

Profili giuridici e tecnici della gestione dei rifiuti *in Italia e in Sicilia*

Dott. Giampiero Trizzino

PARTE PRIMA
Il quadro giuridico nazionale

1.	Il diritto dell'ambiente	
1.1.	La genesi del diritto dell'ambiente	15
1.2.	Il concetto di “ <i>ambiente</i> ” secondo la Dottrina e secondo la Giurisprudenza	18
1.3.	L'ambiente nella Costituzione	22
1.4.	L'ambiente nel diritto penale	26
1.4.1.	Il D.D.L. 1345/2014 e il fantasma della <i>probatio diabolica</i>	31
1.4.2.	La legislazione d'emergenza. La crisi del nuovo diritto penale ambientale	35
1.4.3.	La responsabilità degli enti nei reati ambientali	37
1.5.	La prevenzione e il ripristino del danno ambientale	42
1.5.1.	Il risarcimento del danno ambientale	43
1.5.2.	L'azione risarcitoria del danno ambientale	49
2.	Il rifiuto	
2.1.	L'evoluzione del concetto di rifiuto	53
2.2.	Il concetto di sottoprodotto	62
2.3.	La cessazione della qualifica di rifiuto	65
2.4.	La classificazione dei rifiuti	67
2.4.1.	Il Codice europeo dei rifiuti, C.E.R.	70
2.4.2.	Particolari categorie di rifiuti	71
3.	La gestione dei rifiuti	
3.1.	I principi generali della gestione dei rifiuti	77

3.1.1.	Dal principio chi inquina paga alla responsabilità estesa del produttore	79
3.1.2.	La responsabilità a catena e la responsabilità solidale	83
3.1.3	La strategia “Zero Waste” e la gerarchia della gestione dei rifiuti	87
3.2.	Il riparto di competenze	92
3.3.	Le fasi della gestione	94
3.3.1.	La raccolta	95
3.3.1.1.	La raccolta differenziata	95
3.3.1.2.	La stoccaggio provvisorio	96
3.3.1.3.	Il deposito temporaneo	98
3.3.2.	Il trasporto e gli adempimenti documentali	98
3.3.2.1.	Il formulario di identificazione dei rifiuti, F.I.R.	100
3.3.2.2.	Il registro di carico e scarico	102
3.3.2.3.	Il modello unico di dichiarazione ambientale, M.U.D.	103
3.3.2.4.	Il controllo di tracciabilità, S.I.S.T.R.I.	103
3.3.3.	Il recupero	107
3.3.3.1.	Le procedure semplificate per il recupero	109
3.3.4.	Lo smaltimento	111
3.3.4.1.	La discarica	112
3.3.4.2.	L’incenerimento	115
4.	La gestione integrata dei rifiuti	
4.1.	L’organizzazione per ambiti territoriali	119
4.2.	La pianificazione regionale	122
4.3.	La tassa sui rifiuti urbani	124
4.3.1.	Dalla T.A.R.S.U. alla T.I.A. alla T.A.R.E.S. alla T.A.R.I.	125
4.3.2.	Il nuovo sistema di tariffazione, T.A.R.I.	129
4.4.	Le ordinanze contingibili e urgenti	132
5.	I controlli e le autorizzazioni	
5.1.	L’autorizzazione unica	135
5.2.	Le altre autorizzazioni	139

6.	I reati in materia di rifiuti	
6.1.	Premessa	141
6.2.	Divieto di abbandono dei rifiuti	142
6.3.	Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata	147
6.3.1.	Gestione di discarica non autorizzata	148
6.4.	Combustione illecita di rifiuti	150
6.5.	Omessa bonifica dei siti contaminati	153
6.6.	Traffico illecito di rifiuti	156
6.6.1.	Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti	158

PARTE SECONDA

La gestione dei rifiuti in Sicilia

1.	Dal piano del 1989 alla prima dichiarazione dello stato di emergenza	
1.1.	Il piano regionale dei rifiuti del 1989	163
1.2.	Lo stato di emergenza del 1999	166
2.	Dal piano del 2002 alla seconda dichiarazione dello stato di emergenza	
2.1.	Il piano regionale dei rifiuti del 2002	173
2.1.1.	La criminalità organizzata negli appalti sulla termovalorizzazione	176
2.2.	La nuova disciplina regionale in materia di rifiuti	180
2.3.	Lo stato di emergenza del 2010	185
2.4.	Le indagini della magistratura contabile	188
3.	Dal piano del 2012 alla (probabile) terza dichiarazione dello stato di emergenza	197

PARTE TERZA

Verso una economia circolare

1.	I nuovi obbiettivi comunitari. La Comunicazione del 2 luglio 2014 della Commissione europea	203
2.	Le azioni legislative. L'<i>ecotassa</i>, le <i>ecobanche</i> e gli incentivi al mercato dei prodotti riciclati	213
3.	Le azioni amministrative. La riscrittura del nuovo piano regionale dei rifiuti urbani	219
3.1.	Incompatibilità tra gestione della raccolta e gestione delle fasi successive	220
3.2.	Semplificazione delle procedure per gli impianti di recupero e riciclo	220
3.3.	Divieto di smaltimento dei rifiuti recuperabili e riciclabili	221
3.4.	Tariffa puntuale	222

ALLEGATI

A.1.	Allegati alla Parte Seconda	
A.1.1.	Quantità dei rifiuti prodotti nella regione Siciliana	224
A.1.2.	Andamento dei rifiuti prodotti nella regione Siciliana	225
A.1.3.	Percentuale della raccolta differenziata per provincia	226
A.1.4.	Percentuale della raccolta differenziata per provincia e obbiettivi regionali	227
A.2.	Allegati alla Parte Terza	
A.2.1.	Quantità dei rifiuti prodotti in Italia	228
A.2.2.	Andamento dei rifiuti prodotti in Italia	229

A.2.3.	Andamento dei rifiuti prodotti dai comuni con più di 200 mila abitanti	230
A.2.4.	Percentuale della raccolta differenziata per regione	231
A.2.5.	Percentuale della raccolta differenziata per regione e obbiettivi nazionali	232
A.2.6.	Percentuale della raccolta differenziata per area e obbiettivi nazionali	233
A.2.7.	Percentuale della raccolta differenziata dei comuni con più di 200 mila abitanti	234
A.2.8.	Andamento della raccolta differenziata dei comuni con più di 200 mila abitanti	235
A.2.9.	Andamento della raccolta differenziata della regione Marche dopo l' <i>ecotassa</i>	236
	 Bibliografia	 237
	Sentenze	246

Introduzione

I rifiuti sono il termometro della società moderna e la loro gestione è uno dei più avanzati strumenti attraverso i quali individuare il livello di civiltà e di evoluzione di un popolo. Un autorevole studioso ha detto *“l'immondizia è l'autoritratto della società, dei suoi cambiamenti, della sua cultura, e in una certa misura, del suo destino”*¹

L'idea di *“rifiuto”*, così come la concepiamo oggi, si sviluppa durante la seconda rivoluzione industriale e rappresenta la differenza tra ciò che si produce e ciò che si consuma. Elemento cardine è il livello di gradimento del consumatore²: nella logica capitalista, l'atto del consumo reca soddisfazione soltanto istantanea. I beni soddisfano nell'immediato e la soddisfazione cessa non appena esaurito il tempo necessario al consumo³. In alcune condizioni, addirittura, l'atto del consumo viene del tutto eliminato, perché non indispensabile, fino a raggiungere paradossalmente lo spreco integrale. È ciò che avviene in alcuni contesti sociali e per determinate categorie di prodotti: in questi casi la soddisfazione del bene si riduce nel mero acquisto.

L'inarrestabile sviluppo di questo modello sociale ha portato gli Stati moderni ad interrogarsi sui sistemi di governo più efficaci per uscire dalla crisi ambientale ed economica prodotta da uno stile di vita, i cui rifiuti sono soltanto uno degli effetti.

¹ Pinna L., *“Autoritratto dell'immondizia, come la civiltà è stata condizionata dai rifiuti”*, Bollati Boringhieri, 2011

² De Santoli L., Consoli A., *“Territorio Zero”*, Minimum fax, 2013

³ Bauman Z., *“Vite di scarto”*, Laterza, 2005

Crisi ambientale ed economica, appunto. Sulla prima basti citare i molteplici riflessi causati dalla cattiva gestione dei rifiuti: l'inquinamento delle falde acquifere da percolato prodotto dalle discariche e le emissioni in atmosfera degli inceneritori, sono soltanto la testa di una piovra radicata sul territorio, i cui danni incalcolabili si ripercuotono inevitabilmente sulla salute dei cittadini.

L'aspetto economico è, invece, intimamente collegato con la criminalità organizzata. La Sicilia, non più di altre regioni del mondo, è stata – e lo è tuttora – palcoscenico di un intreccio tra politica locale e mafia che in appena dieci anni ha prodotto due dichiarazioni dello stato di emergenza⁴ funzionali alla creazione di un disordine organizzato la cui unica benefattrice è stata, appunto, la criminalità.

Esiste una dicotomia insanabile tra la gestione dei rifiuti così come è concepita dal Legislatore e la gestione dei rifiuti così come la intende la criminalità. La prima è quella della raccolta differenziata e del modello piramidale, secondo cui l'attività inizia dalla prevenzione alla creazione del rifiuto, per poi passare al riutilizzo, al recupero, al riciclo e soltanto alla fine allo smaltimento in discarica o presso un inceneritore. La criminalità organizzata – che delle discariche ha fatto la sua economia – rovescia la piramide e individua nello smaltimento l'unica e naturale destinazione del rifiuto.

⁴ La prima dichiarazione dello stato di emergenza è stata proclamata sotto il Governo Cuffaro con l'ordinanza nr. 2983 del 31.05.1999, fu prorogata due volte: il 23.12.2004 e il 29.12.2005 e si chiuse il 31.06.2006. La seconda dichiarazione dello stato di emergenza avvenne durante il Governo Lombardo con l'ordinanza nr. 3887 dello 09.07.2010 e durò fino al 31.12.2012.

In Sicilia, il dominio del secondo modello ha prodotto all'inizio del nuovo millennio trecentoventicinque discariche, quasi una per ogni comune dell'isola. Questo sistema, combinato con una gestione volutamente fallimentare delle autorità d'ambito, ha permesso di mantenere il volume della raccolta differenziata tra i più bassi d'Italia e, allo stesso tempo, ha prodotto una esposizione debitoria, certificata dalla Corte dei Conti in novecento milioni di euro al 2009.

Nel corso di una audizione della Commissione nazionale antimafia, l'ex Presidente della regione Siciliana Raffaele Lombardo, così riferiva: *“l'infiltrazione mafiosa nell'attuale sistema di gestione integrata dei rifiuti sarebbe in stato molto avanzato [...] non solo criminalità e delinquenza ma anche precise responsabilità politiche”*. Dello stesso avviso il magistrato della Direzione distrettuale antimafia, Roberto Scarpinato, che, anticipando di un anno le dichiarazioni di Lombardo, disse: *“Cosa nostra punta al controllo dell'intero ciclo economico dello smaltimento dei rifiuti in Sicilia [...] c'è un patto tra mafiosi, politici, professionisti ed imprenditori anche non siciliani, per aggiudicarsi il monopolio degli appalti della discarica di Bellolampo e per la realizzazione di un inceneritore”*⁵.

La fitta trama di complicità tra mafia e politica locale ha interessato anche la XVI Legislatura della Camera dei Deputati, la quale, con Legge 6/2009, ha istituito la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti. Nella relazione conclusiva del 20 ottobre 2010 si legge: *“In Sicilia il settore dei rifiuti si caratterizza perché esso stesso organizzato per delinquere [...] è la più*

⁵ www.ilsole24ore.com

eclatante manifestazione della legge dell'illegalità, cioè l'illegalità si è fatta norma che permea negli aspetti più minuti e capillari qualsivoglia aspetto afferente al ciclo dei rifiuti”⁶.

— — —

Lo scenario testé rappresentato non costituisce un caso isolato, ma un fenomeno che, sebbene con effetti parzialmente diversi, si è ripetuto e si ripete in tutto il pianeta. Le soluzioni sperimentate nel corso degli ultimi anni dai governi locali si riconducono tutte al modello proposto dal gruppo di studiosi che fanno capo alla strategia “Zero Waste”, di cui Paul Connett è fondatore.

La strategia *Zero Waste*, che ha influenzato la Dir. 2008/98/CE, si sviluppa su un terreno diverso dai modelli tradizionali di gestione dei rifiuti, in quanto parte dall'analisi del ciclo di vita di un prodotto, per reinterpretarlo alla luce del minor impatto ambientale possibile.

Accanto alle pratiche della prevenzione, del riutilizzo e del recupero, infatti, si inserisce la “*riprogettazione*”: il rifiuto non deve essere più messo in conto nella progettazione dei prodotti. Per fare questo occorre un radicale cambiamento dei modelli industriali, i quali dovranno orientarsi verso un sistema economico “*circolare*”, in contrapposizione a quello classico “*lineare*”⁷.

⁶ www.camera.it

⁷ Per “*circolare*” si intende quell'economia “*pensata per potersi rigenerare da sola. In una economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera*” in Ellen MacArthur Foundation,

Se il punto di partenza del modello di Paul Connett è la riprogettazione, i passaggi successivi sono riconducibili alla “*prevenzione*”, ossia l’insieme delle pratiche virtuose tese a ridurre la produzione di rifiuti attraverso la scelta di prodotti con imballaggi poco voluminosi; al “*riutilizzo*” e al “*recupero*” di oggetti che non abbiano ancora concluso il loro ciclo di utilità ai fini del loro reimpiego. Ultimo *step* è la raccolta differenziata, finalizzata al “*riciclo*” dei materiali da inserire nuovamente nei processi industriali.

L'incremento del livello di materiale da reimpiegare, accompagnato da una corretta pianificazione degli impianti in ambito locale, non solo favorisce un risparmio economico nella catena produttiva, ma diminuisce sensibilmente il conferimento dei rifiuti in discarica.

L'incessante produzione di rifiuti indifferenziati porta con sé la necessità di smaltirli, con l’effetto collaterale – come evidenziato in premessa – di permettere l’espansione della criminalità organizzata, che delle discariche ha fatto un *business*.

Secondo Paul Connett, per contrastare il fenomeno, occorre uscire dalla logica del tombamento *tout court* dei rifiuti: le poche discariche necessarie devono essere gestite

"Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition", in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2012.

Il modello circolare si contrappone a quello “*lineare*”, nel quale il ciclo industriale segue un percorso unidirezionale: il prodotto nasce dalla manipolazione delle materie prime e, al termine del suo utilizzo, diventa rifiuto, perdendo la possibilità di essere reintegrato nella catena produttiva, la quale a sua volta deve ricominciare daccapo.

dai comuni e finalizzate allo stoccaggio definitivo della parte residuale di materiale non recuperabile o non diversamente impiegabile.

Riutilizzo, recupero e riciclo, secondo la logica *Zero Waste* non sono soltanto dei meccanismi atti a diminuire il quantitativo di rifiuti da smaltire, ma rappresentano una conseguenza necessaria del principio dello sviluppo sostenibile così come fu originariamente concepito nel rapporto Brundtland del 1987: implementare la quantità di materiale impiegabile nell'industria attraverso il recupero di quello esistente, permette di diminuire il prelievo di materia vergine. Ecco perché i sostenitori di *Zero Waste* considerano insostenibile la soluzione dei termovalorizzatori: l'incenerimento dei rifiuti è assolutamente incompatibile con questa strategia, perché incompatibile è la distruzione di materia potenzialmente reimpiegabile.

“L'idea stessa dei termovalorizzatori è folle, perché le risorse che dovrebbero bruciare sono elementi che hanno un valore e la cui produzione ex novo ha costi economici ed energetici sempre più alti, perché se si brucia il processo dovrà ricominciare da zero: estrarre materie prime, movimentarle, fabbricarle, trasportarle una seconda volta, utilizzarle ed infine dismetterle. È follia pura!”⁸

Come si è accennato in premessa, la strategia *Zero Waste* ha ispirato il Legislatore europeo, il quale ne ha trascritto le linee essenziali nella Dir. 2008/98/CE, che a sua volta

⁸ De Santoli L., Consoli A., *“Territorio Zero”*, Minimum fax, 2013

ha trovato applicazione in Italia, attraverso l'aggiornamento del D.Lgs. 152/2006.

Il primo comune italiano ad aderire alla strategia è stato Capannori in Toscana, che attualmente si attesta al 90% tra recupero e raccolta differenziata. Nel momento in cui si scrive gli altri enti locali territoriali che hanno seguito l'esempio toscano sono duecentosei, di cui sette siciliani.

Il percorso verso una gestione dei rifiuti sostenibile ha, di recente, compiuto un ulteriore passo in avanti, grazie alla Comunicazione della Commissione europea “*Verso una economia circolare*” del 2 luglio 2014, con la quale si è dato l'avvio al processo di riforma di tutta la disciplina comunitaria in materia di ambiente e sviluppo.

Se, infatti, alla Direttiva del 2008 bisogna riconoscere il merito di avere acquisito i principi portati avanti dal modello elaborato da Paul Connett, con la recente Comunicazione della Commissione europea, esso può dirsi integralmente recepito.

— — —

Il presente lavoro si sviluppa in tre parti. La prima è finalizzata all'analisi della normativa generale in materia di ambiente, attraverso l'approfondimento dell'evoluzione che la stessa ha subito nel corso degli anni, per passare, poi, allo studio del concetto di “*rifiuto*”, alle sue classificazioni e ai diversi modelli di gestione, mettendo in luce sia le responsabilità cui sono investiti coloro che svolgono qualunque tipo di attività connessa al ciclo dei rifiuti, sia le competenze riconosciute allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni e alle autorità d'ambito.

La prima parte termina con una disamina delle principali fattispecie di reato potenzialmente realizzabili in materia

di rifiuti, con particolare riferimento alle nuove figure introdotte dal Legislatore del 2014.

La seconda parte si prefigge di fornire uno spaccato sulla gestione dei rifiuti in Sicilia, sia sotto il profilo della legislazione regionale, che delle attività che l'amministrazione ha posto in essere negli ultimi trent'anni, mettendo in luce le pesanti criticità che hanno portato la Commissione parlamentare d'inchiesta a riconoscere legami tra i vertici della regione e la criminalità organizzata.

La terza parte del presente lavoro, dopo avere tracciato le linee programmatiche dei nuovi obiettivi comunitari alla luce di quanto indicato dalla citata Comunicazione della Commissione europea del 2 luglio 2014, propone una serie di soluzioni, sia legislative che amministrative, per risollevare le sorti della lacunosa gestione dei rifiuti nella regione Siciliana.

PARTE PRIMA

Il quadro giuridico nazionale

1. Il diritto dell'ambiente

1.1 La genesi del diritto dell'ambiente

Gran parte degli studi giuridici che si occupano di questo ramo del diritto, partono dalla ricerca della definizione di “*ambiente*”, che spesso si manifesta piuttosto complessa a causa, non solo della pluralità di nozioni eterogenee evocate dal termine, ma anche dal fatto che soltanto di recente il Legislatore ha chiarito il valore che tale concetto deve avere all'interno dell'ordinamento giuridico.

L'esegesi della nozione di ambiente è avvenuto per stratificazione: gli interventi normativi settoriali, unitamente alle pronunce della Giurisprudenza e allo sviluppo Dottrinale hanno, nel tempo, creato quello che oggi è il significato giuridico di ambiente. Motore comune di questo processo è stata l'accresciuta sensibilità verso i temi del recupero e della tutela dell'ecosistema.

Sul punto Massimo Saverio Giannini nel 1971 già scriveva: “*mentre in precedenti periodi c'è stato equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive*”⁹.

⁹ Giannini M.S., “*Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*”, in Riv. trim. dir. pubb., 1971

Seppure il momento storico al quale risalgono le parole di Giannini era differente rispetto a quello in cui viviamo oggi, la sua osservazione resta attuale e mette in luce il carattere sfuggente e del tutto diverso dalle tradizionali categorie giuridiche.

Anche la Costituzione, nonostante la riforma del 2001, è tuttora priva di una definizione esplicita di ambiente, contenendo solamente un riferimento in sede di indicazione del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

Un contributo determinante alla formazione della nozione giuridica deve riconoscersi alle discipline scientifiche che nel corso degli ultimi decenni si sono interessate al problema della tutela ambientale. Il diritto si è intimamente intrecciato con gli aspetti tecnico-scientifici ed è diventato la risposta ai problemi creati dalla crescita esponenziale della società industriale. Le diverse manifestazioni dell'inquinamento, unitamente al depauperamento delle risorse naturali sono state la spinta verso la costruzione di una disciplina sempre più corposa.

La fonte principale del diritto dell'ambiente sono le convenzioni internazionali. La loro evoluzione è indice dell'accresciuta sensibilità verso la tutela dell'ecosistema. Una delle prime e più significative convenzioni è quella di Stoccolma del 1972 contenuta nella Dichiarazione *“Sull'Ambiente Umano”*, seguita dalla Dichiarazione *“Su Ambiente e Sviluppo”* approvata venti anni dopo a Rio de Janeiro.

L'evento di Rio de Janeiro resterà nella storia non solo per la sua portata, ma per l'impatto straordinario che fornirà a tutti gli ordinamenti dei paesi del mondo.

Al *summit* parteciparono centosettantadue governi e duemilaquattrocento organizzazioni non governative. In quella sede si dichiarò, per la prima volta, la necessità di provvedere ad una più equa distribuzione delle risorse tra le popolazioni del mondo, sulla scorta dell'assunto secondo cui l'eliminazione della povertà è requisito indispensabile per la salvaguardia dell'ecosistema.

Si affermano, altresì, alcuni dei principi cardine del diritto ambientale, che progressivamente penetreranno nella legislazione degli Stati: il principio "*chi inquina paga*", che accolla il costo del ripristino ambientale a chi è responsabile dell'inquinamento; il principio dello "*sviluppo sostenibile*", secondo cui è sostenibile lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri; il principio di "*precauzione*" in base al quale la prevenzione degli eventi dannosi non deve attendere che sia previamente acquisita la certezza del loro avverarsi¹⁰.

Significativo risulta essere, poi, il fatto che nel settore in parola la Giurisprudenza, soprattutto comunitaria, ha sempre preceduto l'intervento del Legislatore. Ciò perché in questo ambito, forse più che in altri, i nuovi bisogni e le esigenze di tutela si manifestano innanzitutto nel tessuto sociale. Basti pensare che a livello europeo la questione ambientale non era nemmeno inserita nel Trattato di Roma, per cui i primi interventi in materia si ebbero, sia da parte della Corte di Giustizia che della Commissione, attraverso l'interpretazione degli artt. 100 e 235 del Trattato stesso che prevedevano la possibilità per le

¹⁰ Rossi G., "*Diritto dell'Ambiente*", Giappichelli, 2011

istituzioni comunitarie di intervenire nell'interesse della Comunità anche in assenza di specifiche previsioni di potere.

Il passaggio dalle sentenze della Corte di Giustizia, all'emanazione degli atti legislativi avvenne intorno agli anni ottanta, periodo nel quale iniziò la produzione di numerose direttive, poi recepite nel diritto interno degli Stati membri, che riguardano l'inquinamento acustico, lo smaltimento dei rifiuti, le fonti rinnovabili, fino ad arrivare all'introduzione nel 1985 dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale.

Un vero e proprio interesse specifico all'ambiente comincia a fare la sua comparsa nei trattati comunitari, con l'Atto unico europeo del 1986, laddove viene prevista una specifica competenza comunitaria in materia.

Un ulteriore consolidamento delle competenze si ha con l'Accordo di Maastricht del 1992 che stabilisce il compito della Comunità di promuovere *“una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente”*.

Oggi l'ambiente rientra tra le materie di competenza concorrente tra l'Unione Europea e gli Stati membri e la sua disciplina è contemplata al titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'UE¹¹.

1.2. Il concetto di “ambiente” secondo la Dottrina e secondo la Giurisprudenza

Il tentativo di circoscrivere la nozione giuridica di ambiente appare problematica per diverse ragioni. Da un punto di vista etimologico, il termine indica *“ciò che sta intorno”*. Riferito all'uomo, esso ricomprende beni oggetto

¹¹ Dell'Anno P., *“Manuale di diritto ambientale”*, Cedam, 2003

di discipline normative differenti tra loro che, conseguentemente, non possono essere ricondotte ad unità. In diritto, infatti, il termine viene impiegato tanto per indicare l'ecosistema o la natura in genere, quanto i luoghi di lavoro o di vita quotidiana¹².

Lo sviluppo esegetico del concetto di ambiente ha portato la Dottrina a sostenere due distinte teorie: quella pluralista e quella monista. La prima è riconducibile al pensiero di Massimo Saverio Giannini, secondo cui l'ambiente va definito sulla base di un tripartizione: istituti concernenti la tutela dei beni culturali e del paesaggio; istituti relativi al governo del territorio e particolarmente alla pianificazione e istituti finalizzati al contrasto dell'inquinamento nelle sue molteplici manifestazioni¹³.

Un ulteriore orientamento, diverso da quello di Massimo Severo Giannini ma comunque riconducibile alla teoria pluralista, parte dall'interpretazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e individua due aree di “*funzioni omogenee*”, quali la gestione territoriale e la gestione sanitaria; in questo senso la nozione di ambiente avrebbe la funzione di unificare ed aggregare le diverse discipline che regolano i singoli profili quali urbanistica, beni ambientali, eccetera.¹⁴ Altri autori¹⁵, invece, parlano di ambiente in termini di “*utilità sottese*”, identificabili nelle energie e nelle risorse naturali riproducibili e non riproducibili, nelle risorse

¹² Nespor S., De Cesaris, “Codice dell'ambiente”, Giuffrè, 2011

¹³ Giannini M. S., “Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici” in Riv. trim. dir. pubbl., 1973

¹⁴ Capaccioli E., Dal Piaz F., “Ambiente (tutela dell’)", Novis Dig. It, 1980

¹⁵ Albamonte V.A., “Il diritto all'ambiente salubre: tecniche di tutela”, Giust. Civ., 1980

culturali, nell'*habitat*. Altri ancora, nel tentativo di aggirare la diatriba sulla nozione giuridica, fanno riferimento ad un'ipotesi di "*periodizzazione della legislazione*", ovvero una ricostruzione dei significati delle questioni ambientali alla luce delle tendenze emergenti nell'ordinamento positivo¹⁶.

Le impostazioni pluraliste vengono avversate dalle teorie moniste che procedono attraverso ricostruzioni di carattere unitario del concetto di ambiente. Si sono sviluppate soprattutto attraverso l'applicazione giudiziaria: mancando nella legislazione gli strumenti di tutela degli interessi ambientali, la Magistratura è intervenuta in via sostitutiva. In tal senso e attraverso l'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 della Costituzione è stato configurato dalla Corte di Cassazione il diritto alla "*salubrità ambientale*" come diritto assoluto e perfetto direttamente tutelabile da parte del singolo sia nei confronti dei privati che della pubblica amministrazione: "*Il diritto alla salute piuttosto o oltre che mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*"¹⁷.

Più recente è il tentativo di formulare una definizione unitaria di ambiente partendo dai contributi forniti dalle elaborazioni dell'ecologia, scienza che studia le interrelazioni tra organismi e ambiente, utilizzando i concetti propri di quest'ultima, come la biosfera, l'ecosistema, i fattori biotici e abiotici. In questo senso l'ambiente è inteso come equilibrio ecologico della biosfera e dei singoli ecosistemi.¹⁸

¹⁶ Dell'Anno P., "*Manuale di diritto ambientale*", Cedam, 2003

¹⁷ Corte di Cassazione, 5172/1979

¹⁸ Caravita B., "*Diritto dell'ambiente*", Il Mulino, 2001

Su queste premesse il Giudice delle Leggi, attraverso la lettura degli artt. 9 e 32 della Costituzione, ha affermato l'esistenza di un *“riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la loro protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale, comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali”*¹⁹.

In una pronuncia di poco successiva la stessa Corte ha affermato che *“Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti ruoli, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno la sua natura di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'elemento unitario è riferito alla qualità della vita, all'habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce, necessario alla collettività e ai cittadini”,* nel contempo escludendo che il bene ambiente possa essere suscettibile di *“una situazione soggettiva di tipo appropriativo”*²⁰.

Il carattere unitario del bene ambiente è ulteriormente confermato dalla Corte di Cassazione, la quale ha precisato: *“l'ambiente in senso giuridico costituisce un insieme che, pur comprendente vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, le acque, [...] si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà priva di consistenza materiale ma espressiva di un autonomo valore collettivo”*.

¹⁹ Corte Costituzionale, 210/1987

²⁰ Corte Costituzionale, 641/1987

In conclusione, dunque, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, l'ambiente rappresenta un valore Costituzionale "*integrale*", nel senso che in esso si somma una pluralità di elementi culturali, sanitari ed ecologici riferibili alla tutela, ma comprensivi anche di esigenze e di istanze partecipative, la cui realizzazione implica l'attivazione di tutti, in virtù del principio di leale collaborazione²¹.

1.3. L'ambiente nella Costituzione

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, le problematiche ambientali non avevano ancora trovato nella società civile e nel mondo giuridico una precisa definizione né una collocazione normativa. L'assenza di un riconoscimento espresso della materia ambientale non ha comunque impedito a Dottrina e Giurisprudenza di elaborare un diritto di matrice Costituzionale. La Costituzione, infatti, contiene norme dalle quali è possibile ricavare una tutela riflessa dell'ambiente, ponendo come punto di riferimento quei beni, come la salute, il benessere ed il territorio che per la loro fruibilità necessitano di un ecosistema favorevole²².

L'analisi esegetica da seguire per un diritto ambientale di rango Costituzionale prevede la lettura combinata degli artt. 2, 9, 32, 41 e 42 della Costituzione. Dal combinato disposto dei primi due è stata ricostruita una forma di tutela di carattere oggettivo, partendo dal concetto di

²¹ Maddalena P., "*L'ambiente: riflessioni introduttive per una tutela giuridica*", in Ambiente & Sviluppo nr. 6, 2007

²² Bardusco M., "*La tutela Costituzionale dell'ambiente*", in Sanità Pubblica, 1992

“*paesaggio*”, con il quale, secondo una tesi di tipo restrittivo, si intende fare riferimento all’espressione di valori etico–culturali relativi alle bellezze naturali e paesistiche, mentre, secondo una tesi più ampia, gli articoli in esame tutelerebbero la “*forma del paese*” in senso urbanistico e territoriale.

L’art. 32 Cost., collocato nel titolo II tra i rapporti etico–sociali, tratta del diritto alla salute come diritto fondamentale dell’individuo e della collettività. La Giurisprudenza ha riconosciuto l’esistenza di una situazione giuridica soggettiva azionabile direttamente di fronte a comportamenti lesivi. Il bene afferente alla salute è tutelato non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell’individuo, configurandosi così come un diritto primario ed assoluto, da ricomprendere tra le situazioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione²³.

Si comprende, allora, come la tutela della salute e quella dell’ambiente vadano spesso di pari passo. La ricostruzione giurisprudenziale di un diritto “*all’ambiente salubre*” mette in evidenza proprio lo stretto legame che vi è tra i due diritti, facendo riferimento “*alle attività che possono importare in via mediata pericolo o danno alla salute di una generalità indeterminata di persone*”²⁴.

Ulteriori riferimenti all’ambiente sono contenuti negli artt. 41 e 42 nei quali, secondo alcuni autori, sono da ricomprendersi finalità ambientali e paesaggistiche nel novero dei diritti sociali verso cui deve essere indirizzata

²³ Corte Costituzionale, 88/1979

²⁴ Baldassarre A., “*Diritti sociali*”, in Enciclopedia Giuridica, vol. XI, Treccani, 2002

l'iniziativa economica privata e la stessa proprietà privata. Significativa, in tal senso, appare una pronuncia della Corte Costituzionale con la quale si chiarisce che la disciplina volta a tutelare interessi ambientali non si pone in contrasto con la libertà di iniziativa economica *“perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente”*²⁵.

Il termine ambiente fa la sua comparsa nella nostra Costituzione con la legge Costituzionale n. 3/2001 recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*. Dopo l'intervento in parola, l'art. 117, c. II lett. s, inserisce *“la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”* tra le competenze esclusive dello Stato e il successivo comma attribuisce competenza concorrente alle regioni per ciò che riguarda la *“valorizzazione dei beni culturali e ambientali”*.

Volendo citare Giampaolo Rossi, la tutela dell'ambiente *“entra dalla finestra piuttosto che dalla porta”*, ovvero si inserisce nel titolo relativo al riparto di competenze, senza essere menzionata tra i principi fondamentali²⁶.

Questo passaggio ha determinato non pochi problemi di carattere interpretativo e conseguentemente un elevato numero di contenziosi dinnanzi la Corte Costituzionale. I dubbi si riscontrano nella difficoltà di distinguere gli aspetti relativi alla *“tutela”*, da quelli relativi alla *“valorizzazione”*. Il Giudice delle leggi sembra però orientato nel senso di interpretare in modo non

²⁵ Corte Costituzionale, 196/1998

²⁶ Rossi G., *“Diritto dell'Ambiente”*, Giappichelli, 2011

eccessivamente rigoroso la norma che attribuisce in via esclusiva allo Stato le competenze in materia di tutela ambientale: la peculiare trasversalità di siffatta materia, infatti, fa sì che allo Stato venga riconosciuta la facoltà di intervenire nei settori di competenza delle regioni, ma anche e soprattutto che alle regioni, nell'ambito della loro potestà in materia di ambiente, venga data facoltà di implementare i livelli di protezione stabiliti con leggi statali. In altre parole la Corte Costituzionale, pur nei limiti di cui all'art. 117 Cost., riconosce alle regioni un potere derogatorio *in melius*, ovvero la possibilità di dettare una disciplina ambientale più garantista rispetto a quella statale²⁷.

In chiusura, una nota merita la peculiare condizione della regione Siciliana che, ai sensi dell'art. 14, lettere *f* ed *n* dello Statuto, gode di competenza esclusiva nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. Sulla scorta delle citate condizioni, la regione più volte ha “*reclamato*” la sua autorità legislativa rispetto allo Stato in materia di ambiente.

Sul punto occorre ricordare l'orientamento della Corte Costituzionale, la quale ha chiarito che la relativa potestà legislativa, pur presentandosi connessa ed intrecciata con altri interessi e competenze concorrenti²⁸, rientra nella sfera esclusiva dello Stato, anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale²⁹. La Corte partendo dal presupposto che l'ambiente debba considerarsi “*valore costituzionalmente protetto*”, anche con riferimento alle

²⁷ Corte Costituzionale, 536/2002

²⁸ Corte Costituzionale, 32/2006

²⁹ Corte Costituzionale, 247/2006

regioni a statuto speciale e per quanto esse contemplino competenze in settori quali l'urbanistica e il paesaggio, ha stabilito che allo Stato rimane la titolarità della competenza legislativa in materia di ambiente.

Sebbene, dunque, le competenze di cui alle lettere *f* ed *n* dell'art. 14 dello Statuto siciliano riguardino importanti settori che afferiscono all'ambiente, comunque non lo esauriscono e pertanto deve riconoscersi alla regione Siciliana un potere legislativo che non può eccedere, se non *in melius*, quello della legge dello Stato³⁰.

1.4. L'ambiente nel diritto penale

Nell'ordinamento giuridico italiano, fino a pochi anni fa, il rapporto tra tutela dell'ambiente e diritto penale era poco strutturato a causa della tendenza del Legislatore ad affrontare le questioni ambientali attraverso gli strumenti tipici del diritto amministrativo³¹.

La sempre maggiore consapevolezza della fragilità delle risorse naturali, un tempo ritenute illimitate, ha però messo in evidenza l'esigenza di una maggiore e più incisiva tutela dell'ambiente. Ciò ha determinato una crescita esponenziale dell'interesse verso la cosiddetta "*questione ambientale*", con la conseguente necessità di fornire una risposta il più possibile esaustiva ed immediata. Lo strumento amministrativo progressivamente si è manifestato sempre meno adeguato a soddisfare il bisogno di tutela e negli ultimi anni ha ceduto il passo al diritto penale.

Se in passato la tutela penalistica era volta a tutelare l'ambiente solo nella misura in cui l'alterazione o la

³⁰ Corte Costituzionale 380/2007

³¹ Amore S., "*La tutela dell'ambiente tra diritto penale e diritto amministrativo*", in Riv. Cor. For. St., 2004

manipolazione di quest'ultimo andava a determinare una situazione di danno o di pericolo per l'uomo, da un po' di tempo a questa parte si assiste all'emersione di una maggiore sensibilità nei confronti di un bene che appare sempre più concreto nella sua fragilità.

In quest'ottica nasce l'esigenza di una tutela penale dell'ambiente: il diritto penale, com'è noto, tutela e difende quei beni che la società ha elevato a suoi interessi primari e fondamentali, tanto da richiederne il rispetto da parte di tutti i consociati.

Le “*offese*” da lungo tempo perpetrate ai danni dell'ambiente hanno ormai raggiunto dimensioni e gravità tali da richiedere l'impegno di tutti e l'utilizzo degli strumenti più incisivi di cui l'ordinamento giuridico dispone.

L'attenzione che il Legislatore rivolge alle esigenze di tutela ambientale è la chiara conseguenza dell'evoluzione storica e sociale del diritto penale che conferisce rilevanza giuridica a comportamenti precedentemente ignorati, ritenuti meritevoli di minor tutela ovvero non dannosi per la collettività perché rientranti nell'ambito dell'iniziativa privata³².

La legislazione penale in materia ambientale si contraddistingue per essere costituita da disposizioni che rientrano nel modello cosiddetto “*sanzionatorio puro*”³³, cioè “*norme per lo più aggregate a complessi amministrativi di disciplina, e gli illeciti da esse previsti si incentrano sull'osservanza di disposizioni di fonte o*

³² Mantovani F., “*Principi di diritto penale*”, Cedam, 2007

³³ Bernasconi C., “*Il difficile equilibrio tra legalità ed offensività nella tutela penale dell'ambiente*”, in Riv. trim. dir. pen. econ, 2003

natura amministrativa”³⁴. In altre parole e seguendo una espressione tipica del diritto tedesco, questo legame nasce dalla “*accessorietà del diritto penale al diritto amministrativo*”, e dunque dal fatto che le condotte sanzionate non sono individuate in relazione a concreti danni al bene “*ambiente*”, ma in virtù della mancata osservanza di prescrizioni dettate dalla pubblica amministrazione, ponendo in essere, in questo modo, reati di pericolo astratto o presunto³⁵.

Il D.Lgs. 152/2006, con riferimento alla tutela penale dell’ambiente, si suddivide in tre aree tematiche: una parte è dedicata alla tutela delle acque, attraverso la previsione di cui all’art. 137, deputata a raccogliere un complesso di fattispecie penalmente rilevanti, di natura esclusivamente contravvenzionale; vi è poi la Parte IV dedicata alla disciplina dei rifiuti, costituita da una serie di disposizioni di carattere eterogeneo, le cui norme incriminatrici vanno dall’art. 254 all’art. 263; la Parte V, infine, prevede la tutela dell’aria il cui apparato sanzionatorio emerge dall’art. 279.

Analizzando più nello specifico il D.Lgs. 152/2006, è possibile rinvenire quattro tipologie di reati che si ripetono nell’ambito di ciascuna disciplina. Un primo modello è imperniato sullo svolgimento di una determinata attività in mancanza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata. Rientrano in tale modello le fattispecie di illecito in materia di acqua, rifiuti ed aria, con la doverosa

³⁴ Catenacci M., Marconi G., “*Temi di diritto penale dell’economia e dell’ambiente*”, Giappichelli, 2009

³⁵ Bernasconi C., “*Il reato ambientale. Tipicità offensività anti giuridicità, colpevolezza*”, ETS, 2008

precisazione che per ognuno di tali beni vengono poste in essere operazioni tra di loro profondamente differenti, quali, per esempio, effettuazione di nuovi scarichi in acqua, smaltimento di rifiuti, apertura di un nuovo impianto industriale.

Un secondo modello è quello in cui la condotta illecita consiste nella mancata segnalazione alla pubblica autorità di dati rilevanti. Ciò avviene soprattutto in materia di tutela delle acque e dell'aria.

Un terzo schema è quello che si incentra sul superamento di valori limite di emissione e/o immissione in atmosfera, nelle acque o nel suolo, di sostanze nocive per l'ambiente. Infine, il modello cui il Legislatore fa riferimento più di frequente è quello in cui si configura come illecito penale la disobbedienza a prescrizioni contenute in provvedimenti individuali e concreti emanati dall'autorità di controllo³⁶.

Benché diversamente strutturati, quasi tutti gli illeciti in materia ambientale sono riconducibili alla categoria di reati cosiddetti di pericolo astratto o presunto³⁷, etichetta sotto la quale il Legislatore ricomprende quegli illeciti in cui si ritiene di dover anticipare la tutela penale: il perfezionamento della condotta si verifica non quando viene effettivamente leso il bene protetto, ma in conseguenza della mera realizzazione di comportamenti che il Legislatore configura, sulla base di regole di scienza o di esperienza, come generalmente pericolose. È, quindi, sufficiente che sia posto in essere una condotta che esuli dagli standard imposti in via preventiva, perché scatti la

³⁶ Dioguardi F. , *“Ambiente e rifiuti. Tutela penalistica”*, Cendon, 2013

³⁷ Gallo M., *“I reati di pericolo”*, in *Il foro pen.*, 1969

presunzione di messa in pericolo del bene, con la conseguente configurazione della fattispecie di reato.³⁸

La peculiarità di tale tipologia di reato sta nel fatto che al giudice penale non è richiesto di accertare se una determinata condotta abbia, nel caso concreto, effettivamente danneggiato il bene oggetto di tutela, proprio perché, operando la presunzione *ex lege*, è sufficiente che la condotta tipizzata dalla norma penale sia stata posta in essere.

In materia ambientale, d'altronde, il ricorso ai reati di pericolo astratto è decisamente irrinunciabile. Molti autori³⁹, infatti, partono dalla considerazione che il danno ambientale è un evento che si manifesta esclusivamente dopo l'accumulo di condotte seriali, indipendenti tra loro, ognuna delle quali contribuisce in misura minima ed impercettibile al danneggiamento in quanto *“la spiegazione dell'evento non deriva dalla mera sommatoria delle potenzialità interattive delle singole condotte. Anzi, dalla convergenza delle condotte scaturiscono effetti di gran lunga superiori che oltrepassano la causalità contributiva di ciascuna condotta. L'interazione tra le stesse o con altri fattori dà luogo ad un fenomeno qualitativamente diverso caratterizzato da una dannosità sensibilmente superiore rispetto a quella che poteva attendersi dalla somma delle condotte”*⁴⁰

In altri termini, quel che ha fatto optare il Legislatore per la previsione di reati di pericolo astratto nella normativa

³⁸ Catenacci M., Marconi G., *“Temi di diritto penale dell'economia e dell'ambiente”*, Giappichelli, 2009

³⁹ *Ex pluribus*, Fiandaca G., Bernasconi C., Giunta F.

⁴⁰ Piergallini C., *“Danno da prodotto e responsabilità penale”*, Giuffrè, 2004

complementare ambientale, è proprio la difficoltà di accertamento, da parte sia del P.M. che del giudice, del nesso causale tra la condotta del singolo ed il danno ambientale, reputato da molti una vera e proprio *probatio diabolica*, tanto da rischiare di portare ad una inapplicabilità di fatto delle stesse norme sanzionatorie, con conseguente impunità di comportamenti che potrebbero concretamente danneggiare l'integrità del bene oggetto di tutela.

È stato, infine, segnalato, come il reato di pericolo sia il mezzo più idoneo per finalità preventive, necessarie in una società costantemente esposta al rischio come quella odierna, in cui l'evoluzione tecnologica crea sempre più minacce per l'ambiente⁴¹

1.4.1. Il D.D.L. 1345/2014 e il fantasma della *probatio diabolica*

Con il disegno di legge 1345/2014 si introducono nel Codice penale una serie di delitti ambientali che vanno ad integrare quelli che, seppur non concepiti per la tutela dell'ambiente, sono stati da sempre utilizzati dalla Giurisprudenza per la repressione di siffatti crimini. Si tratta dei reati di “*inquinamento ambientale*” (art. 452 *bis* C.p.), “*disastro ambientale*” (art. 452 *ter* C.p.) e “*traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività*” (art. 452 *quinquies*). La novella, poi, implementa il catalogo delle aggravanti dei delitti associativi, introduce un meccanismo premiale ad uso dei nuovi reati, interviene sull'art. 152 C.p. raddoppiando i termini di prescrizione, incrementa il catalogo dei reati ambientali presupposto della

⁴¹ Bajno R., “*La tutela dell'ambiente nel diritto penale*”, in Riv. trim. dir. pen. econ, 1990

responsabilità delle persone giuridiche ex D.Lgs. 231/2001 e dispone un meccanismo estintivo per alcune contravvenzioni in materia ambientale.

Com'è evidente si tratta di un intervento massiccio che si propone l'ambizioso compito di rispondere alla richiesta di riordino complessivo della materia del diritto penale ambientale.

Diversi autori⁴², già a pochi giorni dal deposito del testo presso la Camera dei Deputati, hanno sollevato forti perplessità sulla tenuta del progetto di riforma, qualificandolo come un tentativo di legislazione d'emergenza piuttosto che un intervento mediato e ponderato. La maggiore critica è relativa alla struttura delle fattispecie delittuose, che per la prima volta si allontanano dal modello del reato di pericolo per aderire a quello del reato di danno, con tutte le conseguenze che ne derivano sotto il profilo dell'accertamento in sede giudiziale.

Come accennato nel paragrafo precedente, l'opzione del reato di pericolo garantisce al giudice penale di non dovere accertare se la condotta in esame abbia effettivamente messo a rischio il bene giuridico tutelato dalla norma violata, dal momento che è sufficiente che la condotta tipizzata dalla norma sia stata posta in essere. Ciò si giustifica alla luce del fatto che il danno all'ambiente in genere, integra un evento la cui piena manifestazione si realizza solamente dopo un accumulo di condotte seriali indipendenti tra loro, ognuna delle quali contribuisce in

⁴² *Ex pluribus*, Vergine L., Quaranta A., Maddalena P.

minima parte al danneggiamento e dunque all'alterazione dell'ecosistema.

Analizziamo l'ipotesi del “*disastro ambientale*” così come concepito dal disegno di legge 1345/2014. La novella lo qualifica come “*l'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema o l'alterazione la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ovvero l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza oggettiva del fatto per l'estensione della compromissione ovvero per il numero delle persone offese o esposte al pericolo*”.

Una definizione, dunque, articolata in quattro sotto definizioni caratterizzate dall'essere proposte in alternativa tra loro e dall'impiego di sintagmi generici e pericolosamente equivoci⁴³. In altre parole un delitto contrassegnato da un macro evento di non facile individuazione che, dunque, si appalesa di prova estremamente difficoltosa. Più nel dettaglio, “*alterazione irreversibile*”, “*particolarmente onerosa*”, “*provvedimento eccezionale*” rappresentano principi e concetti astratti che ricordano da vicino il fantasma della *probatio diabolica* e che conseguentemente si prestano a prevedibili battaglie giudiziarie tra consulenti di parte, periti e giudici⁴⁴.

Inoltre se “*il disastro ambientale*” per potersi configurare necessita dell'alterazione la cui eliminazione deve risultare contemporaneamente “*particolarmente onerosa*” e “*conseguibile solo con provvedimenti eccezionali*” si può

⁴³ Vergine A. L., “*I nuovi delitti ambientali: a proposito del DDL 1345/2014*”, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2014

⁴⁴ Santoloci M., “*Dietro l'introduzione dei nuovi delitti ambientali*”, in *www.dirittoambiente.net*, 2014

intuire il livello di difficoltà probatoria che deve raggiungersi in giudizio. In altre parole se l'eliminazione dovesse essere solo “*particolarmente onerosa*” ma conseguibile con provvedimenti “*non eccezionali*” o viceversa “*non particolarmente onerosa*” ma realizzabile con “*provvedimenti eccezionali*”, non verrebbe integrato il reato⁴⁵.

Alla luce di queste non irrilevanti perplessità occorre domandarsi quale sia in concreto il reale vantaggio nell'avere configurato nuove fattispecie delittuose quando la Giurisprudenza nel corso degli anni, ha affinato strumenti che nel tempo hanno colmato il vuoto lasciato dal Legislatore. Si pensi all'art. 434 C.p. che spesso è stato utilizzato proprio per configurare il reato di disastro ambientale. Per il giudice penale il requisito del reato di cui al citato articolo è la potenza espansiva del nocumento, unitamente all'attitudine ad esporre a pericolo un numero indeterminato di persone, sicché, ai fini della configurabilità dello stesso è necessario un evento straordinario grave, ma non smisurato⁴⁶.

Non meno problematiche sono le altre due figure delittuose previste dal disegno di legge in esame che allo stesso modo della prima, aprono pericolosamente le porte ad un accertamento in sede giudiziale tutt'altro che lineare.

Se i dubbi sulle nuove figure delittuose rappresentano un ostacolo serio e concreto alle finalità della futura legge,

⁴⁵ Amendola G., “*Il DDL sui delitti ambientali oggi all'esame del Parlamento: spunti di riflessione*”, in www.lexambiente.it, 2014

⁴⁶ Vergine A. L., “*Il c.d. disastro ambientale. L'involuzione interpretativa dell'art. 434 C.p.*”, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2013

ancor più problematiche sono le disposizioni previste per il meccanismo estintivo delle contravvenzioni.

Nel dettaglio, gli articoli dal 318 *bis* al 318 *octies* introducono nel D.Lgs. 152/2006 un sistema in forza del quale la pubblica amministrazione – che in questa sede diventa organo accertatore – ordina delle “*prescrizioni*” al contravventore atte a far cessare la situazione di pericolo ovvero la prosecuzione dell’attività potenzialmente pericolosa. Qualora l’organo accertatore, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, verifica l’esito positivo delle attività, ammette il contravventore al pagamento, in sede amministrativa, di una somma pari ad una misura ridotta rispetto a quella prevista per l’ammenda. La norma di chiusura, infine, prevede l’estinzione del reato se il contravventore adempie alla prescrizione impartita nel termine ivi fissato e provvede al pagamento della citata somma.

Da una rapida lettura d’insieme del disegno di legge, non si può non rilevare come, nello stesso momento in cui si inasprisce la normativa contro i crimini ambientali, attraverso l’introduzione di nuovi reati all’interno del Codice penale, seppure con tutti i limiti sopra delineati, il Legislatore, contraddittoriamente, prevede una disciplina estintiva con effetti chiaramente diluenti del sistema repressivo⁴⁷.

1.4.2. La legislazione d’emergenza. La crisi del nuovo diritto penale ambientale

Sugli interventi emergenziali nel diritto penale ambientale, un illustre studioso così ha osservato: “*la sanzione penale,*

⁴⁷ Quaranta A., “*Il nuovo diritto penale ambientale: quali delitti e castighi?*”, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 4, 2014

chiamata a svolgere il ruolo emblematico di suggello e massima espressione dell'impegno ambientalista, rischia di risultare in contrasto con quelli che sono i principi fondamentali del diritto penale, in termini di legalità e offensività [...] queste osservazioni sono dettate dalla preoccupazione che tutto ciò si traduca, paradossalmente, nell'inefficacia dello strumento penale e, quindi, nella sua incapacità a tutelare proprio quegli interessi di cui nessuno nega l'assoluto rilievo”⁴⁸.

Il carattere emergenziale del diritto penale ambientale è di recente emerso con tutta la sua forza all'indomani della promulgazione della Legge 6/2014 di conversione del Decreto Legge 136/2013, che ha introdotto il reato di “*combustione illecita di rifiuti*” per contrastare il fenomeno dei roghi nella “*Terra dei fuochi*” in Campania. La norma in parola viene alla luce a seguito di una serie di procedure di infrazione comunitarie e gestioni commissariali che hanno evidenziato il fallimento di una politica ancorata a soluzioni tampone finalizzate ad arginare il singolo problema. La legge 6/2014, di cui si tratterà più diffusamente nel capitolo relativo ai reati in materia di rifiuti, rappresenta l'ulteriore tentativo di intervenire su un problema ormai endemico che ha perso quasi del tutto i connotati dell'emergenza, essendosi ormai stabilizzato.

Questo modello legislativo, che trova ulteriore conferma nel disegno di legge appena esaminato, ha portato autorevoli studiosi a interrogarsi sulla efficacia del nuovo

⁴⁸ Di Benedetto S. “*I profili penali connessi alla bonifica dei siti inquinati*” in Ambiente & Sviluppo nr. 5, 2000

diritto penale, soprattutto alla luce della faticosa attività di costruzione del diritto che i giudici penali hanno avviato negli ultimi venti anni. Come si è già detto, infatti, la Giurisprudenza ha cercato nel Codice penale fattispecie utili per reprimere condotte lesive degli interessi ambientali. È il caso dell'art. 674 C.p., "*getto pericoloso di cose*", utilizzato spesso per la lotta all'inquinamento atmosferico, o del già citato 434, "*crollo di costruzione o di altri disastri dolosi*", invocato per sanzionare le diverse forme di disastro ambientale, ed ancora l'art. 635 "*danneggiamento*" che punisce chiunque distrugge, disperde o deteriora cose mobili o immobili altrui.

Insomma la Giurisprudenza ha fatto dell'interpretazione una delle armi più affilate a vantaggio dell'ambiente, ampliando la portata applicativa di norme già esistenti che, seppur concepite per interessi diversi, bene sono riuscite a plasmarsi verso quelli ambientali.

Tirando le somme, pur manifestandosi sempre viva la necessità di un riordino dell'intero settore, gli interventi che ad oggi si sono avvicendati non sembrano essere indirizzati verso questa strada, avendo anzi creato il pericolo di un diritto penale ambientale più instabile sia sotto il profilo della certezza dell'accertamento giudiziario che del coordinamento con la normativa già esistente ed ampiamente utilizzata dalla magistratura penale⁴⁹.

1.4.3. La responsabilità degli enti nei reati ambientali

Con il D.Lgs. 121/2011 i reati ambientali entrano per la prima volta nel novero delle fattispecie penali per le quali

⁴⁹ Scarcella A., "*Campania sì, Campania no, la terra dei fuochi... Dal decreto alla conversione in legge*", in *Ambiente & Sviluppo* nr. 4, 2014

è prevista la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

Il decreto del 2011, oltre a contenere il recepimento della Dir. 2009/123/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi, fornisce attuazione alla Dir. 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente; attuazione, il cui ritardo aveva provocato nei confronti dello Stato italiano due procedure di messa in mora da parte dell'Unione europea.

Per comprendere le ragioni sottese all'emanazione del suddetto decreto, è d'obbligo, dunque, una sintetica analisi della Dir. 2008/99/CE, dalla cui lettura emerge l'imposizione agli Stati membri di introdurre una serie di reati corrispondenti a fattispecie di matrice ambientale relative alla materia dei rifiuti, dell'acqua, degli *habitat*, dell'atmosfera e delle specie animali e vegetali protette e in via di estinzione⁵⁰.

⁵⁰ La direttiva comunitaria, all'art. 3, prevede le seguenti condotte illecite: a) *“lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”*; b) *“la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”*; c) *“la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in*

Gli Stati membri, ai sensi della disposizione comunitaria, devono prevedere all'interno dei loro ordinamenti giuridici penali, la responsabilità per tali reati a carico degli enti – diversi dallo Stato e dagli enti pubblici non economici – laddove commessi a loro vantaggio da un soggetto che rivesta una posizione apicale o comunque goda del potere di rappresentanza dell'ente o del potere di prendere decisioni per conto dello stesso.

quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse”; d) “l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”; e) “la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”; f) “l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie”; g) “il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie”; h) “qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto”; i) “la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono”.

Relativamente alla struttura dei reati contemplati, emerge immediatamente una differenza di fondo rispetto allo schema tradizionale utilizzato dal Legislatore nazionale, almeno fino ad oggi. Se infatti quest'ultimo, come chiarito precedentemente, è riconducibile al modello ingiunzionale, incentrato sulla violazione delle norme amministrative, a prescindere dalla verifica di un evento dannoso o pericoloso, il Legislatore comunitario, invece opta per i reati di danno o di pericolo, che devono verificarsi in forma grave ed essere provocati da una condotta per lo più a forma vincolata.

Anche sotto il profilo soggettivo vi sono rilevanti differenze. Se, infatti, gran parte della disciplina penale italiana in materia di ambiente è legata al sistema contravvenzionale e dunque i reati sono configurabili indifferentemente a titolo di dolo o di colpa; la direttiva richiede, al contrario, il dolo intenzionale o la “*negligenza grave*”, figura quest'ultima, tra l'altro, sconosciuta al diritto penale italiano, nel quale l'intensità della colpa è solo un elemento che rileva in sede di commisurazione della pena ai sensi dell'art. 133 C.p., ma non come forma autonoma di imputazione soggettiva.

Il D.Lgs. 121/2011, nel recepire la direttiva, lungi dal modificare l'elemento soggettivo richiesto ai fini della commissione degli illeciti ambientali, si è limitato ad integrare il quadro dei reati già previsti dal Codice penale, dal D.Lgs. 152/2006 e da altre leggi di settore, attraverso il richiamo contenuto nel nuovo art. 25 *undecies* del D.Lgs. 231/2001.

In attuazione della direttiva il D.Lgs. 121/2011 da una parte inserisce i reati ambientali, quali reati presupposto per la configurazione della responsabilità degli enti, e

dall'altra indica la misura della sanzione da irrogare all'ente stesso. Il sistema sanzionatorio previsto dal decreto contempla sanzioni pecuniarie ed interdittive, oltre che la confisca e la pubblicazione della sentenza.

Le sanzioni pecuniarie sono espresse in quote, e l'importo di una quota va da un minimo di euro 258,23 ad un massimo di euro 1.549,37 e la determinazione dell'importo di ogni quota è rimessa alla discrezionalità del giudice che valuta, ai sensi dell'articolo 11 del D.Lgs. 231/2001, le condizioni patrimoniali ed economiche in cui versa l'ente *“allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione”*, ed evitare in tal modo eccessi rigoristici o, di contro, l'irrogazione di una sanzione non congrua alla ingente capacità finanziaria dell'ente⁵¹.

Insieme alle sanzioni pecuniarie, per la commissione di reati più gravi – quali, ad esempio, la gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi o l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, rispettivamente disciplinati agli articoli 256 e 260 del D.Lgs. 152/2006 – è prevista l'applicazione delle sanzioni interdittive⁵² di cui all'art. 9, comma II, del D.Lgs. 231/2001, per una durata non superiore a sei mesi e laddove ricorra almeno una delle seguenti condizioni: 1) l'ente deve aver tratto un rilevante profitto dal reato il quale deve essere stato commesso da un soggetto che si trovi in posizione di vertice all'interno dell'ente stesso o da chi sia sottoposto all'altrui direzione ed l'illecito sia la conseguenza di gravi carenze organizzative; 2) reiterazione dei reati.

⁵¹ Castellani G., *“Responsabilità da reato delle aziende e ambiente”*, Ipsoa, 2014

⁵² La sanzione interdittiva ha ad oggetto la specifica attività cui si riferisce l'illecito realizzato dall'ente.

La responsabilità dell'ente, infine, può essere esclusa nel caso in cui lo stesso riesca a provare di aver efficacemente adottato, prima della commissione del reato, un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire i reati della specie di quello poi verificatosi.

1.5. La prevenzione e il ripristino del danno ambientale

L'ordinamento giuridico comunitario, e conseguentemente quello nazionale, fondano la disciplina in materia di tutela dell'ambiente su due principi che devono ispirare tutte le attività che potenzialmente possono compromettere l'ecosistema: il “*principio di precauzione*” e il “*principio di prevenzione*” rispettivamente disciplinati agli articoli 301 e 304 del D.Lgs. 152/2006.

Sebbene possano apparire *prima facie* di identico contenuto, in realtà bisogna considerare che vi è differenza tra prevenzione, che può riassumersi nel complesso delle attività tendenti a limitare rischi oggettivi e provati, e precauzione che, invece, opera sul campo della probabilità, richiedendo di predisporre azioni utili a limitare rischi anche soltanto potenziali.

Il principio di precauzione dunque, diversamente da quello di prevenzione, si applica non a minacce già identificate, ma a pericoli possibili e probabili di cui non si ha ancora conoscenza certa.

Ai sensi dell'art. 301, laddove si configuri, anche solo potenzialmente, una situazione di pericolo per la salute umana e per l'ambiente, il principio di precauzione impone che si assicuri un elevato livello di protezione.

Allo stesso modo, l'art. 304 stabilisce che quando un danno non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, il principio di prevenzione obbliga l'operatore ad adottare, entro ventiquattro ore,

tutte quelle misure cautelative che la circostanza richiede⁵³.

Nel caso in cui, invece, il danno si realizzi, sarà necessario procedere al “*ripristino ambientale*”. Ad occuparsene è l’art. 305, che impone all’operatore di comunicare senza indugio tutti gli aspetti della situazione agli enti locali e al Ministero dell’ambiente, per il tramite del Prefetto competente, provvedendo nel contempo ad adottare “*tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi, anche sulla base delle specifiche istruzioni formulate dalle autorità competenti relativamente alle misure di prevenzione necessarie da adottare*”. In ogni caso il Ministero dell’ambiente ha il potere di adottare tutte le misure necessarie allo scopo di circoscrivere od eliminare qualsiasi fattore di danno, sostituendosi anche all’operatore rimasto inerte, con successivo addebito sullo stesso dei relativi costi di intervento e ripristino.

1.5.1. Il risarcimento del danno ambientale

La prima disciplina in materia di risarcimento del danno ambientale è contenuta in una legge nazionale del 1986, che anticipa di quasi vent’anni la normativa europea. Si tratta della Legge 349, istitutiva del Ministero dell’ambiente, che all’art. 18 ha introdotto

⁵³ Marzanati A., “*I principi ambientali tra diritto interno e diritto comunitario*” in “*Conservazione del paesaggio e dell’ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture. Realtà o utopia*” Wanda C. (a cura di), Editoriale scientifica, 2009

nell'ordinamento giuridico italiano la figura del *“danno ambientale”*, qualificato come la *“compromissione dell'ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”*.

Prima di allora non esisteva alcun riconoscimento giuridicamente rilevante del danno cagionato all'ambiente. Con l'art. 18 della Legge del 1986, invece, si configura per la prima volta una disciplina concreta di tutela dell'ambiente che si manifesta attraverso gli istituti della responsabilità civile e dell'azione giurisdizionale amministrativa per l'annullamento dei provvedimenti lesivi.

L'articolo introduce una fattispecie di responsabilità extracontrattuale per danno all'ambiente sul modello dell'art. 2043 Cod. civ. connessa a fatti, sia dolosi che colposi, che abbiano prodotto un danno ingiusto all'ambiente, dove il soggetto titolare del risarcimento è lo Stato che, insieme agli enti locali territoriali, risulta titolare dell'azione giudiziale. È comunque fatto salvo il potere delle associazioni ambientali riconosciute, le quali *“possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”*.

La norma individua la competenza del giudice ordinario a conoscere le azioni di responsabilità civile per danno ambientale e gli conferisce ampio potere discrezionale nella determinazione dell'ammontare del danno, qualora non sia possibile ordinare il ripristino dello stato dei luoghi; soluzione considerata prioritaria rispetto a quella risarcitoria.

Il Legislatore, infatti, nell'ipotesi in cui non sia possibile procedere al ripristino dello *status quo ante*, ed altresì non sia possibile quantificare con precisione il danno, indica una serie di criteri per pervenire alla valutazione equitativa: dalla gravità della colpa individuale, al costo indicativo necessario al ripristino, fino al profitto economico conseguito dal trasgressore.

L'articolo in parola, infine, introduce il principio di parziarietà passiva, che inverte la regola generale della solidarietà dei responsabili nella disciplina risarcitoria civilistica. In questo modo anche nel caso di concorso di più persone al verificarsi del danno, la responsabilità è individuale e non solidale.

In ambito europeo il primo passo verso un regime comunitario di responsabilità ambientale avviene per mezzo della Dir. 2004/34/CE.

La Direttiva, partendo dal principio “*chi inquina paga*”, si propone l'obiettivo di delineare un sistema di approccio comune tra tutti gli Stati membri, che garantisca prevenzione e riparazione del danno ambientale che viene definito come “*mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente*”.

Per garantire maggiore coordinamento tra le differenti discipline interne degli Stati membri, viene altresì individuata la figura del possibile responsabile in una “*qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare*”.

del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima”.

La disposizione comunitaria legittima le autorità competenti a promuovere la relativa azione, previa individuazione del responsabile del danno, attraverso la valutazione della gravità dello stesso e la determinazione delle misure necessarie per la sua riparazione.

Novità assoluta della Direttiva, che – come vedremo a breve – porterà non pochi problemi in fase di recepimento, è la previsione di un solo modello risarcitorio, consistente nella riparazione dell’ambiente danneggiato, che a sua volta viene distinta in riparazione “*primaria*”, “*complementare*” oppure “*compensativa*”.

La normativa europea, dunque, si discosta dal duplice modello risarcitorio adottato dalle discipline nazionali che l’avevano preceduto, tagliando fuori qualunque forma di indennizzo per equivalente pecuniario.

La Dir. 2004/35/CE è stata recepita in Italia con la Legge 266/2005, la cui disciplina, dopo il riordino della materia ambientale, è stata trasfusa nel Titolo III della Parte VI del D.Lgs. 152/2006 che a sua volta ha abrogato l’art. 18 della Legge 349/1986.

La definizione di danno ambientale di cui all’art. 300 del D.Lgs. 152/2006, viene modificata rispetto a quella originariamente prevista dall’art 18 della Legge 349/1986: mentre quest’ultimo definiva il danno ambientale “*come compromissione dell’ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge*”, il Codice dell’ambiente qualifica l’illecito come “*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata*

da quest'ultima", riprendendo pedissequamente la nozione contenuta nella direttiva comunitaria.

Dal nuovo impianto normativo emerge, poi, la chiara volontà di accentrare in capo allo Stato le competenze in materia di risarcimento per danno ambientale, prevedendo una disciplina più rigorosa, anche attraverso specifiche limitazioni, per l'accesso alla tutela giurisdizionale. Non è riproposta, infatti, la previsione che, insieme allo Stato, legittimava gli enti locali territoriali a promuovere l'azione di risarcimento laddove a tali enti facessero capo i beni oggetto del fatto lesivo, con la conseguenza che l'unico soggetto ora legittimato a proporre l'azione *de qua* è il Ministero dell'ambiente.

Alle autonomie locali, così come alle associazioni di protezione ambientale, viene attribuita, piuttosto, una funzione di collaborazione all'esercizio dell'azione ministeriale: nello specifico, l'art. 309 riconosce alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, nonché alle persone fisiche e giuridiche, che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale, o che comunque vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento, la possibilità di "*presentare denunce e osservazioni, corredate da documenti e informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente*".

Un inciso merita, infine, l'aspetto del risarcimento del danno che nella direttiva del 2004, come accennato precedentemente, viene concepito esclusivamente come ripristino dello *status quo ante*. A recepire la prescrizione *de qua* è l'art. 311 che nella sua prima stesura stabilisce la priorità delle misure di riparazione, rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, che di fatto non viene

abrogato. Questa impostazione viene contestata dalla Commissione europea ben due volte: nel 2008 e nel 2012. In entrambi i casi l'organo di controllo dell'Unione europea interroga lo Stato italiano circa il corretto recepimento della disciplina comunitaria, sollevando dubbi sull'effettiva esclusione del risarcimento pecuniario.

Il Legislatore, per superare l'*impasse*, interviene prima nel 2009 con la Legge 166 e poi nel 2013 con la Legge 97: la prima volta riduce la portata dell'indennizzo per equivalente pecuniario solo nel caso in cui le misure riparatorie risultano impraticabili; la seconda volta, invece, le elimina del tutto mantenendo esclusivamente il ripristino dell'ambiente danneggiato, nelle tre formule previste dalla Direttiva: primaria, complementare e compensativa⁵⁴.

⁵⁴ La prima stesura dell'art. 311 del D.Lgs. 152/2006, in materia di risarcimento del danno all'ambiente, stabiliva la priorità del ripristino, rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario. Nel 2008 la Commissione europea apre una procedura di infrazione, contestando all'Italia che, sebbene la Dir. 2004/35/CE preveda un risarcimento per il danno ambientale esclusivamente ancorato a misure riparatorie, la legge italiana consente che tali misure possano essere superate dal risarcimento per equivalente pecuniario. Nel 2009 il Legislatore italiano, al fine di chiudere la procedura di infrazione emana la Legge 166/2009, che modifica l'art. 311 stabilendo che il danno all'ambiente debba essere risarcito in prima battuta con il ripristino della situazione originaria – riparazione primaria – o, in mancanza, con misure di riparazione complementare e compensativa e secondariamente che si possa ricorrere al risarcimento per equivalente patrimoniale, solo per le riparazioni omesse, impossibili, eccessivamente onerose oppure attuate in maniera incompleta o disforme rispetto a quelle prescritte. Nel 2012, la Commissione europea contesta nuovamente all'Italia di avere mantenuto norme che consentano l'adozione di misure pecuniarie in luogo di quelle riparatorie. Nel 2013 il

1.5.2. L'azione risarcitoria del danno ambientale

Come si è anticipato, la disciplina risarcitoria ha subito due rimaneggiamenti a causa di due consecutive procedure di infrazione con le quali la Commissione europea ha contestato allo Stato italiano il recepimento della disciplina comunitaria.

Dopo l'ultimo correttivo ad opera della Legge 97/2013 l'unica forma prevista dall'ordinamento giuridico in materia di danno ambientale risulta il ripristino dello stato dei luoghi. Nella specie, il Legislatore ha stabilito come principale la riparazione primaria e in subordine quella complementare e quella compensativa, i cui criteri e le cui modalità dovranno essere stabilite con un Decreto del Ministero dell'ambiente.

La competenza all'esercizio dell'azione risarcitoria è riservata allo Stato nella persona del Ministero dell'ambiente; si tratta peraltro di legittimazione esclusiva ad agire, non essendo più prevista la possibilità di azione autonomia da parte degli enti locali territoriali, come disciplinato in origine dalla Legge del 1986.

La disposizione provvede anche alla puntuale individuazione del soggetto responsabile del danno, identificandolo in "*chiunque*" ponga in essere un comportamento commissivo od omissivo, doloso o colposo, vietato dalla legge, da un regolamento o da un

Legislatore italiano interviene per la seconda volta con la Legge 97/2013 che modifica ancora l'art. 311 introducendo quale unica forma di risarcimento del danno ambientale la riparazione primaria ed eventualmente quella complementare e quella compensativa, per le cui modalità operative si dovrà fare riferimento ad un Decreto del Ministero dell'ambiente.

provvedimento amministrativo, idoneo ad integrare un illecito ambientale.

Il risarcimento per danno ambientale può essere avviato tanto in sede giudiziale che attraverso il meccanismo dell'autotutela amministrativa. Nel primo caso potrà essere esperita l'azione civile nel processo penale oppure direttamente nella propria sede. Il rimedio alternativo alla via giudiziale è, invece, individuato in un procedimento amministrativo riconducibile all'alveo dell'autotutela. Il Ministro dell'ambiente ha, dunque, due modalità alternative per procedere al recupero del danno ambientale: agire in via giudiziaria, attraverso la costituzione di parte civile nel processo penale o azionando una pretesa risarcitoria in sede civile, ovvero procedere al recupero in via amministrativa attraverso la procedura dettata dall'art. 312 del D.Lgs. 152/2006, ai sensi del quale *“il Ministro, per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni, può delegare il Prefetto competente per territorio ed avvalersi, anche mediante apposite convenzioni, della collaborazione delle Avvocature distrettuali dello Stato, del Corpo forestale dello Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e di qualsiasi altro soggetto pubblico dotato di competenza adeguata”*.

Qualora all'esito dell'istruttoria di cui al citato articolo sia stato accertato un evento che abbia causato un danno ambientale ed il responsabile dello stesso non abbia posto in essere le procedure di ripristino ai sensi dell'art. 305, il Ministro dell'ambiente, con ordinanza immediatamente esecutiva, lo ingiunge ad adempiere entro una determinata scadenza. L'ordinanza è adottata nel termine perentorio di

centottanta giorni dall'avvio dell'istruttoria, e comunque non oltre due anni dalla notizia del fatto, salvo quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e spese del trasgressore. In tal caso i medesimi termini decorrono dalla sospensione ingiustificata dei lavori di ripristino oppure dalla loro conclusione in caso di incompleta riparazione del danno⁵⁵.

⁵⁵ Bonelli F., *“Il risarcimento per danno ambientale dopo la legge 97/2013”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 5, 2014

2. Il rifiuto

2.1. L'evoluzione del concetto di rifiuto

Secondo il nostro ordinamento giuridico si intende per rifiuto “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”. Così recita il Codice dell'ambiente che, all'art. 183, comma I lett. a, recepisce l'ultimo passaggio di un sviluppo interpretativo che affonda le radici a più di trent'anni.

Allo stesso modo del diritto dell'ambiente, infatti, anche la disciplina in materia di rifiuti è il frutto di un lento processo di stratificazione normativa, all'interno del quale Dottrina e Giurisprudenza si sono impegnate non solo per costruire una cornice giuridica all'intero settore, ma anche e soprattutto per tracciare i punti di un fenomeno i cui contorni sono tutt'altro che delineati.

La difficoltà di inquadramento concettuale potrebbe apparire singolare se si focalizza l'attenzione al fatto che l'oggetto in discussione appartiene alle pratiche di vita quotidiana. A prima vista, infatti, la *res derelicta*, scartata dal suo detentore in quanto priva di qualsiasi utilità e valore, non sembrerebbe porre grossi problemi di determinatezza sotto il profilo della semantica giuridica. In realtà, invece, esiste una rilevante differenza tra il concetto comune di rifiuto e la nozione elaborata dal diritto nazionale e da quello comunitario.

Il problema interpretativo nasce principalmente dal fatto che, per il Legislatore, può costituire rifiuto non soltanto la *res* destinata ad essere eliminata e non più reimpiegata, ma anche quella che conserva un valore residuo, potendosi ricavare da essa materie o sostanze suscettibili di riutilizzo.

Il primo tentativo di costruire una disciplina organica sulla gestione dei rifiuti in Italia si deve al D.P.R. 915/1982 che recepisce con sette anni di ritardo la Dir. 75/442/CEE.

Prima di allora, accenni al problema dei rifiuti potevano rinvenirsi nel R.D. 1265/1934 (T.U. delle leggi sanitarie) che all'art. 217 si limitava a prevedere la competenza del sindaco in materia di prevenzione dei danni o dei pericoli per la salute pubblica originati dalle esalazioni insalubri, dai reflui e dai rifiuti soliti o liquidi provenienti dalle fabbriche.

Nemmeno sotto il profilo penale era prevista alcuna specifica disposizione per il detentore del rifiuto, fatta salva la contravvenzione *ex art. 650 C.p.* per l'inosservanza di provvedimenti dati dall'autorità per ragioni di igiene pubblica.

La prima definizione di rifiuto si rinviene nella Legge 336/1941 in materia di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Il testo, in apertura, considerava rifiuti solidi urbani *“le immondizie e i rifiuti”* delle aree pubbliche o comunque ad uso pubblico e quelle dei fabbricati a qualunque uso adibiti.

A prescindere dalla ripetizione concettuale di *“rifiuto”* e *“immondizia”* che appare assolutamente pleonastica, ciò che si rileva è la volontà del Legislatore di creare due categorie diverse ed assoggettate ad una normativa parzialmente differente: rifiuti urbani esterni e rifiuti urbani interni.

La disciplina della Legge del 1941, comunque, allo stesso modo del regio decreto del 1934, manteneva un approccio essenzialmente sanitario, riferito quasi esclusivamente alla salvaguardia della salute dai pericoli dei rifiuti prodotti all'interno della città.

Il primo passaggio verso un concetto di gestione dei rifiuti non più ancorata al solo dato della protezione della salute,

si deve al Legislatore europeo che, con l'emanazione della Dir. 75/442/CEE, avvia un processo che porterà la disciplina dei rifiuti a fondersi con il diritto dell'ambiente. La direttiva si propone di estendere la materia dei rifiuti oltre la tutela della salute collettiva, per approntare una disciplina che abbia come obiettivo primario la tutela del bene ambiente dall'inquinamento da rifiuti.

Questo passaggio, che da lì a breve verrà arricchito dai principi di precauzione, prevenzione e dello sviluppo sostenibile, ha determinato la necessità di superare la nozione di rifiuto improntata ad un naturale antropocentrismo, per una definizione normativa che fosse basata sui principi di tutela dell'ambiente.

Già dalla definizione emerge la volontà di allontanarsi da qualunque riferimento alla idoneità offensiva per la salute dell'uomo. Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, infatti, si qualifica rifiuto *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti”*.

Dietro la scelta di una definizione estremamente aperta e per certi versi indeterminata, si cela, non soltanto l'obiettivo di eliminare qualunque riferimento alla ideologia antropocentrica dei rifiuti, ma anche, e soprattutto, di estendere la portata della norma verso quei principi di tutela ambientale, *lato sensu*, che impongono una visione complessiva della materia. In altre parole, il livello di indeterminatezza del concetto in esame serve a costruire una nuova visione della gestione dei rifiuti che sia, da un lato rispettosa dei principi di precauzione e prevenzione e dunque capace di anticipare ogni possibile imprevisto potenzialmente dannoso per l'ecosistema, e dall'altro funzionale al principio dello sviluppo sostenibile, che guarda il rifiuto non più come semplice *res derelicta*

ma come prodotto “*post-consumo*” idoneo ad essere nuovamente reimpiegato nella catena industriale⁵⁶.

Il Legislatore nazionale recepisce la direttiva attraverso il D.P.R. 915/1982. Si ritiene comunemente che tale normativa abbia una fondamentale importanza, se non altro in senso simbolico, potendo essere considerata il logico antecedente legislativo delle attuali disposizioni: essa, infatti, costituisce, seppur con evidenti limiti, il primo intervento organico in materia di smaltimento dei rifiuti che, con riferimento al momento storico della sua emanazione, va a colmare grosse lacune normative a causa delle quali si erano rapidamente diffuse pratiche di traffico organizzato ed abbandono incontrollato.

IL D.P.R. riprende la definizione comunitaria di rifiuto, seppur in modo un po’ impreciso, individuandolo come “*qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all’abbandono*”.

Da una sommaria analisi emergono alcune differenze rispetto al dettato comunitario: innanzitutto il Legislatore italiano ha avvertito l’esigenza di fare riferimento specifico ad attività umane o cicli naturali, precisazione ritenuta dai più superflua, oltre che fonte di potenziali equivoci. Ma la differenza più marcata è data dal ricorso alle espressioni “*abbandonato*” e “*destinato all’abbandono*”, che sembrano ricondurre ad un concetto parzialmente diverso da quello che, invece, emerge dal termine “*disfarsi*”.

⁵⁶ Giuffrida R., “*Diritto Europeo dell’Ambiente*”, Giappichelli, 2012

Le ragioni di tali differenze sono probabilmente da ricondursi non tanto ad una mera negligenza del Legislatore, quanto, piuttosto, ad una sorta di resistenza culturale dello stesso, se si considera che la disposizione immediatamente precedente indicava il “rifiuto” come “immondizia” e dunque semplicemente di *res derelicta*.

Ad ogni modo al D.P.R. bisogna riconoscere il merito di avere introdotto per la prima volta una disciplina organica della materia, distribuendo le competenze tra le istituzioni. Alle regioni fu assegnato il compito di pianificare il sistema di gestione e di autorizzare gli impianti, alle province quello di controllare lo smaltimento dei rifiuti e ai comuni quello di gestirlo direttamente o mediante aziende controllate od ancora in forza di concessioni a imprese specializzate.

Proseguendo l'*excursus* normativo, tra disposizioni nazionali e comunitarie, viene in considerazione la Dir. 91/156/CEE che interveniva a modificare la precedente apportando alcune significative innovazioni sia per ciò che riguarda la nozione di rifiuto, sia per quel che riguarda la gestione. In particolare, l'articolo 1, lett. a modificava la nozione di rifiuto, individuando come tale “*qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*”⁵⁷.

Veniva, quindi, introdotto un nuovo elemento alla definizione di rifiuto, ovvero l'appartenenza ad una delle categorie indicate nell'allegato I della direttiva. In realtà a ben vedere si trattava di un catalogo aperto, in quanto il

⁵⁷ Amendola G., “Gestione dei rifiuti e normativa penale”, Giuffrè, 2003

testo iniziava l'elencazione con i *“residui di produzione o di consumo in appresso non specificati”*, e la terminava con il riferimento a *“qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate”*.

L'allegato in questione si ispirava, a sua volta, ad un altro catalogo introdotto nella Decisione OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – del 27 maggio 1988 sui movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi, il quale elencava sedici categorie di sostanze od oggetti da considerare rifiuti.

Lo stesso art. 1, però, stabiliva che entro il primo aprile 1993 la Commissione avrebbe dovuto predisporre un nuovo catalogo dei rifiuti che avrebbe costituito il riferimento di base in luogo di quello dell'OCSE.

Il codice europeo dei rifiuti – C.E.R. – venne pubblicato con qualche mese di ritardo, agli inizi del 1994: questo strumento distingue i rifiuti in funzione dei differenti settori di provenienza – industriale, edilizio, ospedaliero, municipale – catalogandoli con un codice numerico. Anche in questo caso, però, la nota introduttiva all'elenco chiariva il carattere non esaustivo dello stesso, lasciando conseguentemente aperto il problema dei limiti alla definizione di rifiuto⁵⁸.

La direttiva del 1991 è stata recepita nel nostro ordinamento qualche anno più tardi, con il D.Lgs. 22/1997 (Ronchi), che segna un passaggio importante nel processo evolutivo della materia, in quanto per la prima volta vengono individuate le priorità da seguire nella gestione

⁵⁸ Busà M., Costantino P., *“La disciplina dei rifiuti”*, Maggioli, 2012

dei rifiuti secondo un approccio che mira alla riduzione alla fonte e alla conseguente dismissione progressiva delle discariche.

In merito al concetto di rifiuto, poi, l'articolo 6 lett. a del Decreto riproduce, stavolta pedissequamente, il dettato europeo, definendo rifiuto *“qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'Allegato A e di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

Tale fedele trasposizione, tuttavia, non risolveva dubbi e perplessità circa la portata e i confini del concetto di rifiuto. Il carattere non esaustivo dell'Allegato A – che riprendeva il C.E.R. – non era utile ad eliminare le incertezze in materia, dal momento che il criterio tabellare, pur fornendo un punto di riferimento oggettivo, non era risolutivo ai fini della qualificazione di una sostanza come rifiuto. Ciò rilevava soprattutto sul piano dell'accertamento degli illeciti: il carattere aperto del catalogo, nel momento stesso in cui rimetteva alla discrezionalità del giudice l'individuazione di un oggetto come rifiuto, si poneva in chiaro contrasto con i più elementari criteri di tipicità, oltre a rappresentare una chiara lesione del principio di determinatezza.

Quindi, com'è stato da più parti correttamente osservato, la genericità del dettato normativo, ha fatto sì che la nozione di rifiuto rimanesse imperniata sul concetto di *“disfarsi”*, caratterizzato da elementi soggettivi ed empirici ai quali di fatto restava affidata la selezione⁵⁹.

⁵⁹ Vagliasindi G.M., *“La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario”*, in Riv. tri. dir. pen. econ., 2005

Sul punto, occorre fare una breve digressione per ricordare che la questione della corretta interpretazione della nozione di rifiuto è stata oggetto di aspre polemiche soprattutto dopo la promulgazione del D.L. 238/2002 convertito nella Legge 178/2002, il cui articolo 14 fornisce un'interpretazione autentica delle espressioni “*si disfi*”, “*abbia deciso*” o “*abbia l'obbligo di disfarsi*” contenute nella definizione di rifiuto del Decreto Ronchi⁶⁰.

Lo scopo era quello di restringere ulteriormente la nozione di rifiuto escludendo dalla stessa i residui, produttivi e di consumo, “*effettivamente riutilizzati*”, non solo nello stesso, ma anche in diverso ciclo produttivo o di consumo, senza preventivo trattamento di recupero o con un trattamento minimale che non incidesse e/o modificasse l'identità effettiva della sostanza, in assenza di pregiudizio all'ambiente⁶¹.

Il dibattito sulla corretta portata del concetto in parola si è ulteriormente arricchito con la sentenza “*Niselli*” del 2004 della Corte di Giustizia la quale ha chiarito nuovamente i termini della questione. La pronuncia ha dato luogo a diverse interpretazioni soprattutto con riguardo alle modalità con le quali si applicano i principi fissati dalle leggi e dalle decisioni comunitarie nell'ordinamento nazionale ed in particolare ha previsto la inapplicabilità delle disposizioni sulla “*interpretazione autentica della*

⁶⁰ Giampietro F., “*L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto secondo la Corte di Giustizia: portate ed effetti*”, in www.lexitalia.it, 2012

⁶¹ Conti R., “*La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*”, in www.giustizia.palermo.it, 2012

nozione di rifiuto” che con queste si ponevano in contrasto⁶².

Il passaggio dal Decreto Ronchi al Codice dell’ambiente non è di certo stato semplice, considerando l’immane compito affidato a quest’ultimo: riordinare e armonizzare quasi tutta la legislazione ambientale previgente, con finalità non solamente compilative ma anche innovative e semplificative.

Basti considerare il fatto che già pochi anni dopo la sua entrata in vigore, il Legislatore è dovuto nuovamente intervenire con due correttivi: il D.Lgs. 4/2008 e il più recente D.Lgs. 205/2010, quest’ultimo, tra l’altro, nel recepire la direttiva quadro 2008/98/CEE, ha mutato in modo radicale la Parte IV relativa ai rifiuti.

Il Codice, all’art. 183, recupera la definizione già contenuta nella Dir. 91/159/CEE e nel D.Lgs. 22/1997, questa volta però omettendo il richiamo al catalogo dei rifiuti. Ai sensi del nuovo dettato, dunque, si intende per rifiuto “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi*”⁶³.

⁶² Novarese F., “La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti”, in Riv. giur. amb., nr.3–4, 2003

⁶³ Sulla interpretazione del concetto di rifiuto è utile richiamare alcune indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia: “vi è un obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni relativi alla loro natura” (11 novembre 2004, Niselli); “il verbo «disfarsi» deve essere interpretato considerando le finalità della normativa comunitaria, ed in particolar modo la tutela della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell’ammasso e del deposito di rifiuti e ciò richiede un elevato livello di tutela e l’applicazione dei principi di precauzione e prevenzione” (18 aprile 2002, Palin Granit); “il fatto che una

2.2. Il concetto di sottoprodotto

Il “sottoprodotto” è lo scarto di un processo industriale, che per le sue qualità è in grado di potere essere validamente reimpiegato nello stesso o in un altro ciclo produttivo e pertanto, non appartenendo alla categoria dei rifiuti, sfugge alla sua disciplina.

Ai sensi dell’art. 184 *bis* del D.Lgs. 152/2006, recentemente oggetto di riscrittura ad opera del D.Lgs. 205/2010, affinché una sostanza possa essere definita sottoprodotto è necessario *“che sia originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza [...] che sarà utilizzato nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione [...] che può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento*

sostanza o un oggetto siano suscettibili di riutilizzazione economica non esclude necessariamente la loro natura di rifiuto” (28 marzo 1990, Vessoso); *“l’esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli Allegati II A o II B alla direttiva, non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione, ma la nozione di rifiuto non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica”* (25 giugno 1997, Tombesi); *“l’applicazione delle direttive in tema di rifiuti non può dipendere dall’intenzione del detentore di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altre persone delle sostanze o degli oggetti di cui si disfa”* (28 marzo 1990, Wallonie); *“la nozione di rifiuto non esclude, in via di principio, alcun tipo di residuo, di prodotti di scarto e di altri materiali derivanti da processi industriali”* (18 dicembre 1997, Wallonie); *“il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto”* (18 dicembre 1997, Wallonie).

diverso dalla normale pratica industriale” e che l’ulteriore utilizzo sia legale.

Passando ad esaminare gli elementi che qualificano la definizione *de qua* emerge in prima istanza l’appartenenza della sostanza al processo produttivo che, a ben vedere, non determina particolari problemi interpretativi, dal momento che è da considerarsi tale quella sostanza che sia generata in via continuativa da un processo di produzione di un determinato bene.

Per quanto riguarda l’impiego della sostanza nello stesso, in un successivo o in un altro ciclo produttivo, va sottolineato che, diversamente dalla precedente formulazione, l’attuale dettato dell’art. 184 *bis* non considera più indispensabile che la sostanza sia impiegata nel medesimo ciclo che l’ha originato, e neppure che sia destinata a produrre un bene diverso, dal momento che anche la diretta utilizzazione del residuo non determina alcun discostamento dalla nozione di sottoprodotto, sempreché ricorrano le altre condizioni previste dalla legge.

L’attività interpretativa si complica, invece, nel momento si sposta l’attenzione sul requisito che impone l’utilizzo diretto del materiale, ovvero “*senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale*”. Più in particolare la Dottrina ha dibattuto sulla corretta portata del concetto di “*normale pratica industriale*”⁶⁴.

Secondo l’orientamento restrittivo la “*normale pratica industriale*” integrerebbe tutte le attività “*industriali che*

⁶⁴ Amendola G., “*Il partito del sottoprodotto*”, in www.indutrieambiente.it, 2012

possono essere indifferentemente condotte con un sottoprodotto piuttosto che con una materia prima, un intermedio o un prodotto senza che ciò comporti aggravii sotto il profilo dell'impatto ambientale", escludendo quindi quelle operazioni compiute sui residui e dirette a renderli compatibili tanto sotto il profilo merceologico che ambientale con i processi produttivi propri dell'impresa utilizzatrice⁶⁵.

Il secondo orientamento ritiene, invece, che per *"normale pratica industriale"* debbano intendersi tutte quelle attività che possono anche manifestarsi *"in minimi interventi, che non mutino in alcun modo la struttura, la sostanza e la qualità del prodotto stesso, e, comunque, siano normali rispetto al processo di produzione industriale ove avviene il riutilizzo"*⁶⁶.

Recentemente la Corte di cassazione⁶⁷ si è pronunciata sul concetto in parola chiarendo i limiti applicativi dell'articolo 184 bis. La Corte, infatti, per stabilire quali trattamenti possano essere riconducibili alla *"normale pratica industriale"*, procede ad un'interpretazione della citata disposizione alla luce dei *"principi generali di tutela dell'ambiente cui si ispira la disciplina in tema di rifiuti"*, giungendo così ad escludere *"tutti gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato"* ed includendo invece le *"operazioni che*

⁶⁵ Prati L., *"La nuova definizione di sottoprodotto il trattamento secondo la "normale pratica industriale"* in www.lexambiente.com, 2011

⁶⁶ Amendola, *"Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della dottrina"* in www.industrieambiente.it, 2012

⁶⁷ Corte di Cassazione, 17453/2012

l'impresa normalmente effettua sulla materia prima che il sottoprodotto va a sostituire". Quindi, secondo la Corte, non sarebbero riconducibili al concetto di "*normale pratica industriale*" le operazioni effettuate sui residui di produzione per rendere i suddetti materiali idonei e compatibili al loro futuro e certo utilizzo.

Conseguentemente, qualora i residui subissero "*una procedura finalizzata alla separazione delle singole componenti*" dovrebbe essere esclusa la possibilità di qualificarli quali sottoprodotti ai sensi dell'articolo 184 *bis*.

2.3. La cessazione della qualifica di rifiuto

Tra le novità apportate dal D.Lgs. 205/2010, di particolare interesse risulta l'introduzione della disciplina in materia di cessazione della qualifica di rifiuto, contenuta all'art. 184 *ter* del D.Lgs. 152/2006.

La norma *de qua*, unitamente all'abrogazione dell'art. 181 *bis* sulle "*materie prime secondarie*", è una evidente manifestazione dell'accresciuta sensibilità verso il tema del recupero dei materiali e, conseguentemente, di una gestione più consapevole degli effetti che essi possono arrecare sull'ambiente. Il Legislatore, infatti, anziché predisporre una ulteriore esclusione dalla categoria dei rifiuti, ha optato per una soluzione più radicale, ovvero quella di indicare il momento in cui gli stessi perdono le caratteristiche che li rendono tali, consentendogli di svolgere un ruolo utile come risorsa economica.

Tale scelta, dunque, si pone in linea con il principio del reimpiego dei prodotti "*post consumo*", indicato dalla strategia *Zero Waste* e ripreso dalla Dir. 2008/98/CE, che mira alla creazione di una "*società del recupero*", in cui il rifiuto perde la sua connotazione di elemento negativo, per diventare un prodotto nuovo da reinserire nel mercato.

L'articolo 184-ter stabilisce che: “Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana”.

Il Legislatore individua nel recupero, nel riciclaggio e nella preparazione al riutilizzo, le operazioni attraverso le quali determinare la cessazione della qualifica di rifiuto. Al secondo comma l'art. 184 *ter* viene inoltre specificato che: *“L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni”*. Ciò comporta che gli interventi effettuati sul rifiuto dovranno essere finalizzati al raggiungimento di tali condizioni, essendo conseguentemente sufficiente anche una minima operazione che si dimostri adeguata a determinare la cessazione della qualifica di rifiuto⁶⁸.

Come sopra già evidenziato, l'articolo in parola prevede delle condizioni, da considerare cumulativamente, che costituiscono il quadro di riferimento secondo cui dovranno essere adottati criteri specifici volti ad una puntuale individuazione del momento in cui un rifiuto

⁶⁸ Carissimi D., *“Sulla cessazione della qualifica di rifiuto”*, in www.ambientelegale.it, 2011

cessa di essere tale: tali criteri “sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400”⁶⁹.

Infine, ai sensi del comma IV, un rifiuto che cessa di essere tale deve essere computato ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio, confermando, dunque, la propensione del Legislatore di orientarsi verso una “società del recupero”, volta a limitare la produzione di rifiuti attraverso la promozione dell’utilizzazione degli stessi come risorse da reimpiegare nel mercato o nei cicli produttivi.

2.4. La classificazione dei rifiuti

Ai sensi dell’art. 184 del D.Lgs 152/2006 i rifiuti sono distinti in base all’origine e in base alle qualità chimico fisiche. La classificazione secondo l’origine distingue i

⁶⁹ Il comma III dell’art. 184 ter prevede che nelle more dell’adozione dei decreti di cui al comma II si continuino ad applicare le disposizioni contenute nei seguenti atti normativi: 1) D.M. 5 febbraio 1998, “Individuazione di rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 21 e 33 del D. lgs. 5 febbraio 1997 n. 22”; 2) D.M. 12 giugno 2002 n. 161, “Regolamento attuativo degli artt. 31 e 32 del D. lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, relativo all’individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate”; 3) D.M. 17 novembre 2005 n. 263 “Individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi che è possibile ammettere alle procedure semplificate”; 4) Art. 9 bis, lett. a e b Legge 210/2008.

“rifiuti urbani” dai “rifiuti speciali”⁷⁰, mentre la ripartizione in base alle qualità riconosce i “rifiuti pericolosi” dai “rifiuti non pericolosi”:

La distinzione *de qua*, ovviamente, rileva sotto il profilo dei regimi autorizzatori e contabili da applicare nei confronti dei soggetti abilitati a gestire i rifiuti, nonché relativamente alla disciplina in materia di sicurezza che, chiaramente, varia a seconda che il rifiuto sia classificato pericoloso o non pericoloso.

⁷⁰ I commi II e III dell’art. 184 del D.Lgs. 152/2006 riportano l’elenco rispettivamente dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali. Appartengono alla prima categoria: “a) rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali o luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità; c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi ed aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b, c ed e”. Diversamente, fanno parte della categoria dei rifiuti speciali: “a) rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2135 c.c.; b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall’articolo 184-bis in materia di sottoprodotti; c) i rifiuti da lavorazioni industriali; d) rifiuti da lavorazioni artigianali; e) i rifiuti da attività commerciali; f) i rifiuti da attività di servizio; g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e di smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie”.

In sintesi, possono considerarsi “*rifiuti urbani*” quelli provenienti dalle civili abitazioni, dall’attività di pulizia delle strade e delle aree verdi⁷¹; mentre “*rifiuti speciali*” quelli originati dalle aziende che operano nei settori dell’industria, dell’agricoltura, dell’artigianato, del commercio e dei servizi.

Ai sensi dell’art. 195 comma II lett. e del D.Lgs. 152/2006 e sulla scorta di un decreto ministeriale che ne stabilisca i criteri, i comuni possono individuare ulteriori categorie di rifiuti da assimilare a quelli urbani, ai fini della gestione integrata di cui agli artt. 199 e seguenti, ovvero il servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti. In ogni caso non sono assimilabili quelli che “*si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superfici due volte superiori ai limiti di cui all’articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998.*”

I comuni, dunque, nel rispetto delle disposizioni citate, hanno la facoltà di stabilire i criteri di assimilabilità ai rifiuti urbani, i quali verranno indicati nel relativo regolamento comunale e saranno quindi, idonei ad essere smaltiti tramite il servizio pubblico per la raccolta e per lo

⁷¹ I rifiuti urbani si distinguono a loro volta in “*rifiuti domestici*” e “*rifiuti non domestici*”. I primi provengono dai locali adibiti ad uso di civile abitazione e sono sempre assoggettati al regime dei rifiuti non pericolosi. Alla seconda categoria appartengono tutte le altre tipologie di rifiuti urbani e devono sempre essere assoggettate al regime dei rifiuti pericolosi o non pericolosi a seconda delle loro qualità chimico fisiche.

smaltimento per il quale, ai sensi del successivo art. 238, è dovuto il pagamento della tariffa.

Accanto alla categoria dei rifiuti urbani, vi è quella costituita dai rifiuti speciali che, pur rimanendo tali, possono, per scelta del detentore, essere conferiti al servizio pubblico, con il quale sia stata stipulata una apposita convenzione. Appare appena il caso di ricordare che in siffatte ipotesi non vale il pagamento della tariffa di cui all'art. 238, dal momento che il rapporto tra detentore del rifiuto e gestore del servizio opera in regime privatistico e dunque il corrispettivo viene stabilito tra le parti in sede di stipula della convenzione⁷².

Una volta classificato un rifiuto come urbano o speciale, il passaggio successivo consiste nel verificare se esso sia pericoloso o meno. Lo strumento di cui si avvale il Legislatore per procedere alla distinzione è il Codice europeo dei rifiuti (C.E.R.).

2.4.1. Il Codice europeo dei rifiuti, C.E.R.

La distinzione tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi è rilevante soprattutto per la rigorosa disciplina in materia di sicurezza e di controllo riservata ai primi, oltreché per le procedure di autorizzazione, per gli obblighi di registrazione e di rendicontazione e per i regimi sanzionatori.

Ai fini della distinzione di cui sopra, ci si avvale del Codice europeo dei rifiuti (C.E.R.), disciplinato dalla Dir. 75/442/CEE, la quale ha dotato gli Stati membri di una

⁷² Vattani V., “L’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. I presupposti di assoggettabilità dei rifiuti alle imposte comunali” in www.dirittoambiente.it, 2007

nomenclatura comune in materia di catalogazione dei rifiuti⁷³.

L'elenco è suddiviso in venti capitoli e permette di classificare il rifiuto attraverso l'attribuzione di un codice a sei cifre: le prime due indicano la provenienza, le successive due il processo di origine e l'ultima coppia la tipologia del rifiuto.

Relativamente alla pericolosità, l'elenco europeo distingue i rifiuti che sono pericolosi sin dall'origine i quali vengono contraddistinti semplicemente con un asterisco, da quelli che lo diventano nel momento in cui alcune sostanze di cui si compongono superano determinati limiti. Anche questa seconda tipologia è contraddistinta con un asterisco ma, in questo caso, sarà presente anche il riferimento alla sostanza il cui superamento di una determinata soglia, ne determina la pericolosità.

Qualora, invece, un rifiuto contenuto nell'elenco europeo non è contrassegnato da un asterisco non è mai classificabile come pericoloso.

2.4.2. Particolari categorie di rifiuti

Il Titolo Terzo della Parte IV del Codice dell'ambiente disciplina la gestione di particolari categorie di rifiuti. Nella specie, l'art. 227, comma I, prevede che *“Restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti: a) rifiuti elettrici ed elettronici: direttiva 2000/53/CE, direttiva 2002/95/CE e direttiva 2003/108/CE e relativo decreto legislativo di attuazione*

⁷³ Il Catalogo di cui alla Dir. 75/442/CEE è contenuto nell'allegato D della Parte IV del Codice dell'ambiente.

25 luglio 2005, n. 151; b) rifiuti sanitari: Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254; c) veicoli fuori uso: direttiva n. 2000/53/CE e decreto legislativo n. 209/2003; d) recupero dei rifiuti dei beni e prodotti contenenti amianto: D.M. 29 luglio 2004, n. 248”.

I rifiuti consistenti in apparecchiature elettriche ed elettroniche (R.A.E.E.), inclusi i componenti, i sottoinsiemi ed i materiali di consumo che costituiscono parte integrante del prodotto sono oggetto di una disciplina specifica contenuta nel D.Lgs. 151/2005 che si propone di “prevenire la produzione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; promuovere il reimpiego, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei RAEE in modo da ridurre la quantità da avviare allo smaltimento; migliorare, sotto il profilo ambientale, l’intervento dei soggetti che partecipano al ciclo di vita di dette apparecchiature, quali, ad esempio, i produttori, i distributori, i consumatori e, in particolare, gli operatori direttamente coinvolti nel trattamento dei RAEE; ridurre l’uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche”.

Tali obiettivi sono chiaramente accompagnati dalla necessità di predisporre un particolare sistema di gestione dei R.A.E.E. basato su raccolta differenziata, trattamento e recupero, in cui gli oneri economici, in sintonia con il principio “*chi inquina paga*”, siano messi a carico dei produttori e dei distributori.

La disciplina in materia di apparecchiature elettriche ed elettroniche è stata di recente oggetto di aggiornamento da parte di due decreti entrambi emanati nel 2014: il D.Lgs. 27 e il D.Lgs. 49, attuativi rispettivamente delle Direttive 2011/65/UE e 2012/19/UE.

Le principali novità contenute nei due testi di revisione sono riconducibili da un lato nella eliminazione di alcune sostanze pericolose contenute nelle apparecchiature in esame⁷⁴ e dall'altro in un nuovo sistema di conferimento delle stesse presso i punti vendita dei dispositivi nuovi⁷⁵.

I decreti, inoltre, stabiliscono due successive fasi per l'applicazione della riforma: un primo arco temporale relativo al periodo compreso tra il 12 aprile 2014 e il 14 agosto 2018, durante il quale la novella troverà applicazione soltanto per alcune apparecchiature specificatamente indicate dalle norme stesse; ed un secondo periodo che va dal 15 agosto 2018 in poi nel quale la disciplina verrà estesa a tutte le restanti categorie di dispositivi elettrici ed elettronici.

⁷⁴ Il D.Lgs. 27/2014 prevede un elenco di sostanze pericolose, a fianco di ciascuna delle quali è specificata la tolleranza in valori percentuali: piombo (0,1%), mercurio (0,1%); cadmio (0,1%); cromo esavalente (0,1%); bifenili polibromurati (0,1%); eteri di difenile polibromurato (0,1%).

⁷⁵ Già prima dell'emanazione del D.Lgs. 27/2014 e del D.Lgs. 49/2014, presso i punti vendita degli apparecchi elettrici ed elettronici con superficie superiore a 400mq era obbligatorio predisporre un deposito preliminare destinato alla raccolta degli apparecchi dismessi. Con la nuova disciplina introdotta dai due citati decreti, la tipologia di conferimento è stata estesa al modello *“uno contro zero”*: diversamente da quanto accadeva in passato, in cui lo smaltimento del dispositivo dismesso era connesso all'acquisto di uno nuovo equivalente (modello *“uno contro uno”*), con l'entrata in vigore dei provvedimenti in parola, l'utente potrà disfarsi dell'apparecchio in disuso direttamente presso il deposito preliminare senza l'obbligo di dover procedere all'acquisto di un prodotto analogo.

Ulteriore categoria sottoposta a disciplina specifica è quella dei rifiuti sanitari, sottoposti al dettato del D.P.R. 254/2003 che qualifica tali quelli che derivano da strutture pubbliche o private che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca⁷⁶.

I rifiuti sanitari devono essere gestiti in maniera tale da ridurre la pericolosità, favorirne il reimpiego, il riciclaggio ed il recupero. Specifiche previsioni, infine, sono dettate per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento.

In materia di veicoli fuori uso, l'articolo 227, comma I, lettera c del D.Lgs. 152/2006 richiama esplicitamente il D.Lgs. 209/2003 la cui disciplina si applica *“ai veicoli, ai veicoli fuori uso e ai relativi componenti e materiali, a prescindere dal modo in cui il veicolo è stato mantenuto o riparato durante il suo ciclo di vita e dal fatto che esso è dotato di componenti forniti dal produttore o di altri componenti il cui montaggio, come ricambio, è conforme alle norme comunitarie e nazionali in materia”*.

L'articolo 231 del D.Lgs. 152/2006 integra la disciplina in parola disponendo l'obbligo di autorizzazione per i centri di raccolta che effettuino la messa in sicurezza, la demolizione, il recupero dei materiali e la rottamazione dei veicoli a motore o dei rimorchi che debbano essere demoliti.

⁷⁶ Ai sensi del D.P.R. 254/2003 i rifiuti sanitari sono distinti in: non pericolosi; assimilati ai rifiuti urbani; pericolosi non a rischio infettivo; pericolosi a rischio infettivo; sottoposti a particolari regimi di smaltimento; da esumazioni, da estumulazioni e da altre attività cimiteriali (esclusi quelli vegetali provenienti da aree cimiteriali); speciali prodotti al di fuori delle strutture sanitarie.

In tema di amianto, poi, il principale riferimento normativo è costituito dalla Legge 257/1992, con la quale l'Italia ha rinnegato l'utilizzo di siffatto minerale ed ha avviato le procedure per la bonifica dei siti inquinati.

Per la gestione dei rifiuti contenenti amianto, l'articolo 227, comma I, lettera *d* del D.Lgs. 152/2006 richiama il D.M. 258/2004 rubricato “*Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto*” secondo cui spetta allo Stato il compito di determinare e disciplinare le attività di recupero dei prodotti contenenti amianto, mediante decreto del Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro delle Attività Produttive.

Il D.M. 161/2012, “*Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo*”, abrogando l'art. 186 del D.Lgs. 152/2006, ha introdotto una nuova disciplina in materia di terre e rocce da scavo.

Attraverso il nuovo regolamento, le terre e le rocce da scavo sono assimilate ai sottoprodotti e, di conseguenza, non vengono più considerate rifiuti, purché sussistano specifiche condizioni. Ai sensi delle disciplina in parola, tali materiali sono sottoprodotti – se soddisfano le caratteristiche merceologiche e i requisiti di qualità ambientali – qualora generati accidentalmente o comunque non da un processo specificamente destinato al loro ottenimento e potendo essere validamente utilizzabili senza trattamenti diversi dalla normale pratica industriale.

Infine, l'art. 185 del D.Lgs. 152/2006, così come sostituito dal D.Lgs. 205/2010, prevede alcune esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti. In particolare, la norma chiarisce che “*Non rientrano nel*

campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera; b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica dei siti contaminati; c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato; d) rifiuti radioattivi; e) i materiali esplosivi in disuso; f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b, paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzato in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

L'articolo *de qua*, al comma II, inoltre, prevede ulteriori esclusioni, giustificate dalla sussistenza di disposizioni normative comunitarie che regolamentano: le acque di scarico; le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione; i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave⁷⁷.

⁷⁷ Albertazzi B., “La nuova gestione dei rifiuti dopo il D. Lgs. 205/10”, Maggioli, 2011

3. La gestione dei rifiuti

3.1. I principi generali della gestione dei rifiuti

La Parte IV del D.Lgs. 152/2006, rappresenta la norma base in materia di rifiuti ed ha sostituito il precedente D.Lgs. 22/1997 (Ronchi). Insieme al D.Lgs. 36/2003, attuativo della Dir. 1999/31/CE relativa alle discariche, al D.Lgs. 133/2005, attuativo della Dir. 2000/76/CE in materia di incenerimento e alla disciplina sanzionatoria prevista dal Codice penale e da altre parti dello stesso D.Lgs. 152/2006, costituisce il *corpus* normativo dell'intero settore dei rifiuti⁷⁸.

La disciplina in parola è stata recentemente oggetto di modifiche ed integrazioni da parte del D.Lgs. 205/2010, che ha trasfuso i principi contenuti nella Dir. 2008/98/CE, primo fra tutti il carattere di “*pubblico interesse*” della gestione dei rifiuti che adesso campeggia nella nuova formulazione dell'art. 177. Meritorio è anche il richiamo al principio secondo il quale i rifiuti devono essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo o senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

⁷⁸ La disciplina contenuta nella Parte IV del D.Lgs. 152/2004 è così distribuita: principi generali (artt. 178 – 182 ter), classificazione dei rifiuti (artt. 184 – 185), sistemi di controllo (artt. 188 – 190), riparto di competenze (artt. 195 – 198), servizio di gestione integrata dei rifiuti, ovvero il complesso delle attività legate ai rifiuti urbani (artt. 199 – 206 bis e 238), modelli di autorizzazioni (artt. 208 – 213), procedure semplificate (artt. 214 – 216), specifiche e particolari gestioni di alcune tipologie di rifiuti (artt. 227 – 237).

L'art. 177 riassume le finalità cui deve essere improntata l'attività di gestione, la quale deve tendere a proteggere l'ambiente e l'uomo, prevenendo o riducendo gli impatti negativi e quelli complessivi dell'uso delle risorse. Per tali ragioni la gestione dei rifiuti – come accennato – non può che costituire attività di pubblico interesse, assoggettata a controllo pubblico sia diretto che indiretto.

Secondo l'articolo in parola l'attività di gestione deve essere organizzata in modo tale da non arrecare pericolo all'ecosistema e in particolare non determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora e la fauna. La gestione deve altresì rispettare i principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nonché il principio comunitario "*chi inquina paga*".

È compito delle amministrazioni pubbliche adottare ogni misura volta a perseguire il migliore risultato complessivo, prendendo prioritariamente in considerazione le ricadute ambientali e sanitarie e in secondo luogo quelle economiche. Alla luce dei superiori livelli di priorità, i soggetti gestori dovranno adottare tecnologie pulite che garantiscano un uso più razionale e un maggiore risparmio delle risorse naturali, nonché l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti stessi al fine di favorirne il recupero.

Determinante è poi, l'ordine prioritario delle attività, mutuato dalla teoria *Zero Waste* e recepito nella Dir. 2008/98/CE, secondo il quale è compito delle autorità e dei soggetti coinvolti strutturare il ciclo gestionale dei rifiuti partendo dalla prevenzione, per poi passare alla preparazione al riutilizzo, al riciclaggio, al recupero e soltanto alla fine allo smaltimento. Ognuna di tali azioni ha un preciso significato tecnico: si va da quelle che

consentono di poter riutilizzare un prodotto divenuto rifiuto senza che lo stesso sia sottoposto ad alcun trattamento, come il riutilizzo, ad operazioni che, di contro, prevedono la sottoposizione del rifiuto ad un determinato trattamento, come il riciclaggio.

L'obiettivo del Legislatore è dunque quello di indirizzare le amministrazioni locali alla predisposizione di un vero e proprio programma di prevenzione il cui inadempimento, peraltro, può essere causa di specifiche sanzioni.

3.1.1. Dal principio chi inquina paga alla responsabilità estesa del produttore

Il principio “*chi inquina paga*” – la cui prima formulazione si deve ad una raccomandazione dell'OCSE del 1972, poi nel corso del tempo diffusa dalla comunità internazionale fino a diventare colonna portante del diritto ambientale di matrice europea⁷⁹ – trova collocazione

⁷⁹ La prima formulazione del principio “*chi inquina paga*” è contenuta nella Raccomandazione del 1972 n. 128 dell'OCSE, secondo la quale colui che commette un'azione che provochi inquinamento deve rispondere dei costi per la messa in sicurezza ed il ripristino dei luoghi colpiti dallo stesso e stabilite dal soggetto pubblico preposto alla tutela dell'ambiente. In Europa il primo atto che fece riferimento al principio fu una Raccomandazione del 1975 che, sebbene inquadrata sotto l'ottica economica del mercato comune, mantenne inalterata la sua finalità. Il principio, infatti, veniva incontro alla necessità che siano gli operatori economici a sopportare i costi dell'inquinamento prodotto, perché diversamente se fosse intervenuto lo Stato, in modo diretto o attraverso la concessione di aiuti, si sarebbero create disparità di trattamento tra un territorio ed un altro e conseguentemente ingiustificate posizioni di vantaggio lesive del libero mercato. Con l'Atto Unico Europeo del 1987, il principio “*chi inquina paga*” trova definitivo riconoscimento nell'art. 130 del Trattato Istitutivo della Comunità

all'interno della materia dei rifiuti e in questo contesto acquisisce la duplice veste di strumento sanzionatorio e meccanismo di incentivazione di comportamenti virtuosi. Tradotto all'interno della disciplina dei rifiuti, infatti, il principio "*chi inquina paga*" prevede che chiunque, consumatore o impresa, crei rifiuti debba pagare in misura proporzionale rispetto alla qualità e quantità della loro produzione.

Quanto affermato trova conferma all'art. 238 del D.Lgs. 152/2006 sulla determinazione della tariffa, la quale è commisurata alle quantità dei rifiuti prodotti e deve tenere conto di un coefficiente di riduzione proporzionale al volume avviato a recupero, mediante attestazione rilasciata dal soggetto preposto alla raccolta. In altre parole, il principio "*chi inquina paga*" all'interno della gestione dei rifiuti può tradursi in "*chi produce meno rifiuti, paga meno*".

Il principio in parola trova ulteriore riscontro nei diversi livelli di responsabilità del produttore del bene da cui ha origine il rifiuto: chi immette in commercio un prodotto destinato ad avere una vita breve e le cui caratteristiche costruttive ne impediscono la possibilità di riutilizzo o di riciclo del materiale, contribuisce ad incrementare il volume dei rifiuti rispetto al produttore di manufatti durevoli e riciclabili. Questa considerazione è alla base della c.d. "*responsabilità estesa del produttore*".

La responsabilità estesa del produttore, invero, trova le sue origini tra le righe di una importante decisione della Corte di Giustizia, secondo la quale l'onere finanziario del

Europea (dopo il Trattato di Lisbona, art. 191 c. II) quale principio fondamentale della politica comunitaria in materia ambientale.

recupero o dello smaltimento di un prodotto, in virtù dell'applicazione del principio *“chi inquina paga”*, deve essere distribuito anche ai soggetti che sono all'origine dei rifiuti, a prescindere se costoro siano detentori, precedenti detentori o fabbricanti del prodotto che ha generato il rifiuto⁸⁰.

Da questo assunto la Dir. 2008/98/CE ha introdotto, accanto alla responsabilità *“tradizionale”* del produttore e del detentore del rifiuto, la *“responsabilità estesa”*, che si pone principalmente come strumento attuativo di politica di prevenzione.

L'introduzione di questa forma di responsabilità rappresenta uno strumento per sostenere una progettazione ed una produzione dei beni che prendano in considerazione l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita.

Il Legislatore comunitario parte dal presupposto che, ponendo i costi e gli oneri di organizzazione dell'intero ciclo di vita dei prodotti a carico dei produttori, essi siano maggiormente stimolati a prendere in considerazione gli aspetti sottesi all'impatto ambientale sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione. A tal proposito si legge nella direttiva che *“l'introduzione della responsabilità estesa del produttore nella presente direttiva è uno dei mezzi per sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita”*.

Come è evidente, è chiaro il riferimento al principio che ha ispirato la strategia *Zero Waste* che individua, prima ancora delle fasi del riutilizzo, della riparazione e del

⁸⁰ Sentenza Van de Walle proc. C-188/07.

recupero, la prevenzione a monte del rifiuto attraverso un processo che parte da una nuova strategia industriale maggiormente consapevole della scarsità delle materie prime e dunque più sostenibile.

Per rafforzare la prevenzione alla creazione di rifiuti, la direttiva in parola concede agli Stati membri di adottare misure legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi o tratti prodotti, sia soggetto ad una responsabilità estesa. Si tratta di misure molto diverse tra loro che vanno da semplici attività di divulgazione, quali la pubblicazione di informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile, a vere e proprie manovre che incidono sulla catena di produzione, quali la progettazione di oggetti a basso impatto ambientale o comunque atti a ridurre o eliminare del tutto la produzione di scarti durante la loro realizzazione o di rifiuti nel corso del successivo utilizzo.

La citata disciplina comunitaria è stata recentemente introdotto in Italia dal D.Lgs. 205/2010, il quale a sua volta ha modificato l'art. 178 *bis* del D.Lgs. 152/2006, che però rimanda ad un regolamento ministeriale – ad oggi non ancora emanato – che dovrà dettare modalità e criteri con i quali eventualmente introdurre questa forma di responsabilità⁸¹.

Non può non rilevarsi come la scelta di una norma di rinvio ad un successivo decreto ministeriale ha certamente depotenziato la forza della disposizione comunitaria che,

⁸¹Nespor S., De Cesaris, “*Codice dell’ambiente*”, Giuffrè, 2011

alla luce delle pressioni del settore industriale, rischia di rimanere una mera disposizione programmatica e di principio, laddove invece sarebbe stato più opportuno stabilire direttamente nell'art. 178 *bis*, a carico di produttori e distributori di prodotti, alcuni obblighi immediatamente efficaci.

3.1.2. La responsabilità a catena e la responsabilità solidale

In una sentenza del 2012 la Suprema Corte ha stabilito che *“tutti i soggetti che intervengono nel circuito della gestione dei rifiuti sono responsabili non solo della regolarità delle operazioni da essi poste in essere, ma anche di quelle dei soggetti che precedono o seguono il loro intervento mediante l'accertamento della conformità dei rifiuti a quanto dichiarato dal produttore o dal trasportatore, sia pure tramite la verifica della regolarità degli appositi formulari, nonché la verifica del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto al quale i rifiuti sono conferiti per il successivo smaltimento”*.⁸²

La Cassazione, con la citata decisione chiarisce i confini di una responsabilità che è intimamente connessa alla natura stessa del rifiuto. La c.d. *“responsabilità a catena”*, disciplinata all'art. 188 del D.Lgs. 152/2006, nasce infatti da una lettura complessiva del rifiuto, che parte dal produttore iniziale o detentore, fino ad arrivare ai soggetti preposti alla raccolta, al trasporto ed infine allo stoccaggio definitivo. Secondo l'articolo citato nessuno dei soggetti coinvolti nel ciclo di vita di un rifiuto può esonerarsi dal

⁸² Corte di Cassazione, 13363/2012

controllo attivo e passivo in ordine alle precedenti e successive fasi del ciclo stesso.

Il primo comma dell'articolo in parola chiarisce senza margini di incertezza che “*il produttore iniziale od altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento*”, dunque anche dopo il trasferimento del rifiuto ad altro soggetto. La responsabilità sulla corretta gestione del rifiuto, pertanto, grava anche in capo a colui che genera il rifiuto.

Secondo consolidata Giurisprudenza egli è assolto dagli obblighi, ma non dalla responsabilità sull'intero ciclo, solo nel caso in cui sia in grado di esibire il formulario di identificazione dei rifiuti datato e controfirmato dal destinatario; in caso contrario egli risponde del non corretto recupero o smaltimento⁸³.

In ogni caso la consegna del rifiuto agli intermediari muniti di autorizzazione non vale a trasferire su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento e non autorizza il produttore a disinteressarsi della destinazione finale del rifiuto.

Su punto il Tribunale amministrativo è intervenuto chiarendo che rientra tra gli obblighi di diligenza esigibili al produttore la verifica ed il controllo delle autorizzazioni dell'impianto di destinazione, in considerazione del fatto che i formulari di identificazione dei rifiuti indicano sia l'ubicazione che i requisiti dello stesso⁸⁴.

Differente dalla responsabilità a catena è la “*responsabilità solidale*”, prevista all'art. 192 D.Lgs. 152/2006 in capo ai soggetti che violano il divieto di abbandono dei rifiuti. La

⁸³ *Ex multis* Corte di Cassazione 1767/2000, 4957/2000, 7746/2003

⁸⁴ Tar Veneto, Sez. III, 40/2009

norma, invero, riprende pedissequamente l'art. 14 del D.Lgs. 22/1997, la quale estende la responsabilità derivante dall'illecito oltre che all'autore dello stesso, anche al proprietario o a colui che ha in godimento l'area all'interno della quale sono stati abusivamente abbandonati o depositati i rifiuti.

Secondo quanto previsto dall'art. 192, oltre alla diretta responsabilità dell'autore dell'illecito, l'ordine di rimozione dei rifiuti, disposto dalla norma in parola, può essere esteso in solido anche al proprietario o al titolare di altro diritto reale dell'area, purché la violazione gli sia imputabile a titolo di dolo o di colpa, che risultino dagli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dall'amministrazione procedente⁸⁵.

Sulla scorta del fatto che tale disciplina risponde ad una evidente esigenza di tutela ambientale prima ancora che sanzionatoria, le Sezioni Unite della Cassazione ne hanno esteso ulteriormente la portata anche a coloro che, pur non avendo una specifica titolarità giuridica sull'area interessata, hanno comunque un rapporto con essa. In particolare, la Corte ha statuito: *“in tema di abbandono dei rifiuti, sebbene l'art. 14 del D.Lgs. 22/1997 preveda la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti reali sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati i rifiuti, solo in quanto sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o di colpa, tale riferimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo quindi qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli di esercitare una*

⁸⁵ Ramacci L., *“Rifiuti: la gestione e le sanzioni”*, Celt, 2014

funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva”⁸⁶

Esaurito il profilo della responsabilità civile, un cenno merita la rimproverabilità penale del proprietario connessa alle fattispecie di abbandono o smaltimento illecito di rifiuti di cui agli artt. 255 e 256 del D.Lgs. 152/2006.

Per oltre un decennio la Corte di Cassazione ha sistematicamente escluso la possibilità di ravvisare una responsabilità penale del proprietario, alla luce del fatto che la mera consapevolezza dell'altrui attività illecita, se idonea a configurare responsabilità di tipo civilistico (quale il ripristino dello *status quo ante* di cui all'art. 192, D.Lgs. 152/2006), non sarebbe penalmente sanzionabile, non sussistendo una posizione di garanzia⁸⁷ in capo al soggetto che ha la disponibilità dell'area. In altre parole non sarebbe possibile ravvisare un obbligo giuridico specifico in capo al proprietario di impedire che terzi abbandonino o gestiscano illecitamente rifiuti nell'area di sua proprietà.

Più di recente la stessa Corte ha parzialmente mutato orientamento, riconoscendo una responsabilità al proprietario in specifiche e determinate ipotesi nelle quali

⁸⁶ Corte di Cassazione, SS. UU., 4472/2009

⁸⁷ La “*posizione di garanzia*” idonea a configurare una responsabilità di tipo penale deriva dal disposto di cui al comma II dell'art. 40 C.p., secondo cui “*non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*”. In altre parole una condotta omissiva può configurare responsabilità di tipo penale qualora il soggetto rivesta una posizione di garanzia, in quanto titolare di un obbligo giuridico specifico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento.

sussisterebbe un obbligo derivante dall'attività che lo stesso ha permesso a terzi. È il caso, ad esempio, del proprietario che concede il fondo per l'esercizio di talune attività che, per le loro natura, devono essere particolarmente attenzionate. In siffatte ipotesi, secondo il recente orientamento della Corte, sussisterebbe un specifica posizione di garanzia del proprietario che lo obbliga a vigilare sull'attività dei terzi affinché non vengano commessi illeciti. Si tratta dunque di una forma di *culpa in vigilando*, da valutare caso per caso, connessa all'attività oggetto del rapporto negoziale tra il proprietario dell'area e i terzi che la detengono⁸⁸.

3.1.3. La strategia “Zero Waste” e la gerarchia della gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti si sviluppa lungo una spirale di attività gerarchicamente ordinate che prende le mosse dalla strategia *Zero Waste*. Come anticipato, lo studio condotto dal Paul Connet ha ispirato la Dir. 2008/98/CE e, dopo le novità introdotte dal correttivo del 2010, anche il D.Lgs. 152/2006. In particolare, è l'art. 179 che individua il catalogo delle modalità di approccio alla gestione dei rifiuti.

La norma in parola enuclea l'elenco delle azioni di cui si compone il processo gestionale. Partendo dalla prevenzione alla produzione del rifiuto, si passa al riutilizzo e alla preparazione al riutilizzo, dunque al riciclo, al recupero e soltanto alla fine e – come ultima *ratio* – allo smaltimento in discarica oppure all'incenerimento con recupero energetico.

⁸⁸ Corte di Cassazione, 21677/2007, 36836/2009, 45974/2011

Unica deroga a siffatto decalogo è allorquando ricorre una situazione di carattere eccezionale. Nella specie il comma III dell'art. 179 così recita: *“è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità di cui al comma I qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione dei rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse”*.

Ognuna delle suindicate attività ha uno specifico significato tecnico e risponde ad una logica marcatamente ecosostenibile. Si parte dalle azioni che incidono sul ciclo industriale, intervenendo a monte nella catena di produzione dei prodotti, al fine di diminuire l'uso dei materiali non recuperabili o non altrimenti riutilizzabili o l'impiego degli imballaggi. Si passa, poi, alle azioni che consentono di potere recuperare un prodotto dismesso senza che lo stesso debba subire rimaneggiamenti o particolari forme di manipolazione. Dunque, si procede al complesso delle attività che prevedono la sottoposizione del rifiuto a determinate operazioni di trattamento, come il riciclo e il recupero. Soltanto alla fine e nella ipotesi in cui il rifiuto non sia idoneo ad essere sottoposto alle operazioni in cima alla scala gerarchica, si può procedere al tombamento in discarica oppure all'incenerimento in una stazione di termovalorizzazione.

L'obiettivo del Legislatore è dunque in linea con la strategia sostenuta da Paul Connett, ossia la creazione di una società consapevole del problema ambientale dei rifiuti e conseguentemente capace di organizzarsi, sin dai

processi industriali, secondo una logica di sostenibilità ambientale.

La c.d. “*società del riciclaggio*” viene messa a punto attraverso un vero e proprio programma di prevenzione il cui inadempimento può determinare sanzioni a livello comunitario⁸⁹.

In realtà, un criterio di priorità nella gestione dei rifiuti era già contenuto nella previgente normativa che qualificava come “*residuale*” lo smaltimento rispetto al recupero. Dopo il recepimento della strategia *Zero Waste*, a livello comunitario prima e nazionale dopo, i criteri vengono affermati in modo esplicito e puntualmente declinati negli articoli 179, 180, 180 bis, 181 e 182 del D.Lgs. 152/2006.

Ai sensi dell’art. 180 il primo *step* della gerarchia è la “*prevenzione*”, ossia il complesso delle misure idonee affinché si riduca il volume dei rifiuti a monte di un processo produttivo. Al fine di prevenire i rifiuti, le pubbliche amministrazioni promuovono l’impiego di sistemi di certificazione ambientale, il ricorso alle migliori tecnologie disponibili e l’uso di sistemi di qualità. Predispongono, nei rispettivi ambiti di pertinenza, bandi di gara che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione dei rifiuti e promuovono accordi e contratti di programma finalizzati alla riduzione dei rifiuti pericolosi.

L’art. 180, infine, stabilisce che il Ministero dell’ambiente è tenuto ad adottare un “*programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*” (P.N.P.R.), contenente gli obiettivi

⁸⁹ Connett P., Ercolini R., Lo Sciuto P., “*Rifiuti Zero, una rivoluzione in corso*”, Dissensi, 2012

da perseguire, che dovrà integrare tutti i piani di gestione dei rifiuti delle regioni. Il programma può incidere sulle fasi di progettazione, produzione e distribuzione dei prodotti, nonché su quelle relative al consumo⁹⁰.

Il secondo gradino della gerarchia è la “*preparazione al riutilizzo*” che consiste nelle operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui un materiale o un prodotto, che già ha acquisito la connotazione di rifiuto, può essere comunque recuperato senza dovere compiere alcuna attività di manipolazione straordinaria. Il combinato disposto degli artt. 180 *bis* e 183 chiarisce la differenza che intercorre tra la “*preparazione al riutilizzo*” e il “*riutilizzo*” *sic et simpliciter*: mentre la prima ha ad oggetto i rifiuti, la seconda è relativa alle operazioni attraverso le quali prodotti o singoli componenti, che non sono rifiuti, vengono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.

Il “*riciclaggio*”, previsto all’art. 181, consiste nell’operazione di recupero attraverso la quale i rifiuti sono manipolati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria oppure per

⁹⁰ Ai sensi dell’art. 180 del D.Lgs. 152/2006, “*Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta entro il 31 dicembre 2012 [...] un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabora indicazioni affinché tale programma sia integrato nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199. [...] Entro il 31 dicembre di ogni anno, a decorrere dal 2013, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta alle Camere una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti [...]*”. Sebbene siano decorsi i termini previsti dalla citata disposizione, l’aggiornamento per l’anno 2013 al P.N.P.R. non è stato ancora prodotto.

altre finalità, purché non quelle consistenti nella produzione di combustibile o materiale da riempimento. Appartiene al novero della attività di riciclaggio la “*rigenerazione*”, ossia l’operazione consistente nella purificazione del rifiuto attraverso la separazione della parte contaminata. Il D.Lgs. 152/2006 prevede una casistica non esaustiva delle forme di rigenerazione, tra queste merita menzione quella degli oli esausti, la cui attività consente la produzione di oli di base mediante la raffinazione di quelli usati, per mezzo della estrusione degli agenti contaminati, dei prodotti di ossidazione e degli additivi.

Secondo il modello della scala gerarchia, i rifiuti non altrimenti impiegabili nei processi di preparazione al recupero, al riutilizzo e al riciclo, sono destinati alle “*altre forme di recupero*”, così come chiarito alla lett. *d* comma I dell’art. 179, che individua il recupero energetico mediante l’incenerimento, la cui disciplina segue le prescrizioni indicate al D.Lgs. 133/2005, attuativo della Dir. 2000/76/CE.

Il sesto comma dell’articolo in parola chiarisce ulteriormente il carattere residuale dell’impiego con finalità di produzione energetica dei rifiuti, stabilendo che “*nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero mediante la preparazione al riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all’uso dei rifiuti come fonte di energia*”.

Lo “*smaltimento*” è l’ultima delle attività contemplate nella gerarchia di cui all’art. 179 ed è disciplinata al successivo art. 182. Il Codice dell’ambiente nel chiarire che siffatto trattamento è tale allorché dallo stesso derivi il

recupero di sostanze o di energia – come nel caso del recupero di biogas dalle discariche – riporta un elenco non esaustivo di operazioni di smaltimento: dal deposito nel suolo o sul suolo, alla iniezione in profondità. In ogni caso per ognuna di esse vale il principio secondo cui nel calcolare l'operazione maggiormente praticabile in termini di fattibilità tecnica ed economica, devono comunque essere tenuti in considerazione prioritariamente gli impatti sanitari e sociali.

3.2. Il riparto di competenze

La materia dei rifiuti rientra nella disciplina ambientale, pertanto anche per essa vale l'assunto secondo cui la competenza è demandata allo Stato, che fissa standard minimi di tutela non derogabili *in peius*. Così chiarisce la Corte Costituzionale che, nel ricondurre la gestione dei rifiuti all'interno della disciplina del diritto dell'ambiente, ne stabilisce l'appartenenza esclusiva allo Stato, il quale dispone requisiti minimi inderogabili che tutti i soggetti, a qualunque titolo coinvolti, devono riconoscere⁹¹.

Il Codice dell'ambiente negli articoli dal 195 al 198 distingue le competenze tra Stato, regioni, province e comuni. Accanto ad essi si inseriscono altre figure che svolgono specifiche funzioni all'interno della complessa macchina della gestione dei rifiuti, quali le autorità d'ambito, le società che operano in concreto nella raccolta, nel recupero e nello smaltimento, l'Osservatorio nazionale sui rifiuti, l'Albo nazionale dei gestori ambientali, il Catasto dei rifiuti, i Consorzi ed infine le agenzie di monitoraggio ambientale: l'I.S.P.R.A. a livello centrale e le A.R.P.A. a livello locale.

⁹¹ Corte Costituzionale, 10/2009, 62/2010

Secondo le citate disposizioni del Codice dell'ambiente, lo Stato definisce i criteri generali di gestione dei rifiuti in un'ottica di unitarietà, adotta linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 215 e 216 al fine di ridurre i margini discrezionali delle autorità competenti in favore di una prassi maggiormente omogenea che eviti disparità di trattamento. Lo Stato è altresì competente nella individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale, nonché nella gestione delle informazioni statistiche ed ambientali che esercita avvalendosi rispettivamente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti e dell'IS.P.R.A.; questi ultimi a loro volta si avvalgono a livello locale del Catasto dei rifiuti e delle A.R.P.A..

Le regioni svolgono compiti di pianificazione e programmazione attraverso l'elaborazione e l'approvazione del piano di gestione dei rifiuti, nonché tutte le attività connesse al rilascio delle autorizzazioni, con particolare riferimento a quelle in materia di impianti di recupero e smaltimento.

Le province hanno funzioni amministrative concernenti la gestione della raccolta, del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; mentre i comuni concorrono, nei limiti dei rispettivi ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani, nonché alla programmazione della pianificazione locale.

I Consorzi, infine, si qualificano come soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato che svolgono specifiche funzioni di interesse pubblico. Tra questi meritano menzione i consorzi obbligatori, come ad esempio il C.O.N.A.I., costituito dai produttori e utilizzatori di imballaggi e che persegue obiettivi di recupero e riciclo dei suddetti materiali. Alle medesime finalità rispondono ulteriori consorzi obbligatori, quali il

C.O.O.U. in materia di oli usati, il C.O.B.A.T. relativo allo smaltimento delle batterie usate e il P.O.L.I.E.C.O. per il recupero del polietilene, della plastica, della carta e dell'acciaio.

3.3. Le fasi della gestione

Il termine gestione, secondo il D.Lgs. 152/2006, ricomprende tutte le attività che caratterizzano il ciclo di vita del rifiuto: dalla raccolta al trasporto, al recupero e allo smaltimento. Appartiene alla gestione dei rifiuti anche la fase dei controlli delle suddette operazioni, nonché gli interventi successivi alla chiusura degli impianti di trattamento, di recupero e dei siti di smaltimento.

All'interno della gestione si inserisce, altresì, l'attività di prevenzione alla creazione del rifiuto. Sul punto la Dir. 2008/98/CE definisce la prevenzione come il complesso delle misure adottate prima che una sostanza o un prodotto diventi rifiuto. In questo senso prevenire vuol dire, da un lato diminuire la quantità di materiali prodotti e immessi nel mercato e dall'altro aumentarne la vita al fine di allontanare il punto di obsolescenza.

La prevenzione, dopo l'aggiornamento del 2010, trova una – seppur primordiale – disciplina nel penultimo comma dell'art.179 D.Lgs. 152/2006 che introduce il concetto di “*analisi del ciclo di vita*” dei prodotti, consistente in un metodo oggettivo di quantificazione dei carichi energetici ed ambientali del prodotto stesso. La disposizione in parola impone alle amministrazioni pubbliche di promuovere l'analisi del ciclo di vita mediante “*metodologie uniformi*” per tutte le tipologie di prodotti stabilite mediante linee guide dell'I.S.P.R.A. nonché la divulgazione al pubblico delle suddette informazioni.

In un'ottica inclusiva la responsabilità sulla gestione, dopo la riscrittura del D.Lgs. 205/2010, colpisce non solo l'intermediario e il consegnatario ma anche il produttore iniziale, il quale resta obbligato alle disposizioni di legge anche dopo il conferimento del rifiuto stesso. Si tratta della già citata “*responsabilità a catena*” dell'art. 188 del D.Lgs. 152/2006, secondo la quale nessuno dei soggetti coinvolti nel ciclo di vita del rifiuto può ritenersi dispensato dal controllo attivo e passivo in ordine alle precedenti e successive fasi del ciclo stesso.

3.3.1. La raccolta

La legge definisce la raccolta come l'attività concernente “*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta [...] ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*”. Il termine indica indifferentemente sia l'operazione compiuta sui rifiuti urbani che su quelli speciali, per i quali, però, si adottano peculiari modalità di esercizio soprattutto in relazione ai rifiuti classificati pericolosi. Sul punto si ricordano le disposizioni che regolano l'imballaggio e l'etichettatura previste al D.Lgs. 52/1997 e al D.Lgs. 285/1998, nonché il divieto di miscelazione di cui all'art. 187 del D.Lgs. 152/2006.

In quanto operazione rientrante nel novero della gestione dei rifiuti, la raccolta è subordinata al rilascio della relativa autorizzazione e ad una specifica abilitazione allo svolgimento della pratica subordinata alla iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'art. 212 del D.Lgs. 152/2006.

3.3.1.1. La raccolta differenziata

La raccolta differenziata indica l'operazione attraverso la quale un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e

alla natura dell'elemento che lo qualifica, al fine di ottenere un trattamento specifico. Si tratta, dunque, di una modalità attraverso cui realizzare il recupero dei materiali. Nella definizione contenuta all'art. 183 lett. *p* del D.Lgs. 152/2006, non viene indicata una modalità specifica di differenziazione, ma si stabilisce semplicemente che la pratica della raccolta differenziata è finalizzata a *“facilitare il trattamento specifico”* ai fini del recupero e del riciclaggio. Sarà dunque compito dell'autorità locale, all'interno del rispettivo ambito territoriale ed in base al livello di evoluzione degli impianti di trattamento e recupero presenti, stabilire in sede di pianificazione quali devono essere i termini e le modalità per realizzare la raccolta differenziata.

Il Codice dell'ambiente, all'art. 205, provvede a fissare per ciascun ambito territoriale percentuali minime di raccolta differenziata di rifiuti urbani. Il mancato raggiungimento degli obiettivi comporta l'applicazione di una addizionale del 20% al tributo di conferimento in discarica, che viene ripartito nei confronti dei comuni inadempienti.

Ai sensi del citato articolo, gli standard minimi di raccolta differenziata sono divisi in tre scaglioni temporali: il 35% al 31.12.2006, il 45% al 31.12.2008 e il 65% al 31.12.2012. È previsto tuttavia che nel caso di impossibilità tecnica ed economica che impedisca di fatto il raggiungimento delle suindicate percentuali, il Comune possa richiedere al Ministero dell'ambiente una deroga al rispetto degli obblighi previo accertamento e stipula di apposito accordo di programma.

3.3.1.2. La stoccaggio provvisorio

Lo stoccaggio consiste nella collocazione provvisoria dei rifiuti in attesa di essere recuperati o smaltiti. Allo stesso modo delle altre attività inerenti il ciclo di gestione dei

rifiuti, lo stoccaggio deve essere sottoposto a specifica autorizzazione⁹².

Diversamente dal deposito temporaneo, che può avvenire all'interno della stessa struttura che ha prodotto il rifiuto, lo stoccaggio è esercitato in forza di apposite piattaforme e costituisce il passaggio tra il deposito stesso e le operazioni finali della gestione, ovvero il recupero o lo smaltimento.

In successione cronologica, si può affermare che il deposito temporaneo è il raggruppamento di rifiuti, prima della raccolta nel luogo in cui gli stessi sono prodotti e si caratterizza per determinate condizioni temporali e volumetriche indicate all'art. 183 lett. *bb*; mentre lo stoccaggio segue la fase del deposito, prescinde da specifiche condizioni di durata e quantità, assicura il collegamento con il recupero o lo smaltimento e, di regola, avviene in un luogo diverso da quello in cui il rifiuto è stato generato.

La legge attribuisce allo stoccaggio provvisorio un duplice significato, a seconda se l'attività è finalizzata ad avviare il rifiuto a smaltimento oppure a recupero. Nel primo caso, lo stoccaggio è definito “*deposito preliminare*”,

⁹² Nella gestione integrata dei rifiuti urbani, una ipotesi ricorrente di stoccaggio provvisorio è data dai “*centri comunali di raccolta*” (C.C.R.) previsti all'art. 183 comma I lett. *mm*. del D.Lgs 152/2006 e disciplinati dal D.M. 13 maggio 2009, che li qualifica come aree presidiate e allestite in conformità alle disposizioni in materia di prevenzione e sicurezza ambientale, ove si svolge unicamente l'attività di raccolta dei rifiuti urbani mediante raggruppamento per frazioni omogenee ai fini del successivo trasporto agli impianti di recupero, trattamento e – per le frazioni non recuperabili – di smaltimento. Possono conferire nei centri di raccolta le utenze domestiche, nonché i produttori di rifiuti speciali assimilati a quelli urbani.

assoggettato al regime della autorizzazione ordinaria di cui all'art. 208 D.Lgs. 152/2006. Nel secondo caso, diversamente, si parla di “*messa in riserva*”, per la quale si applicano le procedure autorizzatorie semplificate di cui all'art. 216 dello stesso decreto.

3.3.1.3. Il deposito temporaneo

Come accennato nel paragrafo precedente, il deposito temporaneo si qualifica come la fase concernente il raggruppamento di rifiuti effettuato prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti. Tale attività, diversamente dallo stoccaggio, non necessita di preventiva autorizzazione entro determinati limiti quantitativi e temporali, lo sfioramento dei quali configura a seconda dei casi il “*deposito preliminare*” o la “*messa in riserva*” per i quali occorre una specifica autorizzazione.

Le modalità richieste affinché possa configurarsi il deposito temporaneo sono due ed alternative. La prima non prevede vincoli quantitativi, ma impone l'evacuazione dei materiali depositati con cadenza almeno trimestrale. La seconda consente il deposito fino ad un anno dalla data del primo conferimento risultante dal registro di carico e scarico, allorquando non vengano superate quantità pari a trenta metri cubi di rifiuti, di cui non oltre dieci pericolosi. In ogni caso il deposito deve avvenire per categorie omogenee di prodotti e, nel caso di rifiuti pericolosi, nel rispetto della normativa di sicurezza di cui al D.Lgs. 52/1997 e al D.Lgs. 90/1998 rispettivamente in materia di imballaggi ed etichettatura di sostanze pericolose.

3.3.2. Il trasporto e gli adempimenti documentali

Il trasporto trova disciplina generale nell'art. 193 del D.Lgs. 152/2006 e, relativamente ai soggetti tenuti ad aderire al sistema di tracciabilità telematico (S.I.S.T.R.I.),

nell'art. 188 *bis* dello stesso decreto. Sebbene entrambe le disposizioni non forniscano una definizione dell'attività in parola e comunque possibile affermare che con il termine “*trasporto*” si intenda qualsiasi movimentazione di rifiuti, ad esclusione di quelle effettuate all'interno di aree private e di quelle relative allo spostamento di acque di scarico attraverso l'impiego di un sistema stabile di collettamento. Allo stesso modo delle altre attività della gestione dei rifiuti, il trasporto per potere essere esercitato necessita di autorizzazione e le imprese che operano nel settore devono essere iscritte all'Albo nazionale dei gestori ambientali.

Il trasporto rientra tra le fasi più dannose a livello ambientale di tutta la catena del ciclo dei rifiuti, ciò in quanto l'area di transito, anche se non interessata dal deposito o dallo stoccaggio, comunque subisce nel tempo e in modo ininterrotto l'effetto negativo del passaggio dei rifiuti e conseguentemente la sedimentazione delle matrici inquinanti sul terreno e nell'atmosfera circostante. In questo senso il Legislatore, prima comunitario e poi nazionale, ha introdotto il “*principio di prossimità*”, con il chiaro intendimento di garantire la minore movimentazione possibile dei rifiuti dal luogo di produzione a quello di destinazione. Sul punto l'art. 182 comma III del D.Lgs. 152/2006 dispone – seppur con alcune deroghe da individuarsi caso per caso – il divieto di smaltire rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono stati prodotti.

Se per lo smaltimento vige il principio di prossimità, una disciplina più morbida è invece dedicata all'attività di recupero dei rifiuti. L'art. 181 comma V del D.Lgs. 152/2006, infatti, prevede una specifica esclusione dal superiore divieto per le frazioni di rifiuti urbani soggette a

riciclaggio o a recupero, per le quali è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale⁹³.

Qualora durante il trasporto si verifichino stazionamenti o soste tecniche per operazioni di trasbordo all'interno di porti, scali ferroviari o stazioni di smistamento, queste non configurano l'ipotesi dello stoccaggio o comunque del deposito soggetto ad autorizzazione, a condizione che le stesse siano dettate da esigenze organizzative la cui durata non sia superiore a quarantotto ore.

L'attività di trasporto dei rifiuti è accompagnata da una serie di adempimenti prevalentemente svolti a mezzo di documenti cartacei tra di loro integrati attraverso i riferimenti incrociati dei soggetti coinvolti nel processo di gestione. Si tratta del formulario di identificazione (F.I.R.), del registro di carico e scarico e del modello unico di dichiarazione ambientale (M.U.D.). Accanto a questi strumenti, recentemente il Legislatore ha introdotto il sistema telematico di tracciabilità (S.I.S.T.R.I.) per il controllo in remoto della movimentazione dei rifiuti.

3.3.2.1. Il formulario di identificazione dei rifiuti, F.I.R.

Il “*formulario di identificazione*”, adottato con D.M. 145/1998, costituisce lo strumento di controllo che segue ogni spostamento del rifiuto, dal momento del conferimento al trasportatore, fino alla consegna al destinatario per lo smaltimento o per il recupero. Si tratta, dunque, di un documento di tipo formale che garantisce la

⁹³ AA.VV. “*Manuale Ambiente*”, Ipsoa, 2014

tracciabilità dei flussi dei rifiuti nelle diverse fasi del ciclo di gestione.

Il modello viene redatto in quattro copie firmate dal produttore e controfirmate dal trasportatore. Una copia rimane al produttore, altre due vengono trattenute rispettivamente dal destinatario e dal trasportatore. La quarta copia viene inviata dal trasportatore al produttore a consegna del rifiuto avvenuta. Tutti i documenti devono essere custoditi per cinque anni.

Questo sistema documentale risponde al principio della responsabilità a catena siglato all'art. 188 del D.Lgs. 152/2006, secondo cui la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella detenzione, nel trasporto, nel recupero e nello smaltimento. Dunque anche il produttore, allo stesso modo del destinatario, è investito di una posizione di garanzia in ordine alle successive fasi della gestione.

Sul punto è intervenuta la Cassazione penale chiarendo che sussistono a carico del gestore dell'impianto di destinazione *“una serie di obblighi precisi che lo configurano come principale responsabile dell'ammissione dei rifiuti”* avendo *“il potere-dovere di controllare la caratterizzazione del rifiuto effettuato dal produttore che lo conferisce. In particolare il gestore deve controllare la documentazione relativa al rifiuto, verificare la conformità ai criteri di ammissibilità nella discarica delle caratteristiche dei rifiuti indicate nel formulario di identificazione ed effettuare l'ispezione visiva di ogni carico di rifiuto conferito, prima e dopo lo scarico”*⁹⁴.

⁹⁴ Corte di Cassazione, 37559/2008

E dunque evidente che, nel caso in cui dalla verifica dovessero emergere discrepanze tra quanto dichiarato nel formulario e quanto effettivamente trasportato, sussiste in capo al destinatario l'obbligo di non accettare il carico, pena la comminazione delle sanzioni di cui all'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 in materia di violazione degli obblighi di comunicazione e di gestione dei registri.

Gli obblighi relativi alla tenuta del formulario di identificazione non si estendono a due tipologie di soggetti: coloro che effettuano il trasporto di rifiuti urbani se il trasportatore coincide con il gestore del servizio pubblico; il produttore che trasporta in modo occasionale e senza continuità i propri rifiuti non pericolosi, sempreché essi non eccedano la quantità di 30 kg o 30 litri al giorno⁹⁵.

3.3.2.2. Il registro di carico e scarico

I soggetti produttori di rifiuti speciali, la cui adesione al sistema di tracciabilità telematico S.I.S.T.R.I. è facoltativa e che non hanno scelto questa soluzione, sono obbligati a garantire la tracciabilità delle operazioni di carico e scarico attraverso la compilazione del registro di cui all'art. 190 del D.Lgs. 152/2006.

Le annotazioni sul registro hanno ad oggetto le quantità di rifiuti prodotte (carichi) e quelle smaltite (scarichi), con le informazioni relative alle caratteristiche qualitative degli stessi e devono essere effettuate entro dieci giorni dalla produzione del rifiuto e dal successivo scarico.

Il registro deve essere tenuto presso il sito di produzione e va integrato con le copie del formulario di identificazione.

⁹⁵Carissimi D., *“Produttori di rifiuti e SISTRI tracciabilità – regole – procedure – prassi”*, Wolters Kluwer, 2014

Allo stesso modo di quest'ultimo, anche il registro in parola deve essere custodito per un periodo di cinque anni.

3.3.2.3. Il modello unico di dichiarazione ambientale, M.U.D.

Il “*modello unico di dichiarazione ambientale*” (M.U.D.), diversamente dagli altri due documenti trattati, non viene mai menzionato dal Codice dell'ambiente e trova espressa disciplina nella Legge 70/1994 rubricata “*Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale*”.

Il M.U.D. è connesso all'attività di comunicazione che offre il Catasto dei rifiuti, che a sua volta rappresenta lo strumento di monitoraggio e di controllo del ciclo dei rifiuti a livello nazionale. La funzione del Catasto è quella di acquisire le informazioni ricevute dai M.U.D., elaborarle e fornire un quadro conoscitivo delle quantità e delle caratteristiche qualitative dei rifiuti prodotti, recuperati e smaltiti annualmente sul territorio dello Stato. Sono obbligati a compilare il M.U.D.: i responsabili della gestione integrata dei rifiuti urbani per conto dei comuni e dei consorzi di comuni per i quali svolgono il servizio; i produttori di apparecchi elettrici ed elettronici, il C.O.N.A.I. e le imprese che effettuano le attività di trattamento dei veicoli fuori uso.

3.3.2.4. Il controllo di tracciabilità, S.I.S.T.R.I.

Con l'obiettivo di innovare e informatizzare il sistema di monitoraggio della filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e di quelli urbani della Campania e al fine di aumentare il contrasto alla criminalità organizzata operante nel traffico illecito dei rifiuti, con il D.M. 17.12.2009 del Ministero dell'ambiente, è stato introdotto all'art. 188 *ter*

del D.Lgs. 152/2006, il “*Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti*” (S.I.S.T.R.I.).

Si tratta di un modello interamente telematico, la cui completa attuazione garantisce il passaggio dalla gestione cartacea a quella informatica degli adempimenti legati alla tenuta dei tre documenti ambientali descritti nei paragrafi precedenti.

È importante precisare che l'introduzione del S.I.S.T.R.I. non ha modificato il novero delle regole preesistenti, avendo esso determinato soltanto delle innovazioni per quanto riguarda le modalità attraverso cui vengono comunicati i dati relativi alla produzione, al trasporto e al conferimento dei rifiuti.

Il S.I.S.T.R.I. si avvale di una strumentazione elettronica che permette la tracciabilità in tempo reale durante tutto l'*iter* della movimentazione. Il sistema prevede una chiave di accesso elettronica contenente la firma digitale per l'ingresso al sistema da parte dell'utilizzatore; un dispositivo satellitare – “*black box*” – installato nel veicolo che trasporta i rifiuti con la funzione di geolocalizzazione del percorso e un complesso di videosorveglianza installato presso i centri di conferimento, nelle discariche e negli impianti di recupero energetico.

In considerazione della portata altamente innovativa e delle radicali modifiche da introdurre nell'apparato burocratico, il Legislatore decise inizialmente di frazionare l'operatività del S.I.S.T.R.I. per scaglioni temporali differenziati in base a due categorie di soggetti. Il sistema sarebbe dovuto entrare in regime il 13 luglio 2010 per le grandi imprese e successivamente per quelle di minori dimensioni.

A stretto giro, però, con il D.M. 9.07.2010, viene eliminata la partenza differita e disposto lo *start up* unificato al

primo ottobre 2010 per tutti i soggetti indipendentemente dalle dimensioni, termine ulteriormente posticipato al 30 giugno 2013 dopo il rimaneggiamento del D.L. 83/2012.

Fatta eccezione per la regione Campania, per la quale il sistema è stato esteso anche alla gestione integrata dei rifiuti urbani, il S.I.S.T.R.I. è rivolto alla gestione dei soli rifiuti speciali.

A seguito dell'ultimo intervento normativo, attualmente risultano obbligati ad aderire: le imprese che producono rifiuti speciali pericolosi da attività agricole ed agroindustriali con più di dieci dipendenti; le imprese che producono rifiuti speciali pericolosi di cui all'art. 184 comma III lett. *b, c, d, e, f, h* del D.Lgs. 152/2006 con più di dieci dipendenti; le imprese che producono rifiuti speciali pericolosi che effettuano attività di stoccaggio di cui all'art. 183 comma I letta *a* del D.Lgs. 152/2006; gli enti e le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani nella regione Campania; le imprese che producono rifiuti speciali pericolosi da attività di pesca professionale e acquacoltura⁹⁶.

Il Legislatore inoltre individua all'art. 188 *ter* comma II del D.Lgs. 152/2006 una seconda categoria di soggetti per i quali l'adesione al S.I.S.T.R.I. è facoltativa. Per essi, dunque, il ricorso al sistema telematico dispensa dagli adempimenti del registro di carico e scarico e del formulario di identificazione dei rifiuti⁹⁷.

⁹⁶ Bovino C., *“Tracciabilità dei rifiuti: il SISTRI e la fase transitoria”*, Ipsoa, 2011

⁹⁷ Gli artt. 260 *bis* e 260 *ter* del D.Lgs 152/2006 prevedono una serie di misure sanzionatorie a carico dei soggetti obbligati ad aderire al S.I.S.T.R.I.. Nel caso di omessa iscrizione al sistema

Al di là dei precetti e dei propositi del Legislatore, comunque, non può non denunciarsi che a causa della lunga serie di modifiche – ben trenta rimarginamenti, l'ultimo dei quali avvenuto con il D.M. 24.04.2014 – il S.I.S.T.R.I. ha subito un sensibile stravolgimento che ha nei fatti compromesso gli obiettivi inizialmente individuati.

L'elevato numero di interventi, tra l'altro, non è riuscito ad appianare i problemi tecnici che lo hanno reso uno degli istituti di maggiore difficoltà attuativa nel panorama del diritto ambientale degli ultimi anni⁹⁸.

oppure omesso pagamento del contributo per l'iscrizione, è prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento a quindicimila euro e nel caso di rifiuti pericolosi da quindicimilacinquecento a novantatremila euro oltre alla sanzione accessoria del fermo amministrativo per dodici mesi del veicolo utilizzato dal trasportatore. Nell'ipotesi di omessa compilazione del registro cronologico ovvero di inoltro di informazioni incomplete, inesatte od ancora nel caso di alterazione fraudolenta di uno qualunque dei dispositivi tecnologici si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento a quindicimilacinquecento euro e nel caso di rifiuti pericolosi da quindicimilacinquecento a novantatremila, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto cui l'infrazione è imputabile ivi compresa la sospensione dalla carica di amministratore. Infine, in caso di falsificazione dei certificati di analisi aventi ad oggetto la composizione e le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti, si applicano le pene previste dall'art. 483 C.p.. Mentre nel caso di alterazione fraudolenta delle schede S.I.S.T.R.I. valgono le pene di cui agli artt. 477 e 482 C.p..

⁹⁸ AA. VV., *“Produttori di rifiuti e SISTRI. Tracciabilità, regole, procedure, prassi”*, Ipsoa, 2014

3.3.3. Il recupero

Il recupero era una delle priorità riconosciute dalla normativa di settore già durante la vigenza del decreto Ronchi, che enunciava tra le finalità cui doveva tendere la gestione dei rifiuti, lo sviluppo di tecnologie finalizzate alla eliminazione delle sostanze pericolose presenti nei materiali destinati ad essere recuperati. Dunque, già da allora il Legislatore si era mosso verso uno sviluppo dell'attività di recupero che potesse essere priva di pericolo per la salute dell'uomo e non pregiudizievole per la tutela dell'ambiente.

Il *favor* riconosciuto dall'ordinamento giuridico alle attività di recupero lo si legge anche oggi nella recente normativa, allorquando in sede di applicazione del principio di prossimità, all'art. 181 comma V del D.Lgs. 152/2006 viene prevista una deroga per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinate al riciclaggio o al recupero, per le quali, appunto, è sempre ammessa la libera circolazione su tutto il territorio nazionale, al fine di favorire il più possibile questa pratica. L'art. 183 comma I lett. *t* del D.Lgs. 152/2006 riprende pedissequamente la definizione indicata nella Dir. 2008/98/CE, laddove per “recupero” si intende “*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione all'interno dell'impianto o nell'economia in generale*”. La citata definizione individua in maniera puntuale i contenuti dell'attività di recupero, specificando che il suo obiettivo è costituito dal riutilizzo dei rifiuti in luogo di taluni materiali al fine di assolvere una determinata funzione, ovvero al complesso degli interventi

di manipolazione diretti alla preparazione al successivo riutilizzo.

L'art. 181 prevede, inoltre, che per facilitare e migliorare il recupero, i rifiuti vengano raccolti separatamente, sempre che ciò sia realizzabile in termini tecnici economici ed ambientali e non vengano miscelati con altri rifiuti o con altri materiali aventi differenti caratteristiche.

Dopo il correttivo del 2010 le espressioni “recupero” e “riciclaggio” vengono accorpate e disciplinate nello stesso art. 181 del D.Lgs. 152/2006. Il riciclaggio oggi è definito come “*qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria e per altri fini*”. L'abbinamento dei due termini effettuato dall'articolo in parola conferma l'intento del Legislatore di rafforzare il risultato che deve essere perseguito, cioè “*promuovere il riciclaggio di alta qualità e soddisfare criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio*”.

Da entrambi i concetti esaminati devono essere escluse le operazioni di recupero per ottenere energia, nonché quelle finalizzate alla produzione di materiale di riempimento o combustibile. Relativamente a quest'ultimo è importante ricordare che non tutti i rifiuti assoggettati ad operazioni di recupero possono essere utilizzati per la produzione di energia, ma solo i combustibili da rifiuti urbani oppure da rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee, a condizione che il loro uso consenta il rispetto dei limiti alle emissioni che non devono superare quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento e coincenerimento⁹⁹.

⁹⁹ Dopo il correttivo del 2010, il Codice dell'ambiente ha ricondotto tutti i combustibili da rifiuto nell'unica figura del “*combustibile solido secondario*” (C.S.S.). Ai sensi dell'art. 183,

3.3.3.1. Le procedure semplificate per il recupero

In base a quanto disposto dalla normativa di settore, qualsiasi attività le cui caratteristiche siano tali da produrre effetti sull'ambiente è soggetta a preventiva autorizzazione da parte della pubblica amministrazione. Questa regola, sebbene discenda da un principio inderogabile del diritto dell'ambiente, presenta numerose eccezioni che rispondono a logiche di premialità e semplificazione amministrativa verso talune pratiche virtuose. Tra queste vi sono le attività di recupero dei rifiuti.

A concedere la disciplina derogatoria è la stessa Dir. 2008/98/CE che espressamente stabilisce che *“gli Stati possono dispensare dall'obbligo”* della autorizzazione *“le imprese che effettuano le seguenti operazioni: a) smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; b) recupero dei rifiuti”*.

In aderenza alla Direttiva, il D.Lgs. 152/2006 ha introdotto all'art. 216 procedure semplificate per le operazioni di recupero. Nel merito, tale articolo dispone che *“l'esercizio di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio attività alla provincia”* sempreché vengano rispettate le condizioni indicate all'art. 214 dello stesso decreto.

La procedura indicata al citato art. 216 va ripetuta ogni cinque anni e comunque in caso di modifica sostanziale dell'impianto o delle operazioni di recupero. La provincia,

comma I, lett. cc del Codice dell'ambiente, per C.S.S. si intende *“il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale”*.

qualora ravvisi il mancato rispetto delle norme tecniche, dispone il divieto di prosecuzione dell'attività, salvo che il soggetto interessato provveda tempestivamente a conformarsi alle prescrizioni di legge.

Una disciplina particolare invece è prevista per il recupero dei rifiuti elettrici ed elettronici e dei veicoli fuori uso, per i quali l'avvio dell'attività viene subordinata ad una visita preventiva da parte della provincia da effettuarsi entro sessanta giorni dalla data di presentazione della comunicazione.

Da ultimo si segnala che con la conversione in legge del D.L. 91/2014 (Decreto Competitività) sono stati introdotti all'art. 216 tre nuovi commi (VIII *quater*, VIII *quinquies* e VIII *sexies*) che si propongono di coordinare la disciplina sulle operazioni di recupero dei rifiuti in regime semplificato, con quella dettata dai regolamenti europei in materia di “*end of waste*”.

In altre parole, la comunicazione di inizio attività si estende anche alle operazioni che comportano la cessazione della qualifica di rifiuto, sempreché l'operatore adegui l'impianto e il relativo esercizio ai requisiti previsti dai regolamenti comunitari di settore, con particolare riferimento alle condizioni di trattamento dei rifiuti, alle prescrizioni per l'ambiente e la salute, al monitoraggio delle operazioni e alla destinazione finale dei prodotti recuperati¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Busà M., Cimellaro A., “*Recupero dei rifiuti e procedure semplificate*”, Maggioli Editore, 2014

3.3.4. Lo smaltimento

Lo smaltimento costituisce la fase finale della gestione dei rifiuti e indica l'insieme delle operazioni che ne prevedono la distruzione. L'ordinamento giuridico, come più volte sottolineato, attribuisce allo smaltimento il carattere della residualità rispetto a tutte le altre fasi finali della gestione dei rifiuti, ed infatti l'art. 182 comma II del D.Lgs. 152/2006 impone che le autorità competenti prima di autorizzare l'avvio a distruzione, verifichino preventivamente l'impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero.

Sempre nell'ottica di garantire una preferenza verso il recupero, è stabilito che i quantitativi di rifiuti da avviare a smaltimento devono essere il più possibile ridotti sia in termini di massa che di volume, ciò al fine di indirizzare la scelta verso attività di riciclaggio, seppur non di elevata qualità, piuttosto che di distruzione.

L'art. 182 comma III del D.Lgs. 152/2006 dispone il divieto di smaltire rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle nelle quali gli stessi sono stati prodotti a meno che non sopraggiungano accordi regionali o internazionali qualora *“gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano”*.

Infine, la legge impone che lo smaltimento debba essere attuato servendosi di una rete integrata di impianti realizzati con le migliori tecnologie disponibili, tenendo conto del rapporto tra costi e benefici, del massimo grado di tutela ambientale, della prossimità e dell'autosufficienza per ambito territoriale¹⁰¹.

¹⁰¹ De Leonardis F., *“I rifiuti, dallo smaltimento alla prevenzione”*, in Diritto dell'Ambiente, Giappichelli, 2011

3.3.4.1. La discarica

La disciplina in materia di discariche è contenuta nel D.Lgs. 36/2003 che le definisce aree adibite a smaltimento *“mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione [...] nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno”*.

Per quanto la Giurisprudenza in passato abbia distinto lo *“smaltimento”* dalla *“discarica”* individuando solo nel primo, un’attività nella quale i rifiuti, sebbene depositati, vengono comunque sfruttati per uno scopo di profitto, oggi il Legislatore ha chiarito che i due termini sono collegati da un rapporto di *genus et species*.¹⁰²

Sul punto si ricordi l’art. 182 comma V del D.Lgs. 152/2006 che rinvia al citato D.Lgs. 36/2003 per le *“attività di smaltimento in discarica”*, ciò a sottolineare il fatto che quest’ultima rientra tra le modalità attraverso le quali il Legislatore autorizza, appunto, lo smaltimento dei rifiuti.

La definizione citata aiuta, altresì, a distinguere la discarica dal deposito temporaneo non solo grazie all’indicazione dell’elemento temporale, ma anche di quello spaziale. Infatti, solo la discarica consente il deposito per più di un anno e in un luogo anche diverso da quello in cui il rifiuto è stato prodotto.

La gestione di una discarica è una attività complessa che si compone di più fasi che vanno dalla preparazione, alla realizzazione del sito per poi passare alla gestione ed infine al tombamento. Il primo e più importante passo per la realizzazione di una discarica è rappresentato dalla

¹⁰² Corte di Cassazione, 27296/2004

localizzazione del sito in cui essa dovrà risiedere, scelta che deve tenere in considerazione numerosi elementi: aspetti geologici, quali il livello di permeabilità del terreno; aspetti logistici, come ad esempio le vie di accesso; aspetti economici e soprattutto aspetti sanitari ed ambientali.

Relativamente al profilo geologico, la struttura tipica per una discarica prevede un fondo passivo di argilla, una membrana di isolamento plastico, uno strato di materiale sabbioso ad elevata capacità idroassorbente, un livello superficiale di terreno per la copertura ed infine un sistema di raccolta, stoccaggio e trattamento delle emissioni sia liquide che gassose prodotte dalla decomposizione anaerobica dei rifiuti depositati¹⁰³.

Al fine di raggiungere l'obiettivo di prevenire e ridurre il più possibile le ripercussioni negative sulla salute dell'uomo e sull'ambiente, gravano sul gestore della discarica notevoli oneri e responsabilità. Tra i compiti imposti dalla legge rientra in primo luogo la pianificazione di tutte le fasi in cui si sviluppa l'attività di gestione. Nella specie il decreto in parola impone la predisposizione, ai fini del rilascio della autorizzazione, di una serie di piani necessari a fotografare le operazioni che dovrà subire la discarica nel tempo, dalla costruzione, alla gestione ordinaria, alla sorveglianza, al controllo e al ripristino ambientale dopo la definitiva chiusura.

Il gestore è altresì obbligato a fornire un piano finanziario che preveda tutti i costi derivanti dalla realizzazione della struttura e dall'esercizio, i costi connessi alle garanzie

¹⁰³ Onori E., Bracchetti B., *“Responsabile tecnico della gestione rifiuti. Manuale per la formazione del responsabile tecnico della gestione dei rifiuti”*, Egaf, 2013

finanziarie, quelli stimati di chiusura nonché quelli di gestione *post mortem* per un periodo di almeno trent'anni a partire dal completo tombamento.

Su quest'ultimo aspetto merita menzione l'art. 12 del D.Lgs. 36/2003 secondo cui *“anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente”*. È altresì previsto che la pubblica amministrazione a copertura di eventuali danni possa richiedere e trattenere la somma necessaria a gestire la fase *post mortem*.

Sempre con la finalità di garantire la salubrità dei luoghi, è prevista una forma di gestione controllata da parte della pubblica amministrazione, qualora l'attività del gestore risulti inadeguata a mantenere i livelli di tutela ambientale previsti dalla legge¹⁰⁴.

Il D.Lgs. 36/2003 individua tre tipologie di discariche, distinte in relazione alle diverse caratteristiche dei rifiuti: inerti, non pericolosi e pericolosi. È inoltre stabilito che non tutti i rifiuti possono essere conferiti in discarica, la normativa infatti prevede un catalogo di quelli per i quali sussiste un assoluto divieto di ammissione; tra questi meritano menzione i rifiuti allo stato liquido, quelli classificati come esplosivi, comburenti e infiammabili, i rifiuti sanitari pericolosi e a rischio infettivo.

A stabilire i criteri e le procedure per l'ammissibilità dei rifiuti in discarica è intervenuto il D.M. 27 settembre 2010 che ha previsto l'obbligo per il produttore di effettuare la caratterizzazione di base dei rifiuti conferiti al fine di

¹⁰⁴ AA. VV., *“Manuale Ambiente”*, Ipsoa, 2014

potere determinare l'ammissibilità degli stessi per ciascuna delle citate tipologie di discariche.

La caratterizzazione deve essere effettuata prima del conferimento in discarica e il gestore dell'impianto ha l'obbligo di sottoporre ogni carico di rifiuti ad ispezione, prima e dopo lo scarico e, altresì, controllare la documentazione attestante la conformità del rifiuto ai criteri di ammissibilità previsti dal citato decreto ministeriale¹⁰⁵.

3.3.4.2. L'incenerimento

Il D.Lgs. 133/2005, attuativo della Dir. 2000/76/CE, costituisce la normativa di riferimento in materia di incenerimento dei rifiuti. All'art. 1 del decreto in parola viene stabilito che la disciplina si applica *“agli impianti di incenerimento e di co-incenerimento dei rifiuti e stabilisce le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre per quanto possibile gli effetti negativi dell'incenerimento e del co-incenerimento dei rifiuti sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali, e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivano”*.

Sono definiti impianto di incenerimento le attrezzature tecniche, fisse o mobili, destinate al trattamento termico dei rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione. All'interno di questo novero rientrano gli impianti di incenerimento attraverso l'ossidazione dei rifiuti, nonché gli altri sistemi di trattamento termico come la pirolisi, la gassificazione ed il processo al plasma. Condizione comune affinché questi processi possano rientrare nella disciplina del D.Lgs.

¹⁰⁵ Ramacci L., *“Rifiuti: la gestione e le sanzioni”*, Celt, 2014

133/2005 è che le sostanze risultanti dal trattamento termico siano successivamente incenerite.

Diversi dagli impianti di incenerimento sono quelli di coincenerimento, la cui caratteristica principale è la produzione di energia attraverso l'utilizzo dei rifiuti come combustibile.

Sia per quanto riguarda la prima che la seconda tipologia, nella definizione di “*impianto*” il Legislatore ha voluto includere il sito in cui è ubicata lo stabilimento, le linee di ricezione dei rifiuti in ingresso, lo stoccaggio, le installazioni di pretrattamento, i generatori di calore, le apparecchiature di trattamento delle acque reflue e dei residui risultanti dal processo di combustione, le apparecchiature di estrusione dei gas nonché i sistemi di controllo e monitoraggio.

Il processo di incenerimento consiste nell'ossidazione dei rifiuti il cui scopo principale è quello di convertirli in composti gassosi ed in residui solidi inerti. L'eventuale recupero energetico, degli impianti di coincenerimento, è operato mediante la produzione di vapore surriscaldato ad alta pressione: i rifiuti vengono combusti in forni inceneritori e l'energia termica dei forni viene impiegata per produrre vapore acqueo che, tramite il passaggio in una turbina, produce energia elettrica¹⁰⁶.

In questo modo il processo di incenerimento consente la riduzione di volume del materiale trattato e, al contempo, un recupero di energia.

A seconda del tipo di forno installato, gli impianti di incenerimento si distinguono in tre grandi famiglie: 1)

¹⁰⁶ Onori E., Bracchetti B., “*Responsabile tecnico della gestione rifiuti. Manuale per la formazione del responsabile tecnico della gestione dei rifiuti*”, Egaf, 2013

forni a griglia, particolarmente utilizzati per i rifiuti solidi urbani, ma idonei anche per il trattamento del C.S.S. (combustibile solido secondario); 2) forni a tamburo rotante, impiegati per la combustione dei rifiuti speciali pericolosi, di natura sia solida che fangosa che liquida; 3) forni a letto fluido, tradizionalmente utilizzati per rifiuti speciali omogenei quali ad esempio i fanghi, ma idonei anche per la combustione di C.S.S..¹⁰⁷

¹⁰⁷ Con l'ultimo intervento normativo di cui al D.Lgs. 205/2010, è stata superata la distinzione tra "*combustibile derivato da rifiuti*" (C.D.R.) e "*combustibile derivato da rifiuti di qualità*" (C.D.R.Q.). La nuova definizione dei combustibili prodotti dal processo di trasformazione dei rifiuti è "*combustibile solido secondario*" (C.S.S.). Ai sensi dell'art. 183, comma I, lett. cc del D.Lgs. 152/2006, per C.S.S. si intende "*il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale*".

4. La gestione integrata dei rifiuti

4.1. L'organizzazione per ambiti territoriali

L'organizzazione centralizzata rappresenta un caposaldo per il raggiungimento delle politiche di efficienza ed economicità della pubblica amministrazione in materia di gestione dei rifiuti urbani.

L'obiettivo della centralizzazione è il superamento della frammentazione delle attività, come conseguenza della creazione di un modello unitario operante su un dato territorio, capace di ottimizzare il servizio di raccolta e di valorizzare la rete degli impianti in funzione delle esigenze delle comunità locali che in quel territorio insistono.

Fulcro del sistema è la creazione di una figura che si sostituisce all'ente locale e che risponde della gestione del servizio dei rifiuti urbani all'interno di un'area più o meno vasta che prende il nome di ambito territoriale ottimale¹⁰⁸.

Fino al 31 dicembre 2012 il soggetto responsabile dell'ambito era individuato nell'autorità d'ambito¹⁰⁹,

¹⁰⁸ La nozione di ambito territoriale ottimale è stato introdotto dalla Legge 36/1994 (Galli) per avviare, attraverso l'integrazione territoriale, il processo di riorganizzazione del servizio idrico. Successivamente il D.Lgs. 22/1996 (Ronchi) ha esteso al settore della gestione dei rifiuti urbani l'organizzazione per ambiti ottimali con il medesimo obiettivo: realizzare una gestione unitaria dei rifiuti urbani a livello di ciascun ambito territoriale. L'ambito territoriale ottimale (A.T.O.) è previsto all'art. 200 del D.Lgs. 152/2006 ed è individuato dalla regione all'interno del piano regionale della gestione dei rifiuti predisposto nel rispetto delle prescrizioni indicate all'art. 199 dello stesso decreto.

¹⁰⁹ L'articolo 1, comma 1 *quinquies* della Legge 42/2010, ha aggiunto il comma 186 *bis* all'articolo 2 della Legge 191/2009 (Legge Finanziaria), prevedendo la soppressione delle autorità d'ambito, la nullità di ogni atto compiuto dalle stesse,

organo dotato di personalità giuridica ed istituito dalle regioni per ciascuno ambito territoriale ottimale. Secondo quanto statuito dalla legge, tutti gli enti locali appartenenti ad un dato ambito erano obbligati a trasferire l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani alla rispettiva autorità d'ambito.

L'autorità d'ambito aveva il compito di organizzare, affidare e controllare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ed altresì di determinare gli obiettivi da perseguire per garantire il complesso delle attività secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza.

Ai fini della definizione del modello gestionale, la legge affidava all'autorità il compito di effettuare una ricognizione degli impianti esistenti e di elaborare un piano d'ambito accompagnato da un piano finanziario.

Ai sensi dell'art. 202 del D.Lgs. 152/2006 competeva, inoltre, all'autorità l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per un periodo di tempo non inferiore a quindici anni¹¹⁰.

l'abrogazione degli artt. 148 e 201 del D.Lgs. 152/2006 e l'individuazione con legge regionale degli enti ai quali attribuire le funzioni già esercitate dalle autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il termine da cui doveva decorrere la soppressione delle autorità è stato prorogato al 31 marzo 2011 dalla Legge 10/2011 (Milleproroghe 2011) e successivamente al 31 dicembre 2012 dalla Legge 14/2012 (Milleproroghe 2012) con la motivazione di assicurare la continuità nell'erogazione del servizio.

¹¹⁰ Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato esclusivamente mediante gara pubblica europea disciplinata dal Codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006) e deve garantire la copertura delle attività di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché la realizzazione e la gestione degli impianti. E' altresì prevista la gestione diretta a mezzo di società *in house* nel

La gestione integrata dei rifiuti urbani e in particolar modo la figura dell'autorità d'ambito sono stati di recente oggetto di ampie manovre di modifica da parte dei Governi che si sono avvicendati nelle ultime due legislature. In particolare, si è assistito ad interventi normativi che dapprima hanno inteso eliminare la figura dell'autorità e successivamente mantenerla, con il risultato che in pochi anni sono state prorogate numerose volte le sue funzioni fino alla definitiva cessazione, avvenuta il 31 dicembre 2012.

A dettare la fine di queste figure è stato l'intervento del D.L. 2/2010, convertito nella L. 42/2010, che ha proceduto alla soppressione delle autorità d'ambito ed ha stabilito l'obbligo di ridistribuire, con legge regionale, le funzioni già esercitate dalle stesse a nuovi soggetti individuati direttamente dalle regioni *“nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*.

Da ultimo il D.L. 179/2012, convertito nella L. 212/2012, ha disposto che per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, l'esercizio delle diverse funzioni (organizzazione, forma di gestione, determinazione delle tariffe all'utenza, affidamento del servizio e controllo) sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali individuati dalle regioni.

rispetto delle seguenti prescrizioni comunitarie: 1) il capitale della società affidataria del servizio sia totalmente pubblico; 2) sia garantito il *“controllo analogo”*, cioè il controllo esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici deve essere analogo a quello che eserciterebbe sull'affidatario; 3) l'affidatario del servizio deve svolgere la parte più importante dell'attività in favore dell'aggiudicante.

4.2. La pianificazione regionale

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'organizzazione attraverso un processo centralizzato costituisce un passaggio necessario per un servizio che risponda ai criteri dell'efficienza e dell'economicità.

In questo senso, accanto agli ambiti territoriali, il Legislatore ha inserito il piano regionale di gestione dei rifiuti, che rappresenta lo strumento di programmazione generale dell'attività di gestione a livello di sovrambito.

L'articolo 199 del D.Lgs. 152/2006, stabilisce i criteri per la predisposizione, la redazione e l'adozione dei piani regionali, i quali *“comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del presente decreto.”*

Dalla lettura dei contenuti che i piani regionali devono prevedere e delle funzioni cui essi devono assolvere, emerge quale prima attività da espletare, la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali sul territorio regionale e parallelamente l'individuazione degli impianti necessari a garantire che la gestione dei rifiuti urbani risponda ai criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza, nonché al principio della prossimità, al fine di ridurre quanto più possibile la movimentazione dei rifiuti.

Sotto quest'ultimo profilo, il piano deve procedere alla ricognizione delle strutture di conferimento esistenti valutandone potenzialità ed efficienza e sulla base delle effettive esigenze dell'utenza presente nel territorio,

provvedere alla programmazione dei nuovi impianti da realizzare¹¹¹.

L'articolo in parola sancisce, poi, il principio secondo cui la gestione dei rifiuti deve essere promossa attraverso la previsione di un sistema di incentivazione per gli ambiti territoriali ottimali più efficienti, tenendo conto che nei piani regionali deve essere sempre presente il computo dell'esborso economico da sostenere per le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

I piani devono indicare, inoltre, i criteri volti all'individuazione *“delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti”*, come anche *“le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani.”*

Nel rispetto delle prescrizioni contenute nella Dir. 2008/98/CE in materia di recupero dei materiali *“post consumo”*, il terzo comma dell'articolo 199, così come novellato dal Legislatore del 2010, prevede che all'interno dei piani regionali siano indicate *“le iniziative volte a favorire, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivano.”*

I piani, completi di tutti gli elementi previsti ed ampiamente descritti dall'articolo 199, avrebbero dovuto essere approvati entro il 12 dicembre 2013 per rendere possibile l'accesso ai finanziamenti nazionali; fino a tale

¹¹¹ In merito alla programmazione delle nuove strutture, il comma VII dell'art. 199 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che l'approvazione del piano e il suo costante aggiornamento (ogni sei anni) sono condizione necessaria per accedere ai finanziamenti nazionali.

data restavano comunque in vigore i piani regionali vigenti.

La legge predispone una particolare procedura atta a rimediare all'inattività rispetto ai suddetti doveri prevedendo che in caso di inerzia sarà il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente a diffidare gli organi regionali competenti a provvedere entro un congruo termine fino a giungere all'*extrema ratio* di sostituirsi ad essi per l'approvazione o l'adeguamento del piano.

Infine la regione, ogni sei anni, previa consultazione con le province interessate, è chiamata ad interrogarsi sull'opportunità di apportare un aggiornamento al piano. L'adozione o la revisione dei piani di gestione e dei programmi di prevenzione dei rifiuti viene comunicata al Ministero dell'ambiente, il quale avrà poi l'onere di inviare la relativa documentazione alla Commissione europea.

4.3. La tassa sui rifiuti urbani

La gestione integrata dei rifiuti urbani affinché possa garantire i suoi effetti, necessita di un copertura finanziaria che ricade sulle casse dei comuni appartenenti agli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali il servizio è reso. Il gettito utilizzato per alimentare questo sistema deriva dalla riscossione di un tributo che trova la sua disciplina all'art. 238 del D.Lgs. 152/2006.

Sulla determinazione della tariffa, il Legislatore nel corso degli ultimi vent'anni è intervenuto cinque volte attraverso una serie di disposizioni che hanno dato vita ad istituti tributari che si sono sostituiti l'uno all'altro contribuendo a creare una situazione di difficoltà sia interpretativa che funzionale.

In ordine cronologico il primo intervento organico in materia risale al D.Lgs. 507/1993 istitutivo della “*tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*” (T.A.R.S.U.), sostituita integralmente dal D.Lgs. 22/1997 con la “*tariffa di igiene ambientale*” (T.I.A.). A seguito del riordino della normativa ambientale, il D.Lgs. 152/2006 introduce all’art. 238 una modifica sostanziale alla T.I.A. che ne stravolge interamente la natura (T.I.A.2). Con il D.L. 201/2001 convertito nella Legge 214/2011, la T.I.A. viene sostituita con il “*tributo comunale sui rifiuti e sui servizi*” (T.A.R.E.S.), la cui vigenza si interrompe dopo appena un anno, in quanto con la Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) viene introdotto un nuovo sistema tributario comunale omnicomprensivo all’interno del quale trova spazio anche la nuova “*tassa sui rifiuti*” (T.A.R.I.).

4.3.1. Dalla T.A.R.S.U. alla T.I.A. alla T.A.R.E.S. alla T.A.R.I.

La “*tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*”, T.A.R.S.U., è un tributo dovuto al Comune come corrispettivo per il costo totale del servizio di raccolta e successivo smaltimento dei rifiuti, il cui parametro di riferimento è rappresentato dalla dimensione della superficie dei locali ad uso abitativo o di altra natura, all’interno dei quali possono essere prodotti rifiuti.

Il presupposto dell’imposizione tributaria è, quindi, rappresentato dall’occupazione di uno spazio ubicato sul territorio del comune in cui il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani è reso in maniera continuativa. In altri termini, il presupposto impositivo non è tanto il servizio prestato, quanto la potenziale attitudine, da parte dei soggetti detentori dei suddetti spazi a produrre rifiuti.

Il D.Lgs. 22/1999 unitamente al D.P.R. 158/1999 contenente il regolamento attuativo, hanno previsto il passaggio progressivo dalla T.A.R.S.U. alla “*tariffa di igiene ambientale*”, T.I.A..

La principale differenza tra i due modelli di tassazione risiede nelle modalità di calcolo dell’importo dovuto dall’utente finale: nel caso della T.I.A. si tiene conto, oltre che di parametri fissi quali, per esempio, la superficie del locale allo stesso modo di come avviene per l’applicazione della T.A.R.S.U., anche di parametri soggettivi e suscettibili di variazione, quali il numero degli occupanti l’immobile e l’effettiva produzione di rifiuti, sia in termini qualitativi che quantitativi¹¹².

La differenza non è di poco conto se si considera il fatto che per la prima volta viene introdotto un sistema premiale capace di calibrare il costo del servizio sulla capacità dell’utente di ridurre la quantità dei rifiuti conferiti e soprattutto di migliorarne la qualità attraverso un processo di selezione¹¹³.

¹¹² Sui modelli di tassazione del servizio integrato dei rifiuti e sulla natura giuridica del tariffa si segnala la sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale. La pronuncia presenta numerosi profili di interesse, sia per l’attenta comparazione tra la T.A.R.S.U. e la T.I.A., sia per la trattazione della *vexata quaestio* sulla qualificazione giuridica dei due prelievi, che viene risolta dichiarando che “*le caratteristiche strutturali e funzionali della T.I.A. disciplinata dall’articolo 49 del d. lgs. n. 22 del 1997 rendono evidente che tale prelievo presenta tutte le caratteristiche del tributo [...] e che, pertanto, non è inquadrabile tra le entrate non tributarie, ma costituisce una mera variante della T.A.R.S.U. disciplinata dal d.p.r. n. 507 del 1993 (e successive modificazione), conservando la natura di tributo proprio di quest’ultima*”.

¹¹³ La determinazione del parametro soggettivo commisurato alla quantità e qualità del rifiuto conferito, avviene attraverso una serie

La completa soppressione della T.A.R.S.U. e la sua sostituzione con la T.I.A., inizialmente fissata a decorrere dal primo gennaio 1999, è stata nel tempo differita a causa della crescente difficoltà, da parte dei comuni, di procedere al passaggio al nuovo sistema tributario.

Questa difficoltà ha portato il Legislatore a prevedere, attraverso numerose disposizioni contenute soprattutto nelle leggi finanziarie, un articolato regime transitorio, stabilendo la concessione di termini ai comuni per sostituire la T.A.R.S.U. con la T.I.A. secondo uno scadenziario differenziato in ragione sia della capacità di copertura dei costi del servizio, che del numero degli abitanti.

Nelle more del passaggio alla T.I.A., il Codice dell'ambiente all'art. 238 introduce un nuovo ed ulteriore tributo, interamente sostitutivo del precedente che prende il nome di *“tariffa per la gestione dei rifiuti urbani”*, T.I.A.2. Si tratta di un prelievo fiscale il cui importo è determinato dalle autorità dell'ambito territoriale ottimale entro tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento

di metodologie individuate a discrezione dell'amministrazione comunale. La *“tariffa puntuale”* rappresenta di certo il modello ideale, in quanto garantisce il massimo grado di efficienza del sistema e consiste nel pesatura dei rifiuti conferiti. Un sistema più semplice e maggiormente adottato è la *“tariffa volumetrica”* che sostituisce la pesatura con il calcolo dei volumi dei rifiuti, attraverso il numero dei sacchi ritirati o dei contenitori svuotati. Infine il metodo più comune, ma meno preciso, è la *“tariffa presuntiva”*, che si avvale dei coefficienti indicati al D.P.R. 158/1999 (calcolati su base statistica e diversificati per categoria di utenza) i quali vengono moltiplicati al valore numerico della superficie occupata dal locale.

ministeriale con il quale sono fissati i criteri generali per la definizione delle componenti dei costi.

Secondo quanto disposto dal citato articolo 238, la tariffa deve essere versata da *“chiunque possenga o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani”* ed *“è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri [...] che tengano anche conto di indici reddituali articolati per le fasce di utenza e territoriali.”*

Se da un lato l'articolo 238 prevedeva l'abrogazione della T.I.A., quest'ultima comunque manteneva la sua efficacia fino alla completa attuazione della T.I.A.2, come tra l'altro indicato dall'articolo in parola che al comma X stabiliva la continuità della disciplina previgente, nelle more dell'attuazione del nuovo sistema di tassazione.

Nella pratica, questo contorto sistema normativo ha determinato la creazione di un modello bipolare che di fatto ha impedito che la T.I.A.2 vedesse mai la luce, ciò perché in alcuni comuni si è mantenuta l'applicazione, seppure in via sperimentale, della T.I.A., mentre in altri si è addirittura rimasti fermi alla T.A.R.S.U., ciò perché la T.I.A., per effetto delle numerose proroghe, non è mai divenuta obbligatoria e di conseguenza la sua applicazione è dipesa da scelte volontarie del singolo Comune.

Con il D.L. 201/2011, convertito dalla Legge 214/2011, il Legislatore interviene nuovamente sul riordino del sistema tributario relativo alla gestione integrata dei rifiuti, disponendo la soppressione dei precedenti prelievi in

luogo di un nuovo ed ulteriore meccanismo fiscale: il “*tributo comunale sui rifiuti e sui servizi*” (T.A.R.E.S.), che mira a coprire i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento.

La nuova tariffa, questa volta, viene commisurata all’anno solare e alla quantità e qualità media ordinaria dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolta. La disciplina puntuale, infine, viene demandata ad appositi regolamenti comunali.

Proprio alla vigilia dell’entrata in vigore della T.A.R.E.S., la Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) ne disponeva l’abrogazione e contestualmente la creazione di una “*imposta unica comunale*” (I.U.C.) basata su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso degli immobili e collegato alla loro natura e al loro valore e un altro collegato all’erogazione dei servizi comunali. Quest’ultimo a sua volta si articola in due ulteriori componenti: la “*tassa per i servizi indivisibili*” (T.A.S.I.) e la “*tassa sui rifiuti*” (T.A.R.I.)¹¹⁴.

4.3.2. Il nuovo sistema di tariffazione, T.A.R.I.

Le norme regolatrici della componente T.A.R.I. riprendono gran parte di quanto già disposto dalla Legge 214/2014 in materia di T.A.R.E.S.. La disciplina della nuova imposizione tributaria è contenuta nei commi dal 641 al 668 dell’art. 1 della Legge 147/2013.

Al comma 642 viene stabilito che la T.A.R.I. è dovuta da chiunque possieda a qualsiasi titolo locali o aree scoperte

¹¹⁴ Muratori A., “Al via la T.A.R.I., dopo la T.A.R.E.S., le due T.I.A. e la T.A.R.S.U...”, in Ambiente & Sviluppo nr. 2, 2014

suscettibili di produrre rifiuti urbani. Con questa statuizione il Legislatore conferma l'architettura – già presente nella disciplina della T.A.R.E.S. – della presunzione assoluta di assoggettabilità al prelievo, secondo cui il mero possesso del locale è idoneo a configurare l'obbligo del pagamento a prescindere dalla effettiva produzione di rifiuti. Al contrario, nella disciplina della T.I.A. di cui all'art. 238 del D.Lgs. 152/2006, l'effettiva produzione di rifiuti rappresentava condizione necessaria per l'applicazione della tariffa.

I commi subito successivi si occupano in termini puntigliosi della determinazione della superficie assoggettabile al tributo, riprendendo, anche in questo caso, le prescrizioni già indicate nella disciplina della T.A.R.E.S.. La superficie tassabile per le unità immobiliari a destinazione ordinaria è pari all'80% di quella catastale, mentre coincide con la superficie di calpestio per le unità immobiliari a destinazione speciale¹¹⁵.

Sulla quantificazione del prelievo intervengono i commi dal 650 al 652, la lettura dei quali apre non poche perplessità. Secondo il combinato disposto, la TA.RI. è calcolata ad anno solare ed è corrisposta in base ai criteri di cui al regolamento previsto dal D.P.R. 158/1999, oppure, in alternativa, il Comune può determinarla tenendo conto delle quantità e delle qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia dell'attività svolta. In sintesi, il Legislatore fornisce al Comune una opzione: tariffa commisurata ai

¹¹⁵ Le unità immobiliari a “*destinazione ordinaria*” sono gli alloggi e gli uffici privati, mentre le unità immobiliari a “*destinazione speciale*” sono gli alberghi, i teatri, i cinema, gli impianti sportivi, gli istituti di credito, ecc.

criteri del D.P.R. 158/1999 oppure tariffa commisurata alla produzione media ordinaria.

Il problema, di non poco conto, risiede nel fatto che i criteri stabiliti dal citato D.P.R. prevedono esattamente la commisurazione della tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie. Dunque, delle due l'una: o il Legislatore ha voluto introdurre un regime differenziato omettendo di specificare quale sia la differenza, oppure ha inteso individuare un solo modello citandone erroneamente due.

Sul regime delle agevolazioni e delle riduzioni, il Legislatore del 2013 riprende pedissequamente la normativa pregressa. Vengono individuate riduzioni *ex lege* ai commi 656, 657 e 658 in caso di mancata erogazione del servizio ovvero di prestazione in difformità delle indicazioni di legge o, ancora, nel caso in cui i punti di conferimento siano ubicati oltre una certa distanza dai locali. Altre riduzioni possono essere previste direttamente a mezzo del regolamento comunale, è il caso dell'abitazione con unico proprietario o di quella ad uso stagionale.

Infine, analogamente a quanto era stato già previsto dalla Legge 214/2011 in materia di T.A.R.E.S., anche la disciplina sulla T.A.R.I. individua un'alternativa al regime tributario riservata – su base volontaria – ai comuni che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti. In questo caso gli enti locali potranno optare per l'applicazione di una tariffa avente natura di corrispettivo che in quanto tale sarà riscossa direttamente dal gestore del servizio e non dal Comune.

Sul punto il comma 667 per la prima volta introduce nell'ordinamento giuridico una norma che si propone di mettere ordine nella confusa materia relativa ai

meccanismi di tariffazione puntuale. La disposizione, con l'intento di armonizzare il sistema, introducendo l'obbligo nei confronti del Ministero dell'ambiente di emanare un regolamento entro il primo luglio 2014 contenente i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di "*sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico*". Nel momento in cui si scrive, il citato regolamento non è stato ancora prodotto.

4.4. Le ordinanze contingibili e urgenti

Le ordinanze contingibili ed urgenti rappresentano strumenti con cui la pubblica amministrazione interviene nella sfera giuridica dei diritti e dei doveri soggettivi dei destinatari a cui sono rivolte, apportando specifiche modifiche.

Costituiscono espressione del "*potere di ordinanza*", che consente all'amministrazione di far fronte a situazioni di emergenza non altrimenti gestibili attraverso il ricorso ai provvedimenti e alle procedure ordinarie previste dalla legge. La loro funzione, dunque, è quella di colmare le lacune dell'ordinamento giuridico.

Le ordinanze, non solo sfuggono ad una definizione normativa del loro contenuto, essendo demandato all'autorità amministrativa il potere di stabilire di volta in volta la misura da adottare e il relativo ambito di applicazione, ma possono esplicarsi liberamente, e ove fosse necessario anche *contra legem*, in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge.

Nell'assolvere la funzione di colmare le lacune dell'ordinamento giuridico, come sopra accennato, intervengono in casi eccezionali al fine di disciplinare una specifica situazione non risolta dalla norma. L'attività amministrativa assurge, in questo caso, al valore di un'attività dispositiva, nel senso che l'organo

amministrativo non esegue quanto stabilito da una norma giuridica preesistente, ma dispone.

Alla luce della sua specialità, il potere di ordinanza presenta aspetti problematici che, nel contesto in esame – il diritto dell’ambiente – vengono ulteriormente accentuati dalle peculiarità del settore di riferimento, il quale è chiaramente intriso di norme di origine comunitaria la cui derogabilità ad opera di un atto amministrativo può essere difficilmente ammessa, dovendo, anzi, nella maggior parte dei casi essere esclusa¹¹⁶.

In questo quadro si inseriscono i provvedimenti contingibili ed urgenti aventi ad oggetto “*speciali forme di gestione dei rifiuti*” così come previsto dall’articolo 191 del D.Lgs 152/2006.

Laddove si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non sussista la possibilità di soluzioni alternative, “*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, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell’ambiente*”.

Tali ordinanze devono indicare le norme a cui si intende derogare, devono essere adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, chiamati ad individuare le possibili conseguenze ambientali, hanno efficacia per un

¹¹⁶ Urbano G., “*Commentario al Codice dell'Ambiente*” Greco R. (a cura di), Nel Diritto, 2009

periodo non superiore a sei mesi e non possono essere reiterate per più di due volte, salvo il caso in cui ricorrano comprovate necessità, che consentono al Presidente della regione, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, di adottare le ordinanze anche oltre i predetti termini, dettando specifiche prescrizioni.

Le ordinanze che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi devono essere comunicate dal Ministero dell'ambiente alla Commissione dell'Unione Europea.

Restano, in ogni caso, ferme le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza del Governo nei casi di emergenza di cui all'art. 5 della Legge 225/1992, istitutiva del servizio nazionale di Protezione Civile.

Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze, il Presidente della regione promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della regione a provvedere entro un congruo termine e, in caso di ulteriore inerzia, può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini.

5. I controlli e le autorizzazioni

5.1. L'autorizzazione unica

Tra i principi fondamentali della gestione dei rifiuti così come concepita tanto dal Legislatore comunitario, quanto da quello nazionale, trova spazio la tutela dell'ambiente. L'art. 177 del D.Lgs. 152/2006 sul punto chiarisce che la disciplina, nel complesso, è orientata a garantire *“misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione della gestione dei rifiuti”* e pertanto qualifica la stessa come *“attività di pubblico interesse”* sottoposta al controllo pubblico, sia diretto attraverso un sistema di controlli e autorizzazioni, che indiretto in forza di prescrizioni che obbligano gli esercenti alla tenuta di registri che dimostrino la corretta gestione della loro attività¹¹⁷.

Il D.Lgs. 152/2006 richiede che tutte le attività di gestione dei rifiuti e in particolare gli impianti di smaltimento e di recupero siano soggetti al controllo preventivo e al controllo sull'esercizio. La materia è disciplinata agli artt. 208, 209 e 211, i quali rispettivamente contengono la disciplina per l'autorizzazione unica per i nuovi impianti, il rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale e l'autorizzazione per gli impianti di ricerca e sperimentazione¹¹⁸.

¹¹⁷ Sulla tenuta dei registri si vedano i paragrafi dal 3.3.2 al 3.3.2.4

¹¹⁸ L'autorizzazione in generale si qualifica come il provvedimento attraverso il quale la pubblica amministrazione, nell'esercizio di un'attività discrezionale, su istanza dell'interessato rimuove un limite legale posto all'esercizio di un'attività inerente un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica preesistenti in capo al

Il D.Lgs. 22/1997, diversamente dall'attuale impianto normativo, prevedeva in luogo dell'attuale autorizzazione unica, due procedimenti: uno avente ad oggetto l'approvazione e l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto ed un altro relativo all'autorizzazione della messa in esercizio.

Con l'intento di semplificare il regime burocratico, l'art. 208 rubricato *“Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti”*, stabilisce che *“I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica”*.

Qualora l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), il progetto andrà sottoposto anche all'autorità competente e i termini di presentazione della domanda e di ultimazione del procedimento autorizzatorio rimangono sospesi fino all'acquisizione della pronuncia di compatibilità ambientale.

Per quanto riguarda il procedimento di autorizzazione nello specifico la regione, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, individua il responsabile del

destinatario. Con l'autorizzazione quindi, l'organo amministrativo non assegna la titolarità di alcun diritto, ma ne permette l'esercizio a chi ne è già titolare, potendo in tal modo verificare che l'esercizio stesso non sia pregiudizievole per gli interessi collettivi.

procedimento e convoca una conferenza di servizi, di natura istruttoria, cui sono legittimati a partecipare i rappresentanti degli enti interessati, nonché il soggetto richiedente, la cui presenza potrebbe rendersi necessaria allo scopo di ottenere chiarimenti, informazioni o ulteriore documentazione in ordine all'impianto da autorizzare.

Entro novanta giorni la conferenza procede alla valutazione del progetto, avendo particolare riguardo alla compatibilità ambientale e territoriale della struttura e trasmette le proprie conclusioni alla regione, la quale, nei successivi trenta giorni approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto, ovvero esprime diniego motivato. In ogni caso l'istruttoria deve concludersi entro centocinquanta giorni salvo eventuali interruzioni che possono ammettersi esclusivamente qualora siano richiesti chiarimenti o integrazioni da parte del responsabile del procedimento¹¹⁹.

L'autorizzazione, in quanto titolo unico, sostituisce ad ogni effetto di legge eventuali pareri, concessioni e altri atti in genere e costituisce inoltre variante allo strumento urbanistico. Il vaglio positivo dell'amministrazione deve, infine, essere comunicato al Catasto dei rifiuti, il quale inserirà gli elementi identificativi del soggetto autorizzato in un elenco nazionale al fine di garantire un regime di pubblicità degli stessi.

¹¹⁹ Limitatamente alle procedure relative agli impianti di incenerimento e coincenerimento di rifiuti con recupero energetico, il rilascio della autorizzazione è subordinata alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica e tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.

L'articolo 208 al comma XI, stabilisce quali requisiti minimi del provvedimento di autorizzazione: la localizzazione della struttura, l'indicazione della tipologia e della quantità dei rifiuti che possono essere trattati, gli aspetti tecnici di ogni singola operazione autorizzata, l'elenco delle attrezzature, i sistemi di monitoraggio e di controllo, le misure precauzionali e di sicurezza da adottare, la disciplina relativa alla fase *post mortem*, le garanzie finanziarie, i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti e la data di scadenza dell'autorizzazione.

L'autorizzazione è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile, previa presentazione di apposita domanda alla regione almeno centottanta giorni prima della scadenza.

L'impianto autorizzato rimane comunque oggetto di controlli successivi da parte delle autorità competenti. Sul punto il comma XIII dell'art. 208 dispone che qualora dovessero emergere violazioni alle prescrizioni stabilite nell'atto di autorizzazione, l'autorità competente, secondo la gravità dell'infrazione, può: 1) diffidare l'impresa ad eliminare le inosservanze entro un determinato limite temporale; 2) diffidare l'impresa e sospendere l'autorizzazione per un determinato periodo di tempo nel caso di situazioni di pericolo per l'ambiente o la salute pubblica; 3) revocare l'autorizzazione se l'impresa non ha provveduto ad eliminare le inosservanze nei limiti di tempo disposti dall'autorità ovvero se vi siano state reiterate violazioni alle prescrizioni dell'autorizzazione che abbiano determinato situazioni di pericolo per l'ambiente e la salute pubblica.

Il regime sanzionatorio previsto per le attività prive di autorizzazione è dettato all'art. 256 del D.Lgs. 152/2006,

secondo cui “chiunque effettua un’attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione [...] è punito: a) con la pena dell’arresto da tre mesi ad un anno o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.”

È evidente che la norma in parola mira a sanzionare soltanto l’esercizio privo di autorizzazione e non la mera costruzione di un impianto in assenza del relativo nulla osta per la quale rileverebbero eventualmente le norme in materia di edilizia.

5.2. Le altre autorizzazioni

Il D.Lgs. 152/2006 individua altre autorizzazioni legate a specifiche situazioni e a particolari attività di gestione dei rifiuti. Si tratta, nella specie, dei provvedimenti di rinnovo per le imprese già in possesso di certificazione ambientale (art. 209), dell’autorizzazione di impianti di ricerca e sperimentazione (art. 211) e delle procedure semplificate per le strutture che effettuano le operazioni di recupero (art. 214).

Relativamente al provvedimenti di cui all’art. 209, i soggetti che devono procedere al rinnovo, qualora siano registrate Emas, Ecolabel o ISO 14001 non sono tenute ad eseguire le prescrizioni ordinarie di cui all’art. 208, ma possono procedere ad una autocertificazione resa all’autorità competente ai sensi del D.P.R. 455/2000.

Circa gli impianti di ricerca e sperimentazione, essi godono di termini abbreviati relativamente ai tempi di rilascio delle autorizzazioni: settantacinque giorni anziché

centocinquanta. Quanto alla validità, la durata è fissata a due anni ed è prorogabile due volte.

In merito alle procedure semplificate per gli impianti di recupero di cui all'art. 214, si rimanda alla lettura del par. 3.3.3.1.

Infine, si segnala che con il D.P.R. 59/2013 attuativo dell'art. 23 del D.L. 5/2012 convertito nella Legge 35/2012, è stato introdotto un regime semplificato per il rilascio delle autorizzazioni alle piccole e medie imprese con meno di duecentocinquanta lavoratori e un fatturato annuo non superiore a cinquanta milioni di euro e ai gestori di impianti – anche di trattamento dei rifiuti – non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, ma comunque sottoposti alle disposizioni del D.Lgs. 152/2006.

Il decreto in parola istituisce l'autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) che sostituisce fino a sette titoli abilitativi¹²⁰ e la cui procedura si sviluppa interamente in modo telematico e dematerializzato attraverso l'invio della documentazione allo sportello unico delle attività produttive (S.U.A.P.), il quale dopo una istruttoria non superiore a trenta giorni, inoltra la documentazione all'autorità competente, la quale si pronuncia entro novanta giorni. Il titolo autorizzativo ha una durata di quindici anni dalla data del rilascio e il rinnovo va richiesto sei mesi prima della scadenza.

¹²⁰ L'autorizzazione unica sostituisce i seguenti titoli abilitativi: autorizzazione agli scarichi; comunicazione per l'utilizzo delle acque reflue; autorizzazione alle emissioni in atmosfera; documentazione previsionale di impatto acustico; autorizzazione all'uso di fanghi ottenuti da depurazione in agricoltura; comunicazione sullo smaltimento e recupero dei rifiuti.

6. I reati in materia di rifiuti

6.1. Premessa

Si è già detto in apertura che i reati ambientali, seppur diversi tra loro, per la particolare struttura del bene protetto, sono tutti riconducibili alla categoria dei reati di pericolo¹²¹.

Come noto, la peculiarità di tali reati risiede nel fatto che al giudice non è richiesto di accertare se la condotta abbia effettivamente leso il bene tutelato dalla norma penale, dal momento che è sufficiente che la stessa sia stata posta in essere¹²².

La motivazione di questa scelta risiede nel fatto che il danno all'ecosistema, in generale, integra un evento i cui effetti risultano tangibili solamente dopo un lasso di tempo, difficilmente quantificabile, all'interno del quale vengono compiute più condotte seriali, ognuna delle quali contribuisce in minima parte all'alterazione dell'ambiente. Pertanto, qualora venisse punito il danno in concreto, risulterebbe di estrema difficoltà l'operazione di accertamento giudiziale.

Nel momento in cui si scrive è in discussione al Parlamento un disegno di legge che introduce nuovi delitti

¹²¹ Sotto l'alveo dei reati di pericolo si riconducono tutte le fattispecie di illecito alle quali il Legislatore ritiene necessario anticipare la tutela penale, dal momento che la realizzazione del fatto si perfeziona non nel momento della lesione del bene giuridico protetto, ma in seguito alla compimento di una specifica condotta che, sulla base di leggi di scienza, viene qualificata potenzialmente pericolosa.

¹²² Gallo M., *"I reati di pericolo"*, in *Il foro pen.*, 1969

ambientali. Si tratta del D.D.L. 1354/2014 che disciplina i reati di “*inquinamento ambientale*”, “*disastro ambientale*” e “*traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività*”. Elemento comune delle citate figure è l’inversione di tendenza rispetto al modello del reato di pericolo. Le nuove fattispecie delittuose, infatti, sembrano aderire alla struttura del reato di danno, configurando un evento specifico, il cui mancato accertamento impedisce l’applicazione della sanzione punitiva.

Tenuto conto di quanto appena affermato circa le peculiari caratteristiche dell’alterazione ambientale, qualora il disegno di legge in parola dovesse mantenere la sua originaria struttura anche in fase di approvazione finale, verrebbero ad inserirsi all’interno dell’ordinamento giuridico nuove figure – che scalzerebbero quelle esistenti e già utilizzate dal giudice penale – il cui accertamento probatorio risulterebbe estremamente difficoltoso, compromettendo di conseguenza la reale tutela del bene giuridico protetto dalla norma penale.

6.2. Divieto di abbandono dei rifiuti

Tra i termini che il Legislatore mutua dal linguaggio comune senza modificarne l’accezione può annoverarsi l’abbandono, che qualifica l’atto con il quale il detentore a qualsiasi titolo di un oggetto se ne distacca fisicamente.

Ad attribuire i lineamenti giuridici di siffatto comportamento è il combinato disposto degli articoli 192, 255 e 256 del D.Lgs. 152/2006, che sanciscono il divieto di abbandono di rifiuti sul suolo e nel suolo ed altresì il divieto di “*immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee*”.

Invero, gli articoli in parola individuano accanto all'illecito dell'abbandono anche quello del “*deposito incontrollato*” che, sebbene abbia ricevuto lo stesso regime sanzionatorio, se ne distingue per le modalità con le quali si pone in essere. Se, infatti, l'abbandono si realizza attraverso un comportamento occasionale e non necessariamente ripetuto nel tempo, il deposito incontrollato invece, affinché si realizzi, necessita di una azione continuata e sistematica nello stesso luogo. Ciò chiaramente rileva sotto il profilo della prescrizione del reato, in quanto se la condotta di abbandono configura un reato istantaneo, quella del deposito incontrollato, invece, individua un reato permanente¹²³.

Se poi, il deposito incontrollato supera determinati limiti temporali, quantitativi e qualitativi si realizza l'ipotesi del reato di “*discarica abusiva*” di cui all'art. 256 comma III del D.Lgs. 152/2006¹²⁴.

In merito agli aspetti procedurali, la legge dispone che la violazione del divieto di abbandono o di deposito incontrollato comporta nei confronti dell'autore la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti, nonché il ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario o con colui che ne ha il godimento, se nei loro confronti la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa.

Il comma III dell'art. 192 prevede il potere sostitutivo dell'autorità locale, che procede al ripristino in luogo dei responsabili qualora essi siano rimasti inerti: “*il Sindaco*”

¹²³ Corte di Cassazione, 29460/2012

¹²⁴ Basso L., “*Discarica abusiva e illecito smaltimento...*”, in www.reteambiente.it, 2012

dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale si procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”.

Come accennato nel par. 3.1.2, oltre alla diretta responsabilità dell'autore dell'illecito, l'ordine di rimozione dei rifiuti può essere esteso in solido anche al proprietario o al titolare di altro diritto reale, purché la violazione gli sia imputabile a titolo di dolo o colpa che risultino dagli accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, dall'amministrazione procedente¹²⁵.

Sul punto è importante richiamare una sentenza del giudice amministrativo che si propone di individuare i confini della responsabilità del proprietario del fondo in materia di abbandono dei rifiuti. Nella decisione si chiarisce la illegittimità degli ordini di rimozione di rifiuti abbandonati rivolti indiscriminatamente al proprietario del suolo in ragione della sola titolarità e in mancanza di una adeguata motivazione da parte dell'amministrazione procedente¹²⁶.

La necessità dell'accertamento della colpevolezza del proprietario è stata ulteriormente affermata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, tra l'altro, hanno incluso nello spettro dei soggetti potenzialmente responsabili anche coloro che si trovino, con il luogo in cui è avvenuto l'abbandono, in un rapporto tale da consentirgli di esercitare una “*funzione di protezione*” sullo stesso. Nella citata decisione si legge che “*in tema di abbandono di rifiuti, sebbene l'articolo 192, comma 3, D.Lgs.*

¹²⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, 1612/2009

¹²⁶ Consiglio di Stato, Sez. V, 4472/2009

152/2006, preveda la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti reali o personali sull'area ove sono stati abusivamente depositati o abbandonati rifiuti, solo in quanto la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa, tale riferimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo qualunque soggetto, quindi, che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli, e per ciò stesso imporgli, di esercitare una funzione di protezione finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente; per altro verso, il requisito della colpa postulato da tale norma può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia”¹²⁷.

Sul punto merita menzione una ulteriore decisione del Consiglio di Stato che, partendo dallo stesso presupposto logico, estende la responsabilità anche alla pubblica amministrazione: *“ai sensi dell’art. 192 del D.Lgs. 152/2006, l’ente proprietario (e in sua vece l’ente gestore) della strada ha l’obbligo di provvedere alla pulizia della stessa, in modo da non creare danno o pericolo alla circolazione; pertanto spetta alla detta pubblica amministrazione procedere alla raccolta dei rifiuti abbandonati da terzi sull’area di sedime della strada stessa”¹²⁸*

A prescindere dall’obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, il Legislatore colpisce i responsabili della

¹²⁷ Corte di Cassazione, SS. UU., 4472/2009

¹²⁸ Consiglio di Stato, Sez. IV, 4005/2009

violazione in parola con un apparato sanzionatorio differenziato a seconda che il soggetto sia un singolo, oppure il titolare di una impresa o il responsabile di un ente.

L'art. 256 comma II del D.Lgs. 152/2006 prevede, nello specifico, a carico dei titolari di imprese e dei responsabili degli enti, che abbiano abbandonato o depositato in modo incontrollato rifiuti oppure li abbiano immessi nelle acque superficiali o sotterranee l'applicazione della pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro, se si tratta di rifiuti non pericolosi, e la pena dell'arresto da sei mesi a due anni o dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

La citata responsabilità penale, tra l'altro, si estende anche all'ipotesi di omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti. Così ha stabilito la Corte di Cassazione, la quale ha chiarito che *“in tema di gestione dei rifiuti, il reato di abbandono incontrollato di rifiuti è ascrivibile ai titolari di enti ed imprese ed ai responsabili di enti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta di abbandono”*¹²⁹.

Limitatamente ai soggetti diversi dal titolare di impresa e dal rappresentante di enti, si applica la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 255 del D.Lgs. 152/2006, che prevede a carico del trasgressore che abbia violato le disposizioni del citato art. 192 la sanzione amministrativa pecuniaria commisurata in un importo da trecento a tremila euro.

¹²⁹ Corte di Cassazione, 23971/2011

6.3. Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata

Sotto l'accezione "*attività non autorizzata*" l'art. 256 del D.Lgs. 152/2006 individua tutte le fasi della gestione dei rifiuti il cui espletamento abbisogna di una pronuncia positiva dell'autorità amministrativa.

Si tratta, dunque, diversamente dal precedente articolo, di una disposizione esclusivamente dedicata ai titolari di imprese e ai responsabili di enti che operano nel settore dei rifiuti.

Rientrano nella disposizione in parola le operazioni di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione, per le quali la mancanza delle autorizzazioni di cui agli articoli dal 208 al 216 del D.Lgs. 152/2006, comporta l'applicazione della sanzione dell'arresto da tre mesi a un anno o dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro, se le attività sono relative alla gestione di rifiuti non pericolosi, oppure dell'arresto da sei mesi a due anni o dell'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro, se l'attività priva di autorizzazione riguarda rifiuti pericolosi.

Se, invece, le operazioni di cui sopra sono accompagnate dalle relative autorizzazioni, ma sussistono carenze circa i requisiti e le condizioni richieste dalle stesse, la legge impone le sopraindicate sanzioni ridotte della metà sia per quanto riguarda quelle detentive, che quelle pecuniarie.

Inoltre, lo stesso art. 256, come accennato nel paragrafo precedente, estende le sanzioni previste per coloro che operano in assenza di relativa autorizzazione, anche nei confronti dei titolari di imprese e dei responsabili di enti i quali si siano macchiati degli illeciti di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, ovvero di loro immissione nelle acque superficiali o sotterranee o di miscelazione di quelli pericolosi in violazione del divieto di cui all'art. 187

del D.Lgs. 152/2006 e di gestione di discarica non autorizzata¹³⁰.

6.3.1. Gestione di discarica non autorizzata

Come accennato, tra le attività di gestione *contra legem* di cui all'art. 256 del D.Lgs. 152/2006, rientra anche la discarica non autorizzata¹³¹.

Il comma III della disposizione in parola condanna espressamente la realizzazione e la gestione di una discarica abusiva, attraverso un impianto punitivo differente rispetto a quello previsto per le precedenti violazioni e commisurato alla gravità dell'azione. Nella specie, la norma dispone che chiunque ponga in essere tali comportamenti “è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro”. Nel caso in cui, invece, la discarica venga utilizzata, anche soltanto in parte, per lo

¹³⁰ Ramacci L., “Rifiuti: la gestione e le sanzioni”, Celt, 2014

¹³¹ Ai sensi del D.Lgs. 36/2003 è definita “discarica” lo spazio adibito a “smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno”. Diversamente, non rientrano in questa definizione le strutture in cui sono depositati i rifiuti al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, sempreché il periodo di stoccaggio non superi tre anni, se il rifiuto deve essere sottoposto ad operazioni di recupero o trattamento ed un anno se deve essere smaltito. L'esercizio dell'attività di discarica è subordinato al possesso delle autorizzazioni prescritte dall'art. 208 del D.Lgs. 152/2006, rilasciate dall'autorità preposta, in relazione alle dimensioni e alla tipologia dell'impianto che si intende realizzare.

smaltimento dei rifiuti pericolosi “*si applica la pena dell’arresto da uno a tre anni e dell’ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila*”.

Alle sanzioni così stabilite si aggiunge, oltre agli obblighi di bonifica e di ripristino dello *status quo ante*, l’acquisizione coattiva ex art. 240 C.p. dell’area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell’autore o del compartecipe al reato.

Se inizialmente la Giurisprudenza si limitava ad affermare che per la configurabilità del reato in parola era sufficiente “*l’abitudine dello smaltimento dei rifiuti in una determinata area e l’idoneità del loro accumulo a degradare l’ambiente*”¹³², oggi la Suprema Corte ha chiarito in termini decisamente più definiti i limiti all’interno dei quali si configura la “*discarica abusiva*”. In una recente sentenza, infatti, si legge che si è in presenza di discarica abusiva laddove ricorrano i seguenti elementi: a) accumulo di rifiuti ripetuto e non occasionale in una determinata area; b) eterogeneità della massa di materiali accumulati; c) carattere definitivo e non temporaneo dell’abbandono; d) situazione di degrado, anche tendenziale, dello stato dei luoghi¹³³.

Infine, la Corte di Cassazione, nella stessa sentenza, ha chiarito che in mancanza di tali requisiti si configura il diverso reato di “*smaltimento abusivo*” rientrante nel catalogo delle “*attività di gestione dei rifiuti non autorizzate*” di cui al I comma dello stesso art. 256.

¹³² Corte di Cassazione, 203/2008

¹³³ Corte di Cassazione, 36021/2012

6.4. Combustione illecita di rifiuti

Per frenare il preoccupante fenomeno dei roghi nella porzione di territorio campano tra le province di Napoli e Caserta – la c.d. “*terra dei fuochi*” – il Governo, attraverso l’art. 3 del D.L. 136/2013, ha introdotto tra i reati già previsti dalla parte IV del Codice dell’ambiente, il delitto di “*combustione illecita di rifiuti*” che trova collocazione all’art. 256 *bis*.

Il D.L. 136/2013, convertito nella Legge 6/2014, come accennato nasce dalla necessità di fornire una risposta puntuale alla situazione emergenziale campana¹³⁴.

¹³⁴ La drammatica condizione della gestione dei rifiuti nella regione Campania è stata in più occasioni oggetto di interessamento da parte dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo (C.E.D.U.). Nel 2007 è stata avviata una procedura di infrazione, conclusasi con la condanna nei confronti dello Stato italiano, nella quale sono state contestate violazioni alla Dir. 2006/12/CE relativamente alla inefficienza della rete di impianti di trattamento dei rifiuti, alla mancanza di strumenti di contrasto alla lotta allo smaltimento illegale e alle gravi lacune nella raccolta dei rifiuti comunali. Una successiva condanna, sempre della Corte di Giustizia, è arrivata nel 2010 con la quale sono stati contestati i bassi valori di raccolta differenziata della regione Campania rispetto al tasso medio dei paesi dell’Unione europea. Nel 2011 è intervenuta una Risoluzione del Parlamento europeo nella quale si legge che “*la Commissione sta attualmente bloccando i fondi strutturali UE destinati alla Campania, fondi che saranno sbloccati non appena il piano di gestione dei rifiuti sarà effettivamente conforme alle norme UE*”.

Infine, sulla situazione è anche intervenuta la Corte europea dei diritti dell’uomo con una condanna nei confronti dell’Italia nella quale si statuisce che l’incapacità protratta delle autorità preposte ad assicurare un corretto funzionamento della gestione dei rifiuti nella regione Campania, ha leso il diritto dei cittadini al rispetto

In particolare il testo si sviluppa lungo due linee direttrici: da un lato lo studio epidemiologico, la mappatura e la bonifica dei contesti territoriali in cui insistono questi fenomeni e dall'altro la predisposizione di strumenti di contrasto quali il nuovo reato di cui all'art. 256 *bis*, nonché maggiori poteri alle autorità locali tanto in sede di azione preventiva che repressiva anche attraverso l'ausilio del personale militare delle forze armate¹³⁵.

Ai sensi del citato articolo 256 *bis* “*chiunque appicca il fuoco ai rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni*”. Se il rogo ha ad oggetto rifiuti pericolosi la cornice edittale muta da tre a sei anni. In entrambi i casi, il responsabile è tenuto al ripristino dei luoghi e al

della loro vita privata e del loro domicilio, in violazione dell'art. 8 della Convenzione.

¹³⁵ Il D.L. 136/2013 rappresenta l'ultimo atto, in ordine cronologico, posto in essere dal Governo per risollevare le sorti della drammatica questione campana. Il testo contiene una serie di interventi mirati a contrastare le azioni della criminalità organizzata e ripristinare, per quanto possibile, le condizioni di normalità dei luoghi contaminati dagli effetti dell'emergenza rifiuti. La norma *de qua* disciplina, anzitutto, l'attività di indagine tecnica per la mappatura dei terreni al fine di individuarne le criticità e le eventuali compromissioni sotto il profilo dello sfruttamento agroalimentare. Prevede incrementi di dotazione finanziaria a favore del Corpo forestale, con la finalità di migliorare e rendere più efficaci le suddette indagini. Istituisce una specifica Commissione con l'obiettivo di coordinare le azioni di bonifica. Infine, introduce specifiche previsioni finalizzate a migliorare il controllo e la sicurezza, tra queste si ricorda la disposizione che garantisce ai Prefetti delle province della regione Campania di avvalersi del personale militare delle forze armate per la repressione e la prevenzione dei delitti ambientali compiuti dalla criminalità organizzata.

pagamento delle spese di bonifica. La pena è aumentata di un terzo se il delitto è commesso nell'ambito dell'attività di impresa o se è realizzato su territori che, al momento della condotta o nei cinque anni precedenti, sono o sono stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti.

Accanto alle citate misure sanzionatorie, l'art. 256 *bis* prevede, inoltre, la confisca dei mezzi di trasporto utilizzati per la commissione del delitto, salvo che gli stessi appartengano a persona estranea al reato e la confisca dei terreni sui quali sono stati bruciati i rifiuti se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato.

Si tratta, dunque, di un reato doloso comune, nel senso che può essere commesso da chiunque e non necessariamente da una persona specifica, il cui elemento materiale consiste nell'accensione di un rogo alimentato da rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata.

Nella disciplina preesistente alla novella, l'attività di combustione illecita integrava il reato di cui all'art. 256, in quanto rientrava nell'ambito della più ampia categoria di gestione non autorizzata.

Come già illustrato, trattandosi di un reato proprio configurabile solo in capo ai titolari di impresa e ai responsabili di enti, e alla luce del suo sistema repressivo ancorato ad una misura contravvenzione, si intuisce la *ratio* che ha portato il Legislatore ad introdurre un fattispecie marcatamente più robusta rispetto al modello esistente.

D'altronde lo stesso reato di incendio disciplinato all'art. 423 C.p. non è applicabile nel caso dei roghi di rifiuti che

seppur pericolosi non raggiungono mai le dimensioni necessarie per integrare il reato *de quo*¹³⁶.

Più volte la Giurisprudenza si è pronunciata nel merito sottolineando la differenza che insiste tra l'incendio così come previsto all'art. 423 C.p. e il rogo, quale può essere quello alimentato dai rifiuti abbandonati lungo una strada¹³⁷.

6.5. Omessa bonifica dei siti contaminati

La contravvenzione di "*omessa bonifica dei siti contaminati*" trova la prima formulazione all'art. 51 *bis* del D.Lgs. 22/1997 che lo identifica come la condotta del responsabile dell'inquinamento consistente nel non avere provveduto ad uno degli adempimenti prescritti dall'autorità competente nel progetto di bonifica. Si tratta, dunque, di un reato omissivo, nel quale l'evento incriminato è l'inquinamento cagionato da un qualsiasi comportamento doloso o colposo, la cui punizione però è subordinata alla mancata bonifica, che rappresenta quindi la condizione obiettiva di punibilità¹³⁸.

¹³⁶ Corbo A., "*Commento alla legge di conversione n. 6/2014 del DL terra dei fuochi*", www.cortedicassazione.it, 2014

¹³⁷ La fattispecie di cui all'art. 423 C.p. si realizza solo in presenza di incendi di notevoli proporzioni. Sul punto la Corte di Cassazione ravvisa il reato in parola "*solo quando il fuoco divampi irrefrenabile, in vaste proporzioni, con fiamme divoratrici che si propaghino con potenza distruttrice, così da porre in pericolo l'incolumità di un numero indeterminato di persone*" (sent. 2805/1988); ed ancora "*deve essere caratterizzato dalla vastità delle proporzioni, dalla tendenza a progredire e dalla difficoltà di spegnimento*" (sent. 4981/2003).

¹³⁸ Corte di Cassazione, 26479/2007

Con la riscrittura ad opera del D.Lgs. 152/2006, il reato trova nuova collocazione all'interno dell'art. 257, che punisce con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento a ventiseimila euro *“chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio [...] se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente”*.

Lo stesso articolo prevede una parziale rimodulazione della cornice edittale qualora l'omissione del responsabile dell'inquinamento consista esclusivamente nella mancata comunicazione prevista dall'art. 242 del D.Lgs. 152/2006¹³⁹. In questo caso il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille a ventiseimila euro.

Di recente, il Giudice di legittimità ha avviato un dibattito – attualmente aperto – relativo alla consumazione del reato di omessa bonifica. Più nel dettaglio, partendo dalla condizione obbiettiva di punibilità – ovvero, la mancata bonifica in conformità delle prescrizioni del progetto – la Corte di cassazione si è interrogata sul momento in cui si

¹³⁹ L'art. 242 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che al verificarsi di un evento anche potenzialmente in grado di contaminare un sito, il responsabile, oltre a mettere in atto le misure necessarie di prevenzione entro ventiquattro ore, deve darne immediata comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione e al Prefetto, il quale a sua volta informa il Ministro dell'ambiente. La comunicazione deve contenere tutti gli aspetti pertinenti la situazione, e nella specie le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi che verranno eseguiti.

realizza la contravvenzione: se con l'inadempimento del progetto approvato dall'autorità competente, oppure prima ancora, con l'inosservanza di uno dei vari passaggi ad esso strumentali, quale ad esempio la presentazione e il rispetto degli elementi contenuti nel piano di caratterizzazione¹⁴⁰.

Il primo orientamento, richiamando il principio di legalità, ritiene che sia penalmente rilevante solo l'inosservanza del progetto approvato, rimanendo conseguentemente escluse dal campo di applicazione dell'art. 257 gli eventuali inadempimenti relativi alle fasi preliminari¹⁴¹.

Il secondo orientamento, invece, si esprime in senso contrario, affermando che il reato di omessa bonifica è configurabile allorché il responsabile dell'inquinamento impedisca di predisporre e di realizzare la bonifica già attraverso la mancata attuazione del piano di

¹⁴⁰ Il responsabile dell'inquinamento, dopo avere posto in essere le immediate misure di prevenzione e data comunicazione alle autorità, svolge un'indagine preliminare sulle matrici ambientali colpite dall'inquinamento.

Se dall'indagine non emergono superamenti del livello delle "concentrazioni soglia di contaminazione" (C.S.C.), il responsabile provvede direttamente al ripristino del sito dandone comunicazione alle autorità. Qualora, invece, dall'indagine preliminare risulti avvenuto il superamento delle C.S.C. anche per un solo parametro, il responsabile ne dà immediata notizia alle autorità e nei successivi trenta giorni presenta alle stesse il piano di caratterizzazione (art. 242 comma III, D.Lgs. 152/2006).

Il piano di caratterizzazione – che rappresenta il primo passaggio del processo di bonifica – ha lo scopo di definire l'assetto geologico e idrogeologico del sito, verificare i livelli di contaminazione nel suolo e nelle acque e sviluppare un modello concettuale del sito che ha l'obiettivo di rappresentare l'interazione tra lo stato di contaminazione e l'ambiente naturale.

¹⁴¹ Corte di Cassazione, 9794/2006

caratterizzazione¹⁴². Secondo la Corte di cassazione, infatti, “*sarebbe manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punizione di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica ed invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando ed impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica*”.

Relativamente al secondo orientamento è doveroso precisare che parte della Dottrina ha aspramente criticato questa impostazione esegetica, perché avrebbe ricondotto l’ambito di applicazione dell’articolo in parola verso significati non riconducibili alla lettera della legge e parallelamente avrebbe violato il divieto di analogia *in malam partem* previsto nel diritto penale¹⁴³.

6.6. Traffico illecito di rifiuti

Secondo l’art. 26 del Regolamento CEE 01.02.1993 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all’interno dell’Unione europea, costituisce “*traffico illecito di rifiuti*” qualsiasi spedizione: *a)* effettuata senza che la notifica sia stata inviata alle autorità competenti, oppure senza il consenso delle stesse, oppure con il loro consenso ottenuto con atti falsi o frode; *b)* non specificata dettagliatamente nel documento di accompagnamento; *c)* che comporti smaltimento o recupero in violazione delle

¹⁴² Corte di Cassazione, 35774/2010

¹⁴³ Vergine A. L., “*Il reato di omessa bonifica: due decisioni interrompono un prolungato silenzio*”, Ambiente & Sviluppo, nr. 11, 2009

norme comunitarie o internazionali o contraria alle disposizioni degli articoli 14, 16, 19 e 21 del regolamento. L'articolo 259, comma I, del D.Lgs. 152/2006, prevede il regime sanzionatorio relativo a tale fattispecie di reato, stabilendo che *“chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n.259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.”*

Il secondo comma specifica, inoltre, che la sentenza di condanna per i reati relativi al traffico illecito di rifiuti comporta obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per la realizzazione della condotta vietata.

Il traffico di rifiuti costituisce indubbiamente un settore dal quale la criminalità organizzata, ormai da lungo tempo, trae profitti di ingenti dimensioni, ed è altrettanto chiaro quali siano le conseguenze che lo sversamento incontrollato di ingenti quantità di rifiuti abbia sull'ambiente e sulla salute dei cittadini. È per questo motivo che, sia il D.Lgs. 22/1997 che il successivo D.Lgs. 152/2006 hanno predisposto un specifico impianto repressivo attraverso la previsione del delitto di *“attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti”*¹⁴⁴.

¹⁴⁴ AA. VV., *“Ecomafia 2014. Le storie e i numeri della criminalità ambientale”*, Edizioni Ambiente, 2014

6.6.1. Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti

Il Legislatore all'art. 260 del D.Lgs. 152/2006 ha ripreso e aggiornato lo strumento di contrasto all'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti già contemplato, a suo tempo, dal Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997) all'art. 53 *bis*.

Ai sensi dell'art. 260 è definita attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti la condotta realizzata da *“chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazione e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti”*.

Le pene previste sono la reclusione da uno a sei anni, e da tre a otto anni se si tratta di rifiuti ad alta radioattività. Alla condanna si aggiungono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32 *bis* e 32 *ter* C.p. nonché l'ordine del ripristino dei luoghi.

Il delitto in parola, secondo la Corte di Cassazione¹⁴⁵, *“sanziona comportamenti non occasionali di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto profitto, fanno della illecita gestione dei rifiuti la loro redditizia, anche se non esclusiva, attività.”*

Con riferimento alla condotta, tanto la Giurisprudenza quanto la Dottrina sono concordi nel ritenere che l'illecito abbia natura abituale in considerazione del fatto che, affinché si perfezioni è necessaria la realizzazione di più comportamenti della stessa specie¹⁴⁶. In particolare, la

¹⁴⁵ Corte di Cassazione, 46189/2011

¹⁴⁶ Bernasconi, Guerra, “Art. 260”, in “Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali”, Cedam, 2007

condotta incriminata consiste in una serie di azioni scandite dal Legislatore che, tuttavia, possono essere ricondotte genericamente all'attività di gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti¹⁴⁷.

Relativamente al profilo soggettivo, siamo in presenza di un reato proprio in quanto la condotta tipica, presupponendo l'esercizio di un'attività di tipo sostanzialmente imprenditoriale, anche se clandestina, potrebbe essere in concreto realizzata solo dal soggetto che si trovi in posizione apicale all'interno della stessa struttura organizzativa. La fattispecie inoltre è punibile solo a titolo di dolo, che deve necessariamente essere dolo specifico: la norma prevede, infatti, che l'agente consegua un ingiusto profitto.

È un reato di mera condotta, in quanto secondo la Corte di cassazione *“sussiste quando ne ricorrano i presupposti formali e non è di per sé un reato di danno o di pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze eventuali del reato”*¹⁴⁸. Conseguentemente è un reato di pericolo presunto, dal momento che la valutazione del pericolo è ancorata alla condotta vietata, senza spazio per alcuna valutazione dello stesso.

¹⁴⁷ L'elevato livello di dettaglio delle operazioni menzionate dal Legislatore, manifesta la preoccupazione di non lasciare scoperta alcuna condotta sanzionabile. Questa è la ragione per la quale vengono tipizzate azioni quali, ad esempio, l'importazione e l'esportazione di rifiuti, che in realtà potrebbero essere facilmente ricondotte alla generica attività di *“trasporto”*, peraltro prevista dalla norma.

¹⁴⁸ Corte di Cassazione, 4503/2006

Particolarmente interessante è, poi, il dibattito offerto dalla Giurisprudenza e dalla Dottrina sul concetto di “*ingenti quantitativi di rifiuti*”.

La Suprema Corte, in un caso, ha ritenuto che debba essere il giudice a valutare volta per volta il requisito in parola, traendo elementi di comparazione anche dalle previsioni degli altri reati contemplati nel D.Lgs. 152/2006 e in particolare quelli di cui agli artt. 256, 258 e 259. Secondo questa interpretazione, l’individuazione degli “*ingenti quantitativi di rifiuti*” deve essere lasciata alla determinazione del giudice, dal momento che il relativo giudizio è condizionato dalla tipologia del rifiuto, dalla sua qualità e dalla situazione specifica del caso concreto¹⁴⁹.

In altre pronunce, invece, la Corte si è maggiormente esposta sul concetto in analisi, tentando di fornire ulteriori chiarimenti. Più in particolare ha affermato che si avrà un ingente quantitativo di rifiuti in presenza di “*un cospicuo accumulo di rifiuti indipendentemente dall’effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti*”, ovvero “*con riferimento al dato oggettivo della mole di rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti*”. La nozione di ingenti quantitativi “*deve riferirsi all’attività abusiva nel suo complesso, cioè al quantitativo di rifiuti complessivamente gestito attraverso la pluralità di operazioni (le quali, singolarmente considerate, potrebbero avere ad oggetto anche quantità modeste)*”¹⁵⁰.

Per quel che riguarda la Dottrina, invece, la dizione “*ingenti quantitativi*” presenterebbe profili di incertezza tali da determinare insuperabili questioni di legittimità Costituzionale. La norma, infatti, non conterrebbe alcun

¹⁴⁹ Corte di Cassazione, 4503/2006

¹⁵⁰ Corte di Cassazione, 30847/2008

criterio idoneo ad individuare i parametri sulla base dei quali poter stabilire il limite oltre il quale la quantità di rifiuti ha rilievo penale, né rapporta tale requisito alla tipologia di rifiuto, benché sia evidente che la pericolosità del rifiuto dipenda proprio dalla sua tipologia¹⁵¹.

Sulla *vexata quaestio* si è di recente pronunciata nuovamente la Corte di cassazione, la quale ha chiarito che *“la nozione di ingenti quantitativi non può essere individuata a priori attraverso riferimenti esclusivi a dati specifici quali, ad esempio, quello ponderale, dovendosi al contrario basare, come già osservato in alcune tra le decisioni dianzi richiamate, su un giudizio complessivo che tenga conto, anche in questo caso, delle peculiari finalità perseguite dalla norma, della natura del reato e della pericolosità per la salute e l'ambiente e nell'ambito del quale l'elemento quantitativo rappresenta solo uno dei parametri di riferimento. Del resto, la peculiare formulazione della previsione normativa non consente soluzioni diverse, fondate sulla individuazione di valori preventivamente fissati, ma permette di effettuare un giudizio adeguato rispetto alle molteplici condotte che possono essere riferite all'ambito di operatività dell'art. 260 D.Lgs. 152/2006. Si tratta, evidentemente, di un apprezzamento in fatto che è rimesso, anche in questo caso, al giudice del merito ed insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione esente da vizi logici o giuridici”*¹⁵².

Un cenno, infine, merita la confisca dei mezzi di trasporto, prevista come pena accessoria per gli illeciti minori di cui

¹⁵¹ Amendona, “Gestione dei rifiuti e normativa penale”, Giuffrè, 2003

¹⁵² Corte di Cassazione, 47229/2012

agli artt. 256, 258 e 259 ed assente, invece, nel più grave reato *de quo*.

La mancanza di un riferimento espresso all'acquisizione coattiva ex art. 240 C.p., ovviamente, non può condurre all'illogica conseguenza di escludere per il reato di maggiore gravità una sanzione già prevista per i reati minori, soprattutto se si tiene conto del fatto che, nei casi concreti, considerato il costo degli automezzi pesanti eventualmente utilizzati, la confisca degli stessi costituisce un deterrente di maggiore gravità anche rispetto alla sanzione penale. Ciò ha indotto la Giurisprudenza ad affermare l'obbligatorietà della confisca del mezzo di trasporto nonostante non sia espressamente menzionata dall'articolo *de quo*.

In ogni caso va rilevato che la mancata previsione della confisca si giustifica alla luce del fatto che il reato in esame *“non presuppone necessariamente l'uso di un mezzo di trasporto, in quanto può essere compiuto anche mediante attività diverse dal trasporto di rifiuti, come ad esempio per mezzo di un'attività di intermediazione o commercio. Tuttavia, allorché esso viene commesso mediante il trasporto, la confisca del mezzo di trasporto diviene obbligatoria perché tale misura di sicurezza è espressamente prevista dall'articolo 259 decreto legislativo n. 152 del 2006 (già articolo 53 del decreto Ronchi), il quale contiene un riferimento esplicito a tutte le ipotesi di cui all'articolo 256, compresa quella del trasporto, senza operare alcuna distinzione in merito all'attività di gestione illecita per la quale i rifiuti sono trasportati.”*¹⁵³

¹⁵³ Corte di Cassazione, 36063/2009

PARTE SECONDA

La gestione dei rifiuti in Sicilia

1. Dal piano del 1989 alla prima dichiarazione dello stato di emergenza

1.1. Il piano regionale dei rifiuti del 1989

La prima disciplina regionale che si occupa in modo complessivo della tutela dell'ambiente trova la sua fonte nella Legge regionale 39/1977 rubricata "*Norme per la tutela dell'ambiente e per la lotta contro l'inquinamento*", attraverso la quale venne integrata la normativa nazionale esistente con l'obiettivo di introdurre meccanismi di pianificazione territoriale dei servizi, nonché di individuare le strutture amministrative locali per la gestione complessiva della materia.

La Legge del 1977 attribuì, in prima istanza, le funzioni genericamente intestate alla "*autorità regionale*" dalla disciplina nazionale, alla Presidenza della regione; le quali dopo il 1978 – a seguito di un successivo intervento del Legislatore regionale – furono assegnate al neo "*Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente*"¹⁵⁴.

La medesima legge istituì il "*Comitato regionale per la tutela dell'ambiente*" (C.R.T.A.) a cui furono attribuiti

¹⁵⁴ La competenza in materia di rifiuti resta in capo all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, fino al 2008; successivamente, dopo l'emanazione della Legge regionale 19/2008 rubricata "*Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali: ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione*" passerà al "*Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti*" incardinato all'interno del neo "*Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità*".

funzioni di assistenza, studio e verifica al fine di fornire pareri tecnici in materia di pianificazione, controllo ed attività autorizzatoria.

Sotto il profilo della programmazione, la legge in parola introdusse il “*piano generale per la tutela dell’ambiente*” che si articolava in diversi settori tra i quali quello relativo alle acque, ai rifiuti, all’inquinamento acustico e così via.

È interessante notare come in questa fase, la materia dei rifiuti è ancora integralmente inserita, tanto a livello di gestione, quanto di programmazione, all’interno del più ampio alveo della tutela dell’ambiente. Il motivo è chiaramente ravvisabile nel fatto che la disciplina regionale anticipa di qualche anno il D.P.R. 915/1982 che costituisce, a livello nazionale, la prima vera riforma organica in materia di rifiuti. Prima di allora l’unico documento legislativo all’interno del quale si ravvisavano tracce di siffatta disciplina era la Legge 366/1941 che, in realtà, era caratterizzata da un approccio essenzialmente sanitario, avendo riguardo quasi esclusivamente alla tutela della salute dal pericolo dell’inquinamento prodotto dai rifiuti.

Il processo di elaborazione del piano previsto dalla Legge del 1977 inizia a prendere forma all’indomani della emanazione del D.P.R. 915/1982 che – come è stato chiarito più volte – nel definire per la prima volta le competenze istituzionali, assegnò alle regioni compiti di pianificazione territoriale e di autorizzazione degli impianti, alle province funzioni di controllo sulla raccolta, sul recupero e sullo smaltimento dei rifiuti e ai comuni la gestione di tali attività.

Il piano generale per la tutela dell’ambiente era strutturato in modo da trattare i diversi aspetti sottesi alla

salvaguardia a livello regionale dell'ambiente attraverso un documento unico articolato in più settori e contenente criteri per la prevenzione, per il controllo e per la riduzione dell'inquinamento.

Relativamente al settore dei rifiuti, il Legislatore regionale aveva stabilito che il piano avrebbe dovuto contenere la determinazione dei criteri per la regolamentazione di qualsiasi tipo di materiale conferito, nonché la disciplina relativa alla raccolta, al trasporto e allo smaltimento.

Sotto il profilo procedurale, le fasi di redazioni del piano prevedevano un momento iniziale di acquisizione degli elementi conoscitivi circa le tipologie e le quantità di rifiuti urbani, nonché la descrizione delle tecnologie disponibili ed effettivamente utilizzate per la gestione, la distribuzione del territorio regionale per comprensori, il censimento degli impianti esistenti da sottoporre a *revamping* o avviare a chiusura e la programmazione di quelli da realizzare.

Lo studio preliminare condotto in fase di redazione individuò uno scenario caratterizzato da centri di raccolta e di smaltimento localizzati esclusivamente in prossimità dei capoluoghi di provincia, al fine di privilegiare il modello decentrato, piuttosto che localizzare la massa di rifiuti in poche aree di grandi dimensioni.

In merito alla tipologia degli impianti, insieme alle discariche e alla previsione di centri per il compostaggio industriale venne avanzata l'ipotesi – poi scartata nelle fasi successive di redazione del piano – di ricorrere all'incenerimento.

Il piano, dopo il vaglio del Ministero dell'ambiente, venne definitivamente approvato con Decreto del Presidente della regione il 6 marzo 1989.

Nel dettaglio, lo strumento programmatico individuava trentatré comprensori distribuiti tra le nove province regionali, indicava le tecnologie di recupero e smaltimento disponibili per ambito territoriale e riportava l'elenco dei comuni presso cui localizzare i nuovi impianti di trattamento a prescindere dal fatto che fossero di iniziativa pubblica o privata.

Relativamente all'aspetto degli adempimenti a carico dei comuni, è opportuno segnalare che il piano prevedeva l'avvio delle opere di adeguamento o di realizzazione degli impianti entro centoventi giorni dalla data di concessione del finanziamento ed il successivo completamento non oltre diciotto mesi dall'inizio dei lavori. Inoltre nessuna erogazione, né pubblica né privata, poteva essere stanziata per opere difformi da quelle previste nel piano.

In merito all'attività di raccolta, il piano del 1989 ebbe il merito di introdurre per la prima volta l'obbligo per i comuni di istituire un servizio di raccolta differenziata che distingueva i rifiuti urbani domestici da quelli ritenuti non compatibili con l'impianto di trattamento finale; mentre fu prevista solo la facoltà di predisporre un servizio di raccolta differenziata dei materiali reimpiegabili, riciclabili o da avviare a recupero energetico.

1.2. Lo stato di emergenza del 1999

Sebbene il piano del 1989 stabiliva una puntuale indicazione delle operazioni da compiere nel breve e medio periodo, accompagnata da una tempistica molto rigida, lo sforzo progettuale e l'impegno amministrativo non furono sufficienti a garantire gli obiettivi previsti nel documento stesso.

Tale incapacità si manifestò, in particolar modo, nella situazione di emergenza in cui si trovarono molti comuni i quali, sollecitati dalla necessità di smaltire i rifiuti urbani, furono costretti a ricorrere all'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti – ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 915/1982 – che concedevano l'utilizzo temporaneo delle discariche funzionanti da parte di enti locali diversi da quelli per cui gli impianti erano destinati.

Il sistema delle discariche, alimentato dalla situazione di emergenza, entrò in crisi in poco tempo. Se, infatti, nel 1992 i comuni che conferivano in deroga erano quarantotto, appena un anno dopo aumentarono a centoquarantatre, ovvero più di un terzo di quelli dell'isola. In altre parole, le discariche funzionanti acquisivano una quantità di rifiuti superiore per tre volte alla rispettiva capacità di conferimento.

Il quadro così delineato indusse il Legislatore regionale ad emanare una norma con la quale furono avviati i commissariamenti nei comuni che non avevano proceduto ad adottare per tempo le prescrizioni contenute nel piano. Con la Legge 40/1995 rubricata *“Provvedimenti per lo smaltimento dei R.S.U. e dei rifiuti speciali inerti. Disposizioni varie in materia di urbanistica”* venne attribuito ai commissari il compito di procedere all'avvio delle operazioni per la realizzazione degli impianti previsti nel piano, indicando – anche questa volta – una scadenza temporale fissata in diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge; periodo all'interno della quale sarebbero dovuti essere pubblicati i bandi di gara per l'aggiudicazione dei lavori degli impianti.

Al fine di accelerare i tempi di realizzazione delle strutture, la disciplina in parola stabilì che, in deroga alle disposizioni in materia urbanistica, l'approvazione dei progetti costituiva variante dello strumento urbanistico

semprech  l’approvazione dello stesso, da parte del Consiglio comunale, avesse comportato la dichiarazione di pubblica utilit  e l’urgenza e indifferibilit  dei lavori.

La Legge del 1995, infine, con l’obiettivo di ridurre il numero delle ordinanze ex art. 12 D.P.R. 915/1982, modific  il riparto di competenze in materia di rilascio delle stesse, trasferendo le funzioni dal Presidente della regione, ai Presidenti delle province e all’Assessorato regionale del territorio e dell’ambiente.

Con la medesima finalit  di cui alla citata legge, nel 1998 viene emanata la Circolare assessoriale 19752 con la quale vennero formulati gli indirizzi procedurali per la realizzazione degli impianti adeguati al sopraggiunto D.Lgs. 22/1997, nonch  l’istituzione degli “*Osservatori dei rifiuti*” articolati a livello regionale, provinciale e comunale e l’adozione dei “*piani provinciali di raccolta differenziata*”.

Nonostante gli sforzi del Legislatore da un lato e della pubblica amministrazione dall’altro, il sistema di smaltimento dei rifiuti urbani in Sicilia, alla fine del 1999, era in massima parte caratterizzato da una situazione di stallo delle nuove opere da realizzare, dal collasso di quelle esistenti e da discariche temporanee avviate con provvedimenti sindacali d’urgenza che avevano assunto, in poco tempo, riflessi emergenziali sotto il profilo della tutela igienico–sanitaria.

I risultati del tutto trascurabili uniti ai risvolti di ordine pubblico circa il rischio di crisi ambientali, furono le motivazioni che avallarono la richiesta del Presidente della regione al Presidente del Consiglio dei Ministri di proclamare lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti.

La richiesta in parola fu positivamente accolta con il D.P.C.M. 22 gennaio 1999 dopo avere accertato che *"il sistema di smaltimento dei rifiuti urbani nella regione Siciliana, anche a causa dell'inadeguatezza infrastrutturale delle discariche preesistenti, presenta peculiarità tali da poter essere considerato estremamente pericoloso per l'ambiente e per la salute della popolazione residente costretta a convivere in un contesto di particolare degrado [...] che la situazione presenta rischi ambientali che potrebbero degenerare in una situazione di emergenza non fronteggiabile con i mezzi ed i poteri ordinari [...] che occorre procedere all'immediato avvio di interventi straordinari, al fine di tutelare la salute pubblica e l'ambiente dal pericolo di danni derivanti dal mancato smaltimento a norma di legge dell'enorme massa di rifiuti che quotidianamente vengono prodotti sul territorio della regione Siciliana, a cui si aggiungono anche quelli introdotti abusivamente da altre regioni"*¹⁵⁵.

Alla dichiarazione dello stato di emergenza seguì a stretto giro l'Ordinanza 2983/1999 con la quale il Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, stabilì gli *"immediati interventi per fronteggiare la situazione di emergenza"* e nominò il Presidente della regione *"Commissario delegato"* al quale venne immediatamente assegnato il compito di produrre un piano d'emergenza e di riferire ogni due mesi

¹⁵⁵ Lo stato di emergenza proclamato con il D.P.C.M. 22 gennaio 1999 fu ulteriormente prorogato con due successivi decreti (D.P.C.M. 23.12.2004 e D.P.C.M. 31.05.2006) fino al 31 maggio 2006.

sull'attuazione dello stesso al Ministro dell'interno e al Ministro dell'ambiente.

L'ordinanza attribuiva al Commissario delegato la facoltà di nominare dei “*vice commissari*” per l'attuazione degli interventi nelle province e di avvalersi di una commissione scientifica – con funzioni di assistenza tecnica – composta da esperti del settore, designati dal Ministro dell'ambiente, dal Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile e dal Presidente della regione stessa.

All'art. 12 del documento in parola venivano quantificate le risorse finanziarie cui poteva accedere il Commissario delegato per l'attuazione del piano in un importo complessivo pari a duecentotrentanove miliardi di lire al quale si aggiungevano i residui dei fondi strutturali europei relativi alle linee di intervento in materia di gestione dei rifiuti¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 12 dell'Ordinanza 2983 del 31 maggio 1999, “*il commissario delegato dispone di: a) lire 20 miliardi mediante utilizzo delle risorse di cui al capitolo 7705 UPB 4.2.1.1. dello stato di previsione per l'anno 1999 del bilancio del Ministero dell'ambiente; b) lire 38.359 milioni mediante l'utilizzo delle risorse di cui agli articoli 1,1-bis e 1-ter del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361 [...] ; c) lire 80 miliardi mediante l'utilizzo di risorse provenienti da revoca di fondi inutilizzati di cui all'art. 11 della legge regionale 18 giugno 1977, n. 39; d) lire 100 miliardi delle risorse assegnate dal C.I.P.E. il 22 gennaio 1999, per gli interventi nelle aree depresse nel triennio 1999–2001 [...]; e) delle ulteriori somme già destinate dalla Comunità europea, dallo Stato comprese quelle attribuite su fondi FIO e sui fondi per l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, dalla regione nonché dagli enti locali per la realizzazione degli interventi di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati [...]. Sono, altresì, assegnate al commissario delegato: f) lire 20 miliardi per la realizzazione nella regione siciliana dei progetti LSU di cui al "Progetto ambiente" approvato dal C.I.P.E. con deliberazione del 17 marzo 1998, n. 32*

Il piano d'emergenza, approvato con Decreto commissariale il 25 luglio del 2000, dopo la ricognizione degli impianti esistenti, stabilì l'elenco delle priorità da porre in essere nel breve periodo per fronteggiare l'emergenza, l'indicazione degli impianti da realizzare nel medio e lungo periodo e la costituzione di nove ambiti territoriali e ventiquattro sub ambiti in luogo dei trentatre comprensori del piano del 1989.

Dopo l'emanazione del piano, il Presidente del Consiglio dei Ministri intervenne sullo stato d'emergenza altre due volte con due successive ordinanze. Con la prima – 3048/2000 – ampliò i poteri conferiti al Commissario delegato attribuendogli funzioni di coordinamento anche in relazione ai rifiuti speciali e alla bonifica dei siti inquinati. Con la seconda – 3190/2002 – dopo avere preso atto del perdurare della situazione di crisi, introdusse una serie di modifiche rilevanti sotto il profilo della gestione complessiva dei rifiuti.

In particolare, venne inserita per la prima volta l'ipotesi dell'incenerimento dei rifiuti come modello di smaltimento da affiancare a quello delle discariche. All'art. 5 del documento in parola, infatti, venne conferito al Commissario delegato il potere di stipulare convenzioni *“per la durata massima di venti anni per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata [...] con operatori industriali che si impegnino [...] a utilizzarla in impianti di termovalorizzazione con recupero di energia”*.

[...]; g) lire 825 milioni per l'attuazione del progetto LSU per la realizzazione di una piattaforma per il trattamento degli elettrodomestici "bianchi" nel comune di Messina [...]

L'art. 13, poi, prevedeva incentivi economici e contributi a favore dei comuni nel cui territorio sarebbero stati ubicati gli impianti di termovalorizzazione, nonché la realizzazione di opere di mitigazione e risanamento ambientale.

L'ordinanza 3190 inoltre, nel modificare i precedenti atti ministeriali, incideva anche sotto il profilo della raccolta, stabilendo sia misure per sostenere il recupero e il riciclo dei rifiuti al fine di minimizzare la parte residua da conferire in discarica e presso gli impianti di termovalorizzazione, che indicazioni circa l'ubicazione e le modalità di stoccaggio temporaneo delle frazioni raccolte separatamente presso ogni singolo ambito territoriale.

2. Dal piano del 2002 alla seconda dichiarazione dello stato di emergenza

2.1. Il piano regionale dei rifiuti del 2002

L'ordinanza 3190/2002 indicò i passaggi per la redazione di un nuovo piano regionale dei rifiuti che potesse colmare gli insuccessi del precedente.

L'obiettivo era quello di porre in essere un sistema di impianti di raccolta, recupero e smaltimento che – attraverso una sequenza di operazioni tra loro connesse e partendo dalla raccolta differenziata effettuata da tutti i comuni isolani – procedesse alla separazione del secco e dell'umido per la frazione residuale indifferenziata con conseguente stabilizzazione di quella organica impiegabile per la produzione di compost e per l'esecuzione di progetti di ripristino ambientale, alla termovalorizzazione della parte secca con recupero energetico ed infine allo smaltimento in discarica degli inerti non altrimenti utilizzabili.

Il nuovo piano regionale fu sviluppato con l'ausilio della commissione scientifica coadiuvata da consulenti esterni, e adottato con l'ordinanza 1166/2002 dal Commissario delegato.

È opportuno ricordare che il nuovo strumento di programmazione interviene successivamente alla riforma del Decreto Ronchi e pertanto le fasi relative alla sua elaborazione sono differenti rispetto a quelle del precedente piano; ciò rileva soprattutto per quanto attiene ai modelli di partecipazione. Ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. 22/1997, infatti, è stabilito che *“le regioni, sentite le province ed i comuni, [...] predispongono i piani*

regionali di gestione dei rifiuti assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini”.

Al fine di garantire le predette condizioni, la struttura commissariale sottopose la bozza del piano, in prima analisi alla delegazione regionale dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (A.N.C.I.), all’Associazione siciliana amministratori e delle comunità locali (A.S.A.C.E.L.) e all’Unione regionale delle province siciliane (U.R.P.S.); successivamente vennero raccolte le osservazioni delle associazioni ambientali, sindacali e di categoria.

Il piano dopo l’adozione con l’ordinanza del 2002, fu trasmesso per il giudizio di conformità alle direttive comunitarie alla Commissione europea, la quale un anno dopo rilasciò parere positivo.

Il piano, i cui tempi di attuazione vennero stimati in sei anni, nel rispetto delle prescrizioni di cui all’art. 23 del D.Lgs. 22/1997, suddivise il territorio regionale in ventisette ambiti territoriali ottimali, ciascuno dei quali avrebbe dovuto predisporre un piano che evidenziasse i costi del servizio, le peculiarità territoriali e il modello di gestione più adeguato nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Relativamente all’organizzazione della raccolta differenziata, il piano del 2002 prevedeva di sostituire il sistema tradizionale ordinato sul modello del conferimento da parte dell’utente presso le strutture localizzate nelle pertinenze delle abitazioni (le c.d. “campane della carta e del vetro”), con la “raccolta differenziata integrata”, basata sul prelievo domiciliare sia della frazione secca che di quella organica avvalendosi di strumenti di pesatura che potessero garantire il passaggio alla “tariffa puntuale”,

Relativamente a quest'ultimo punto, assumeva un ruolo determinante nelle finalità dello strumento di programmazione il “*centro comunale di raccolta*” (C.C.R.) che, ubicato per singolo comune o per comprensori, doveva garantire lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti secchi recuperabili e riciclabili¹⁵⁸.

In merito alle strutture da realizzare, il piano individuò quattro “*sistemi di gestione integrata*”, distribuiti nelle province di Palermo, Siracusa, Messina ed Agrigento e a servizio di tutto il territorio siciliano, ciascuno dei quali comprendeva stazioni di trasferimento per la raccolta differenziata, impianti di preselezione del secco e dell'umido, impianti di stabilizzazione, termovalorizzatori e discariche per inerti.

Così come statuito dall'ordinanza ministeriale 3190/2002, elemento centrale del trattamento dei rifiuti al netto della differenziata era costituito dalla termovalorizzazione ai fini del recupero energetico. Il sistema prevedeva nello specifico che la frazione residuale venisse conferita agli impianti di pretrattamento per la selezione dei metalli e

ovvero commisurata all'effettivo conferimento delle quantità indifferenziate residue.

¹⁵⁸ Secondo quanto previsto dal piano del 2002 i centri comunali di raccolta “*sono strutture deputate nel territorio ad essere il sito a servizio delle comunità locali, sia per l'implementazione delle raccolte in direzione del conferimento diretto del rifiuto differenziato da parte dei cittadini, sia anche quale luogo deputato all'ottimizzazione della logistica della gestione dei rifiuti nell'ambito territoriale di riferimento*”. Per la realizzazione degli stessi il Commissario delegato utilizzava i fondi strutturali europei P.O.R. 2000/2006 (misura 1.14./11.2.4). Attualmente risultano realizzati soltanto novantasei centri su trecentonovanta comuni.

dell'organico da stabilizzare, in modo tale che la rimanente parte venisse avviata agli impianti di incenerimento¹⁵⁹.

In termini economici gli stanziamenti individuati per la realizzazione delle opere contenute nel piano nell'arco temporale di sei anni dalla sua approvazione, vennero stimati in seicentoseventatré milioni di euro, distribuiti tra le somme già previste dall'ordinanza ministeriale 2983/1999, i finanziamenti provenienti da Agenda 2000 e dai fondi POR Sicilia 2000–2006 e gli investimenti da parte delle imprese private.

2.1.1. La criminalità organizzata negli appalti sulla termovalorizzazione

Ai sensi del citato art. 5 dell'ordinanza presidenziale 3190/2002, il Commissario delegato avrebbe dovuto stipulare convenzioni con operatori industriali, per una durata non inferiore a venti anni, al fine di garantire il servizio di combustione con recupero energetico della frazione secca dei rifiuti a valle del pretrattamento.

¹⁵⁹ In merito agli impianti da sottoporre a finanziamento, il piano del 2002 prevedeva la costruzione di quattro termovalorizzatori, trentacinque strutture per il compostaggio della frazione umida, ed una piattaforma C.O.N.A.I. per ognuno dei materiali della frazione secca differenziata per provincia, per un numero complessivo di diciannove unità. Secondo le previsioni del piano, attraverso la realizzazione di siffatta rete di impianti, sarebbe stato raggiunto al 2006 il 35% di raccolta differenziata.

Il basso livello di attuazione dei progetti, unitamente alle vicende giudiziarie che hanno interessato le fasi di realizzazione del piano, hanno vanificato gli obiettivi previsti lasciando quasi inalterato il valore percentuale della raccolta differenziata che al 2007 si attestava al 6,1%.

Il piano del 2002, in linea con tale statuizione, indicò la realizzazione di quattro impianti di termovalorizzazione¹⁶⁰. Le procedure per l'avvio del bando pubblico furono disciplinate con l'ordinanza commissariale 670/2002, mentre la stipula delle convenzioni, a seguito dell'aggiudicazione della gara, avvenne il 17 giugno 2003¹⁶¹.

Sull'assegnazione delle convenzioni la Commissione europea, il 15 novembre 2002, aprì nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione attraverso l'invio di una richiesta di chiarimenti ai sensi dell'art. 258 del T.F.U.E.. Nella nota dell'organo di controllo comunitario viene avanzata l'ipotesi secondo cui il Commissario delegato, nella gestione delle procedure, avrebbe violato gli articoli 11, 15 e 17 della Dir. 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, ed in particolare avrebbe disatteso l'obbligo di pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il relativo bando di gara.

L'Italia rispose alla nota con una diffida, alla quale fece seguito il ricorso della Commissione europea alla Corte di giustizia, la quale, a sua volta, con sentenza del 18 luglio 2007 condannò lo Stato italiano al pagamento di una sanzione pecuniaria e dispose la nullità sia della procedura che delle convezioni stipulate dal Commissario delegato, con la motivazione di essere venuto meno al rispetto della

¹⁶⁰ Gli impianti di termovalorizzazione previsti dal piano del 2002 dovevano sorgere a Palermo (Bellolampo), Siracusa (Augusta), Catania (Paternò) e Agrigento (Casteltermini).

¹⁶¹ Le società aggiudicatrici erano la Tifeo energia ambiente, la Palermo energia ambiente, La Sicil power e la Platani energia ambiente.

procedura di evidenza pubblica imposta dalla Dir. 92/50/CEE¹⁶².

A questo punto della trattazione occorre fare una digressione al fine di mettere in luce possibili responsabilità relative alla violazione della disciplina comunitaria. Se infatti è vero che la procedura attraverso la quale furono stipulate le convenzioni è frutto dell'ordinanza 670/2002 firmata dal Commissario delegato, è anche vero che l'atto in parola riprende pedissequamente, almeno sotto il profilo formale, il disposto dell'ordinanza 3190/2002 del Presidente del Consiglio dei Ministri che, come noto indicò i passaggi centrali per il nuovo piano regionale dei rifiuti. In particolare all'art. 5 viene stabilito che il Commissario delegato, nello stipulare le convenzioni ventennali per il servizio di termovalorizzazione della frazione secca dei rifiuti urbani, *“individua gli operatori industriali in base a procedure di evidenza pubblica, in deroga alle procedure di gara comunitaria”*.

Sulla *vexata quaestio* si è pronunciata anche la Corte dei Conti, la quale ha evidenziato la presenza di infiltrazioni della criminalità organizzata tanto nella gestione emergenziale complessiva, quanto nelle procedure per l'assegnazione dei lavori degli impianti di termovalorizzazione,

¹⁶² All'annullamento del bando di gara, a seguito della decisione della Corte di Giustizia europea, la pubblica amministrazione non assunse alcuna immediata iniziativa.

Dopo due anni, nell'aprile del 2009, fu avviata una nuova procedura, questa volta rispettando le prescrizioni di evidenza pubblica imposte dalle norme comunitarie, che però non portò ad alcuna stipula in quanto la gara andò deserta. Medesima sorte ebbe una successiva procedura avviata l'anno seguente.

denunciando parallelamente l'atteggiamento incauto posto in essere dall'amministrazione pubblica.

Nella relazione conclusiva depositata nel 2005, la magistratura contabile dichiara: *“la presunta imperiosa urgenza nella conclusione delle convenzioni, ha comportato la stipula delle stesse a prescindere dall'acquisizione dell'informativa antimafia. Tale comportamento è da ritenersi particolarmente imprudente, nella considerazione dei noti interessi della criminalità organizzata nel campo dei rifiuti e del contesto ambientale siciliano”* ed ancora *“una delle società riunite in associazione temporanea d'impresa aggiudicataria di due dei quattro sistemi integrati è risultata infiltrata dalla criminalità mafiosa”*.

Allo stesso modo, la Corte ha ritenuto esiziale *“l'opzione – del Commissario delegato – di attribuire agli operatori privati la facoltà di scegliere i siti dove ubicare i vari impianti, stante la delicatezza della determinazione, per le sue implicazioni ambientali, sociali ed economiche”*¹⁶³.

Su questo aspetto, tra l'altro, è stato avviato un procedimento presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Catania, nel quale sono state condotte indagini sull'anomalo aumento di valore delle aree sulle quali sarebbe dovuto essere realizzato il termovalorizzatore di Paternò.

La vicenda *de qua* è stata, altresì, oggetto di approfondimento da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti della XV Legislatura, istituita con Legge 271/2006, la quale ha ravvisato nella violazione delle procedure di evidenza pubblica, nella facoltà concessa agli aggiudicatari di indicare l'ubicazione degli

¹⁶³ Corte dei Conti, del. 1/2005/G

impianti e nei tempi eccessivamente ristretti per la presentazione delle offerte, le prove di un intreccio tra criminalità organizzata e gestione dell'appalto pubblico per la realizzazione degli impianti di incenerimento¹⁶⁴.

Nella relazione depositata dalla Commissione di inchiesta emerge uno spaccato a dir poco allarmante nel quale si denuncia che *“le violazioni di natura amministrativa riscontrate nella procedura per la stipula delle convenzioni non siano state semplicemente il frutto di un errore di valutazione degli organi amministrativi, ma siano invece uno dei segnali più evidenti di una gara meramente apparente, in cui tutto ciò era deciso a tavolino e, cosa ancora più grave, in cui un ruolo determinante potrebbero avere avuto le organizzazioni criminali di stampo mafioso”*¹⁶⁵.

2.2. La nuova disciplina regionale in materia di rifiuti

Dopo il fallimento del progetto contenuto nel piano regionale del 2002, il Legislatore regionale interviene sull'intera disciplina attraverso una serie di disposizioni normative che tentano di correggere le storture che

¹⁶⁴ Nell'audizione del 12 ottobre 2007 della Commissione parlamentare d'inchiesta sui rifiuti, Roberto Scarpinato – al tempo procuratore aggiunto della Direzione distrettuale antimafia di Palermo – denunciò l'esistenza di un accordo tra mafia e politica per il controllo del ciclo economico dello smaltimento dei rifiuti in Sicilia: *“esiste una cooperazione tra mafiosi, politici, professionisti e imprenditori anche non siciliani per aggiudicarsi il monopolio degli appalti della discarica di Bellolampo, per la progettazione e la realizzazione di un inceneritore”*.

¹⁶⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XV Legislatura, *“Relazione finale”*, in www.camera.it, 2008

avevano provocato la crisi dell'intero settore, ormai perdurante da quasi un ventennio.

Tra il 2007 e il 2010 sono intervenute leggi regionali che hanno modificato l'assetto organizzativo e le strategie poste in essere dalla struttura commissariale.

Nello specifico, merita menzione la L.r. 2/2007 che, dopo avere constatato il fallimento delle autorità d'ambito e con l'obiettivo di ridurre la portata, ridefinisce il numero massimo degli ambiti territoriali ottimali in un valore pari alla metà di quelli esistenti e dispone che in luogo delle relative società, tutti gli enti locali ricadenti nell'ambito stesso debbano costituire un consorzio, il cui consiglio di amministrazione sia rappresentato da non più di cinque membri.

Altro interessante passaggio della norma in parola è l'obbligo nei confronti dei consorzi di assumere nuovo personale solo attraverso procedure di evidenza pubblica. Anche in questo caso, lo scopo era quello di rimediare ad una deformazione che negli anni aveva assunto il sistema. In particolare, la disposizione mirava a correggere la pratica dannosa della c.d. “*assunzione diretta*” che in pochi anni aveva messo in ginocchio i bilanci di molte società d'ambito, provocandone di fatto l'impossibilità a gestire materialmente il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Nel 2008, a seguito di una indagine condotta in seno ad un procedimento penale nei confronti della società che gestiva il servizio di rifiuti nella provincia di Palermo – “*Consorzio intercomunale rifiuti, energia e servizi*” (CO.IN.R.E.S.) – è emerso che, nel periodo compreso tra il 2004 e il 2006, il numero dei lavoratori dipendenti è salito da 180 a 500 unità, senza che vi fossero reali esigenze di servizio che giustificassero tali assunzioni.

Infine, in linea con gli obiettivi percentuali fissati dall'art. 205 del D.Lgs. 152/2006, la L.r. 2/2007 stabilì per l'anno in corso il raggiungimento di un valore di raccolta differenziata pari al 20%, fino ad arrivare progressivamente fino al 60% nell'anno 2010¹⁶⁷.

Decisamente più corposo è, invece, l'intervento ad opera della Legge regionale 9/2010 che rappresenta la prima normativa sistematica della regione Siciliana nel settore della gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché della bonifica e del ripristino ambientale dei siti inquinati.

Con la novella il Legislatore, da un lato prosegue l'opera di smantellamento del precedente sistema già inaugurata dalla legge del 2007, e dall'altro riprende i contenuti e gli obiettivi della Dir. 2008/98/CE che, intanto, erano stati recepiti a seguito dell'ultimo correttivo al Codice dell'ambiente.

Sul punto, la nuova disciplina cita i principi di precauzione e di prevenzione nella gestione dei rifiuti con particolare riguardo alle fasi dello smaltimento, allontanando – almeno da quanto emerge dai verbali delle sedute

¹⁶⁷ Secondo i rilevamenti forniti dal Catasto dei rifiuti, il valore percentuale della raccolta differenziata, nell'anno 2008, si attesta complessivamente al 7,3% diviso tra: a) frazione umida (23%), avviata al compostaggio con uno scarto del 10% smaltito in discarica; b) frazione secca (72,5%) destinata alle piattaforme della carta, del vetro, della plastica e dei metalli del consorzio C.O.N.A.I.; c) R.A.E.E. (4,5%).

Tra il 2008 e il 2013 si registra un leggero incremento di valore che comunque rimane molto al di sotto delle soglie stabilite sia a livello regionale che nazionale. Sulla scorta delle ultime analisi raccolte dall'I.S.P.R.A., infatti, la quantità di raccolta differenziata in Sicilia si ferma al 13,4%.

d'Assemblea regionale – la possibilità di ricorrere all'utilizzo della termovalorizzazione.

Promuove la cooperazione tra tutti i soggetti, a qualunque titolo coinvolti nel ciclo dei rifiuti ed impegna la regione a farsi carico di realizzare programmi di partecipazione ed informazione dei cittadini attraverso forme di comunicazione rivolte anche agli studenti delle scuole.

Con l'obiettivo di favorire la riduzione dello smaltimento in discarica, indica il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero quali criteri prioritari a monte della gestione¹⁶⁸, nonché l'impiego di tecnologie a basso impatto ambientale e rispettose del principio di prossimità al fine di garantire la minima movimentazione possibile dei rifiuti dal luogo in cui vengono prodotti a quello in cui vengono trattati.

La norma, in linea con le prescrizioni contenute agli artt. 196, 197 e 198 del D.Lgs. 152/2006, interviene anche nell'ambito della distribuzione delle competenze attribuite alla regione, alle province e ai comuni. In particolare tra i compiti della prima rientrano l'adozione del piano regionale dei rifiuti, la determinazione degli interventi finanziari per l'attuazione dello stesso, la verifica di conformità ai piani d'ambito e il rilascio delle autorizzazioni. Alle province spetta l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti e il monitoraggio delle attività di bonifica. Ai comuni, infine, la L.r. 9/2010 riserva la stipula, il controllo e il pagamento del contratto d'appalto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti con i soggetti individuati

¹⁶⁸ All'art. 9 della L.r. 9/2010 vengono rideterminate le percentuali di raccolta differenziata e rispettivi gli anni di riferimento rispetto a quanto stabilito dalla precedente L.r. 2/2007. Dettagliatamente: anno 2010, 20%; anno 2012, 40%; anno 2015, 65%.

dall'autorità d'ambito, nonché l'adeguamento della tariffa entro determinati parametri fissati dalla stessa autorità.

In linea con la L.r. 2/2007, la L.r. 9/2010 riduce ulteriormente a dieci il numero degli ambiti ottimali, uno per provincia più le isole minori.

Allo stesso modo, nell'ottica di snellire l'apparato burocratico e di renderlo più trasparente, l'art. 6 stabilisce che *“per l'esercizio delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti, la provincia ed i comuni ricompresi in ciascun ambito territoriale ottimale costituiscono, per ogni A.T.O., una società consortile di capitali per l'esercizio delle funzioni affidate alla società stessa con la presente legge. Le società sono denominate «Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti», con acronimo S.R.R.”*.

Alle S.R.R., partecipano tutti i sindaci dei comuni che rientrano nell'ambito ottimale di appartenenza e nelle deliberazioni assembleari ognuno di essi ha diritto ad un voto espresso in termini percentuali, calcolati sulla base del numero degli abitanti del rispettivo comune.

Diversamente dalle precedenti società d'ambito, gli organi delle S.R.R., eletti dall'assemblea dei sindaci, non percepiscono alcuna indennità e le spese per il funzionamento della società sono ripartite tra gli enti locali di cui si compone¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Nel momento in cui si scrive, sebbene siano trascorsi cinque anni dalla emanazione della L.r. 9/2010, le S.R.R. non hanno mai preso possesso delle funzioni per le quali sono state costituite e ad oggi risultano commissariate. Le motivazioni sono ravvisabili da un lato nella incapacità ad estinguere la massa debitoria ereditata dalle precedenti gestioni e dall'altro nella difficoltà ad inserire negli organigramma il personale già impiegato nei vecchi soggetti

Le S.R.R., oltre a deliberare il piano d'ambito in coerenza con i principi del piano regionale, individuano il soggetto incaricato a svolgere la gestione del servizio per i comuni aderenti al consorzio, stipulando e sottoscrivendo il contratto che stabilisce le modalità di affidamento.

Tuttavia, nel 2013 il Legislatore regionale è intervenuto sulla disciplina in parola introducendo la facoltà per i comuni *“in forma singola o associata”* di provvedere, limitatamente al servizio di raccolta e spazzamento, in modo autonomo rispetto al modello individuato dalla S.R.R. di appartenenza, sempreché ciò sia compatibile con il piano d'ambito¹⁷⁰.

Attualmente, dunque, il servizio integrato dei rifiuti urbani all'interno di un ambito ottimale può avvenire in due modi: attraverso l'affidamento unico ad un solo soggetto incaricato di svolgere tutte le attività afferenti alla gestione; oppure con affidamento disgiunto. In questa seconda ipotesi, accanto al soggetto preposto alla gestione degli impianti, vi saranno altre figure chiamate a svolgere l'attività di raccolta e spazzamento per singoli comuni o per consorzi di comuni.

2.3. Lo stato di emergenza del 2010

L'assessorato competente al ramo, relativamente allo stato in cui versava il servizio dei rifiuti urbani all'indomani dell'approvazione della L.r. 9/2010, così dichiarava: *"Quasi totale inadeguatezza delle strutture di primo livello per lo svolgimento della raccolta differenziata – il riferimento è ai centri comunali di raccolta – Significativa insufficienza di mezzi e delle attrezzature funzionali alla*

gestori, che in molti casi risulta in esubero o comunque non in linea con il profilo richiesto dalla mansione da ricoprire.

¹⁷⁰ Legge regionale 3/2013, art. 1

crescita della raccolta differenziata. Totale assenza di progettualità circa la pianificazione delle raccolte sia in ambito comunale che per ATO. Mancanza di un adeguato numero di impianti per il trattamento della frazione organica [...]. Circa l'82% della capacità totale di abbancamento in discarica nella regione è concentrato solo nelle province di Agrigento, Messina e Catania”¹⁷¹.

Nel prendere atto, a pochi mesi dall'ultimo tentativo di ridisegnare l'intera disciplina dei rifiuti, del perdurare della crisi, ormai divenuta strutturale e qualificante l'intero sistema di gestione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente della regione dichiara il secondo stato di emergenza del settore dei rifiuti, attraverso l'emanazione dell'Ordinanza 3887/2010¹⁷².

Con la dichiarazione di emergenza, il cui termine ultimo viene fissato al 31 dicembre 2012, anche questa volta viene indicato come Commissario delegato il Presidente della regione, il quale è chiamato a predisporre un nuovo piano regionale dei rifiuti, nonché a provvedere nell'immediato a consentire la realizzazione degli interventi di carattere straordinario ed urgente necessari al superamento della crisi¹⁷³.

¹⁷¹ Piano di gestione dei rifiuti solidi urbani 2012

¹⁷² Relativamente ai valori complessivi dei rifiuti prodotti e della quantità di raccolta differenziata, si vedano le tabelle fornite dall'ultimo documento disponibile del Catasto dei rifiuti della Regione siciliana aggiornato al 2008, riportate nell'allegato alla Parte Seconda del presente lavoro.

¹⁷³ L'Ordinanza 3887/2010, per le finalità perseguite dal Commissario delegato, ha individuato le risorse dei fondi comunitari FAS 2007/2013 nel limite massimo di duecento milioni di euro, oltre le ulteriori risorse nazionali, regionali e locali assegnate per la realizzazione delle opere già programmate.

In particolare l'art. 1 dell'ordinanza stabilisce tra i compiti del Commissario delegato quello di favorire, in ciascun ambito territoriale, la raccolta separata almeno della carta, della plastica, del vetro e dell'alluminio al fine di conseguire entro il 2011 l'obiettivo del 35% della frazione differenziata; ed altresì di provvedere al completamento dei centri comunali di raccolta.

All'art. 4 viene stabilito l'avvio di tutte le opere finanziate e parallelamente il completamento dei progetti indicati nel piano del 2002 con riferimento anche agli impianti di termovalorizzazione *“favorendo l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a salvaguardia della salute della popolazione e dell'ambiente”*.

Lo stato di emergenza del 2010, allo stesso modo del precedente, autorizza una serie di attività in deroga alle normative in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente, al fine di porre rimedio in tempi brevi alla situazione di crisi. Ciò è particolarmente evidente analizzando il catalogo delle funzioni e dei compiti attribuiti al c.d. *“soggetto attuatore”*, figura indicata dal Commissario delegato per l'adozione delle misure urgenti.

In particolare al soggetto attuatore, ai sensi della Disposizione commissariale 2/2010, viene riconosciuto il compito di rimuovere e trasportare cumuli di rifiuti pericolosi, presenti nelle aree pubbliche anche in deroga alle procedure di cui all'art. 241 del D.Lgs. 152/2006 che – come è stato chiarito precedentemente – individua il complesso delle operazioni da porre in essere al verificarsi di un evento dannoso potenzialmente in grado di contaminare un sito.

Al soggetto attuatore, inoltre, viene riconosciuto il potere di individuare in violazione delle disposizioni del Codice dell'ambiente in materia di stoccaggio e deposito

preliminare, apposite aree attrezzate presso cui conferire i rifiuti rimossi per il tempo necessario ai fini dell'avvio delle successive fasi di gestione.

Al di là delle prescrizioni contenute per il superamento della crisi, fulcro della Ordinanza 3887/2010 è la predisposizione di un nuovo piano regionale dei rifiuti che sia capace di restituire alla regione Siciliana una gestione ordinaria del servizio¹⁷⁴.

2.4. Le indagini della magistratura contabile

La disastrosa esperienza della gestione integrata dei rifiuti in Sicilia degli ultimi venticinque anni non è legata esclusivamente agli errori della pubblica amministrazione, incapace di costruire un sistema funzionale alle esigenze del territorio, ma anche e soprattutto ad una trama “*di diffuse irregolarità e connivenza di interessi*”¹⁷⁵ che sono state ampiamente documentate nel corso delle indagini della Corte dei Conti, alle quali si sono aggiunte quelle della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della XVI Legislatura.

Punto nevralgico, dal quale si dipanano i principali episodi di illegittimità è l'autorità d'ambito, che, sebbene

¹⁷⁴ Nel momento in cui si scrive il progetto del nuovo piano, sebbene sia stato approvato dall'organo regionale, non è ancora efficace in quanto – come verrà chiarito più avanti – attualmente risulta sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.).

¹⁷⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, XVI Legislatura, “*Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana*”, in www.camera.it, 2010

individuata dal Legislatore nazionale con l'obiettivo di semplificare e garantire economie di scala, in Sicilia ha assunto connotati estremamente negativi per via di una gestione i cui profili di opacità hanno contraddistinto tutto il sistema regionale dei rifiuti.

Il passaggio della titolarità dei servizi in materia di rifiuti dai comuni alle autorità d'ambito è stato avviato nel contesto emergenziale introdotto con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 2983/1999.

Le società d'ambito vennero costituite il 31 dicembre 2002 in un numero di ventisette e il piano regionale dei rifiuti del 2002 stabilì che avrebbero dovuto godere di massima flessibilità gestionale, anche se sottoposte a controllo pubblico. Nel corso del decennio successivo il numero delle autorità è variato diverse volte, passando da trentatre a quattordici fino a dieci, a seguito dell'intervento della L.r. 9/2010.

La prima indagine sulle autorità d'ambito da parte della Corte dei Conti prende l'avvio nel 2007. Oggetto di accertamento sono le gestioni 2004, 2005 e 2006 e in particolare la regolarità dei bilanci, i dati relativi alle assunzioni del personale e l'aumento delle spese di funzionamento.

I risultati dell'istruttoria sono contenuti nella deliberazione 32/2008/CONTR nella quale si legge che la creazione degli ambiti territoriali, non solo non aveva garantito gli obiettivi di ottimizzazione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti imposti dalla normativa, ma al contrario aveva creato carenze e disservizi che non giustificavano l'incremento sensibile dei costi di gestione. Secondo il documento della Corte dei Conti, il trasferimento del personale già impiegato presso i comuni ha, sin dall'inizio, comportato una maggiore spesa per le

autorità d'ambito, legata alla variazione del regime contrattuale. Altri aumenti sono imputabili agli oneri necessari al ripristino dello stato degli impianti ereditati dai comuni, le cui condizioni non ne permettevano un corretto utilizzo. Sotto questo profilo, la Corte aggiunge che le società di gestione presero in carico anche le isole ecologiche, i mezzi e le strutture già in uso agli enti locali, la maggior parte dei quali risultava obsoleta, inadeguata e comunque in numero insufficiente a coprire il servizio per l'intero ambito territoriale, motivo per il quale alcune autorità, ben presto, decisero di avviare processi di *outsourcing*, con inevitabili ulteriori aumenti di spesa.

A prescindere dalla ricostruzione delle ipotesi di illecito, l'indagine della magistratura contabile critica fortemente l'impostazione generale delle autorità d'ambito. Particolarmente interessante risulta il seguente passaggio: *“le società d'ambito non preesistevano sul mercato e, quindi, erano prive di qualsivoglia specifica esperienza professionale e gestionale, e, in genere, di avviamento. Le stesse, inoltre, sono state originariamente costituite con il capitale sociale minimo allora previsto dal codice civile, di nessun significato economico-finanziario perché inidoneo allo scopo, ed erano prive di mezzi e di personale: trattavasi in buona sostanza di «imprese improvvisate», prive di capitale di rischio, sostanzialmente prive di mercato e di rischio imprenditoriale e destinate ad assumere consistenza economica soltanto in forza del monopolio [...] va tuttavia aggiunto che le situazioni dei vari A.T.O. sono notevolmente differenziate (anche in ordine al personale) e che, per esempio, alcuni di essi, hanno successivamente aumentato il capitale sociale, pur se ciò è appare soltanto strumentale ai fini dell'ottenimento di alcuni vantaggi di legge e se tale*

aumento è comunque insufficiente anche ai fini dei necessari investimenti. [...] La sottocapitalizzazione degli A.T.O. ha comportato e comporta anche gravi difficoltà in ordine agli investimenti, la loro inaffidabilità circa il tempestivo adempimento delle obbligazioni assunte, e la loro esclusiva dipendenza dai soci i quali, peraltro, nell'attuale situazione si trovano talora praticamente costretti al rimborso di spese «a piè di lista»».

Il quadro testé delineato ha portato in brevissimo tempo a contrare un debito pari a “430 milioni di euro, cui vanno aggiunti i costi che dovranno essere sostenuti per la stabilizzazione dei lavoratori di pubblica utilità e dei lavoratori socialmente utili assunti in larga parte dai comuni e poi trasferiti sui bilanci degli A.T.O.”.

La Corte prosegue l'analisi delle operazioni poste in essere dalle autorità d'ambito, mettendo in luce le relazioni con la criminalità organizzata che sono particolarmente evidenti nelle procedure di gara per l'assegnazione dei servizi esternalizzati.

Sul punto, la magistratura contabile chiarisce “*assieme agli A.T.O. le società miste hanno rappresentato il terreno di infiltrazione privilegiato dalla criminalità organizzata, giacché esse consentono il pieno dispiegarsi di quel patto fra mafia, mala gestione e cattiva politica che spesso caratterizza i settori della pubblica amministrazione interessati da cospicui flussi di erogazione di denaro pubblico; e l'emergenza rifiuti ha rappresentato, in tale prospettiva per le regioni commissariate in generale, il nuovo filone d'oro per eccellenza – ciò emerge con forza nella – lamentata scarsa trasparenza nell'assegnazione dei lavori, molto spesso affidati senza procedure di evidenza pubblica a cooperative (sovente costituite ad hoc, con*

assunzioni clientelari ed a volte di persone con pregiudizi penali) dalla scarsa affidabilità professionale”¹⁷⁶.

Come già riportato, i limiti mostrati dal modello di gestione hanno spinto il Legislatore ad intervenire due volte sul regime delle società d’ambito. Prima con la L.r. 2/2007 che ne ha drasticamente ridotto il numero portandolo da trentatre a quattordici e poi con la L.r. 9/2010 che da un lato ha fatto coincidere gli ambiti con i territori delle nove province siciliane più uno relativo alle isole minori e dall’altro ha sostituito le preesistenti autorità con le “*Società di regolamentazione dei rifiuti*”, le quali, sebbene strutturate in modo differente dalle prime, hanno ereditato tutti il loro pesante bagaglio e la relativa massa debitoria.

Contestualmente all’emanazione della L.r. 9/2010 la Corte dei Conti torna ad indagare sul ciclo dei rifiuti, analizzando questa volta le risultanze dei bilanci di esercizio degli anni 2007, 2008 e 2009.

La magistratura contabile evidenzia che le pesanti difficoltà finanziarie delle società d’ambito hanno portato al 2009 una esposizione debitoria stimata in novecento milioni di euro con un costo di produzione in continua ascesa in tutti e ventisette gli ambiti territoriali.

All’origine dei costi, la Corte ha rilevato le spese sostenute per l’elevato numero di nuove assunzioni – tra l’altro non giustificate, perché effettuate in assenza di pianificazione – e dalle abnormi indennità corrisposte ai componenti dei consigli di amministrazione. A ciò si aggiunga – rileva la

¹⁷⁶ Corte dei Conti, del. 32/2008/CONTR

Corte – l’incapacità a gestire la massa creditoria vantata nei confronti dei comuni per le tariffe riscosse.

La magistratura contabile ha poi individuato *“una sostanziale deresponsabilizzazione dei comuni interessati, che in moltissimi casi hanno omesso di corrispondere agli A.T.O. quanto loro dovuto per le tasse del servizio direttamente riscosse”*

Su quest’ultimo punto, tra l’altro, è stato verificato che gran parte delle società d’ambito, avendo erroneamente applicato le disposizioni in materia di regimi tariffari, hanno subito un vasto contenzioso, le cui sentenze di condanna hanno ulteriormente danneggiato la loro posizione economica.

In conclusione, secondo la Corte, i risultati della seconda indagine hanno dimostrato *“quanto fosse necessario in Sicilia il ripristino della legalità e di una sana gestione finanziaria nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani. Le gravi criticità riscontrate sono infatti specialmente riferibili ad un tessuto di diffuse irregolarità e connivenza di interessi, nel cui ambito a venir meno sono stati tutti i parametri di sana gestione”*¹⁷⁷.

Parallelamente alla seconda indagine della Corte dei Conti, con la Legge 6/2009 è stata istituita la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della XVI Legislatura, che il 20 ottobre 2010 ha consegnato la *“Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Siciliana”*.

¹⁷⁷ Corte dei Conti, del. 01/2012/VSGF

La Commissione parlamentare ha ricondotto il fallimento della gestione dei rifiuti nelle vicende giudiziarie che hanno coinvolto gli appalti per la realizzazione dei termovalorizzatori, e nell'intreccio tra criminalità e inefficienza delle autorità d'ambito. Relativamente a quest'ultimo punto, la Commissione riporta con dovizia di particolari il caso emblematico dell'organo preposto alla gestione del servizio nella provincia di Palermo – il “*Consorzio intercomunale rifiuti, energia e servizi*”, CO.IN.R.E.S. – nella quale erano stati assunti numerosissimi dipendenti in violazione delle discipline in materia di procedure di evidenza pubblica e dove si sono manifestate evidenti infiltrazioni della criminalità organizzata¹⁷⁸.

La Commissione di inchiesta si spinge oltre le deduzioni della Corte dei Conti, ricostruendo una trama nella quale le

¹⁷⁸ Relativamente alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nella CO.IN.R.E.S., la relazione della Commissione di inchiesta chiarisce che siffatta società “*ha un rapporto di collaborazione con l'impresa individuale Falletta Mariano [...] l'immobile e il terreno ove insiste l'impresa sono di proprietà di Francesco Lo Gerfo [...] dipendente di Falletta Mariano. Lo Gerfo è stato indicato come capo famiglia di Misilmeri, a disposizione dell'allora latitante Sciarabba Salvatore, tratto in arresto nel 2003 [...]. A rafforzare l'ipotesi della più che verosimile presenza di legami del Coinres con personalità di spicco della criminalità organizzata di stampo mafioso, va evidenziato che il consorzio, secondo dati riportati nella relazione predisposta dal questore di Palermo si avvale di mezzi messi a disposizione dalla società Ambientale snc [...] il quale, seppure immune da pregiudizi penali, secondo le risultanze investigative della questura di Palermo risulta avere rapporti diretti con Gioacchino Mineo, attualmente detenuto e indicato nella nota inviata dal questore di Palermo come un «noto mafioso di Bagheria»*”.

incapacità gestionali non sono più figlie della inesperienza amministrativa, ma strumento di un progetto più ampio finalizzato ad assecondare la criminalità organizzata.

*“L'aumento sconsiderato di personale all'interno delle società d'ambito, la nomina di amministratori incapaci, privi di alcuna esperienza nel settore (con la conseguente necessità di affidare numerose e costose consulenze esterne), la creazione di strutture tanto articolate quanto inutili ha determinato evidentemente un aumento consistente dei costi del servizio, e quindi delle tariffe, a fronte di un peggioramento del servizio medesimo, sicché i cittadini si sono rifiutati di pagare quanto dovuto. Si è in tal modo innescato il circolo vizioso che ha portato al disastro finanziario che si registra all'interno delle società d'ambito. Ed allora appare estremamente riduttivo ricondurre il fallimento degli ATO a mere incapacità gestionali e amministrative, ma va più realisticamente ricondotto a quello che può essere definito un intreccio tra cattiva gestione, incapacità politica, sia a livello regionale che a livello degli enti territoriali, connivenze e, in qualche caso, complicità tra pubblica amministrazione e criminalità organizzata. Non si spiega diversamente la pervicacia con cui sono state effettuate assunzioni di personale (in molti casi si trattava di soggetti pregiudicati con collegamenti con la criminalità organizzata), sebbene fossero state già emanate dalla regione prescrizioni, direttive, circolari di richiamo al rispetto della normativa vigente.”*¹⁷⁹

¹⁷⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, XVI Legislatura, "Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana", in www.camera.it, 2010

3. Dal piano del 2012 alla (probabile) terza dichiarazione dello stato di emergenza

Come è stato anticipato, fulcro della Ordinanza 3887/2010, con la quale venne dichiarato il secondo stato di emergenza, è la predisposizione di un piano regionale dei rifiuti, capace di colmare le lacune prodotte negli ultimi venticinque anni di gestione fallimentare.

La compilazione del nuovo strumento di programmazione, diversamente dalle precedenti, è chiamata al rispetto non solo delle prescrizioni indicate dalla normativa nazionale, ed in particolare le disposizioni previste all'art. 6 e all'art. 199 del D.Lgs. 152/2006 rispettivamente in materia di valutazione ambientale strategica e di pianificazione regionale, ma anche e particolarmente di quelle indicate dalla L.r. 9/2010.

Nella specie l'art. 4 della disposizione regionale stabilisce che, tra i vari compiti cui è preposto il piano, risultano la definizione delle iniziative per limitare la produzione dei rifiuti e favorire il riutilizzo, il riciclo ed il recupero; l'indicazione dei criteri con cui assicurare lo smaltimento in luoghi prossimi a quelli di produzione; l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento e deposito; l'elenco delle discariche pubbliche che necessitano di ampliamento e i criteri per la determinazione delle tariffe.

Dai lavori preparatori emerge quale asse portante della gestione, la creazione di un sistema integrato, connotato da elementi di flessibilità e adattamento modulare alla crescita dei tassi di raccolta differenziata. A tal fine vengono adottate una serie di linee guida che, agendo sotto diversi profili, hanno la funzione di indirizzare l'amministrazione regionale e quelle locali verso gli obiettivi stabiliti dalla legge nazionale.

Meritano particolare menzione le linee guida per la localizzazione degli impianti, per la valutazione delle *performance* del servizio e per la determinazione della tariffa.

Con le prime, viene affrontato un aspetto estremamente delicato, la cui cattiva gestione è stata causa dei ripetuti fallimenti dei precedenti piani. Le linee guida sulla localizzazione degli impianti hanno il delicato compito di trovare il corretto equilibrio tra i principi della prossimità e dell'autosufficienza dell'ambito territoriale e quelli che impongono il massimo grado di tutela della salute umana e dell'ambiente, sanciti all'art. 178 del D.Lgs. 152/2006.

Il piano distingue le opere a seconda della tipologia dell'attività esercitata (compostaggio, termovalorizzazione, stoccaggio in discarica dei rifiuti pericolosi e non pericolosi ed infrastrutture connesse agli impianti) e per ciascuna di esse individua un catalogo di vincoli inderogabili e di esclusioni da valutare caso per caso. Tra i primi rientrano le zone e i beni sottoposti ai regimi di cui al D.Lgs. 42/2004, le aree della Rete Natura 2000 di cui alle Direttive 92/42/CEE e 79/403/CEE, i terreni interessati da attività vulcanica e da processi di erosione o instabilità geologica, le aree boscate e quelle sottoposte a rimboschimento. Alle seconde, invece, appartengono le zone collocate nelle fasce di rispetto di infrastrutture quali strade, autostrade, ferrovie, aeroporti ed ospedali.

Infine vengono individuate come aree privilegiate per la realizzazione degli impianti in genere, quelle a destinazione industriale secondo le indicazioni degli strumenti urbanistici, nonché quelle che consentono di reimpiegare comparti industriali dismessi.

In merito alle linee guida per la valutazione del servizio, il piano, dopo avere rilevato l'assenza assoluta nelle precedenti programmazioni di strumenti di calcolo delle

performance del servizio, introduce l'obbligo a carico di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione integrata, di fornire dati ed informazioni circa la loro attività, al fine di costruire un sistema informativo capace di acquisire i dati ed elaborarli con l'obiettivo di individuare le necessità del territorio sia per quanto riguarda l'attività di raccolta, che le successive fasi di recupero e smaltimento.

Relativamente alla tariffa, il piano individua una serie di criteri per il calcolo della stessa avvalendosi dei riferimenti nazionali sul prezzo del conferimento in discarica, nei centri di compostaggio, di preselezione e nei termovalorizzatori.

Circa i nuovi impianti da costruire, invece, la strategia elaborata dal piano prevede la realizzazione di sistemi di trattamento meccanico biologico (T.M.B.) a monte dello smaltimento in discarica¹⁸⁰, corredati da sistemi di recupero dei materiali residui da destinare ai circuiti del riciclaggio, che dunque vanno ad integrare quelli che derivano dalla raccolta differenziata.

In merito alla termovalorizzazione, il piano alla luce delle resistenze e delle opinioni contrastanti sorte anche a seguito delle vicende giudiziarie, limita l'impiego della distruzione termica dei rifiuti ad alcune circoscritte ipotesi.

¹⁸⁰ Il trattamento meccanico biologico (T.M.B.) è una tecnologia di separazione dei rifiuti indifferenziati o della frazione residua a valle della raccolta differenziata che, attraverso processi meccanici e biologici, quali la digestione anaerobica, permette di dividere la parte umida da quella secca, la quale, a sua volta a seconda della qualità, può essere riciclata oppure utilizzata per produrre combustibile solido secondario (C.S.S.).

Nella specie, viene chiarito che il combustibile solido secondario (C.S.S.) a valle del trattamento meccanico biologico, può essere inviato esclusivamente agli impianti industriali esistenti che sfruttano la combustione nel ciclo produttivo, quali centrali termoelettriche e cementifici. Solo la parte eventualmente eccedente potrà essere destinata ad impianti di valorizzazione energetica di ambito provinciale realizzati, comunque, soltanto su iniziativa privata.

Infine, il piano prevede la costruzione di tre strutture per il trattamento del percolato prodotto dalle discariche, al servizio dell'area occidentale, orientale e centrale dell'isola, la cui ubicazione deve avvenire nelle pertinenze delle discariche stesse, al fine di ridurre al minimo la movimentazione del materiale inquinante.

Alla predisposizione del nuovo piano lavora una commissione composta da sedici membri. Il 2 marzo 2011 viene consegnato il progetto finale, che a sua volta è approvato dal Ministero dell'ambiente nel giugno dell'anno 2012.

Soltanto in un secondo tempo viene avviato il procedimento della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) ex art. 6 del D.Lgs. 152/2006, il quale, nel momento in cui si scrive, non è stato ancora concluso¹⁸¹.

¹⁸¹ Ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 152/2006 la valutazione ambientale strategica (V.A.S.) riguarda i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Tale valutazione deve essere effettuata anche per i piani che hanno ad oggetto la gestione dei rifiuti. In questo particolare caso la competenza alla valutazione spetta agli organi statali e nella specie al Ministero dell'ambiente. L'art. 11 del D.Lgs. 152/2006

A questo punto della trattazione occorre ricordare che l'art. 11 dello stesso decreto, nell'individuare il carattere endoprocedimentale della V.A.S., impone la sua attivazione contestualmente al processo di formazione del piano. A specificarlo è il comma III che chiarisce come la valutazione ambientale debba essere effettuata anteriormente all'approvazione del piano e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso.

Nonostante le suindicate prescrizioni, il piano regionale dei rifiuti del 2012 viene sottoposto alla V.A.S. dopo la sua approvazione e dunque a seguito del completamento dell'iter di formazione, con evidenti riflessi negativi sulla corretta stima dei carichi ambientali, oltretutto sui tempi di conclusione del procedimento.

È doveroso segnalare che il piano, avendo validità triennale, risulta attualmente scaduto e conseguentemente, nel momento in cui verrà concluso l'iter di approvazione della valutazione ambientale, non potrà produrre alcun effetto, risultando necessario l'avvio di una ulteriore procedura di redazione di un altro piano e quindi anche una nuova valutazione ambientale¹⁸².

sulle modalità di svolgimento, evidenzia in carattere endoprocedimentale della V.A.S. che pertanto deve essere avviata contestualmente al processo di formazione del piano.

¹⁸² In una nota dell'Assessorato all'energia e ai servizi di pubblica utilità resa nel corso dell'audizione del 13 gennaio 2015, in seno alla Commissione legislativa "Ambiente e Territorio" dell'Assemblea regionale siciliana, si legge "Dai tavoli tecnici svoltisi presso il Ministero dell'ambiente risulta chiaro come la VAS sul piano è in via di emissione; si attende solamente il parere del Ministero dei beni culturali – tuttavia – il Piano stesso, che aveva validità di 3 anni, risulta scaduto al 31 dicembre 2014, motivo per il quale si sta già provvedendo a redigere il nuovo piano".

Nonostante i propositi del nuovo piano, il perdurare della totale assenza di programmazione, i bassissimi livelli di raccolta differenziata, lontani sia dagli obiettivi nazionali che regionali¹⁸³, insieme alle precarie condizioni del modello di gestione, ancora legato al tombamento *tout court* dei rifiuti, hanno aggravato la condizione già critica in cui si versava la regione Siciliana.

Siffatto contesto ha subito una ulteriore regressione alla luce delle recenti vicende che a vario titolo hanno interessato alcune discariche, a seguito delle quali sono state sospese le attività di smaltimento¹⁸⁴.

Le superiori motivazioni hanno portato nuovamente il Presidente della regione ad avanzare, per la terza volta, la richiesta di stato di emergenza del settore dei rifiuti al Presidente del Consiglio dei Ministri; richiesta che, allo stato attuale è *sub iudice*.

¹⁸³ Ai sensi dell'art. 205 del D.Lgs. 152/2006 il livello di raccolta differenziata al 2012 doveva essere pari al 65%. Secondo le ultime rilevazioni dell'I.S.P.R.A., la quantità di raccolta differenziata in Sicilia è stabile al 13,4%.

¹⁸⁴ Nel corso del 2014 alcune discariche sono state sottoposte a sequestro preventivo perché oggetto di indagini penali relative all'accertamento di reati di natura ambientale (è il caso dell'impianto di Messina di proprietà della società Tirreno Ambiente) o perché interessate da vicende legate ad ipotesi di corruzione (è il caso dell'impianto di Catania della ditta Oikos). Altre ancora, invece, hanno subito un arresto perché prossime al livello di saturazione del materiale conferito.

PARTE TERZA

Verso una economia circolare

1. I nuovi obbiettivi comunitari. La Comunicazione 2 luglio 2014 della Commissione europea

Sebbene lo spaccato che emerge dall'analisi condotta sulla gestione dei rifiuti nella regione Siciliana possiede elementi di unicità, ciò non deve fare cadere nell'errore di pensare che esso rappresenti un caso isolato.

La condizione complessiva nella quale si trova l'Italia, infatti, rappresenta oggi un punto di debolezza del sistema dei rifiuti europeo così come modellato dalla Dir. 2008/98/CE. Ciò emerge con chiarezza leggendo i dati forniti dal “*Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*” (P.N.P.R.) che, ai sensi dell'art. 180 comma I *bis* del D.Lgs. 152/2006 il Ministero dell'ambiente, con cadenza annuale, è chiamato ad aggiornare¹⁸⁵.

Nel momento in cui si scrive, sebbene siano decorsi i termini prescritti dalla norma citata, non si è ancora

¹⁸⁵ Ai sensi dell'art. 180 comma I *bis* del D.Lgs. 152/2006, “*Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta entro il 31 dicembre 2012 [...] un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabora indicazioni affinché tale programma sia integrato nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199. [...] Entro il 31 dicembre di ogni anno, a decorrere dal 2013, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta alle Camere una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e contenente anche l'indicazione dei risultati raggiunti e delle eventuali criticità registrate nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti*”.

provveduto all'aggiornamento delle tabelle contenute nel P.N.P.R. del 2012, pertanto in questa sede ci limiteremo ad analizzare i dati presenti in quest'ultimo documento, nonché quelli forniti dal “*Rapporto dei rifiuti urbani 2014*” dell'I.S.P.R.A..

Da una rapida disamina dei valori riportati nei citati atti, emerge con chiarezza come l'Italia continui ad essere un paese caratterizzato da un ciclo dei rifiuti urbani basato prevalentemente sull'utilizzo delle discariche e con un livello di raccolta differenziata lontano dagli obiettivi forniti dalla normativa europea¹⁸⁶.

Il 2013, rispetto agli anni precedenti, fa registrare una leggera flessione della quantità totale dei rifiuti prodotti, chiaramente riconducibile al quadro economico recessivo; ciononostante il valore complessivo di raccolta differenziata è ancora lontano dagli obiettivi stabiliti dalla legge, attestandosi al 42,3%, ben oltre venti punti percentuali al di sotto di quanto stabilito all'art. 205 del D.Lgs. 152/2006¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Si vedano gli allegati alla Parte Terza.

¹⁸⁷ Nel 2013 la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta ad un valore di poco inferiore a 29,6 milioni di tonnellate, facendo registrare una riduzione di circa 400 mila tonnellate rispetto al 2012. Questa flessione si registra allo stesso modo sia nel 2011 che nel 2010. L'andamento è coerente con le variazioni registrate sul PIL e sulle spese delle famiglie, che negli ultimi anni hanno subito contrazioni intorno al 2%. Relativamente alla raccolta differenziata, il valore complessivo al 2013 si attesta al 42,3% facendo rilevare un lieve incremento del 2% rispetto all'anno precedente. Il dato comunque resta ben lontano dall'obiettivo fissato al 2012, non riuscendo, in realtà, nemmeno a raggiungere il livello percentuale previsto per il 2008 (45%). In valore assoluto, la raccolta differenziata è pari a 12,5 milioni di tonnellate, divisi tra: a) 7,4

Le opzioni della riduzione a monte, della prevenzione e del recupero sebbene siano unanimemente considerate alla base del ciclo virtuoso dei rifiuti, in Italia cedono il passo ad una logica ancora legata allo smaltimento *tout court*. Prova di siffatta impostazione ne è la scelta di alcune amministrazioni locali di optare per la termovalorizzazione dei rifiuti, come soluzione all'emergenza e in risposta alla difficoltà di individuare nuovi insediamenti per la localizzazione delle discariche.

La termovalorizzazione, se prima poteva rappresentare un modello sbagliato soltanto sotto il profilo della tutela dell'ambiente¹⁸⁸, oggi addirittura lo è anche sotto l'aspetto economico.

È giusto il caso di rammentare, infatti, che i nuovi stringenti livelli di raccolta differenziata imposti dalla normativa europea, cozzano con l'esercizio a regime dei

milioni di tonnellate (54,4%) nel nord; b) 2,4 milioni di tonnellate (36,3%) nel centro; c) 2,7 milioni di tonnellate (28,9%) nel sud.

¹⁸⁸ Le maggiori critiche alla termovalorizzazione circa gli effetti sull'ambiente – che per ovvie ragioni non possono essere espone in modo esaustivo in questa sede – sono riconducibili, in estrema sintesi, a due macro categorie: a) l'inquinamento legato alla duplice matrice della combustione dei rifiuti con ricadute in termini di emissione di ceneri volatili cancerogene e dello smaltimento di quelle solide presso le discariche (C.E.R. 100100 "*rifiuti prodotti da centrali termiche*"), con ripercussioni sull'ecosistema e sulla salubrità dei luoghi sui quali insistono gli impianti; b) la distruzione di materie altrimenti impiegabili nel ciclo del recupero e del riciclo, con ricadute negative sia in termini economici che ambientali a monte della catena di produzione industriale e in violazione del principio comunitario dello sviluppo sostenibile.

Per approfondimenti: Connett P., Ercolini R., Lo Sciuto P., "*Rifiuti Zero, una rivoluzione in corso*", Dissensi, 2012

termovalorizzatori. Questi impianti, invero, per la maggior parte dei casi, non possono essere modulati relativamente al flusso in entrata del combustibile – *rectius* dei rifiuti – a ciò si aggiunga che i tempi di ammortamento sono tali che, se dovessero essere rispettati, necessiterebbero di un periodo di esercizio medio lungo.

Tutto ciò, chiaramente, entra in conflitto con gli obiettivi di massimizzazione del recupero e del riciclo dei materiali post consumo. In altre parole: se gli Stati membri sono chiamati a produrre sempre meno quantità di raccolta indifferenziata, evidentemente non potranno alimentare i forni degli inceneritori.

La termovalorizzazione, quale modello di smaltimento dei rifiuti alternativo alle discariche, se poteva essere tollerato ai tempi del Decreto Ronchi, oggi con le prescrizioni contenute nel Codice dell'ambiente, non ha più senso né sotto il profilo economico né sotto quello giuridico¹⁸⁹.

Se tali considerazioni assumono un valore centrale alla luce dei principi sanciti dalla Dir. 2008/98/CE, con il processo di riforma delle leggi comunitarie in materia di rifiuti avviato dalla Commissione europea attraverso la Comunicazione del 2 luglio 2014, esse addirittura risultano quasi superate.

Si è detto in apertura di questo lavoro, che la strategia *Zero Waste* elaborata da Paul Connett ha influenzato la Dir. 2008/98/CE, introducendo per la prima volta all'interno di un sistema normativo cogente, una visione rivoluzionaria del classico modello di gestione dei rifiuti.

¹⁸⁹ Per ulteriori approfondimenti sul tema: Morris J., “*The environmental and economic waste caused by incineration*”, in www.zerowaste.com

Prima ancora delle pratiche virtuose della prevenzione, del riutilizzo e del recupero, Paul Connett analizza il ciclo di vita di un prodotto, per reinterpretarlo alla luce del minore impatto ambientale possibile. Obiettivo della strategia è la riprogettazione dell'intera catena industriale, attraverso la maggiore efficienza dei prodotti immessi nel mercato e l'ottimizzazione delle risorse recuperate. In altre parole, la strategia *Zero Waste* mira a creare un mercato circolare, capace di rigenerarsi ed autoalimentarsi, riducendo ai minimi termini il prelievo di materia vergine.

Ebbene, se alla Direttiva del 2008 bisogna riconoscere il merito di avere carpito e per certi versi tradotto in legge i principi portati avanti dal modello elaborato da Paul Connett, con la citata Comunicazione – il cui titolo è quanto mai eloquente, “*Verso una economia circolare*” – esso può dirsi integralmente recepito.

“La perdita di materiali preziosi è una costante delle nostre economie. In un mondo in cui la domanda di risorse finite e talvolta scarse non cessa di aumentare, la concorrenza si acuisce e la pressione su queste risorse degrada e indebolisce sempre più l'ambiente, l'Europa può trarre benefici economici e ambientali dall'uso più adeguato di queste risorse. A partire dalla rivoluzione industriale lo sviluppo delle nostre economie è avvenuto all'insegna del «prendi, produci, usa e getta», secondo un modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo. È opinione sempre più diffusa che questo modello compromette la competitività dell'Europa. La transizione verso un'economia più circolare è al centro dell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. Con queste parole, la Commissione europea dà l'avvio ad una

riforma della disciplina dei rifiuti che travalica i confini di siffatta materia, per includere l'intero processo industriale. *“Verso una economia circolare”* mette in piedi una strategia che riprende pedissequamente i passaggi che Paul Connett aveva intuito già diversi anni prima. Secondo la Commissione europea è possibile utilizzare le risorse in modo più efficiente traendo notevoli benefici sia in termini ambientali che economici, e ciò è possibile mettendo a sistema i rifiuti, che per tale motivo, perdono addirittura l'accezione stessa di *“rifiuto”* per diventare più semplicemente *“materiali post consumo”* capaci di essere reimpiegati in modo continuativo nel ciclo produttivo.

Una interessante definizione di economia circolare è fornita dal *team* di ricercatori della Fondazione Ellen MacArthur, secondo cui con questo termine si intende *“una economia pensata per potersi rigenerare da sola”* nella quale *“i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera”*.¹⁹⁰

Il modello circolare, dunque, si antepone a quello lineare nel quale *“le risorse vengono utilizzate seguendo un percorso unidirezionale in cui il ciclo del prodotto parte dalla materia, e una volta concluso, vede trasformarsi il prodotto in rifiuto, costringendo la catena economica a riprendere daccapo”*¹⁹¹.

¹⁹⁰ Ellen MacArthur Foundation, *“Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition”*, in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2012

¹⁹¹ Bovino C. *“Verso una economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 10, 2014

Nel modello circolare, invece, le risorse vengono indirizzate verso un processo che ne garantisce la massimizzazione dell'efficienza: sin dalla fase della creazione, ogni passaggio della catena industriale è ordinato affinché, tanto lo scarto quanto il prodotto a fine vita diventino, a loro volta, materia prima per un altro ciclo di produzione.

In altre parole, nell'era dell'economia circolare, il rifiuto viene sostituito da un catalogo di materie reimpiegabili un numero infinito di volte¹⁹².

Per quanto possa apparire avveniristico, questo sistema è entrato nell'ordinamento giuridico europeo e da qui a breve gli Stati membri saranno chiamati a recepirlo a prescindere dalla loro condizione di partenza.

La Comunicazione, infatti, non si limita ad indicare una serie di principi di *soft law*, ma traccia un solco ben preciso all'interno del quale dovranno strutturarsi gli ordinamenti degli Stati membri.

Partendo dal dato secondo cui già sei paesi dell'Unione europea sono riusciti a contenere al di sotto del 3% i rifiuti

¹⁹² Janez Potočnik, Commissario per l'ambiente, alla presentazione della Comunicazione *“Verso una economia circolare”*, ha dichiarato: *“Nel XXI secolo, caratterizzato da economie emergenti, milioni di consumatori appartenenti alla nuova classe media e mercati interconnessi, utilizziamo ancora sistemi economici lineari ereditati dal XIX secolo. Se vogliamo essere competitivi dobbiamo trarre il massimo dalle nostre risorse, reimmettendole nel ciclo produttivo invece di collocarle in discarica come rifiuti. Il passaggio a un'economia circolare, oltre ad essere possibile, è redditizio, ma non avverrà senza le politiche giuste. Per realizzare gli obiettivi proposti per il 2030 bisogna agire da subito per accelerare la transizione verso un'economia circolare e sfruttare le opportunità commerciali e occupazionali che offre”*, in ec.europa.eu

depositati in discarica o smaltiti presso gli impianti di incenerimento, la Commissione avvia un percorso di riscrittura delle leggi comunitarie in materia di rifiuti, ed in particolare della Dir. quadro 2008/98/CE, della Dir. sugli imballaggi 1994/62/CE, della Dir. sulle discariche 1999/31/CE, della Dir. sui veicoli fuori uso 2000/53/CE, della Dir. sugli accumulatori 2006/66/CE e della Dir. sui R.A.E.E. 2012/19/CE.

La *road map* prevede nuovi obiettivi di riduzione dei rifiuti che si spingono ben oltre quelli attualmente contemplati dalla normativa vigente. Secondo la Commissione, entro il 2025 gli Stati membri dovranno raggiungere il traguardo della riduzione del 30% rispetto ai valori attuali, dei rifiuti alimentari e di quelli del settore della fabbricazione ed inoltre dovranno introdurre il divieto di smaltire qualunque rifiuto riciclabile. Entro il 2030, invece, è previsto un aumento della quantità del prodotto riciclato o riutilizzato del 70% per quanto riguarda i rifiuti urbani e dell'80% per quanto riguarda quelli derivanti dagli imballaggi.

L'incessante perdita di materiali preziosi – afferma la Commissione – smaltiti in quantità abnormi nelle discariche o distrutti nei processi di termovalorizzazione, rappresenta un modello di crescita lineare basato sull'erroneo presupposto che le risorse naturali siano abbondanti, disponibili ed accessibili. Questo modello in appena tre secoli, a partire dalla rivoluzione industriale, ha esaurito le sue possibilità espansive ed oggi necessita di essere sostituito da un sistema circolare che garantisca un uso efficiente delle risorse.

La Fondazione Ellen MacArthur utilizza un paradigma suggestivo per tracciare il passaggio dal vecchio al nuovo

modello industriale: “*from the cradle to the grave*”, “*from the cradle to the cradle*”¹⁹³.

Il segnale che manda la Commissione europea è, dunque, quello di una inversione di rotta, che tutti gli Stati membri sono chiamati a realizzare, ciascuno per la sua parte.

Sebbene il nostro paese sia ancora lontano dagli obiettivi che da qui a breve costituiranno i nuovi traguardi della legislazione comunitaria in materia di rifiuti, è comunque doveroso riportare alcuni segnali che dimostrano una accresciuta sensibilità del Legislatore nazionale verso questi temi.

È il caso, ad esempio, dell’art. 13 comma IV della Legge 116/2014, di conversione del D.L. 91/2014 (Decreto Competitività), che garantisce l’applicazione delle procedure semplificate per tutte le attività inquadrare sotto l’accezione “*end of waste*” individuate dai regolamenti comunitari. Tra l’altro la norma espressamente dichiara l’intento di perseguire “*un uso più efficiente delle risorse e di un’economia circolare che promuova ambiente e occupazione*”.

Altri segnali sono quelli contenuti nel P.N.P.R. di cui si è fatto cenno all’inizio del paragrafo. Il documento contiene una serie di misure divise sulla base dei flussi principali di rifiuti; misure che però non avendo alcun valore cogente, restano opzioni che discrezionalmente le pubbliche amministrazioni locali potranno adottare o meno¹⁹⁴.

¹⁹³ Ellen MacArthur Foundation, “*Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*”, in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2012

¹⁹⁴ Tra le misure previste dal P.N.P.R., meritano menzione quelle relative ai rifiuti biodegradabili, dove viene fatto riferimento alla valorizzazione dei sottoprodotti dell’industria alimentare, oppure al

Se gli obiettivi stabiliti dalle nuove prescrizioni europee sembrano lontanissimi rispetto ai traguardi conseguiti dall'Italia, essi potrebbero apparire quasi irrealizzabili se calati nel contesto siciliano. Appare chiaro, dunque, che affinché si possano raggiungere nei tempi previsti, sarà necessario porre in essere un sistema articolato di prescrizioni che non si limiti ad incidere solo sul profilo legislativo, ma anche e soprattutto su quello più squisitamente amministrativo, attraverso una puntuale specificazione della strategia da porre in essere.

recupero e alla distribuzione con finalità sociale delle eccedenze alimentari della grande distribuzione presso le c.d. *“banche alimentari”*, od ancora alla promozione delle certificazione di qualità degli esercizi di ristorazione.

Altre misure degne di interesse sono rinvenibili nei flussi dei rifiuti cartacei. Qui il piano di prevenzione si sviluppa da un lato verso la promozione di campagne di dematerializzazione della posta fisica, delle bollette delle utenze e degli avvisi in genere, dall'altro indirizzando la scelta delle pubbliche amministrazioni verso il c.d. *“green procuremet”*, relativamente alla cancelleria e a tutte le apparecchiature utilizzate negli uffici pubblici.

Infine, in merito ai flussi degli imballaggi – settore in profonda crescita, che nel 2012 ha fatto registrare oltre 11 milioni di tonnellate di rifiuti immessi sul mercato – il P.N.P.R. menziona strumenti di promozione e sensibilizzazione per l'acquisto di prodotti alla spina e per le buone pratiche domestiche, quali ad esempio il consumo dell'acqua pubblica in luogo di quella confezionata, ed individua alcune soluzioni per la loro realizzazione, tra queste, la stipula di convenzioni tra gli enti locali e i soggetti preposti alla gestione del servizio idrico aventi ad oggetto l'installazione delle c.d. *“case dell'acqua”*.

2. Le azioni legislative. L'*ecotassa*, le *ecobanche* e gli incentivi al mercato dei prodotti riciclati

La regione Siciliana smaltisce una quantità di rifiuti in discarica pari all'83% di quelli complessivamente prodotti. Questo valore si mostra in tutta la sua drammaticità se paragonato a quello delle regioni d'Europa che sono riuscite ad abbattere la soglia del 3%. Sebbene esista un complesso normativo regionale allineato agli indici e alle prescrizioni delle direttive comunitarie, esso comunque fino ad oggi non è stato capace di produrre risultati significativi.

Di fronte ad una situazione che si mostra quanto mai impietosa, è necessario porre in essere una azione legislativa che costruisca un contesto economico vantaggioso per le operazioni di recupero e di riciclo e fortemente penalizzante per lo smaltimento. In altre parole, se fino ad oggi il contesto normativo, seppure favorevole, non è stato terreno fertile per la creazione di una filiera virtuosa del ciclo dei rifiuti, occorre spingere gli enti locali territoriali verso questo percorso rendendo estremamente gravoso il ricorso al sistema tradizionale di conferimento. Per raggiungere questo risultato occorre muoversi su un duplice binario: caricare di maggiori oneri l'interramento dei rifiuti e introdurre misure di sostegno sia alle attività di recupero che al mercato dei materiali riciclati.

Per penalizzare economicamente lo smaltimento e rendere l'operazione residuale, il Legislatore del 1995 istituì, con la Legge 549, la c.d. "*ecotassa*", ovvero un tributo speciale a carico di coloro che conferivano presso le discariche. L'*ecotassa* è uno strumento utilizzato raramente da parte delle regioni, ciononostante, l'esperienza sul campo ha dimostrato che, se applicato attraverso un meccanismo

progressivo ancorato alle percentuali di incremento e di riduzione del conferimento, è in grado di fornire ottimi risultati¹⁹⁵.

La Sicilia appartiene a quelle regioni che hanno adottato questo sistema impositivo. La L.r. 4/2003 prevede il pagamento di un tributo pari a 12,36 euro per tonnellata di rifiuti conferiti, con un incremento dell'1% per ogni punto percentuale di discostamento dagli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dalla legge.

Questo sistema non ha prodotto risultati significativi, sia perché il tributo è calcolato su un valore troppo basso rispetto al prezzo medio attualmente pagato per il conferimento in discarica¹⁹⁶, sia perché non produce alcuna effettiva premialità verso gli enti locali che raggiungono o addirittura superano gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti per legge. Se, infatti, è prevista una progressione in senso negativo, nulla viene determinato a favore dei comuni virtuosi che smaltiscono poco e differenziano molto.

Un esempio di eccellenza nell'utilizzo del tributo in parola è, invece, rappresentato dal modello predisposto dalla

¹⁹⁵ Ai sensi dei commi 24, 25 e 26, art. 3 della citata legge, “*al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, a decorrere dal 1 gennaio 1996 è istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi [...]. Presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili [...]. Soggetto passivo dell'imposta è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento*”.

¹⁹⁶ Nel momento in cui si scrive, il prezzo medio del conferimento dei rifiuti in discarica nella regione Siciliana oscilla tra cento e centoventi euro a tonnellata.

regione Marche, la quale attraverso la Legge regionale 15/1997 ha introdotto, accanto alle penalità legate allo scostamento dai valori percentuali di raccolta differenziata, anche un sistema premiale basato sul superamento di dette percentuali.

Ulteriore elemento di differenza rispetto al sistema siciliano è la modulazione dell'imposta in funzione del materiale conferito in discarica. Nella specie l'art. 2 fornisce un elenco di rifiuti e per ognuna di essi determina una tariffa che oscilla da cinque fino a venticinque euro a tonnellata¹⁹⁷.

I risultati ottenuti con questo sistema sono stati estremamente positivi: da una percentuale di raccolta differenziata poco superiore al 10% al 2001, la regione Marche al 2012 è passata ad un valore che sfiora il 60%¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Ai sensi dell'art. 2 della L.r. 15/1997 l'ammontare della ecotassa è determinato: “a) in euro 0,005 al chilogrammo per i rifiuti inerti, esclusi quelli derivanti da operazioni di costruzione e demolizione, smaltiti in discarica per rifiuti inerti; b) in euro 0,00517 al chilogrammo per i rifiuti speciali non pericolosi o speciali pericolosi del settore minerario, lapideo e metallurgico, smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi; c) in euro 0,010 al chilogrammo per i rifiuti inerti da costruzioni e demolizioni smaltiti in discarica per rifiuti inerti, in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi; d) in euro 0,010 al chilogrammo per i rifiuti speciali non pericolosi e per i rifiuti speciali pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi; e) in euro 0,022 al chilogrammo per i rifiuti speciali non pericolosi e per i rifiuti speciali pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti pericolosi; f) in euro 0,020 al chilogrammo per i rifiuti urbani e assimilati smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi; g) in euro 0,025 al chilogrammo per i rifiuti urbani pericolosi smaltiti in discarica per rifiuti non pericolosi o in discarica per rifiuti pericolosi”.

¹⁹⁸ Si veda tabella A.2.9, allegati alla Parte Terza.

Questi effetti assumono maggiore significato se si considera che il prezzo medio del conferimento in discarica per questa regione è più basso rispetto a quello praticato nelle discariche siciliane¹⁹⁹.

Affinché l'ecotassa possa produrre i risultati auspicati anche nella regione Siciliana, sarà necessario dimensionarla alle condizioni in cui versa il relativo ciclo dei rifiuti; pertanto dovrà essere portata almeno al valore di venticinque euro a tonnellata con una maggiorazione per particolari categorie di rifiuto, specie quelle pericolose.

Allo stesso modo di quanto avviene nelle Marche, dovrà essere articolato un meccanismo di penalità e premialità, rispettivamente per il mancato raggiungimento o per il superamento delle soglie di raccolta differenziata stabilite dalla legge, questa volta però calcolate con scostamenti più significativi rispetto a quelli previsti dalla L.r. 4/2003.

Parallelamente, la quota regionale delle entrate legate alla riscossione della ecotassa, dovrà essere sottoposta a vincolo di destinazione a favore di progetti che garantiscano l'implementazione delle strutture per il recupero e il riciclo da realizzarsi esclusivamente presso i comuni più virtuosi. In altre parole, i maggiori oneri sostenuti dagli enti locali che inquinano di più, vengono assegnati a quelli che inquinano di meno.

Un ulteriore strumento legislativo da affiancare a quello testé descritto dovrà, invece, incentivare il ritiro degli imballaggi attraverso misure premiali tanto per gli esercizi commerciali, quanto per i consumatori.

¹⁹⁹ Le discariche della Regione Marche hanno un prezzo medio di conferimento che varia da settanta a cento euro a tonnellata.

Sebbene il settore in parola a livello nazionale rappresenti una punta di eccellenza, in Sicilia ancora non è riuscito a produrre risultati significativi a causa del basso numero di strutture a servizio e dell'assenza di premialità sia per gli esercizi commerciali che effettuano il ritiro degli imballaggi, sia per gli utenti finali che li conferiscono.

Un modello mutuabile, che ad oggi ha mostrato discreti risultati è quello – inaugurato dalla Germania – delle “*ecobanche*” installate nelle pertinenze degli esercizi commerciali²⁰⁰.

Come detto in premessa, accanto ad un impianto normativo che penalizzi lo smaltimento in discarica e favorisca la raccolta differenziata, è necessario creare le condizioni per rendere competitivo il mercato dei prodotti riciclati. Ciò può avvenire sia attraverso sistemi di defiscalizzazione²⁰¹, che attraverso l'impegno delle

²⁰⁰ Sulla base del modello tedesco, il Legislatore regionale dovrà istituire l'obbligo a carico delle strutture commerciali superiori ad un determinato parametro (che potrà essere calibrato sul base del volume di affari o sulle dimensioni dei locali) di installare uno spazio adibito a deposito temporaneo degli imballaggi conferiti dagli utenti finali. Le imprese di distribuzione che effettuano il servizio gioveranno di una detrazione fiscale sulla tassa dei rifiuti e, a loro volta, applicheranno agli utenti finali uno sconto sul prezzo di vendita di un prodotto analogo a quello conferito.

La proposta *de qua*, tra l'altro, è stata di recente inserita a livello nazionale nel disegno di legge 2093/2014 “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla legge di stabilità 2014)*”, attualmente in discussione al Senato.

²⁰¹ “Noi saremo più competitivi se prima di altri comprendiamo l'esigenza del riuso e del riciclo con un vero piano industriale strategico che punti al passaggio da un'economia lineare ad una circolare, [...] non e' un'ipotesi allo studio del governo ma mi piacerebbe che su determinati prodotti riciclati l'Iva fosse

pubbliche amministrazioni locali a sostenere la *green public procurement*.

Sotto questo profilo assume un ruolo determinante l'obbligo dell'adozione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici di beni e servizi, introducendo il criterio di aggiudicazione sulla base di parametri di sostenibilità inderogabili, nonché la preferenza verso le imprese che dispongono di certificazione Emas, Ecolabel o Iso 14001²⁰².

agevolata al 4%" così il Ministro dell'Ambiente, Galletti, in un convegno sul tema del riciclo dei prodotti. Fonte: www.minambiente.it

²⁰² Relativamente agli strumenti per favorire il settore del recupero e del riciclo dei rifiuti, è doveroso segnalare il già citato disegno di legge 2093/2014, che introduce rilevanti novità in tema di “*appalti pubblici verdi*” e di aiuti al mercato dei prodotti riciclati. Relativamente al primo aspetto la disciplina prevede meccanismi premiali per gli operatori economici che partecipano ad appalti pubblici muniti di registrazione Emas e Ecolabel. Relativamente al secondo aspetto, il disegno di legge dispone un insieme di incentivi ai consumatori, alle aziende e agli enti locali per sostenere l'acquisto di prodotti realizzati con materia derivata dalle raccolte differenziate.

3. Le azioni amministrative. La riscrittura del nuovo piano regionale dei rifiuti urbani

Le azioni legislative, se non accompagnate da una programmazione puntuale sulla gestione integrata del ciclo dei rifiuti che parta da una riflessione sugli errori commessi, non sarà in grado di garantire il superamento delle attuali difficoltà.

Dalla descrizione degli ultimi trent'anni di amministrazione regionale riportata nella Parte Seconda del presente lavoro, emerge uno spaccato i cui punti essenziali sono riconducibili da un lato alla mancanza degli strumenti essenziali a creare le condizioni di partenza per lo sviluppo di un ciclo virtuoso, e dall'altro all'intreccio di interessi tra imprese di smaltimento e soggetti gestori degli ambiti – a prescindere dalla forma che hanno assunto nel corso delle numerose manovre legislative – finalizzato a garantire il mantenimento dello *status quo*.

Alla luce delle superiori motivazioni, il nuovo piano dei rifiuti della regione Siciliana, dovrà tenere in considerazione, tra gli elementi costitutivi e imprescindibili: *a)* la specifica indicazione della incompatibilità tra gestione della raccolta e gestione delle successive fasi di smaltimento e recupero; *b)* l'indicazione di procedure semplificate per la realizzazione e l'esercizio di impianti per il recupero e il riciclo in coerenza con quelle già previste dal Legislatore nazionale; *c)* il divieto di smaltimento – sia in discarica che attraverso termovalorizzazione – dei rifiuti recuperabili e riciclabili; *d)* l'applicazione della tariffa puntuale.

3.1. Incompatibilità tra gestione della raccolta e gestione delle fasi successive

Al fine di evitare il fenomeno monopolistico delle fasi di gestione, il piano deve contemplare il principio della separazione, in ogni ambito territoriale, tra soggetti preposti alle fasi di raccolta e recupero e soggetti chiamati al servizio di smaltimento. Il livello di separazione deve essere garantito attraverso il controllo pubblico su tutti i passaggi e i collegamenti societari.

La disposizione, oltre ad assicurare un maggiore livello di trasparenza nell'affidamento dei servizi in generale, è finalizzata a creare le condizioni favorevoli per la crescita di soggetti industriali – pubblici e privati – operanti nel settore del riutilizzo, del riciclo e della riprogettazione.

Queste figure potranno costituirsi in distretti strutturati all'interno degli ambiti territoriali con i quali potranno stipulare la costituzione di centri di raccolta e partecipare alla pianificazione territoriale.

Il piano deve, altresì, stabilire che la proprietà e la gestione degli impianti di smaltimento in discarica, previsti esclusivamente per il conferimento della frazione residua da trattamenti di recupero, debba essere prevalentemente pubblica e corredata da un programma delle volumetrie smaltite nel rispetto del dettato di cui all'art. 182 del D.Lgs. 152/2006 nonché di un calendario nel quale venga scandita una riduzione progressiva dei conferimenti.

3.2. Semplificazione delle procedure per gli impianti di recupero e riciclo

In ossequio al principio generale della gerarchia di trattamento di cui all'art. 179 del D.Lgs. 152/2006, il piano deve privilegiare procedure di autorizzazione semplificate ed accelerate per la realizzazione e l'esercizio degli

impianti di recupero e riciclo dei rifiuti, nonché per le strutture che svolgono attività di rigenerazione dei prodotti a fine vita, nel rispetto delle prescrizioni contenute all'art. 216 dello stesso decreto così come novellato dal D.L. 91/2014 (Decreto Competitività).

Al fine di incidere in maniera significativa sull'incremento della frazione recuperata, devono essere, altresì, sottoposti al regime semplificato anche gli impianti per la selezione dei rifiuti urbani indifferenziati dedicati alla massimizzazione del recupero di materia al fine del riciclaggio, con esclusione della produzione di combustibile solido secondario (C.S.S.); nonché gli impianti di compostaggio aerobico e anaerobico con capacità di trattamento non superiore a trentaseimila tonnellate annue.

Relativamente ai secondi, il piano dovrà privilegiare i digestori anaerobici che garantiscano l'immissione del biogas nella rete pubblica, sempreché sia previsto un processo di pretrattamento per l'adeguamento alle caratteristiche richieste dai gestori della rete.

Infine, con l'obiettivo di eludere una pratica diffusa, il piano deve prevedere che gli impianti avviati con le procedure semplificate non possano, in nessun caso, essere successivamente autorizzati a trattare materiali in ingresso diversi da quelli originariamente contemplati nel primo documento autorizzatorio.

3.3. Divieto di smaltimento dei rifiuti recuperabili e riciclabili

Come ampiamente descritto in precedenza, uno dei principali strumenti di contrasto dell'attuale sistema di gestione dei rifiuti è il disincentivo all'utilizzo delle discariche, tanto più se il materiale conferito possiede ancora proprietà tali da consentirgli il reimpiego.

Per tale motivo, il piano deve prevedere il divieto di smaltire in discarica i rifiuti riciclabili ed altresì, quelli urbani indifferenziati che non siano stati sottoposti a preliminari operazioni di pretrattamento finalizzate a ricavare ulteriori materiali atti al riuso, al riciclo o al recupero.

Allo stesso modo, ma con la finalità di ridurre l'impatto ambientale dei conferimenti, sarà vietato smaltire in discarica rifiuti contenenti sostanze putrescibili non sottoposte a stabilizzazione biologica.

3.4. Tariffa puntuale

Il coinvolgimento degli utenti finali nella gestione dei rifiuti costituisce un passaggio determinante verso l'obiettivo di una gestione virtuosa.

Accanto ai modelli di partecipazione alle scelte strategiche, il Legislatore nazionale ha introdotto la possibilità di fare ricorso ad uno strumento di pagamento delle spese sostenute per il servizio che tenga conto dell'effettivo carico di rifiuti che produce l'utente finale.

La tariffa puntuale, in questo senso, rappresenta uno elemento centrale del sistema, tanto più se si considera che la sua *ratio* è intimamente collegata al principio generale "*chi inquina paga*".

Sulla base di siffatte premesse, nella programmazione di un nuovo piano dei rifiuti è necessario inserire l'obbligo da parte dei comuni di istituire una tariffa commisurata all'effettivo conferimento delle frazioni differenziate da parte degli utenti²⁰³.

²⁰³ Relativamente alle modalità con le quali deve essere applicata la tariffa puntuale, sarebbe auspicabile che il Governo nazionale desse seguito alla prescrizione contenuta al comma 667 dell'art. 1 della Legge 147/2013 che ha introdotto l'obbligo a carico del Ministero

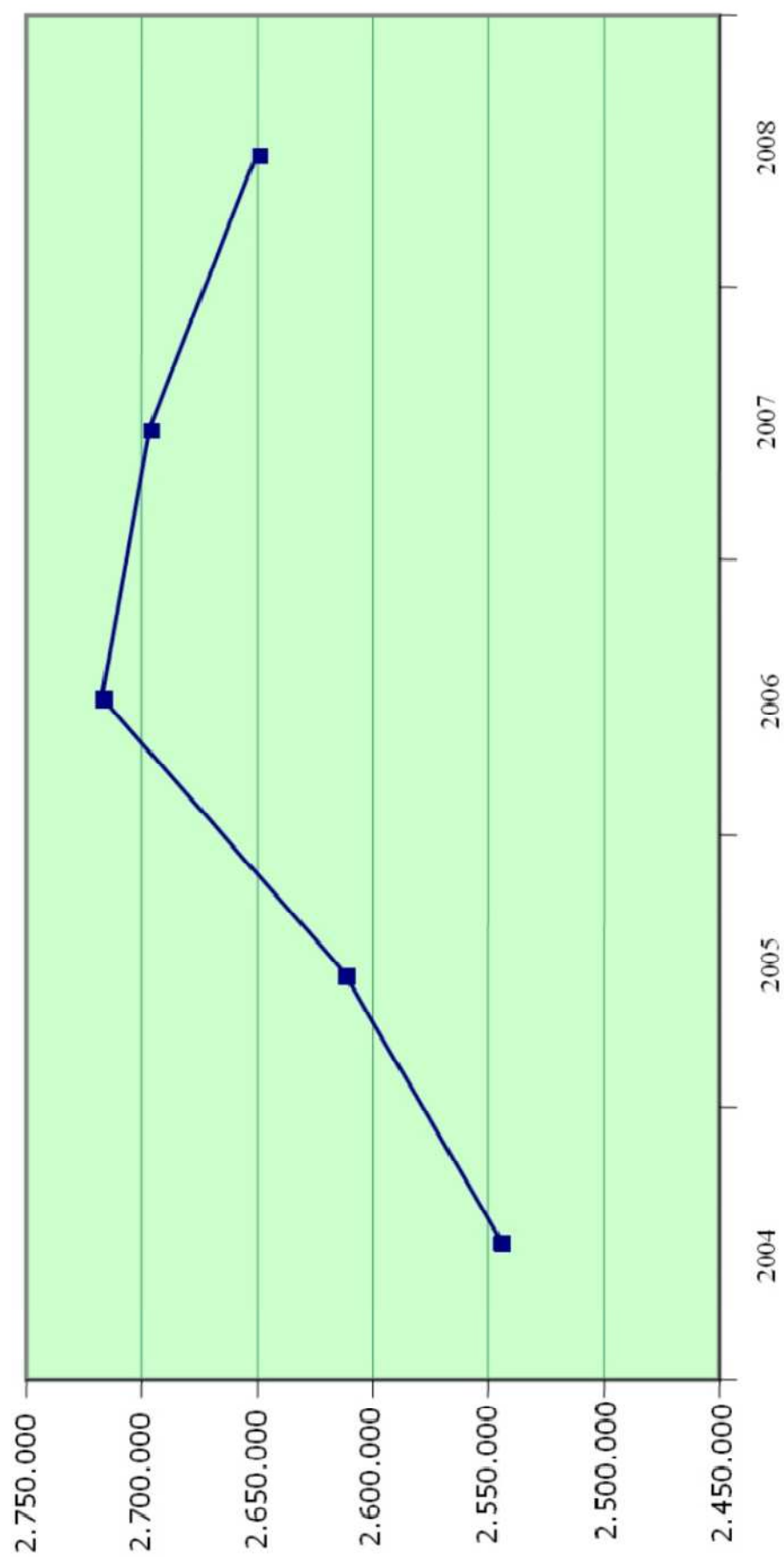
Parallelamente dovranno essere contemplate misure di sostegno per le c.d. “*buone pratiche*” – come ad esempio, il compostaggio domestico – per le quali il piano dovrà prevedere uno sconto in una misura non inferiore al 20% dell’importo totale della tariffa.

dell’ambiente – i cui termini sono scaduti il primo luglio 2014 – di emanare un regolamento contenente i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di “*sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico*” al fine di chiarire ed armonizzare la confusa materia dei meccanismi di tariffazione.

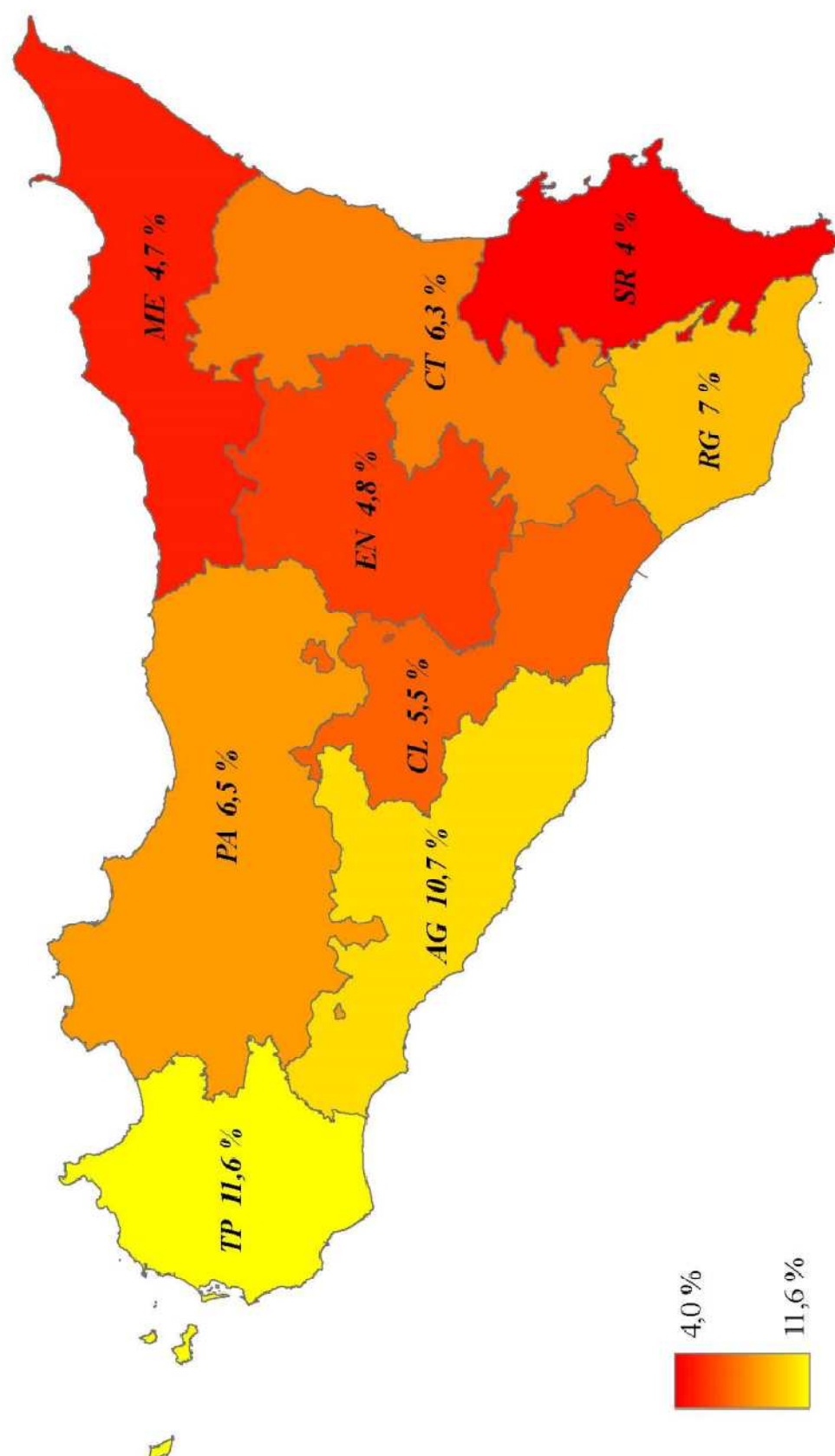
A.1.1. Quantità (in tonnellate) dei rifiuti prodotti nella regione Siciliana

Prov.	2004	2005	2006	2007	2008
AG	193.968	195.377	225.028	211.003	212.187
CL	123.209	128.067	132.648	127.547	126.060
CT	625.007	687.182	644.676	649.090	622.805
EN	72.817	74.131	73.472	74.712	71.780
ME	292.892	268.764	323.568	343.657	328.983
PA	663.898	714.287	737.208	709.907	707.392
RG	158.144	153.716	153.532	156.108	153.581
SR	203.485	168.211	206.445	207.270	210.283
TP	210.896	224.341	221.390	215.904	217.340
Totale Sicilia	2.544.316	2.614.078	2.717.967	2.695.198	2.650.411

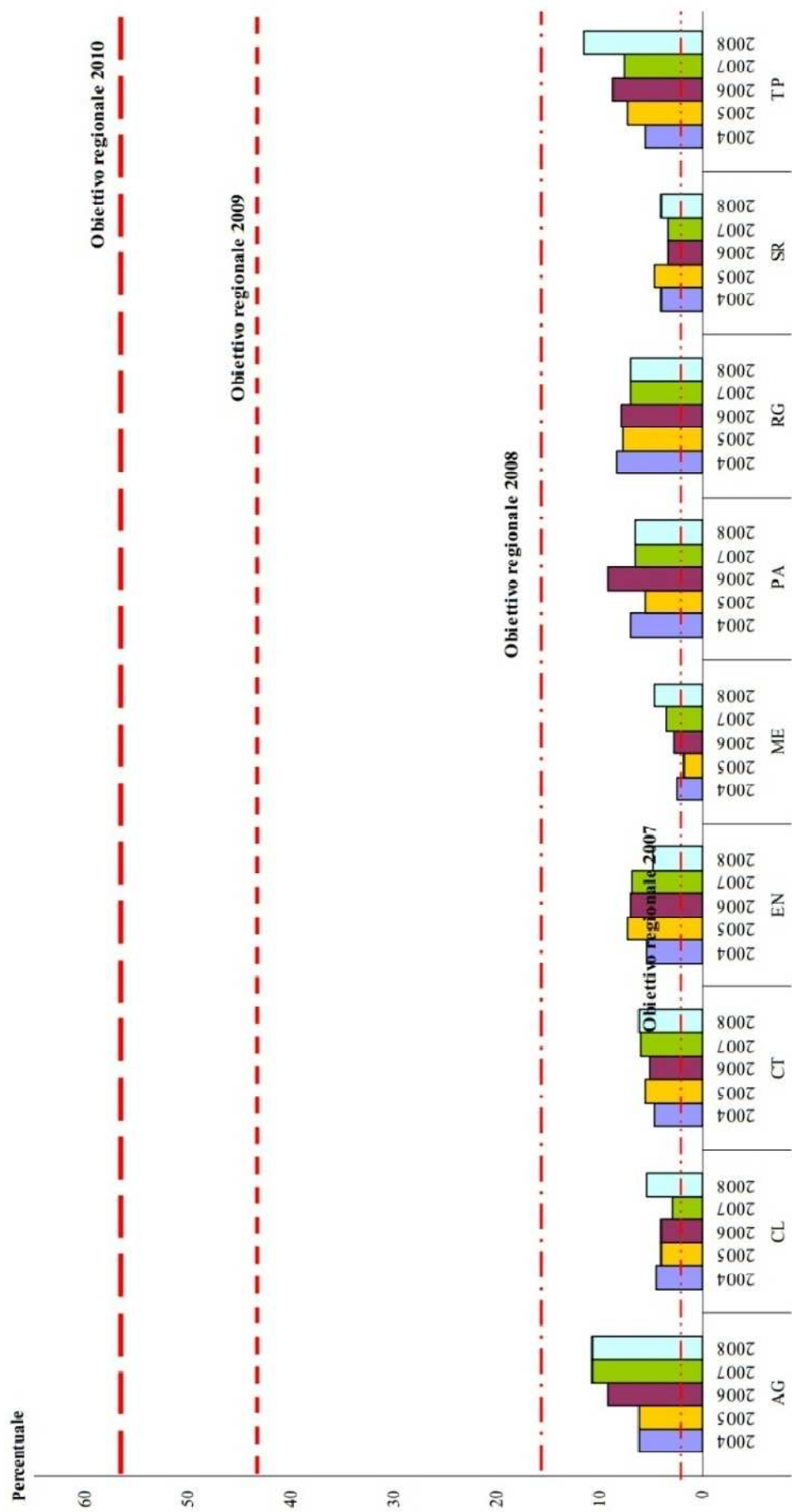
A.1.2. Andamento dei rifiuti prodotti nella regione Siciliana



A.1.3.3. Percentuale della raccolta differenziata per provincia



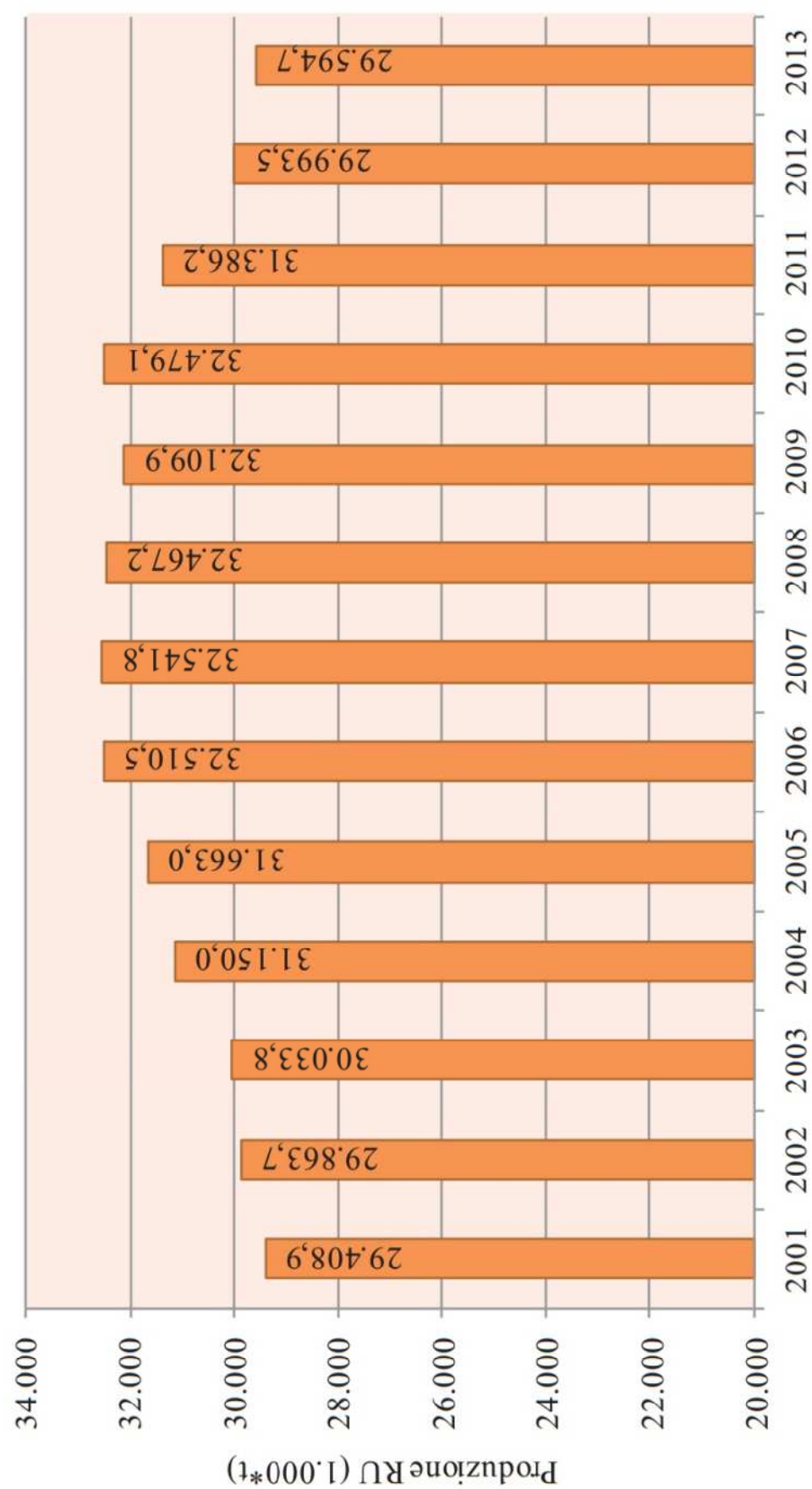
A.1.4. Percentuale della raccolta differenziata per Provincia e obiettivi regionali



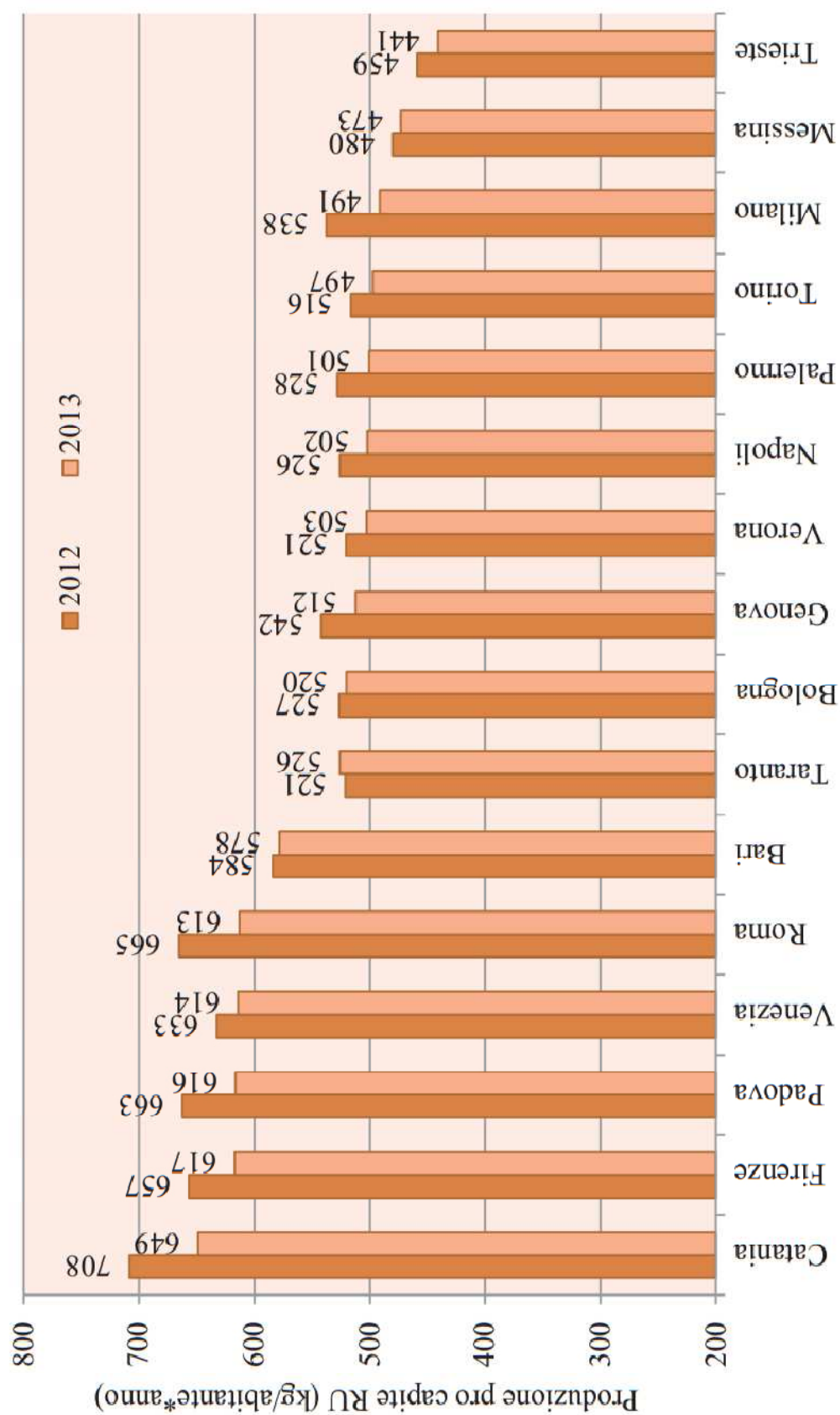
A.2.1. Quantità (in tonnellate) dei rifiuti prodotti in Italia

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
	(tonnellate)				
Piemonte	2.245.191	2.251.370	2.159.922	2.027.359	2.003.584
Valle d'Aosta	79.365	79.910	78.418	76.595	72.590
Lombardia	4.925.126	4.957.884	4.824.172	4.626.765	4.594.687
Trentino Alto Adige	515.134	508.787	521.503	505.325	495.427
Veneto	2.371.588	2.408.598	2.305.401	2.213.653	2.212.653
Friuli Venezia Giulia	591.685	610.287	575.467	550.749	546.119
Liguria	978.296	991.453	961.690	918.744	889.894
Emilia Romagna	2.914.819	2.999.959	2.918.957	2.800.597	2.780.295
Nord	14.621.204	14.808.248	14.345.531	13.719.787	13.595.249
Toscana	2.474.299	2.513.312	2.372.799	2.252.697	2.234.082
Umbria	531.743	540.958	507.006	488.092	469.773
Marche	846.950	838.196	822.237	801.053	764.139
Lazio	3.332.572	3.430.631	3.315.942	3.199.433	3.160.325
Centro	7.185.564	7.323.097	7.017.984	6.741.275	6.628.319
Abruzzo	688.712	681.021	661.820	626.639	600.016
Molise	136.367	132.153	132.754	126.513	124.075
Campania	2.719.170	2.786.097	2.639.586	2.554.383	2.545.445
Puglia	2.150.340	2.149.870	2.095.402	1.972.430	1.928.081
Basilicata	224.963	221.372	220.241	219.151	207.477
Calabria	944.435	941.825	898.196	852.435	832.908
Sicilia	2.601.798	2.610.304	2.579.754	2.426.019	2.391.124
Sardegna	837.356	825.126	794.953	754.896	741.972
Sud	10.303.142	10.347.766	10.022.705	9.532.467	9.371.097
Italia	32.109.910	32.479.112	31.386.220	29.993.528	29.594.665

A.2.2. Andamento dei rifiuti prodotti in Italia



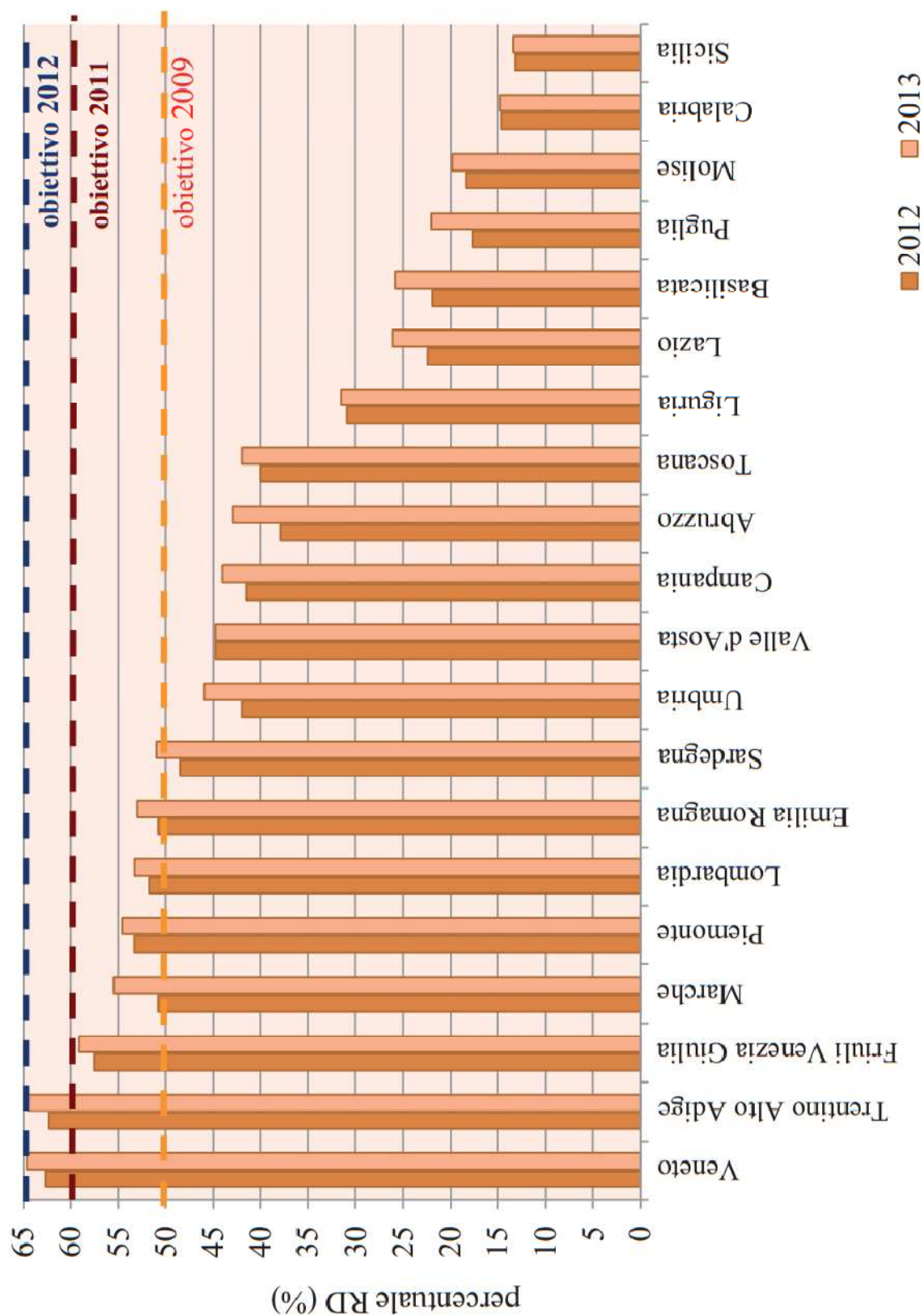
A.2.3. Andamento dei rifiuti prodotti dai comuni con più di 200 mila abitanti



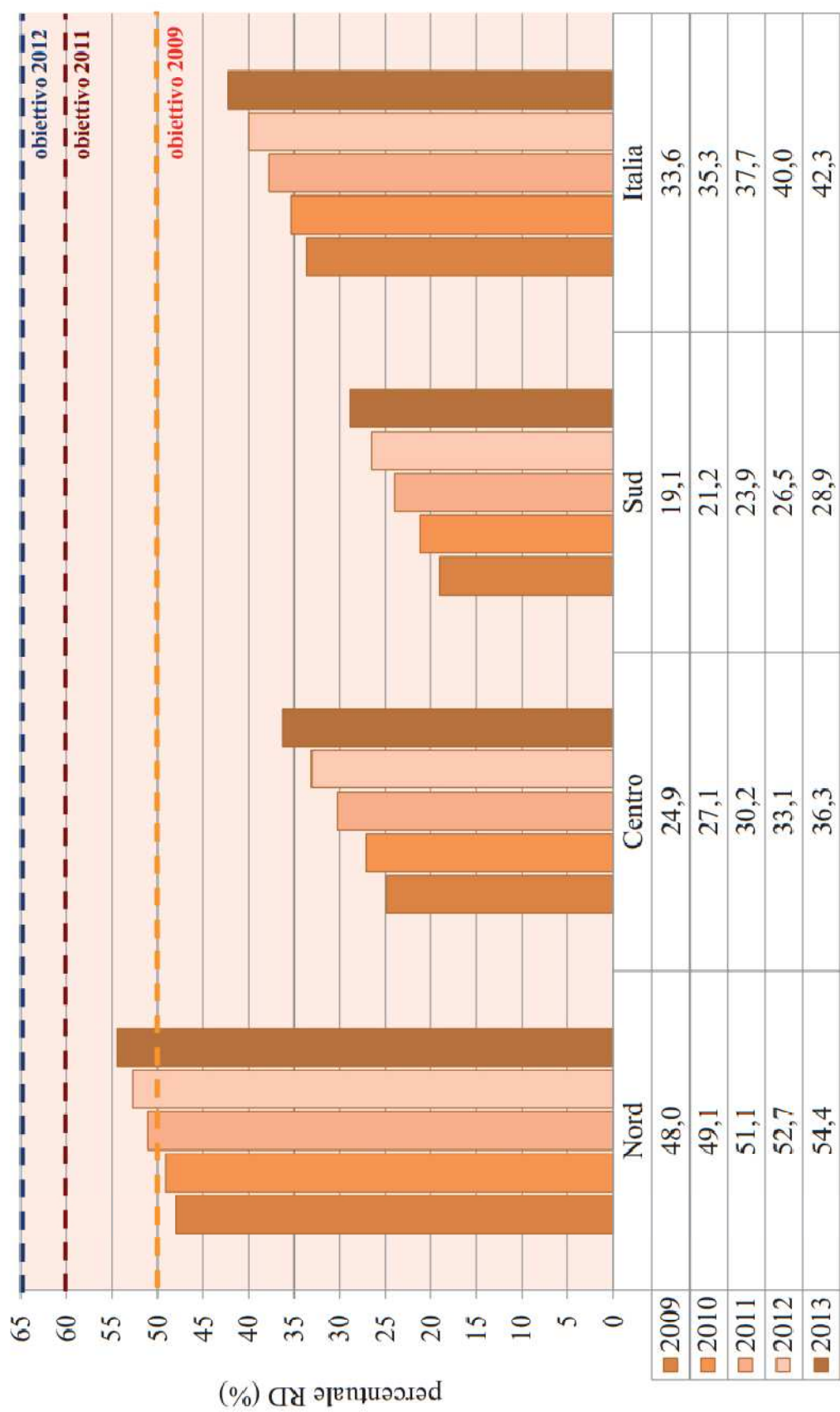
A.2.4. Percentuale della raccolta differenziata per regione

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
	(%)				
Piemonte	49,8	50,7	51,4	53,3	54,6
Valle d'Aosta	39,1	40,1	41,9	44,8	44,8
Lombardia	47,8	48,5	49,9	51,8	53,3
Trentino Alto Adige	57,8	57,9	60,5	62,3	64,6
Veneto	57,5	58,7	61,2	62,6	64,6
Friuli Venezia Giulia	49,9	49,3	53,1	57,5	59,1
Liguria	24,4	25,6	28,6	30,9	31,5
Emilia Romagna	45,6	47,7	50,1	50,8	53,0
Nord	48,0	49,1	51,1	52,7	54,4
Toscana	35,2	36,6	38,4	40,0	42,0
Umbria	30,4	31,9	36,8	42,0	45,9
Marche	29,7	39,2	43,9	50,8	55,5
Lazio	15,1	16,5	20,1	22,4	26,1
Centro	24,9	27,1	30,2	33,1	36,3
Abruzzo	24	28,1	33	37,9	42,9
Molise	10,3	12,8	16,3	18,4	19,9
Campania	29,3	32,7	37,8	41,5	44,0
Puglia	14	14,6	16,5	17,6	22,0
Basilicata	11,3	13,3	18	21,9	25,8
Calabria	12,4	12,4	12,6	14,6	14,7
Sicilia	7,3	9,4	11,2	13,2	13,4
Sardegna	42,5	44,9	47,1	48,5	51,0
Sud	19,1	21,2	23,9	26,5	28,9
Italia	33,6	35,3	37,7	40,0	42,3

A.2.5. Percentuale della raccolta differenziata per regione e obiettivi nazionali



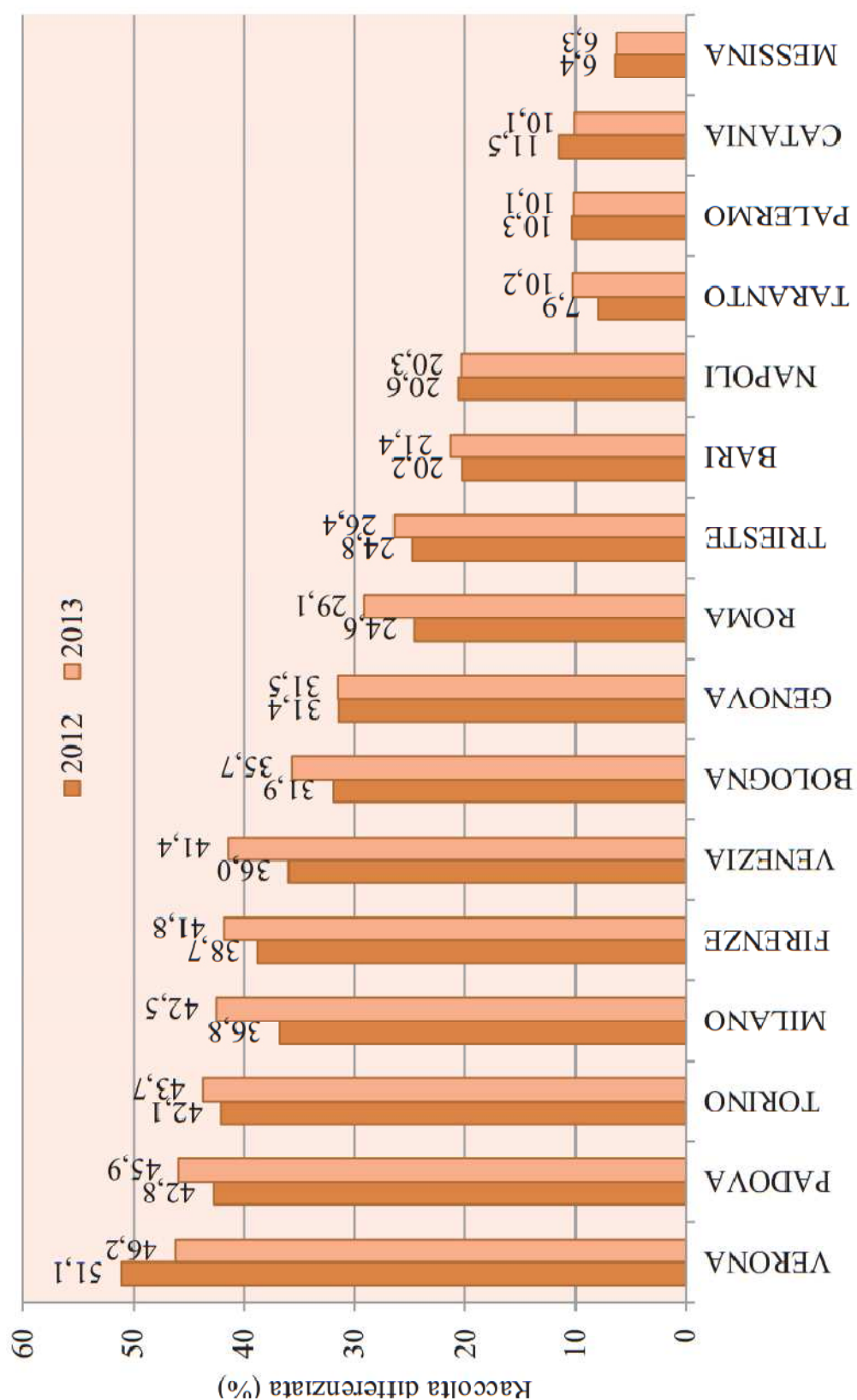
A.2.6. Percentuale della raccolta differenziata per area e obiettivi nazionali



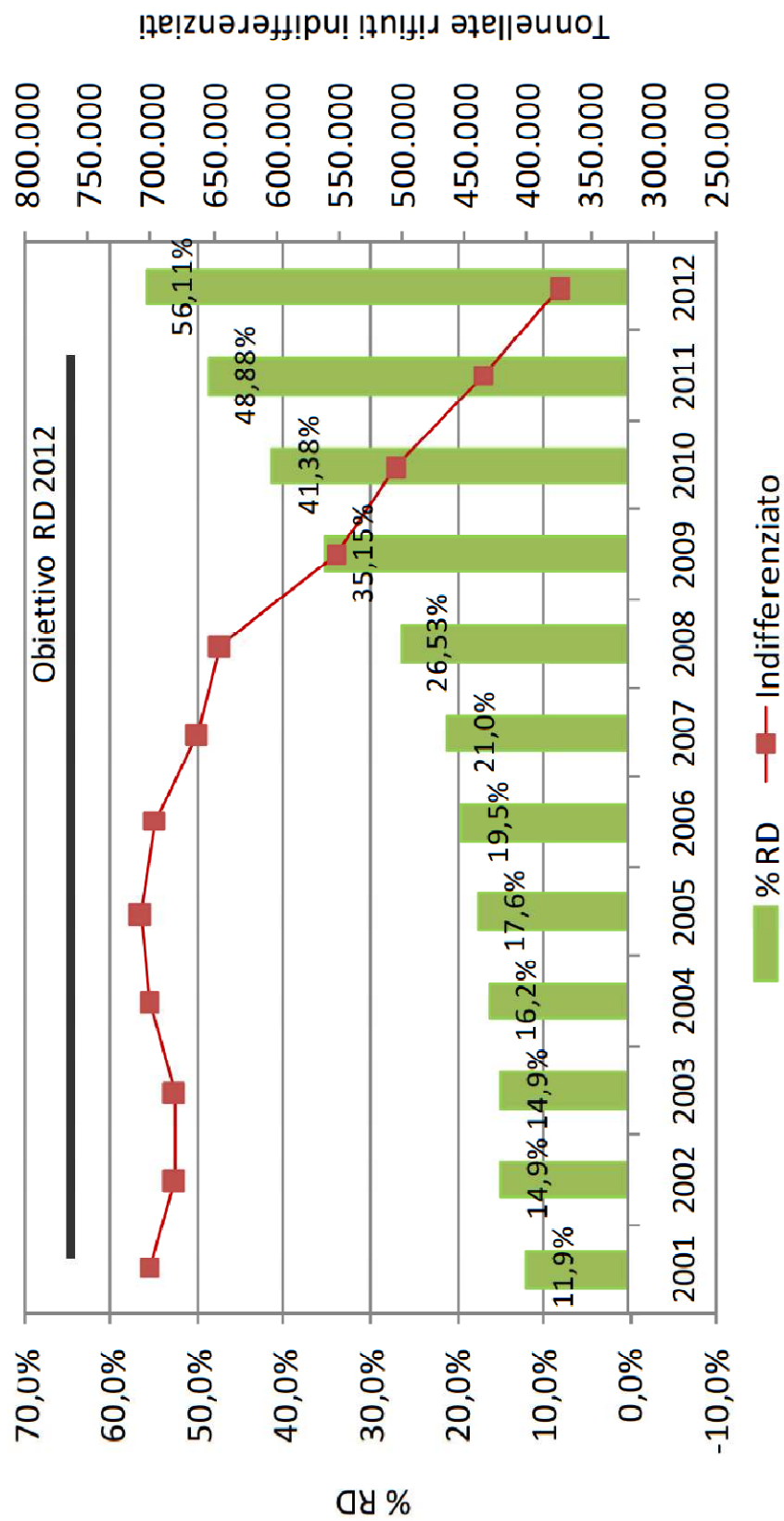
A.2.7. Percentuale della raccolta differenziata dei comuni con più di 200 mila abitanti

Comune	2009	2010	2011	2012	2013
	%				
Torino	41,7	42,6	43,1	42,1	43,7
Milano	34,2	33,8	34,7	36,8	42,5
Verona	39,4	47,6	51,2	51,1	46,2
Venezia	33	32,6	33,5	36,0	41,4
Padova	40,4	40,6	42,7	42,8	45,9
Trieste	19,7	18,1	20,7	24,8	26,4
Genova	23	26,2	29,2	31,4	31,5
Bologna	33,3	34,2	32,3	31,9	35,7
Firenze	36	37,7	39,2	38,7	41,8
Roma	20,2	21,1	24,2	24,6	29,1
Napoli	18,3	17,5	17,9	20,6	20,3
Bari	17,4	18,6	17,7	20,2	21,4
Taranto	7,1	8,1	8,5	7,9	10,2
Palermo	6,8	7,4	10,1	10,3	10,1
Messina	3,3	3,8	6,4	6,4	6,3
Catania	6,5	5,6	7,3	11,5	10,1

A.2.8. Andamento della raccolta differenziata dei comuni con più di 200 mila abitanti



A.2.9. Andamento della raccolta differenziata della regione Marche dopo l'ecotassa



Bibliografia

- AA. VV., *“Manuale Ambiente”*, Ipsoa, 2014
- AA. VV., *“Produttori di rifiuti e SISTRI. Tracciabilità, regole, procedure, prassi”*, Ipsoa, 2014
- AA. VV., *“Ecomafia 2014. Le storie e i numeri della criminalità ambientale”*, Edizioni Ambiente, 2014
- AA. VV., *“Rapporto 2012–2013. Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio”*, Il Mulino, 2013
- Alberico A., *“Il nuovo reato di combustione illecita di rifiuti”*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014
- Arecco F., Dall'O' G., *“Energia sostenibile e fonti rinnovabili”*, Ipsoa, 2014
- Autieri T., De Paolis M., Lumetti M. V., Rosi S., *“Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio”*, Maggioli, 2007
- Albamonte V.A., *“Il diritto all’ambiente salubre: tecniche di tutela”*, Giust. Civ., 1980
- Albertazzi B., *“La nuova gestione dei rifiuti dopo il D.Lgs. n. 205/10”*, Maggioli, 2010
- Amendola G., *“La procedura semplificata per il recupero di rifiuti”*, in www.indutrieambiente.it, 2012
- Amendola G., *“Il partito del sottoprodotto”*, in www.indutrieambiente.it, 2012
- Amendola G., *“Gestione dei rifiuti e normativa penale”*, Giuffrè, 2003
- Amendola G., *“Il trasporto dei rifiuti senza formulario è reato”*, in www.lexambiente.it, 2014
- Amendola G., *“Il DDL sui delitti ambientali oggi all’esame del Parlamento: spunti di riflessione”*, in www.lexambiente.it, 2014

Amendola G., *“Sottoprodotti: le prime sentenze e le prime elaborazioni della Dottrina”* in www.industrieambiente.it, 2012

Amore S., *“La tutela dell’ambiente tra diritto penale e diritto amministrativo”*, in Riv. Cor. For. St., 2004

Amorosino S., *“Il Governo dei sistemi territoriali”*, Cedam, 2008

Bajno R., *“La tutela dell’ambiente nel diritto penale”*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 1990

Balletti M. G., *“La nuova disciplina dei rifiuti, D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22. Attuazione delle direttive: n. 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e n. 94/62/Ce sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio”*, Giappichelli, 1998

Baldassarre A., *“Diritti sociali”*, in Enciclopedia Giuridica, vol. XI, Treccani, 2002

Balossi M. V., *“La miscelazione di rifiuti e i suoi limiti”*, in Ambiente & Sviluppo, nr. 5, 2009,

Bardusco M., *“La tutela Costituzionale dell’ambiente”*, in Sanità Pubblica, 1992

Basso L., *“Discarica abusiva e illecito smaltimento...”*, in www.reteambiente.it, 2012

Bauman Z., *“Vite di scarto”*, Laterza, 2005

Bernardi A., *“La tutela penale dell’ambiente in Italia: prospettive nazionali e comunitarie”*, in Annali Univ. Ferrara, nr. IV, 1997

Bernasconi C., *“Il difficile equilibrio tra legalità ed offensività nella tutela penale dell’ambiente”*, in Riv. trim. dir. pen. econ, 2003

Bernasconi, Guerra, *“Art. 260”*, in *“Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali”*, Cedam, 2007

Bernasconi C., *“Il reato ambientale. Tipicità offensività, anti giuridicità, colpevolezza”*, ETS, 2008

Bonelli F., *“Il risarcimento per danno ambientale dopo la legge 97/2013”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 5, 2014

Bovino C., *“Tracciabilità dei rifiuti: il SISTRI e la fase transitoria”*, Ipsoa 2011

Bovino C. *“Verso una economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 10, 2014

Busà M., Costantino P., *“La disciplina dei rifiuti”*, Maggioli, 2012

Busà M., Cimellaro A., *“Recupero dei rifiuti e procedure semplificate”*, Maggioli, 2014

Capaccioli E., Dal Piaz F., *“Ambiente (tutela dell’)”*, Novis Dig. It, 1980

Caravita B., *“Diritto dell’ambiente”*, Il Mulino, 2001

Caringella F., *“Manuale di Diritto Amministrativo”*, Giuffrè, 2012

Carissimi D., *“Sulla cessazione della qualifica di rifiuto”*, in *www.ambientelegale.it*, 2011

Carissimi D., *“Dal DM 126/2014 alleggerimenti per il SISTRI”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2014

Carissimi D., *“Produttori di rifiuti e SISTRI tracciabilità – regole – procedure – prassi”*, Wolters Kluwer, 2014

Castellani G., *“Responsabilità da reato delle aziende e ambiente”*, Ipsoa, 2014

Catania C., *“La collina della munnizza”*, Nicola Calabria, 2012

Catenacci M., Marconi G., *“Temi di diritto penale dell’economia e dell’ambiente”*, Giappichelli, 2009

Cavallo R., *“Dieci azioni per zero rifiuti. Una strategia operativa per comuni, aziende e cittadini”*, Edizioni Ambiente, 2013

Cecconi M., *“La gestione dei rifiuti. Principi e competenze alla luce del D.Lgs. 205/10”*, Exeo, 2011

Cianciullo A, Silvestrini G., *“La corsa della green economy. Come la rivoluzione verde sta cambiando il mondo”*, Edizioni Ambiente, 2010

Cocco G., *“La legislazione in tema di ambiente è a una svolta”*, in Riv. giuridica dell'ambiente, n. 3, 2002

Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, XVI Legislatura, *“Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Siciliana”*, in www.camera.it, 2010

Connett P., Ercolini R., Lo Sciuto P., *“Rifiuti Zero, una rivoluzione in corso”*, Dissensi, 2012

Consiglio S., Ragozini G., Zaccaria A. M., *“Soddisfazione del cittadino e politiche pubbliche...”*, Carocci, 2012

Conti R., *“La nozione di rifiuto nella Giurisprudenza della Corte di Giustizia”*, in www.giustizia.palermo.it, 2012

Corbetta G., Protopapa Q., *“La seconda occasione. Per dare nuova vita ai nostri rifiuti”*, Edizioni Ambiente, 2012

Corbo A., *“Commento alla legge di conversione n. 6/2014 del DL terra dei fuochi”*, www.cortedicassazione.it, 2014

De Leonardis F., *“I rifiuti, dallo smaltimento alla prevenzione”*, in Diritto dell’Ambiente, Giappichelli, 2011

Dell’Anno P., *“Manuale di diritto ambientale”*, Cedam, 2003

Dell’Anno P., *“Elementi di Diritto dell’Ambiente”*, Cedam, 2008

Dell’Anno P., *“Principi del Diritto ambientale europeo e nazionale”*, Giuffré, 2004

De Santoli L., Consoli A., *“Territorio Zero”*, Minimum fax, 2013

De Santoli L., *“Le comunità dell'energia”*, Quodlibet, 2011

Di Benedetto S. *“I profili penali connessi alla bonifica dei siti inquinati”* in Ambiente & Sviluppo nr. 5, 2000

Di Martino A., *“Il nuovo danno ambientale”*, in www.ambienteediritto.it, 2010

Dioguardi F., *“Ambiente e rifiuti. Tutela penalistica”*, Cendon, 2013

Ellen MacArthur Foundation, *“Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition”*, in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2012

Fracchia F., in A. Crosetti, Ferrara R., F. Fracchia, Olivetti Rason N., *“Diritto dell’Ambiente”*, Laterza, 2008,

Gallo M., *“I reati di pericolo”*, in *Il foro pen.*, 1969

Gasparrini C., Pavia R. A., Secchi R., *“Il territorio degli scarti e dei rifiuti”*, Re-cycle Italy, 2014

Garzia G., Marchetti E., Tusini G. L., *“Rifiuti e società contemporanea. Arte, storia e regole giuridiche”*, Aracne, 2012

Giampietro F., *“Il danno all'ambiente innanzi alla Corte Costituzionale”*, in *Foro it.*, 1988

Giampietro F., *“La responsabilità per danno all’ambiente nel TUA”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 12, 2007

Giampietro F., *“Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 12, 2013

Giampietro F., *“L’interpretazione autentica della nozione di rifiuto secondo la Corte di Giustizia: portate ed effetti”*, in www.lexitalia.it, 2012

Giannini M. S., *“Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971

Giannini M. S., *“Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici”* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973

Giardi D., *“SISTRI. La nuova tracciabilità dei rifiuti”*, Il Sole 24 Ore, 2011

Giuffrida R., *“Diritto Europeo dell’Ambiente”*, Giappichelli, 2012

Ispra, *“Rapporto rifiuti”*, 2009

Ispra, *“Rapporto rifiuti speciali”*, 2010

Maddalena P., *“L’ambiente: riflessioni introduttive per una tutela giuridica”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2007

Maglia S., Balossi M. V., *“Prime osservazioni al decreto Sistri (D.M. 17 dicembre 2009)”*, in *Ambiente & Sviluppo*, nr. 2, 2010

Mantovani F., *“Principi di diritto penale”*, Cedam, 2007

Marinello V., Parlapiano C., Rizzuto D., *“Libro bianco, rapporto: mafia, politica e rifiuti”*, Axon, 2010

Martino R., *“Compendio normativo per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati”*, Maggioli, 2011

Marzanati A., *“I principi ambientali tra diritto interno e diritto comunitario”* in *“Conservazione del paesaggio e dell’ambiente, governo del territorio e grandi infrastrutture. Realtà o utopia”* Wanda C. (a cura di), Editoriale scientifica, 2009

Morris J., *“The environmental and economic waste caused by incineration”*, in *www.zerowaste.com*, 2012

Muratori A., *“Al via la TARI, dopo la TARES, le due TIA e la TARSU...”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 2, 2014

Nania P., *“La gestione dei rifiuti in Sicilia”*, Arpa, 2011

Nespor S., De Cesaris, *“Codice dell’ambiente”*, Giuffrè, 2011

Novarese F., *“La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti”*, in *Riv. giur. amb.*, nr.3, 2003

Onori E., Bracchetti B., *“Responsabile tecnico della gestione rifiuti. Manuale per la formazione del responsabile tecnico della gestione dei rifiuti”*, Egaf, 2013

Paone, *“I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa”* in *Ambiente & Sviluppo* nr. 3, 2011

Pasqualini Salsa C., *“Il diritto dell’Ambiente”*, Il Sole 24 Ore, 1988

Pauli G., *“Blue economy. Nuovo rapporto al Club di Roma. 10 anni, 100 innovazioni, 100 milioni di posti di lavoro”*, Edizioni Ambiente, 2010

Piergallini C., *“Danno da prodotto e responsabilità penale”*, Giuffrè, 2004

Pierobon A., *“Il «regalo di Natale» del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 5 – disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”*, in www.lexambiente.it, 2010

Pinna L., *“Autoritratto dell'immondizia, come la civiltà è stata condizionata dai rifiuti”*, Bollati Boringhieri, 2011

Prati L., *“La nuova definizione di sottoprodotto il trattamento secondo la “normale pratica industriale” in www.lexambiente.com, 2011*

Quaranta A., *“Il nuovo diritto penale ambientale: quali delitti e castighi?”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 4, 2014

Quaranta A., *“Disastro ambientale: Giurisprudenza creativa per le assenze del legislatore?”*, in www.quotidianogiuridico.it , 2013

Ramacci L., *“Rifiuti: la gestione e le sanzioni”*, Celt, 2014

Ramacci L., *“Delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti”*, in *Riv. Pen.* nr. 2, 2006

Ramacci L., *“Diritto penale dell'ambiente”*, Cedam, 2009

Ranci P., *“Economia dell'energia”*, Il Mulino, 2011

Regione Siciliana, *“Relazione sulla situazione economica della regione Siciliana”*, Sistema statistico nazionale, 2013

Rifkin J., *“La terza rivoluzione industriale”*, Mondadori, 2011

Ruga Riva C., *“Il decreto terra dei fuochi: un commento a caldo”*, in www.lexambiente.it, 2014

Rossi G., *“Diritto dell'Ambiente”*, Giappichelli, 2011

Rugiero S., Salvati L., *“Territori virtuosi. Temi per una geografia economica e sociale dei rifiuti in Italia”*, Bonanno, 2012

Sabbatini C., *“Il ruolo del sindaco nella gestione dei rifiuti”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 5, 2014

Sandulli M. A., *“Codice dei beni culturali e del paesaggio”*, Giuffrè, 2006

Santoloci M., *“La Cassazione conferma la responsabilità a catena”*, in *www.dirittoambiente.net*, 2012

Santoloci M., *“Dietro l'introduzione dei nuovi delitti ambientali...”*, in *www.dirittoambiente.net*, 2014

Scarcella A., *“Campania sì, Campania no, la terra dei fuochi... Dal decreto alla conversione in legge”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 4, 2014

Togni P. (a cura di), *“Spunti critici in tema di diritto e gestione dell'ambiente”*, Il Sole 24 Ore, 2014

Urbano G., *“Commentario al Codice dell'Ambiente”* Greco R. (a cura di), Nel diritto, 2009

Vagliasindi G.M., *“La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario”*, in *Riv. tri. dir. pen. econ.*, 2005

Varani N., Primi A., *“Politiche per l'ambiente”*, Libreria Universitaria, 2012

Vattani V., *“L'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. I presupposti di assoggettabilità dei rifiuti alle imposte comunali”* in *www.dirittoambiente.it*, 2007

Vergine A. L., *“I nuovi delitti ambientali: a proposito del DDL 1345/2014”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2014

Vergine A. L., *“Il delitto di combustione illecita di rifiuti ex art. 256bis TUA”* in *www.giuristiambientali.it*, 2014

Vergine A. L., *“Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 1, 2009

Vergine A. L., *“Il c.d. disastro ambientale. L’involuzione interpretativa dell’art. 434 C.p.”*, in *Ambiente & Sviluppo* nr. 6, 2013

Vergine A. L., *“Il reato di omessa bonifica: due decisioni interrompono un prolungato silenzio”*, *Ambiente & Sviluppo*, nr. 11, 2009

Zorzoli G. B., *“I due volti del mercato energetico”*, *Egl*, 2011

Sentenze

Consiglio di Giustizia Amministrativa, 4/2014
Consiglio di Stato, Sez. IV, 5294/2001
Consiglio di Stato, Sez. V, 1612/2009
Consiglio di Stato, Sez. IV, 4005/2009
Consiglio di Stato, Sez. V, 4472/2009
Consiglio di Stato, Sez. IV, 1023/2014
Corte Costituzionale, 88/1979
Corte Costituzionale, 210/1987
Corte Costituzionale, 641/1987
Corte Costituzionale, 196/1998
Corte Costituzionale, 536/2002
Corte Costituzionale, 32/2006
Corte Costituzionale, 247/2006
Corte Costituzionale, 380/2007
Corte Costituzionale, 10/2009
Corte Costituzionale, 62/2010
Corte dei Conti, 1/2005/G
Corte dei Conti, 32/2008/CONTR
Corte di Cassazione, 5172/1979
Corte di Cassazione, 1872/1991
Corte di Cassazione, 8637/1996
Corte di Cassazione, 1235/1998
Corte di Cassazione, 1767/2000
Corte di Cassazione, 4957/2000
Corte di Cassazione, 27187/2002
Corte di Cassazione, 7746/2003
Corte di Cassazione, 25992/2004
Corte di Cassazione, 30373/2004
Corte di Cassazione, 1317/2005
Corte di Cassazione, 4503/2006
Corte di Cassazione, 45598/2005
Corte di Cassazione, 9794/2006

Corte di Cassazione, 41310/2006
Corte di Cassazione, 15560/2007
Corte di Cassazione, 18457/2007
Corte di Cassazione, 21677/2007
Corte di Cassazione, 26479/2007
Corte di Cassazione, 44279/2007
Corte di Cassazione, 203/2008
Corte di Cassazione, 5808/2008
Corte di Cassazione, 30847/2008
Corte di Cassazione, 37559/2008
Corte di Cassazione, 36063/2009
Corte di Cassazione, 36836/2009
Corte di Cassazione, SS. UU., 4472/2009
Corte di Cassazione, 46705/2009
Corte di Cassazione, 49911/2009
Corte di Cassazione, 15375/2010
Corte di Cassazione, 33916/2010
Corte di Cassazione, 29619/2010
Corte di Cassazione, 35774/2010
Corte di Cassazione, 23971/2011
Corte di Cassazione, 45974/2011
Corte di Cassazione, 46189/2011
Corte di Cassazione, 13363/2012
Corte di Cassazione, 29460/2012
Corte di Cassazione, 36021/2012
Corte di Cassazione, 15641/2013
Corte di Cassazione, 19962/2013
Corte di Cassazione, 28159/2013
Corte di Cassazione, 37099/2013
Corte di Cassazione, 37544/2013
Corte di Cassazione, 40596/2013
Corte di Cassazione, 42343/2013
Corte di Cassazione, 46712/2013
Corte di Cassazione, 47501/2013

Corte di Cassazione, 3692/2014
Corte di Cassazione, 3718/2014
Corte di Cassazione, 5470/2014
Corte di Cassazione, 5757/2014
Corte di Cassazione, 6107/2014
Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 89/2008
Tar Veneto, Sez. III, 40/2009
Tar Trentino Alto Adige, Sez. unica, 382/2013
Tar Lombardia, Sez. I, 571/2014

