione con relative autorizzazioni; piano di smaltimento dei rifiuti abbandonati; elenco delle ditte che provvederanno alla attività di smaltimento con relative autorizzazioni; piano di caratterizzazione del suolo e del sottosuolo e delle acque di falda; sintesi delle risultanze analitiche del piano di caratterizzazione al fine di richiedere agli organi competenti la valutazione dello stato di qualità delle matrici ambientali per poter procedere al ripristino ambientale.

Qualche anno più tardi, i proprietari del terreno presentavano istanza volta ad ottenere il rilascio del permesso di costruire, che il comune denegava stante la ricomprensione del fondo medesimo nel registro di cui alla sopra citata legge regionale.

L'amministrazione civica comunicava, quindi, l'avvio del procedimento per il diniego della richiesta del permesso di costruire sul presupposto che le aree pubbliche e private comprese nel registro, non erano destinate ad attività produttiva edilizia, turistica, agricola e commerciale, fino a quando non si fosse dimostrata, con idonee attestazioni analitiche rilasciate da laboratori accreditati, l'assenza di fattori pericolo per l'ambiente e la salute.

2. L'inedificabilità delle aree iscritte nel registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti

Il fondo in questione è pacificamente interessato dall'abbandono di cumuli di rifiuti.

La circostanza è stata ammessa, riconosciuta e allegata dallo stesso perito della parte appellante nella sua relazione già depositata in primo grado. Quindi, correttamente incluso nel registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti.

Rileva, pertanto, l'articolo 5, comma 6, legge regionale n. 20/2013, che così recita: «Le aree urbane, rurali e agricole, pubbliche e private, comprese nel registro, non sono destinate ad attività produttiva, edilizia, turistica, agricola, commerciale, fino a quando non è dimostrata, con idonee attestazioni analitiche rilasciate da laboratori accreditati, l'assenza di fattori di pericolo per la salute e l'ambiente, fatta salva ogni diversa e prevalente determinazione scaturente all'esito degli adempimenti previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 136/2013».

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° febbraio 2024, n. 1024, aderendo integralmente a quanto enunciato in primo grado, dal TAR Campania, Sez. V, n. 05273/2016; Sez. II, n. 07396/2021, ha ritenuto, peraltro, che *«l'ulteriore circostanza secondo cui i rifiuti non sarebbero qualificabili (secondo prospettazione di parte) "speciali pericolosi" comunque non revoca in dubbio la sussistenza dei presupposti per l'inclusione del fondo nell'elenco di cui all'articolo 3 della citata legge regionale. La norma in esame, infatti, al primo comma stabilisce che è istituito presso ciascun comune della Regione Campania, il registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti»*.

La misura (tuttora vigente, anche se nella maggior parte dei casi, clamorosamente e impunemente disapplicata dai comuni) ha la finalità di

tutelare la salute e assume, pertanto, carattere preventivo e precauzionale, di tipo non sanzionatorio e neppure qualificabile come intervento di messa in sicurezza o bonifica dei suoli per come disciplinati dal d.lgs. n. 152/2006. Di più: la misura è finalizzata ad assicurare e rafforzare una maggiore tutela della salute dei residenti nella Regione e del patrimonio ambientale e paesaggistico della Campania in correlazione alle particolari esigenze del territorio regionale, ancora interessata purtroppo da frequenti fenomeni di abbandono di rifiuti e pericoli di roghi potenzialmente inquinanti (la purtroppo nota “terra dei fuochi”).

Sul punto, il primo comma dell'articolo 3 citato è molto chiaro: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 192 del decreto legislativo 152/2006 in materia di divieto di abbandono e di bonifica di siti contaminati e relative sanzioni previste negli articoli 255, 256 e 257 del medesimo decreto legislativo, nonché dagli articoli 1, 2, 3, e 4 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), è istituito, presso ciascun comune della Regione Campania, il registro delle aree interessate da abbandono e rogo di rifiuti».

Deve indubbiamente convenirsi con l'amministrazione comunale che, correttamente ha ritenuto non soddisfatti gli adempimenti richiesti, non essendo stata comprovata dagli appellanti l'assenza di fattori di pericolo per la salute e l'ambiente mediante attestazioni analitiche rilasciate da laboratori accreditati.

La natura giuridica delle acque meteoriche di dilavamento contaminate dalle sostanze provenienti dalla gestione di automezzi adibiti al trasporto di rifiuti speciali: riflessi sulla disciplina sanzionatoria

1. La nozione di scarico idrico

L'articolo 74, comma 1, lett. ff), d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (cd. "Testo Unico dell'Ambiente"), definisce scarico: «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione».

La giurisprudenza di legittimità, con orientamento costante e consolidato, ha chiarito che, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. ff), d.lgs. 152/2006, per "scarico" deve intendersi «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114» (*ex multis*: Corte di cassazione, Sez. III, 22 febbraio 2012, n. 11419).

La disciplina delle acque di cui alla Parte Terza del d.lgs. n. 152/2006, è applicabile, pertanto, in tutti quei casi nei quali si è in presenza di uno scarico di acque reflue in uno dei corpi recettori di cui al citato articolo 74, comma 1, lett. ff), ed effettuato tramite condotta, tubazioni, o altro sistema stabile. In tutti gli altri casi - nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore - si applicherà, invece, la disciplina sui rifiuti.

L'elemento qualificante di uno scarico è offerto dall'esistenza di un collegamento ininterrotto tra il luogo della produzione del refluo e il corpo ricettore che non richiede la presenza di una condotta in senso tecnico

essendo sufficiente, al fine dell'applicabilità della disciplina sugli scarichi, la stabilità del collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale (ex *multis*: Corte di cassazione, Sez. III, 5 dicembre 2022, n. 45900).

2. La definizione di acque reflue nel Testo Unico dell'Ambiente

L'articolo 74 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, definisce tre tipologie di acque reflue:

- 7) acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente da metabolismo umano e da attività domestiche (comma 1, lett. g);
- 8) acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento (comma 1, lett. h);
- 9) acque reflue urbane: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato (comma 1, lett. i).

La distinzione tra acque reflue domestiche ed acque reflue industriali è dirimente non solo per l'aspetto autorizzatorio, ma soprattutto, per quello sanzionatorio, poiché solo uno scarico di acque reflue industriali non autorizzato potrà configurare il reato, sanzionato dall'articolo 137 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

3. La nozione di acque reflue industriali

Ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. h), d.lgs. 152/2006, sono acque reflue industriali: «qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento».

Ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. g), sono acque reflue domestiche: «le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche».

Nella nozione di acque reflue industriali rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche, atteso che a tal fine rileva la sola diversità del

refluo rispetto alle acque domestiche (Corte di cassazione, Sez. III, 5 febbraio 2009, n. 12865; Sez. III, 24 ottobre 2002, n. 42932).

Tanto perché la definizione normativa degli scarichi di acque reflue industriali, in conformità alla disciplina contenuta nell'articolo 2 direttiva CEE 91/271, discende da qualità espresse in senso negativo, ossia dal fatto di essere diverse dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento.

A tale proposito, la Corte di cassazione, Sez. III, 31 gennaio 2013, n. 4844, ha precisato come sia configurabile il reato di cui al d.lgs. n. 152/2006, art. 137, comma 1, qualora lo scarico riguardi acque reflue industriali, definite dall'articolo 74, lett. h), come qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o con materiali, anche inquinanti.

4. Le acque reflue industriali “assimilate” alle acque reflue domestiche

L'articolo 101, comma 7, d.lgs. 3 aprile 1992 n. 152, assimila alle acque reflue domestiche, sottraendole peraltro all'eventuale disciplina sanzionatoria di rilievo penale, le seguenti acque reflue:

- y) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;
- z) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;
- aa) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;
- bb) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;

- cc) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;
- dd) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.

5. Le acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia

Le acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia, salvo diversa disciplina regionale, non sono soggette ad alcuna autorizzazione.

L'articolo 113, d.lgs. n. 152/2996, così infatti stabilisce:

«1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:

a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;

b) i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.

2. Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.

3. Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

4. È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee».

Tuttavia, prescindendosi anche da una eventuale e speciale disciplina regionale, allorquando le acque meteoriche dilavano, anche se in modo non preordinato e sistematico, e quindi discontinuo, un'area soggetta ad attività produttiva e trasportano con sé elementi residuali di tale attività, esse cessano di essere classificate come tali e assumono la diversa natura giuridica di acque reflue industriali, il cui scarico risulterà assoggettato alla

disciplina di cui alla Parte Terza del Testo Unico dell'ambiente,, con la conseguente necessità dell'autorizzazione.

In altre parole, le acque di dilavamento, contaminate dalle sostanze provenienti dall'attività produttiva tipica dell'insediamento da cui provengono (ad esempio: piazzale utilizzato come parcheggio per automezzi adibiti al trasporto rifiuti) devono ritenersi assimilate a quelle industriali, e quindi soggette al relativo regime normativo.

La Corte di cassazione, Sez. III, 9 gennaio 2024, n. 688, confermando la sentenza del giudice di merito, ha ribadito una volta di più il seguente principio di diritto:

«Nel caso in cui le acque meteoriche di dilavamento vengano in contatto con sostanze inquinanti o pericolose, divenendo il mezzo attraverso cui le altre sostanze vengono veicolate verso un determinato corpo ricettore, non possono più essere considerate come semplici acque meteoriche di dilavamento».

Nel caso di specie, il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto aveva dichiarato il ricorrente colpevole del reato di cui all'articolo 137, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, per avere, quale amministratore della società, scaricato, in assenza di autorizzazione, in canalizzazioni destinate alle acque meteoriche con recapito finale in pubblica fognatura, acque reflue industriali non depurate prodotte dal lavaggio e dalla gestione degli automezzi in uso all'impianto della medesima società.

La Corte di cassazione ha escluso anche qualsiasi rilievo alla circostanza che, al momento del controllo, i macchinari non risultassero in funzione e che non vi fosse versamento di reflui all'interno della fognatura, ritenendo sufficiente, ai fini della configurabilità del reato "anche lo scarico periodico o discontinuo quale deve ragionevolmente ritenersi quello effettuato dal Peretta nel corso dell'attività industriale, risultando irrilevante che l'impianto fosse o meno attivo all'atto del sopralluogo: nessun dubbio, invero, quanto alla provenienza dei residui liquidi dall'attività di lavaggio dei veicoli; ciò in aggiunta all'ulteriore e, già di per sé tranciante, rilievo che la presenza, all'interno dell'impianto, di acque per tipologia, composizione e caratteristiche compatibili con quelle derivanti dal lavaggio dei mezzi destinati al trasporto di rifiuti pericolosi, circostanza che rappresenta

evidente e inconfutabile indice del pregresso versamento delle acque di scarto all'interno della rete fognaria”.

Rilevato che - nel caso in cui le acque meteoriche di dilavamento vengano in contatto con sostanze inquinanti o pericolose, divenendo il mezzo attraverso cui le altre sostanze vengono veicolate verso un determinato corpo ricettore - non possano più essere considerate come semplici acque meteoriche di dilavamento (richiamando opportunamente quanto espresso nella motivazione di Sez. 3, n. 11128 del 24/02/2021, Rv. 281567, non massimata sul punto; Sez. 3, n. 38946 del 28/06/2017, Rv. 270791), nessun dubbio poteva sussistere che le acque reflue prodotte dall'azienda non fossero assimilabili a quelle domestiche, alla stregua dei parametri vigenti nella Regione Siciliana.

La documentazione in atti ha provato la derivazione di tali acque dal lavaggio dei veicoli destinati al trasporto di rifiuti pericolosi di cui, in tutta evidenza, mantenevano residui e componenti inquinanti.

L'appalto di servizio del recupero della frazione organica dei rifiuti urbani: illegittimo il disciplinare che obbliga il partecipante alla gara ad avere la disponibilità dell'impianto entro una distanza massima dalla sede operativa.

Il principio di concorrenza nella selezione del contraente ("Codice dei contratti") prevale su quello di prossimità ("Codice dell'Ambiente")

Una clausola del disciplinare di gara è illegittima se e in quanto introduce una oggettiva limitazione della concorrenza per ragioni diverse dalla tutela ambientale, nella misura in cui richiede un requisito di partecipazione estremamente stringente (10 km dalla sede operativa), nella piena consapevolezza di limitare la concorrenza a due soli operatori economici, nonostante la sussistenza di un mercato di riferimento estremamente vasto.

A sancirlo è l'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**, nella delibera **n. 1/2024** (adunanza del 10 gennaio 2024), con cui ha emesso un Parere motivato ai sensi dell'articolo 220, comma 3, d.lgs. 36/2023.

L'importante pronuncia muove da una segnalazione, con la quale un operatore economico aveva evidenziato la illegittimità della clausola del disciplinare di gara, che richiedeva quale requisito di idoneità professionale: la disponibilità di un impianto di destino autorizzato al ritiro e trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani, in riferimento ai singoli lotti, come segue:

- a) Lotto 1 Impianto ubicato entro una distanza massima di 10 Km dalla sede operativa;
- b) Lotto 2 Impianto ubicato entro una distanza massima di 10 Km da dalla sede operativa.

Secondo la segnalazione, tale previsione sarebbe limitativa della concorrenza, anche per violazione dell'articolo 108, comma 7, d.lgs. 36/2023 a mente del quale: "Ai fini della tutela della libera concorrenza e della promozione del pluralismo degli operatori nel mercato, le procedure relative agli affidamenti di cui al Libro II, parte IV, possono prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, criteri premiali atti a favorire la

partecipazione delle piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta e a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione, l'affidamento ad operatori economici con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento. Le disposizioni di cui al terzo periodo si applicano compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità”.

Dall'esame della documentazione di gara è emerso che l'affidamento in oggetto, avviato con procedura aperta ex articolo 71, d.lgs. 36/2023, era suddiviso in 2 lotti, per una durata di 36 mesi, oltre proroga di 6 mesi e quinto d'obbligo, per un valore complessivo di € 4.428.360,00 (lotto 1) e di 1.476.360,00 (lotto 2).

In seguito a richiesta istruttoria, la stazione appaltante ha precisato che il requisito di idoneità professionale:

- è stato valutato e ritenuto come opportuno e necessario in ragione del fatto che tutti i costi afferenti al trasporto dei rifiuti ricadono interamente, direttamente ed esclusivamente in capo alla Stazione Appaltante – e, quindi, indirettamente sui Comuni soci affidanti – la quale, con proprio personale e con propri mezzi, si occupa del trasferimento della frazione organica dei rifiuti urbani: (FORSU) dal territorio dei Comuni presso cui svolge il servizio di igiene urbana all'impianto di trattamento”, come ribadito anche in una risposta a quesito pervenuto durante la fase di gara;
- sarebbe coerente con il principio di prossimità previsto dall'articolo 181, comma 5, d.lgs. n. 152/2016 secondo cui “[omissis] è sempre permessa la libera circolazione sul territorio nazionale [di rifiuti] al fine di favorire quanto più possibile il loro recupero, privilegiando il concetto di prossimità agli impianti di recupero” e coerente con il citato articolo 108, co. 7, d.lgs. 36/2023.

Le risultanze istruttorie e in particolare l'esame della documentazione di gara fornita dalla stazione appaltante hanno evidenziato, inoltre, che:

- prima dell'avvio della gara, la stazione appaltante ha svolto un'indagine presso l'osservatorio provinciale dei rifiuti dalla quale è emerso che nella provincia di omissis esistono solo n. 2 impianti idonei al conferimento dei rifiuti in oggetto;

- sono state presentate una sola offerta per il lotto 1 e n. 2 offerte per il lotto 2; entrambi i lotti sono stati aggiudicati dal medesimo operatore economico e la gara attualmente si trova in fase di verifica del possesso dei requisiti (cfr. determina di aggiudicazione e relazione istruttoria).
- il capitolato speciale d'appalto non prevede penali o clausole risolutive espresse a tutela del gravoso impegno imposto quale requisito di partecipazione.

Quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento

Nella vigenza del precedente codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex plurimis*: Consiglio di Stato, Sez. V, 605/2019; Consiglio di Stato, Sez. V, 2238/2017; Delibera ANAC 1142/2018), era considerato illegittimo il requisito di partecipazione condizionato da una clausola territoriale, in quanto quest'ultima era ritenuta limitativa della concorrenza e della *par condicio competitorum*, anche se prevista nell'ambito degli affidamenti sotto soglia comunitaria.

Più recentemente, si è affermato che “sulla questione della legittimità delle clausole della *lex specialis* che prescrivono requisiti di partecipazione alla gara correlati ad elementi di localizzazione territoriale, o che ad essi attribuiscono un maggior punteggio in sede di valutazione delle offerte, la giurisprudenza ha avuto modo, anzitutto, di precisare che il criterio della territorialità è illegittimo soltanto ove posto come requisito di partecipazione, impattando frontalmente una previsione di tal tipo con i principi del *favor participationis* e della *par condicio* tra i concorrenti, in ogni possibile loro declinazione.

Viceversa, ove detto criterio venga posto quale requisito di esecuzione del contratto o rilevi come parametro per l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, la valutazione della compatibilità della clausola con i principi che informano la materia della contrattualistica pubblica dev'essere condotta caso per caso, non potendo a priori la valorizzazione del collegamento con il territorio ritenersi irragionevole” (TAR Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria, 30 novembre 2021, n. 901).

Sempre nella vigenza del precedente codice, in materia di appalti di rifiuti, la giurisprudenza ha talvolta considerato ammissibile un requisito di partecipazione condizionato dalla clausola di territorialità (disponibilità del sito di conferimento nel raggio di 30 km dal comune di Roma - Cons. St., V, 2238/2017 – o addirittura di n. 3 regioni - Cons. St., III, 2293/2020), in via eccezionale e sulla base della considerazione per cui tale clausola fosse concretamente prevista a tutela dell'ambiente, in applicazione del principio di prossimità previsto dall'articolo 181, d.lgs. n. 152/2006.

Di recente, tuttavia, in un caso relativo ad un affidamento diretto per la gestione del servizio integrato dei rifiuti, il Consiglio di Stato ha offerto un'illuminante interpretazione del rapporto tra i principi di prossimità (di cui all'articolo 181, d.lgs. 152/2006) e di concorrenza (operante nell'evidenza pubblica), affermando che:

“9.2. Il principio di “prossimità agli impianti di recupero”, pur essendo, a sua volta, teleologicamente connesso alla tutela ambientale, non comprime in maniera assoluta la concorrenza, consentendo, come sostenuto dalla Regione, l'affidamento diretto e senza gara di un appalto o di una concessione di servizi, ma permettere di valorizzare – in base a quello che si ricava dalla normativa nazionale e salva la pregiudiziale valutazione di compatibilità euro-unitaria ad opera della competente Corte sovranazionale, nell'ambito del procedimento di selezione dell'affidatario del servizio svolto mediante gara, quelle offerte che ne garantiscono maggiormente il rispetto.

9.3. In ragione di quanto sin qui affermato risulta l'infondatezza dei primi due motivi di appello.

9.4. L'infondatezza del primo motivo di appello va dichiarata in quanto l'art. 181, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 non pone né implica la deroga dei procedimenti concorrenziali di selezione dei contraenti affidatari del servizio, ma, più semplicemente, prevede la possibilità di incentivare (“privilegiando”) quelle modalità di recupero e riciclaggio che sono “attuative” del principio di prossimità degli impianti di recupero” (Cons. St., IV, 7412/2023; sul punto cfr. anche l'atto di segnalazione dell'AGCM, adottato ex art. 21 L. 287/1990, del 22.12.2022 relativo “alle criticità concorrenziali nell'attuazione, da parte di alcune Regioni italiane, della Deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) del 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/RIF “Approvazione del metodo

tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”. Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo minimi “).

L’attuale quadro normativo, infine, è stato significativamente innovato dal d.lgs. 36/2023, il quale ha riservato al principio di accesso al mercato un ruolo centrale (articolo 3) e fondante (articolo 4).

Infatti, ancora più chiaramente, la relazione di accompagnamento al codice ha precisato che i “primi tre principi, che devono essere utilizzati per sciogliere le questioni interpretative che le singole disposizioni del codice possono sollevare.

Nel dubbio, quindi, la soluzione ermeneutica da privilegiare è quella che sia funzionale a realizzare il risultato amministrativo, che sia coerente con la fiducia sull’amministrazione, sui suoi funzionari e sugli operatori economici e che permetta di favorire il più ampio accesso al mercato degli operatori economici”.

Nell’ambito del nuovo codice, inoltre, i requisiti di partecipazione sembrano tassativi ed eventualmente integrabili prevalentemente in ottica pro-concorrenziale. Infatti:

- l’art. 100, comma 12, d.lgs. 36/2023, stabilisce che le stazioni appaltanti richiedono i requisiti di partecipazione previsti esclusivamente dall’art. 100 stesso, dall’art. 102 d.lgs. 36/2023 o da leggi speciali;
- l’art. 10, comma 3, d.lgs. 36/2023, prevede “Fermi i necessari requisiti di abilitazione all’esercizio dell’attività professionale, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all’oggetto del contratto, tenendo presente l’interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l’esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l’accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese”.

Al contrario, le clausole territoriali, disciplinate dal citato articolo 108, comma 7, d.lgs. 36/2023 - che definisce i criteri aggiudicazione degli appalti pubblici - sembrano essere esclusivamente previste quale requisito

premiabile, in quanto volte “a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione, l'affidamento ad operatori economici con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento” compatibilmente “con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità”.

In sintesi, allo stato e sulla base dei più recenti approdi giurisprudenziali, il principio concorrenziale sembra prevalere rispetto al principio di prossimità ambientale.

Sicché, ove nell'ambito dell'evidenza pubblica sia necessario integrare i due principi, la clausola territoriale appare declinabile quale criterio premiabile da valorizzare nell'ambito dell'offerta tecnica e non quale requisito di partecipazione.

Il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – Delibera n. 1/2024

Nel caso in esame, la disponibilità del sito di conferimento entro il raggio di 10 km, è previsto quale requisito di partecipazione, condizionante l'accesso alla procedura selettiva (come anche ribadito in sede di FAQ dalla stazione appaltante).

Secondo l'ANAC, tale clausola appare illegittima e all'evidenza limitativa della concorrenza in quanto, come visto, nel rinnovato quadro normativo e sulla base della più recente giurisprudenza, la clausola territoriale pare poter assumere rilievo esclusivamente quale elemento premiabile ai sensi dell'articolo 108, comma 7, d.lgs. 36/2023.

Infatti, anche laddove la stazione appaltante avesse voluto introdurre la clausola di territorialità quale requisito di partecipazione, la stessa sarebbe comunque illegittima in considerazione della sua lesività in concreto per la concorrenza.

Nel caso di specie – evidenza ancora l'ANAC - non è comunque invocabile il principio di prossimità ambientale, di cui all'articolo 181, d.lgs. 152/2006: le motivazioni sottese all'introduzione della clausola territoriale nella gara in esame sono, infatti, di natura esclusivamente economica e non

costituiscono esplicitazione di un interesse di natura ambientale ritenuto prevalente rispetto a quello concorrenziale, come del resto precisato dalla stessa stazione appaltante in sede di FAQ, e ribadito anche nella relazione istruttoria inviata all’Autorità.

In tal senso, i documenti di gara avrebbero ad esempio potuto imporre a carico dei concorrenti i maggiori costi derivanti da un trasporto verso un impianto ubicato a distanza superiore ai 10 km; una simile clausola avrebbe consentito una partecipazione più ampia, salvaguardando al contempo il diritto alla concorrenza e l’economicità della procedura.

Ma anche ove fosse invocabile, nel rinnovato quadro normativo, il principio di prossimità ambientale dovrebbe ritenersi recessivo rispetto al fondante principio di accesso al mercato, con la conseguenza che il coordinamento tra i due principi dovrebbe risolversi in favore del secondo.

Pertanto, anche in applicazione del principio di proporzionalità (richiamato dall’articolo 3, d.lgs. 36/2023), la clausola territoriale non pare poter assumere rilievo come requisito di partecipazione, quanto piuttosto come requisito premiale (ex articolo 108, co. 7, d.lgs. 36/2023).

Inoltre, a quanto riferito dalla stazione appaltante, già in sede di analisi preliminare delle condizioni di mercato era emersa l’esistenza di soli due impianti nel territorio di riferimento; sicché, la previsione della clausola territoriale pare attuativa di una specifica intenzione di limitare la concorrenza ai suddetti operatori economici.

Da ultimo, va soggiunto che la bozza di capitolato speciale non prevede nessuna conseguenza (es.: penali contrattuali o clausole risolutive espresse) in caso di mutamento del sito di destinazione, ciò confermando un effetto esclusivamente limitativo della concorrenza della citata clausola.

Pertanto – conclude l’ANAC - la clausola in esame è illegittima non solo sul piano astratto, nella misura in cui introduce una oggettiva limitazione della concorrenza per ragioni diverse dalla tutela ambientale, ma anche sul piano concreto, nella misura in cui richiede un requisito di partecipazione estremamente stringente (10 km dalla sede operativa), nella piena consapevolezza (esplicitata nella nota di riscontro alla richiesta istruttoria)

di limitare la concorrenza a due soli operatori economici, nonostante la sussistenza di un mercato di riferimento estremamente vasto.

La lesività in concreto della citata clausola è, tra l'altro, comprovata anche a posteriori dal fatto che la partecipazione ad entrambi i lotti è stata estremamente ridotta (per il lotto 1 vi è stata addirittura una sola offerta) e limitata proprio ai soli due operatori preventivamente individuati, con evidenti risvolti negativi anche sul piano dell'economicità di una procedura in cui sia praticamente nota a priori la limitatissima platea dei concorrenti.

Alla luce delle criticità evidenziate, la stazione appaltante è stata invitata (dall'ANAC) ad annullare in autotutela gli atti di gara (bando, disciplinare di gara e atti consequenziali medio tempore adottati, compresi i provvedimenti di aggiudicazione), stante la presenza dei vizi gravanti la *lex specialis* sopra esposti.

E In sede di riedizione della gara, ove voglia valorizzarsi la clausola territoriale, è stato raccomandato di non prevederla quale predicato di un requisito di partecipazione, bensì quale elemento premiale dell'offerta tecnica, ciò implicando il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con l'ulteriore raccomandazione di prevedere comunque un punteggio proporzionato.

