TUTELA AMBIENTALE

rivista trimestrale di diritto ambientale e tecniche di prevenzione

Direttore responsabile: Enrico Napoletano

Tutela Ambientale - Rivista trimestrale di diritto ambientale e tecniche di prevenzione | Iscrizione n. 60/2024 del 18/04/2024 presso il Tribunale di Roma nella Sezione per la stampa e l'informazione ex articolo 5 della Legge 8/02/1948 n. 47



Anno 01 • Fascicolo n. 01/2024

ISSN

Autorizzazione	Rivista scientifica iscritta il 18/04/2024 al n. 60 del Registro della Stampa presso la Sezione per la stampa e l'informazione del Tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 5 della Legge 8 febbraio 1948, n. 47
ISSN	
Editore	Lexium s.r.l.
Direttore responsabile	Enrico Napoletano, giornalista pubblicista iscritto nell'elenco speciale annesso all'Albo dei giornalisti del Lazio con decorrenza 25/01/2024 per assumere la qualifica di Direttore responsabile della pubblicazione
Vicedirettore	Simone Spinelli
Comitato di direzione	Enrico Napoletano, Simone Spinelli, Paola Cacace
Comitato scientifico	Matteo Pedaso, Gianclaudio Fischetti, Renato Baciocchi, Giulia Costa, Jason Verginelli, Giulia Roscio, Simone Spinelli, Demetrio Villani, Roberta Agnoletto, Roberto Giliberti, Marina Cocchiarale, Giuseppe Lorusso, Antonio Castro, Modestino Romano, Francesco Camplani, Massimo Frisetti, Alfredo Frateschi, Giuseppe Vallefuoco, Valdimiro Bonamin, Giuseppe Filauro, Eros Bacci, Luca Della Ragione, Federico Peres, Andrea Ketoff.
Sede	00195 Roma, Viale Giuseppe Mazzini n. 73, scala D

Mission & Vision	"Tutela Ambientale – rivista trimestrale di diritto ambientale e tecniche di prevenzione" è una rivista trimestrale a carattere scientifico, accessibile gratuitamente in modalità elettronica e a pagamento in formato cartaceo, e si rivolge a tutti gli operatori del settore ambientale: Accademici, Avvocati, Magistrati, Ingegneri, Chimici, Biologi ecc. La rivista è stata iscritta il 18/04/2024 al n. 60 del Registro della Stampa presso la Sezione per la stampa e l'informazione del Tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 5 della Legge 8 febbraio 1948, n. 47 e assume la carica di Direttore responsabile della pubblicazione Enrico Napoletano, Giornalista pubblicista iscritto nell'elenco speciale annesso all'Albo dei giornalisti del Lazio con decorrenza 25/01/2024. La rivista ambisce a stimolare una rinnovata e differente discussione nella comunità scientifica sui principali temi ambientali, fornendo un contributo necessario a riavvicinare la norma alla tecnica attraverso un necessario sforzo interpretativo diretto a riattribuire sufficiente determinatezza a norme, sì generali e astratte, ma eccessivamente vaghe e indeterminate con l'incessante evoluzione scientifica e con il progresso tecnologico, necessario per rimanere attuale in un'epoca che sta vivendo il più grande cambiamento della storia: l'approdo in un'intelligenza artificiale i cui effetti restano, ancora, tutti da valutare con doverosa perizia. La Rivista ospiterà articoli, saggi e note a sentenza, anche di diritto straniero e comparato. I contributi verranno sottoposti alla redazione all'indirizzo redazione.rtda@gmail.com e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.
Peer review	L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (*double blind peer review*) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia ambientale.
Citazione	**COGNOME N.**, *Titolo del contributo*, in *Tutela Amb. Riv. trim. dir. amb. e mis. prev.*, 01/2024, p. 5 ss.

SOMMARIO

L'Editoriale

Sez. 1 L'approfondimento

L'impatto della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente
di **ENRICO NAPOLETANO** • pag. **1**
La giurisprudenza amministrativa sulla discrezionalità tecnica nei ricorsi in materia di tutela dell'ambiente
di **FEDERICO PERES** • pag. **18**
La disciplina sui rifiuti al cospetto dei rinnovati mestieri di "ferrivecchi" o "robivecchi": quali obblighi e responsabilità?
di **DEMETRIO VILLANI** • pag. **23**
Integrazione strategica fra i criteri ESG e il D.Lgs. 231/2001 per un'impresa più sostenibile
di **FEDERICA SAVERIA SOFIA** • pag. **39**
Indoor Air Quality: un primo approccio alla regolamentazione europea e italiana
di **CAMILLA DELLA GIUSTINA** • pag. **50**

Sez. 2 Interpelli ambientali

Autorizzazioni ambientali • pag. **61**

Bonifiche • pag. **61**

Economia circolare • pag. **66**

Qualità dell'aria • pag. **73**

Tutela delle acque • pag. **74**

Sez. 3 Giurisprudenza rilevante

Corte Costituzionale • pag. **77**

Cassazione penale • pag. **77**

Tribunale di merito • pag.

Consiglio di Stato • pag. **84**

Tribunale Amministrativo Regionale • pag. **90**

L'EDITORIALE

di Paola Cacace



Guardiani del futuro: Avvocati e Ambiente.

Quanti Avvocati ci vogliono per scrivere una rivista allo scopo di orientare i lettori nel complicato mondo della tutela ambientale? Questa è la domanda che mi è passata per la mente quando sono stata invitata dal Professor Enrico Napoletano a partecipare a questa nuova avventura: "Tutela Ambientale", un *mix* tra guida pratica e riflessione, destinata ad Aziende, esperti e curiosi, in un panorama in cui informazione e chiarezza sono spesso ancora troppo nebulose.

Anche l'attenzione mediatica, spesso termometro della coscienza collettiva, è arrivata tardi a occuparsi della tutela ambientale. Non a caso, i primi eventi che hanno fatto scalpore si sono avuti negli anni '50 con il disastro di Minamata in Giappone, dovuto alla contaminazione dell'acqua con il mercurio da parte di un'azienda; negli anni '70, con il caso del Love Canal negli Stati Uniti, dove furono scoperti rifiuti tossici sotterrati sotto un'area residenziale. In Italia, nonostante i casi ogni tanto apparsi sulle pagine dei giornali, l'attenzione è cresciuta solo negli anni '90 del secolo scorso, con il caso della Valle del Sacco, gravemente inquinata nei decenni precedenti da rifiuti tossici e sostanze chimiche provenienti da industrie locali.

Qui il dibattito si accende. La poca informazione è colpevole? Si dice, tra i non addetti ai lavori come la sottoscritta, che la legge non accetta ignoranza. In realtà le normative devono essere chiare e precise per evitare ambiguità. In questioni che riguardano il bene comune, come l'ambiente, che spesso fa il paio con la salute pubblica e la tutela dei lavoratori, più che essere comprensibile nel 'cosa punire', dovrebbe esserlo nel 'come prevenire'. Perché, come cita un proverbio navajo: "Non ereditiamo la terra dai nostri antenati, ma la prendiamo in prestito dai nostri figli".

La formazione, o informazione, resta la chiave. Senza dubbio, la recente Direttiva 2024/1203 rappresenta un passo in avanti, visto che parla di formazione obbligatoria per i soggetti coinvolti ed è un segnale positivo. Tuttavia, la stessa direttiva, nel riconoscere nuovi reati ambientali e allungare i termini di prescrizione, sembra più orientata alla repressione che alla prevenzione di "possibili reati", a volte causati dalla confusione di imprenditori impelagati in un labirinto di norme e sanzioni, privi di un chiaro e semplice: "Questo non si fa".

Secondo l'ISPRA, nel 2022 in Italia sono stati registrati oltre 4.000 reati ambientali, un dato che dovrebbe farci riflettere sulla necessità di un'informazione più efficace e di una legislazione più chiara.

In più occasioni Napoletano mi ha confermato che il miglior processo è quello che non si celebra mai, perché i rischi vengono gestiti a monte. Torniamo quindi alla rivista, nata per fare in modo che le leggi non restino solo su carta, ma siano comprese sempre meglio, grazie ai contributi dei tanti professionisti del settore che hanno dismesso le toghe per una volta per impugnare la penna come una sorta di fioretto. Consapevoli che il mondo è un posto per cui vale la pena combattere, come scriveva Hemingway, e che il ruolo dell'avvocato, oggi sempre più consulente delle aziende che risolutore di problemi già accaduti, resta al centro di un cambiamento possibile. Perché la responsabilità ambientale, oggi, per tutti e in primis per le aziende, non è un lusso e non è moda, ma una necessità.

L'APPROFONDIMENTO

Sezione 1

L'impatto della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente • *di* **ENRICO NAPOLETANO** • pag. **1**
La giurisprudenza amministrativa sulla discrezionalità tecnica nei ricorsi in materia di tutela dell'ambiente • *di* **FEDERICO PERES** • pag. **18**
La disciplina sui rifiuti al cospetto dei rinnovati mestieri di "ferrivecchi" o "robivecchi": quali obblighi e responsabilità? • *di* **DEMETRIO VILLANI** • pag. **23**
Integrazione strategica fra i criteri ESG e il D.Lgs. 231/2001 per un'impresa più sostenibile • *di* **FEDERICA SAVERIA SOFIA** • pag. **39**
Indoor Air Quality: un primo approccio alla regolamentazione europea e italiana • *di* **CAMILLA DELLA GIUSTINA** • pag. **50**



L'impatto della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente

di ENRICO NAPOLETANO

Sommario. – 1. Premessa. – **2.** I principi guida alla base delle innovazioni richieste dalla Direttiva. – **2.1.** L'Ambiente in senso ampio quale bene giuridico meritevole di tutela. – **2.2.** Il necessario recupero della certezza del diritto nella definizione delle norme penali. – **2.3.** L'implementazione degli strumenti di efficacia dell'azione penale. – **3.** Il volto del nuovo diritto penale ambientale tratteggiato dalla Direttiva. – **4.** Il sistema di tutela ambientale approntato dalla vigente normativa italiana. – **5.** Prospettive de *jure condendo*.

Abstract. – *La Direttiva (UE) 2024/1203 porta con sé l'ambizione di migliorare i sistemi normativi degli Stati membri a protezione dell'ambiente dalle sempre crescenti forme di aggressione a specie animali, ecosistemi e paesaggi in nome del rinomato principio della prevenzione che, tuttavia, nei fatti, costituisce il grande assente della direttiva. Infatti, la direttiva altro non fa per un verso di criminalizzare le nuove forme di aggressione all'ambiente con una elencazione tassativa delle condotte che possiederebbero un disvalore penale meritevole della sanzione più grave: la detenzione, l'interdizione e la confisca; per altro verso, invece, impone agli Stati membri di inasprire la risposta sanzionatoria penale con pene più severe, imponendone finanche il mutamento della natura giuridica, nuovi termini di prescrizione e un nuovo quadro edittale minimo e massimo. La domanda allora è la seguente: davvero la tutela penale dell'ambiente passa attraverso l'inasprimento della risposta punitiva anziché attraverso l'implementazione degli strumenti di prevenzione dei rischi ambientali?*

Key-words. – Direttiva; tutela penale ambientale; delitti ambientali; prevenzione; formazione.

1. *Premessa.*

Il 21 maggio 2026 è la dead-line che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno posto gli Stati membri per adeguare il proprio sistema penale di tutela dell'ambiente alle novità che la Direttiva 2024/1203 pone.

A dispetto di quanto si possa immaginare, il tempo concesso agli Stati membri non è molto se lo si rapporta alla portata degli interventi di adeguamento che la Direttiva richiede.

Guardando alla normativa nostrana, la domanda da porsi è dunque una: il recepimento della Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, necessiterà di un intervento di mero adeguamento della frammentaria disciplina penalistica vigente oppure avrà bisogno di una ridefinizione sostanziale dell'intera architettura legislativa posta a tutela dell'ambiente?

Ebbene, per dare una risposta al quesito occorre esaminare la portata effettiva della Direttiva e l'impatto che questa potrebbe avere nel sistema normativo italiano.

2. *I principi guida alla base delle innovazioni richieste dalla Direttiva.*

Innanzitutto, va detto da subito che la Direttiva pone alcuni punti fermi che rappresentano, storicamente, ed anche dopo il varo della Legge n. 68/2015, dei vulnus tipici della disciplina italiana a tutela dell'ambiente.

2.1. *L'Ambiente in senso ampio quale bene giuridico meritevole di tutela.*

Il punto 1) dei "considerato" pone l'attenzione sull'annosa questione interpretativa del bene "ambiente", privilegiando un concetto estensivo : "(…) L'ambiente, in senso ampio, dovrebbe essere protetto come enunciato all'articolo 3, paragrafo 3, TUE e all'articolo 191 TFUE, includendo tutte le risorse naturali, fra cui aria, acqua, suolo, ecosistemi, compresi i servizi e le funzioni ecosistemici, fauna e flora selvatiche, compresi gli habitat, e tutti i servizi forniti dalle risorse naturali". Ebbene, questa definizione appare perfettamente in linea con quanto ormai cristallizzato dalla Corte Costituzionale : «quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti». La Corte Costituzionale coglie lo spirito della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 che, nella parte dedicata ai principi, raccomanda la «salvaguardia delle risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale». L'ambiente, quindi, concepito come condizione di vita per l'uomo, come sistema complessivo la cui tutela reclama, per evidenti ragioni, forme di intervento più ampie e condivise possibili: «occorre guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»; «ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto». La "materializzazione" dell'ambiente si coglie, infine, nel chiarissimo riferimento operato dalla Corte agli approdi internazionali ricordati, laddove si osserva che «oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via».

Alla luce di quanto considerato, non si può di certo negare l'importanza del riconoscimento in Direttiva di un concetto unitario e onnicomprensivo di Ambiente che può avere ai fini di un'interpretazione sistematica della normativa ambientale e di un modello uniforme di tutela in tutti gli Stati membri.

2.2. *Il necessario recupero della certezza del diritto nella definizione delle norme penali.*

Altro principio fondamentale posto alla base della portata operativa della Direttiva risiede nel punto 6) dei "considerato", laddove impone agli Stati membri un recupero di certezza del diritto nella descrizione delle condotte penalmente rilevanti: "Gli Stati membri dovrebbero perseguire penalmente determinate condotte

illecite, definire con maggiore precisione i reati pertinenti e armonizzare maggiormente i tipi e i livelli di sanzione".

Un tema alquanto spinoso se si considera che proprio la Legge n. 68/2015 – che ha introdotto nel codice penale il nuovo Titolo VI-bis rubricato "Delitti contro l'ambiente" – sorgeva dalla necessità di superare quel deficit di tassatività che caratterizzava – e caratterizza ancora oggi – il sistema penalistico ambientale, in tutte le sue differenti criticità emerse nella storia dei grandi processi industriali : dal disastro all'ICMESA di Seveso arrivando fino ai più recenti fatti dell'ex acciaieria ILVA di Taranto, passando per i gravi fatti che hanno interessato il petrolchimico di Porto Marghera e di Montedison, il cementificio del gruppo Eternit, la centrale elettrica a carbone della Tirreno-Power a Vado Ligure e il Centro Olio petrolifero di Eni in Val d'Agri, nei quali sono emerse significative questioni giuridiche ancora irrisolte: (i) la complicata transizione dalle fattispecie di danno poste a tutela della vita e della integrità fisica (omicidio e lesioni personali colpose ex artt. 589 e 590 c.p.) alle fattispecie di comune pericolo mediante violenza a tutela della pubblica incolumità, per superare la difficile prova dei nessi causali che legano la condotta ai singoli episodi di lesione o morte; (ii) la distinzione tra disastri "interni" ed "esterni", a seconda che l'impatto ambientale prodotto dallo stabilimento si sia risolto in danno dei soli lavoratori (punito con il delitto di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro ex art. 437, co. 2 c.p.) od anche della popolazione generale (punito con il delitto di crollo di costruzioni o altri disastri dolosi ex art. 434 c.p., meglio conosciuto come "disastro innominato"); (iii) l'intervento interpretativo della Corte costituzionale che ha definito il disastro «sul piano dimensionale», come «un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi» e «sul piano della proiezione offensiva», come un evento che «deve provocare (…) un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verificazione della morte o delle lesioni di uno o più soggetti»; (iv) l'estensione nel "disastro innominato" anche del "disastro sanitario", inteso come un macro-evento, di carattere permanente e a consumazione prolungata, senza un inizio e un epilogo determinati, avuto riguardo alla messa in pericolo della salute di un numero indeterminato di persone (comprensivo dei lavoratori, dei familiari e degli abitanti in aree limitrofe); (v) la riconduzione nel concetto di "disastro" degli eccessi di mortalità e di morbosità evidenziati dagli studi epidemiologici su una popolazione di esposti, qualificando una sorta di "danno alla popolazione" – o "fenomeno epidemico" – inteso come un evento lesivo a carattere collettivo.

Fattori, questi, che hanno evidenziato tutta l'inadeguatezza del previgente sistema penalistico a tutelare beni costituzionalmente rilevanti quali la vita e l'ambiente e che, anche dopo la Legge n. 68/2015, non appaiono risolti: basti pensare, su tutti, alla tecnica di descrizione normativa del nuovo delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.) che definisce l'inquinamento ricorrendo ad elementi normativi generici quali il "deterioramento" o la "compromissione", "significativa" e "misurabile", sollevando, subito, questioni di legittimità costituzionale della nuova fattispecie per violazione del principio di legalità statuito rispettivamente agli artt. 25 della Costituzione italiana e 7 della C.E.D.U. nella parte

in cui l'art. 452-bis non definisce con sufficiente determinatezza il significato e l'incidenza sulla condotta di danneggiamento rispettivamente dei parametri della significatività e della misurabilità.

Simile conclusione non appare conciliabile con i principi fondanti un diritto penale costituzionalmente orientato: se è vero che lo scopo del principio di determinatezza è la descrizione sufficientemente chiara e precisa della condotta che costituisce un illecito penale, circoscrivendo la sanzione penale a specifiche modalità di aggressione del bene giuridico protetto, così da mettere il cittadino nella condizione di conoscere prima il contenuto e il significato della relativa incriminazione senza ambiguità tra ciò che è lecito e ciò che non lo è, allora, è altrettanto vero che il principio di tassatività impone al Giudice di applicare la norma penale ai soli casi da essa espressamente previsti, salvaguardando in tal modo i cittadini dagli eventuali abusi interpretativi del potere giudiziario nella fase di accertamento giudiziale del fatto che, nell'incertezza testuale del significato della norma, muterebbe da Giudice a Giudice.

Ebbene, l'occasione che si prospetta per il Legislatore italiano potrebbe essere proprio quella mettere ordine alla disciplina penalistica a tutela dell'ambiente recuperando, una volta per tutte, certezza del diritto nella delicata fase descrittiva del fatto tipico, limitando l'interpretazione analogica ad opera degli organi giudicanti.

2.3. *L'implementazione degli strumenti di efficacia dell'azione penale.*

Appaiono interessanti, poi, i punti 2), 4), 5), 47) e 53) la cui lettura congiunta solleva alcuni dubbi interpretativi che parrebbero porsi in contrasto con le finalità di tutela preventiva dell'ambiente.

Se da un lato, al punto 2) dei "considerato", si afferma con rigore che "a norma dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale deve mirare a un elevato livello di tutela (…)" e che "tale politica deve essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»" , dall'altro lato, il costrutto normativo della Direttiva si fonda tutto sulla richiesta di maggiore criminalizzazione dei fatti ambientali, inasprendo la risposta punitiva dello Stato membro, dimenticando, inspiegabilmente strumenti di prevenzione.

Ancora una volta siamo in presenza di una Direttiva che impone di contrastare i fenomeni Eco-Dannosi mediante l'inasprimento della risposata sanzionatoria e non anche prevedendo maggiori strumenti di tipo preventivo: "le norme sanzionatorie vigenti istituite a norma della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della legislazione ambientale settoriale non sono state sufficienti a garantire la conformità con il diritto dell'Unione in materia di tutela dell'ambiente. Tale conformità dovrebbe essere rafforzata mediante la disponibilità di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che corrispondano alla gravità dei reati e che esprimano maggiore riprovazione sociale rispetto all'uso delle sanzioni amministrative" [punto 4)]; e ancora, al punto 5), si legge che "le sanzioni dovrebbero essere inasprite al fine di aumentarne l'effetto deterrente e dovrebbe

essere migliorata l'efficacia dell'accertamento, dell'indagine, del perseguimento o del giudizio relativi ai reati ambientali".

Dunque, la richiesta europea è di criminalizzare con maggiore severità i fatti ambientali prevedendo una risposta sanzionatoria più rigorosa e presumibilmente più efficace; ma non solo, perché al punto 53) si prevede che "per garantire un'azione efficace di contrasto nell'ambito del diritto penale ambientale, gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione delle autorità competenti, per i reati ambientali, validi strumenti di indagine come quelli previsti dalla legislazione nazionale per la lotta contro la criminalità organizzata o altri reati gravi, se e nella misura in cui l'uso di tali strumenti sia appropriato e proporzionato alla natura e alla gravità dei reati previsti nel diritto nazionale. Tali strumenti potrebbero includere l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa quella elettronica, le consegne controllate, il monitoraggio dei conti bancari e altri strumenti di indagine finanziaria. Questi strumenti dovrebbero essere utilizzati in linea con il principio di proporzionalità e nel pieno rispetto della Carta. È essenziale che sia rispettato il diritto alla protezione dei dati personali".

Di contro, sul piano amministrativo, invece, si dice ben poco: al punto 47), infatti, la Direttiva si limita a disporre che "le autorità giudiziarie e amministrative degli Stati membri dovrebbero disporre di una serie di sanzioni penali e non penali e di altre misure, anche di natura preventiva, per affrontare i diversi tipi di condotta criminosa in modo mirato, tempestivo, proporzionato ed efficace".

Dunque, appare quantomeno singolare professare un'azione europeista di tutela dell'ambiente fondata sui sacri principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione dei danni ambientali alla fonte e di «chi inquina paga» per poi incentrarla, di contro, tutta sull'unico e opposto principio della repressione, mediante lo strumento penale, secondo logiche tipicamente di prevenzione generale e speciale.

Il diritto penale di uno Stato di diritto dovrebbe, quindi, essere razionale, minimo ed effettivo: in altre e più precise parole, l'extrema ratio dell'intervento statuale sui diritti di libertà del singolo cittadino, garantiti dalla nostra carta costituzionale.

Le richieste europeiste, però, parrebbero non andate in questa direzione.

3. *Il volto del nuovo diritto penale ambientale tratteggiato dalla Direttiva.*

Su questi principi, la Direttiva delinea all'**articolo 3** i tratti essenziali delle fattispecie penali incriminatrici che dovranno costituire il nuovo diritto penale ambientale, e precisamente:

- le fattispecie penali saranno punibili a titolo "intenzionale" e per "grave negligenza": le definizioni riportate ai **punti 26)** e **27)** delineano una sovrapponibilità del profilo soggettivo con lo schema tipico del "dolo", anche nella forma "eventuale", e della "colpa generica";
- le fattispecie penali dovranno essere strutturate come "delitti";
- la natura giuridica delle fattispecie delittuose dovrà essere di evento e di danno all'ambiente e/o alle persone;
- il **fatto tipico** di evento e di danno deve essere commesso in **violazione** di un atto legislativo dell'Unione che contribuisce al perseguimento di uno degli

obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale di cui all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE **[art. 3, co. 1, lett. a)]** oppure di un atto legislativo, un regolamento o una disposizione amministrativa nazionali o una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro, che dà attuazione alla legislazione dell'Unione di cui alla lettera a) **[art. 3, co. 1, lett. b)]** o ancora se posta in essere su autorizzazione rilasciata da un'autorità competente di uno Stato membro, qualora tale autorizzazione sia stata ottenuta in modo fraudolento o mediante corruzione, estorsione o coercizione, o qualora tale autorizzazione violi palesemente i pertinenti requisiti normativi sostanziali **(art. 3, co. 1, u.cpv.)**;

- la **descrizione del fatto tipico** deve riguardare esclusivamente la criminalizzazione delle condotte individuate al comma 2 dell'articolo 3, e precisamente:
  a) lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia 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, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;
  b) l'immissione sul mercato, in violazione di un divieto o di un altro obbligo inteso a tutelare l'ambiente, di un prodotto il cui impiego su più vasta scala, ossia l'uso del prodotto da molti utenti, a prescindere dal loro numero, comporti lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di materie, sostanze, energia o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque e che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;
  c) la fabbricazione, l'immissione o la messa a disposizione sul mercato, l'esportazione o l'uso di sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele o articoli, compresa la loro incorporazione negli articoli, se tale condotta provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora, e: (i) è soggetta alle restrizioni di cui al titolo VIII e all'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio; (ii) è vietata a norma del titolo VII del regolamento (CE) n. 1907/2006; (iii) non è conforme al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio; (iv) non è conforme al regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio; (v) non è conforme al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio oppure è vietata a norma dell'allegato I del regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio;
  d) la fabbricazione, l'impiego, lo stoccaggio, l'importazione o l'esportazione di mercurio, composti del mercurio, miscele di mercurio e prodotti con aggiunta di mercurio, se tali condotte non sono conformi ai requisiti di cui al regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio e provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o

danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

e) la realizzazione di progetti ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta è attuata senza autorizzazione e provoca o può provocare danni rilevanti alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, o a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

f) la raccolta, il trasporto o il trattamento dei rifiuti, 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, se tale condotta: (i) riguarda i rifiuti pericolosi quali definiti all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e concerne quantità non trascurabili di tali rifiuti; oppure (ii) riguarda rifiuti diversi da quelli di cui al punto i) e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

g) la spedizione di rifiuti ai sensi dell'articolo 2, punto 26, del regolamento (UE) 2024/1157 del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta concerne una quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;

h) il riciclaggio delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1257/2013, se tale condotta non rispetta i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), del medesimo regolamento;

i) lo scarico di sostanze inquinanti effettuato dalle navi rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della direttiva 2005/35/CE in una delle aree di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva, tranne nei casi in cui tale scarico soddisfi le condizioni per le eccezioni di cui all'articolo 5 della medesima direttiva, che provoca o è probabile che provochi un deterioramento della qualità dell'acqua o danni all'ambiente marino;

j) l'esercizio o la chiusura di un impianto in cui è svolta un'attività pericolosa o in cui sono immagazzinate o utilizzate sostanze o miscele pericolose, se tali condotte, tale attività pericolosa e tale sostanza o miscela pericolosa rientrino nel campo di applicazione della direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio o della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

k) la costruzione, l'esercizio e la dismissione di un impianto, se tali condotte e tale impianto rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

l) la fabbricazione, la produzione, la lavorazione, la manipolazione, l'impiego, la detenzione, lo stoccaggio, il trasporto, l'importazione, l'esportazione o lo smaltimento di materiale radioattivo o di sostanze radioattive, se tali condotte e tale materiale o tali sostanze rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive 2013/59/Euratom, 2014/87/Euratom o 2013/51/Euratom del Consiglio e se tali condotte provocano o possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

m) l'estrazione di acque superficiali o sotterranee ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, se tale condotta provoca o può provocare danni rilevanti allo stato o al potenziale ecologico dei corpi idrici superficiali o allo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei;

n) l'uccisione, la distruzione, il prelievo, il possesso, la commercializzazione o l'offerta a scopi commerciali di uno o più esemplari delle specie animali o vegetali selvatiche elencate nell'allegato IV o nell'allegato V, se le specie che figurano in quest'ultimo sono assoggettate alle stesse misure adottate per le specie di cui all'allegato IV, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio e di uno o più esemplari delle specie di cui all'articolo 1 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, salvo laddove tale condotta riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari;

o) il commercio di uno o più esemplari, o parti o prodotti derivati di essi, di specie animali o vegetali selvatiche elencati negli allegati A e B del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio e l'importazione di uno o più esemplari o parti o prodotti derivati di essi, di tali specie elencati nell'allegato C di detto regolamento, salvo laddove tali condotte riguardino una quantità trascurabile di tali esemplari;

p) l'immissione o la messa a disposizione sul mercato dell'Unione o l'esportazione dal mercato dell'Unione di materie prime o prodotti pertinenti, in violazione del divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2023/1115, salvo laddove tali condotte riguardino una quantità trascurabile;

q) qualsiasi condotta che provochi il deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto, o la perturbazione delle specie animali elencate nell'allegato II, lettera a), della direttiva 92/43/CEE all'interno di un sito protetto, rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva, se tale deterioramento o tale perturbazione sono significativi;

r) l'introduzione nel territorio dell'Unione, l'immissione sul mercato, la detenzione, l'allevamento, il trasporto, l'utilizzo, lo scambio, il permesso di riproduzione, crescita o coltivazione, il rilascio nell'ambiente o la diffusione di specie esotiche invasive rilevanti al livello dell'Unione, se tali condotte violano: (i) le restrizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni

rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora; oppure (ii) una condizione di un'autorizzazione rilasciata a norma dell'articolo 8 del regolamento (UE) n. 1143/2014 o di un'autorizzazione rilasciata a norma dell'articolo 9 di tale regolamento e provoca o può provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora;

s) la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio delle sostanze che riducono lo strato di ozono, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/590 del Parlamento europeo e del Consiglio, o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono le sostanze che riducono lo strato di ozono di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali sostanze;

t) la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione, l'uso, o il rilascio dei gas fluorurati a effetto serra, allo stato puro o sotto forma di miscele, di cui all'articolo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2024/573 del Parlamento europeo e del Consiglio o la produzione, l'immissione sul mercato, l'importazione, l'esportazione o l'uso di prodotti e apparecchiature, e di loro parti, che contengono i gas fluorurati a effetto serra di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento o il cui funzionamento dipende da tali gas, o la messa in funzione di tali prodotti e apparecchiature.

- il **danno,** anche **probabile**, causato da taluna delle condotte di cui alle lettere da a) a e), lettera f), punto ii), lettere da i) a m) e lettera r) è da considerarsi **"rilevante"** tenuto conto di uno o più dei seguenti indici: **(i)** le condizioni originarie dell'ambiente colpito e/o **(ii)** la durata del danno (lunga, media o breve) e/o **(iii)** la portata del danno e/o **(iv)** la reversibilità del danno **(art. 3, co. 6)**. Inoltre, laddove le anzidette condotte provochino **danni alla qualità dell'aria o del suolo o alla qualità o allo stato delle acque, a un ecosistema, alla fauna o alla flora**, si dovrà tenere conto, caso per caso, anche di uno o più dei seguenti indici: **(a)** se la condotta riguarda un'attività che è ritenuta rischiosa o pericolosa per l'ambiente o per la salute umana, e richiede un'autorizzazione che non è stata ottenuta o rispettata; **(b)** in quale misura è superato un valore, una soglia regolamentare, o un altro parametro obbligatorio stabilito nella legislazione dell'Unione o nazionale o in un'autorizzazione rilasciata per l'attività pertinente; **(c)** se il materiale o la sostanza è classificato come pericoloso o altrimenti elencato come nocivo per l'ambiente o la salute umana **(art. 3, co. 7)**; in ultimo, la **misurabilità** del **danno** causato dalle condotte di cui alle lettere f), punto i), e lettere g), n), o) e p), si determinerà tenendo conto, caso per caso, **(i)** del numero di elementi interessati e/o **(ii)** in quale misura è superato un valore, una soglia regolamentare o un altro parametro obbligatorio stabilito nella legislazione dell'Unione o nazionale e/o **(iii)** dello stato di conservazione della specie animale o vegetale in questione e/o **(iv)** del costo di ripristino dell'ambiente, laddove sia possibile valutare tale costo **(art. 3, co. 8)**;

- sul piano sanzionatorio, infine, sono previste **sanzioni penali** tipiche delle fattispecie delittuose, e precisamente:
  a) i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a d), lettere f), j), k), l) e r), punibili con una **pena massima di almeno dieci (10) anni di reclusione se provocano il decesso di una persona**;
  b) i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 3, punibili con una **pena massima di almeno otto (8) anni di reclusione**;
  c) i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 4, qualora quest'ultimo faccia riferimento all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a d), lettere f), j), k) e lettera l), punibili con una **pena massima di almeno cinque (5) anni di reclusione se provocano il decesso di una persona**;
  d) i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere da a) a l) e lettere p), s) e lettera t), punibili con una **pena massima di almeno cinque (5) anni di reclusione**;
  e) i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere m), n), o), q) e r), punibili con una **pena massima di almeno tre (3) anni di reclusione**.
- le persone fisiche che hanno commesso taluno dei reati anzidetti saranno tenuti a **misure accessorie** quali:
  a) ripristinare l'ambiente entro un determinato periodo, se il danno è reversibile o risarcire il danno all'ambiente, se il danno è irreversibile o se l'autore del reato non è in grado di procedere a tale ripristino;
  b) pagare sanzioni pecuniarie proporzionate alla gravità della condotta e alle circostanze personali, finanziarie e di altra natura della persona fisica interessata e, se del caso, determinate tenendo debitamente conto della gravità e della durata del danno causato all'ambiente e dei benefici economici derivanti dal reato;
  c) esclusioni dall'accesso ai finanziamenti pubblici, comprese procedure di gara, sovvenzioni, concessioni e licenze;
  d) l'interdizione dall'esercizio, in seno a una persona giuridica, di una posizione preminente dello stesso tipo utilizzato per commettere il reato;
  e) il ritiro dei permessi e delle autorizzazioni all'esercizio delle attività che hanno portato al pertinente reato;
  f) divieti temporanei di candidarsi a cariche pubbliche;
  g) laddove vi sia un pubblico interesse, previa valutazione caso per caso, la pubblicazione integrale o parziale della decisione giudiziaria relativa al reato commesso e alle sanzioni o misure imposte, nella quale possono figurare i dati personali delle persone condannate solo in casi eccezionali debitamente giustificati.
- termini di **prescrizione** dei reati, determinati secondo criteri a scaglioni per tipologia di fattispecie delittuose, e precisamente:
  a) in almeno dieci (10) anni dalla commissione del reato per i reati punibili con una pena massima pari ad almeno dieci (10) anni di reclusione;
  b) in almeno cinque (5) anni dalla commissione del reato per i reati punibili con una pena massima pari ad almeno cinque (5) anni di reclusione;
  c) in almeno tre (3) anni dalla commissione del reato per i reati punibili con una pena massima pari ad almeno tre (3) anni di reclusione.

Ad ogni modo, il termine di prescrizione può essere determinato in un tempo inferiore a dieci (10) anni ma non inferiore a cinque (5) anni, purché tale termine di prescrizione possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti.

4. *Il volto del nuovo diritto penale ambientale tratteggiato dalla Direttiva.*

Fino alla **Legge 22 maggio 2015, n. 68**[1], che ha introdotto nel codice penale *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, il diritto penale ambientale era tutta contenuta nel **decreto legislativo n. 152/2006**, recante *Norme in materia ambientale*, il cui obiettivo primario è la *«promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»*.

Quasi tutte le violazioni ambientali, eccezion fatta per le ipotesi di trasporto, traffico o organizzazione illecita di rifiuti, erano punite o come semplici ***violazioni amministrative*** o come ***reati contravvenzionali*** nella forma delle ***fattispecie di pericolo astratto***, dimostrando tutta la loro inadeguatezza e inefficacia sul piano della *prevenzione generale* della sanzione penale, specialmente dinanzi ad eventi inquinanti di rilevante gravità, propri del settore industriale. Da qui, allora, il sempre crescente intervento suppletivo della giurisprudenza alle carenze del Legislatore con applicazioni interpretative dei fenomeni inquinanti, ora ricondotti entro le ipotesi contravvenzionali del *Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone* (art. 659 c.p.) ora al *Getto pericoloso di cose* (art. 674 c.p.), per sanzionare fenomeni di inquinamento acustico e olfattivo di minore gravità; ora, invece, ricondotti entro le ipotesi delittuose di *Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro* (art. 437, co. 2, c.p.) o del delitto di *Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi*, meglio conosciuto come "disastro innominato" (art. 434 c.p.), a seconda che l'impatto ambientale prodotto dallo stabilimento industriale si sia risolto in danno dei soli lavoratori od anche della popolazione generale.

La **tutela penale** delineata nel **codice dell'ambiente** prevede fattispecie strutturate secondo il *modello classico di incriminazione* di tipo *contravvenzionale* e non delittuoso: nella scelta tra un indirizzo penalistico ed uno politico-amministrativo il legislatore italiano ha nettamente scelto per il secondo approccio: la tutela ambientale è affidata alla Pubblica Amministrazione che ha il compito di mediare tra gli interessi ambientali e altri interessi dell'uomo, con il risultato di individuare quali strumenti di tutela la fissazione di *standard* generali e astratti – quali, ad es. i limiti di accettabilità delle sostanze inquinanti elencate in apposite tabelle – emanati in provvedimenti amministrativi che affrontano e risolvono caso per caso il conflitto. Questo modello legale di tutela è strettamente correlato allo schema del ***reato di pericolo astratto***, tanto che oggi solo alcuni reati previsti nel codice dell'ambiente, eccettuati quelli del codice penale, sono qualificabili come delitti e non come contravvenzioni. Analizzando il codice ambientale, allora, possiamo rinvenire quattro tipologie di reati, che si ripetono per ogni disciplina affrontata:

[1] Il provvedimento in esame è stato approvato dalla Camera dei deputati il 26 febbraio u.s., in un testo risultante dall'unificazione dei seguenti disegni di legge di iniziativa parlamentare: A.C. 342 (REALACCI), A.C.957 (MICILLO) e A.C.1814 (PELLEGRINO).

a) un primo modello è incentrato sull'esercizio di una determinata attività in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata. Si rifanno a questo modello le fattispecie di illecito sia in materia di acqua (art. 137, co. 1), sia in materia di rifiuti (art. 256, co. 1) e di aria (art. 279, co. 1), avendo ad oggetto attività completamente diverse tra loro: dall'effettuazione di nuovi scarichi nell'acqua, allo smaltimento di rifiuti, all'apertura di un nuovo impianto industriale;
b) un secondo tipo strutturale è quello in cui la condotta illecita consiste nell'omessa segnalazione alla pubblica Autorità di dati rilevanti. Questo tipo di obbligo si rinviene negli artt. 137, co. 7, sulla tutela delle acque, e 279, co. 3, sulla tutela dell'aria. Talvolta, l'obbligo di comunicazione non proviene dalla legge, ma da provvedimenti amministrativi generali ed astratti;
c) un altro schema è quello che si incentra sul superamento di valori limite di emissione e/o immissione di sostanze nocive per l'ambiente, i quali sono generalmente ubicati in allegati o in tabelle la cui compilazione e aggiornamento spettano il più delle volte a organi amministrativi di vario rango (per esempio il Ministro dell'Ambiente) e che vengono richiamati dalle fattispecie penali incriminatrici. Rientrano in questo modello gli artt. 137, co. 5, e 279, co. 2;
d) infine, il modello più frequentemente usato dal legislatore nel codice ambientale è sicuramente quello in cui si qualifica come illecito penale la disobbedienza a disposizioni di provvedimenti individuali e concreti emanati dall'Autorità di controllo: si parla di inosservanza del contenuto precettivo di un atto autorizzatorio, di ingiunzioni, ordini, etc. Sono tipiche *norme penali in bianco*: in questo senso, gli artt. 137, co. 12, 256, co. 4 e 279, co. 2.

A seguito di messa in mora da parte della Commissione Europea, il Legislatore del 2011 si è visto costretto a dare seguito ad un'attuazione tardiva e limitatissima alla Direttiva attraverso l'emanazione del **decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121** recante «Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni»[2].

L'intervento del legislatore italiano arriva, però, con il consueto ritardo rispetto ai tempi imposti per il recepimento dalla normativa europea: il 26 gennaio 2011 la Commissione europea ha inviato all'Italia due lettere di messa in mora attraverso le quali ha contestato all'Italia il mancato recepimento sia della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (p.i. 2011/0207), sia della Direttiva 2009/123/CE che modifica la Direttiva 2005/35/CE relativa

[2] RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale,* in *www.lexambiente.it,* 4; ID., *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla commissione giustizia della camera, Un contributo al dibattito parlamentare sui progetti di legge C. 957 Micillo, C. 342 Realacci e C. 1814 Pellegrino, da lunedì scorso all'esame dell'Assemblea della Camera dei Deputati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2014; PISTORELLI-SCARCELLA, *Sulle novità di rilievo penalistico introdotte dal decreto legislativo di recepimento delle direttive ce in materia di ambiente (d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2011.

all'inquinamento provocato dalle navi (p.i. 2011/0216). Già la Relazione illustrativa di accompagnamento al testo presentato dal Governo, sottolineava che, considerati i limiti di pena previsti dalla legge di delega, il recepimento della normativa comunitaria non potesse essere assicurato attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente "potrà costituire oggetto di un successivo intervento normativo". Ciò rappresenta, a ben vedere, un primo limite del testo di recepimento, posto che il legislatore si è limitato esclusivamente ad inserire nel decreto legislativo soltanto quelle disposizioni strettamente necessarie a garantire l'adempimento agli obblighi comunitari scaturenti dalla Direttiva 2008/99/CE, senza invece riordinare, come pure era lecito attendersi, l'intera materia dei reati ambientali. Il legislatore delegato, stante la limitazione derivante dall'entità delle pene previste dall'art. 2 della legge delega n. 96/2010, ha preferito dunque rinviare ad un successivo intervento normativo sul codice penale, al fine di un più completo ripensamento del sistema dei reati ambientali che recepisca più compiutamente la Direttiva prevedendo come delitti (anziché contravvenzioni) le fattispecie di illecito di maggiore gravità. Del resto, l'esigenza di rafforzare il sistema sanzionatorio introducendo sanzioni dotate di maggiore afflittività era stata già avvertita dal legislatore che, nel corso della precedente legislatura, conclusasi anzitempo nel 2008, aveva visto la presentazione del d.d.l. 24 aprile 2007 (recante "Disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente") con cui si prevedeva l'inserimento di un autonomo Titolo VI-bis del Libro Secondo del codice penale dedicato ai «Delitti contro l'Ambiente». La chiusura anticipata della legislatura non aveva consentito di raggiungere l'obiettivo.

Con riferimento alla Direttiva 2009/123/CE, poi, la Relazione illustrativa del Governo considerava già sussistenti sanzioni adeguate al tenore della Direttiva 2009/123/CE (artt. 8 e 9 D.lgs. 202/2007), ritenendo, pertanto, non necessario alcun intervento di adeguamento dell'ordinamento nazionale. L'art. 4 del D.Lgs 6 novembre 2007, n. 202 prevede, infatti, che alle navi, salvo deroghe, sia vietato versare in mare le sostanze inquinanti inserite nell'allegato I (idrocarburi) e nell'allegato II (sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa) alla Convenzione Marpol, nonché causare lo sversamento di dette sostanze. L'art. 8 del decreto (inquinamento doloso) stabilisce che, poi, il comandante di una nave, battente qualsiasi bandiera, nonché i membri dell'equipaggio, il proprietario e l'armatore della nave, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con il loro concorso, che dolosamente violano le disposizioni dell'art. 4 sono puniti con l'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da euro 10.000 ad euro 50.000. L'art. 9 (inquinamento colposo) dello stesso decreto prevede che gli stessi soggetti, nel caso in cui la violazione sia avvenuta con la loro cooperazione, che violano per colpa le disposizioni dell'art. 4, sono puniti con l'ammenda da euro 10.000 ad euro 30.000. Se la violazione causa danni permanenti o, comunque, di particolare gravità, alla qualità delle acque, a specie animali o vegetali o a parti di queste, si applica l'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da euro 10.000 ad euro 30.000. Il danno si considera di particolare gravità quando l'eliminazione delle sue conseguenze risulta di particolare complessità sotto il profilo tecnico, ovvero particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali. Ciò spiega, conclusivamente, la ragione per la quale, in relazione alla Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale

dell'ambiente, il legislatore delegato abbia ritenuto necessario implementare l'attuale apparato sanzionatorio inserendo proprio le uniche fattispecie sanzionate dalla direttiva assenti nell'ordinamento interno, ossia quelle relative all'uccisione, distruzione, prelievo o possesso di esemplari di specie animali e vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis*, c.p.) nonché alla distruzione o deterioramento di *habitat* all'interno di un sito protetto (art. 733-*bis*, c.p.)[3].

La vera novità, però, attiene l'estensione della responsabilità amministrativa degli Enti, di cui al **decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231**, a numerose fattispecie di reati ambientali, fino a quel momento esclusi, con la previsione non solo di *sanzioni pecuniarie amministrative*, anche molto severe, ma anche di *sanzioni interdittive temporanee*, fino all'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività per le aziende utilizzate in maniera stabile per infrangere le norme sul traffico dei rifiuti ([4]). Tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'Ente, sono stati inseriti nel catalogo del nuovo art. 25-*undecies*, oltre alle due nuove fattispecie inserite nel codice penale (artt. 727-*bis* e 733-*bis*), in materia di *rifiuti*, si rinviene l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 d.lgs. 152/2006), l'omessa bonifica di siti contaminati (art. 257 d.lgs. 152/2006), il traffico illecito di rifiuti (art. 259 d.lgs. 152/2006), le attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti (art. 260 d.lgs. 152/2006) mentre, in materia di tutela delle *acque*, si richiamano le sanzioni penali previste all'art. 137 del d.lgs. 152/2006, co. 2, 3, 5, 11 e 13.

Il 29 maggio 2015 è entrata in vigore la **legge 22 maggio 2015, n. 68** recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente,* una riforma tanto attesa vista l'ormai conclamata necessità di rinnovare le tecniche di tutela del bene giuridico ambiente, intervenendo su tre fronti: **(i)** introducendo nel **codice penale** un nuovo, autonomo Titolo VI-*bis*, rubricato *Dei delitti contro l'ambiente*, dedicato ai delitti contro l'ambiente, prevedendo disposizioni di coordinamento nello stesso codice e in leggi speciali; **(ii)** modificando il **codice dell'ambiente** (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), in particolare introducendo una nuova Parte VI-bis dedicato alla disciplina per l'estinzione degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale; **(iii)** inasprendo le sanzioni irrogabili per

[3] Oltre ad alcune disposizioni previste dal codice penale come l'uccisione, il maltrattamento e abbandono di animali (artt. 544-*bis*, 544-*ter* e 727 c.p.), getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.), danneggiamento del patrimonio archeologico, storico, artistico "nazionale (art. 733 c.p.); distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.); disastro ambientale (artt. 434 e 449 c.p.); avvelenamento di acque (art. 439 c.p., punibile anche in forma colposa *ex* art. 452 c.p.), la gran parte delle fattispecie illecite previste dalla Direttiva 2008/99/CE sono sanzionate da numerose leggi speciali. Tra queste, in particolare, le fattispecie penali contemplate dal cosiddetto codice dell'ambiente (D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152), la L. 7 febbraio 1992, n. 150 concernente la disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione nonché, ancora, la legge 6 dicembre 1991, n. 394, ossia la legge quadro sulle aree protette.

[4] Il 29 aprile 2011 Confindustria ha reso note le proprie osservazioni allo schema di decreto legislativo: «lo schema di decreto estende tale forma di responsabilità a fattispecie di reato contravvenzionali, quindi prive dei requisiti di gravità e lesività richiesti dalle direttive. Inoltre, (…) la responsabilità ex decreto 231 è applicata a numerose fattispecie di reato di pericolo astratto, prescindendo (…) dai principi comunitari che fanno riferimento ad ipotesi dannose o concretamente idonee a provocare danni per la salute o per l'ambiente. Infine, la responsabilità dell'ente è prevista in relazione a violazioni meramente formali o di impatto trascurabile».

alcuni illeciti previsti dalla **Convenzione sul commercio internazionale** delle specie animali e vegetali in via d'estinzione firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82.

La novità più rilevante è certamente costituita dall'inserimento nel **codice penale** di un intero **Titolo** dedicato ai **reati ambientali**, un'operazione dall'indiscutibile valore simbolico che trae in sé indubbi vantaggi: innanzitutto, la sistemazione dei nuovi eco-reati nel codice penale attesta il particolare rilievo assegnato al bene giuridico dell'ambiente, contribuendo inoltre alla consacrazione definitiva che esso assume tra i valori principali oggetto di tutela penale nel nostro ordinamento[5].

Il legislatore ha introdotto nel codice penale nuove fattispecie delittuose che – almeno nelle intenzioni – avrebbero dovuto e dovrebbero garantire una più efficace risposta di tutela dell'ambiente, e precisamente: i delitti *dolosi* di inquinamento e disastro ambientale (artt. 452-*bis* e 452-*quater* c.p.), il reato *preterintenzionale* di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.), il delitto *doloso* di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.), il delitto *doloso* di impedimento del controllo (art. 452-*septies* c.p.) e il delitto doloso di omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.). Fattispecie di reato, queste, disegnate dal Legislatore come *illeciti di danno* nei quali la *condotta criminosa* penalmente rilevante si risolve in una *lesione* del *bene giuridico* dell'Ambiente.

Rispetto alle nuove fattispecie, solo due possono essere commesse per *colpa*: in base al nuovo art. 452-*quinquies*, co. 1, c.p., l'inquinamento e il disastro ambientale.

Tali nuovi reati hanno colmato un'evidente lacuna del nostro ordinamento completando il quadro della tutela penale dell'ambiente oggi vigente: alle *contravvenzioni di pericolo astratto* del codice ambientale, infatti, sono state aggiunte *fattispecie incriminatrici delittuose* che sanzionano la violazione della normativa extrapenale di settore abbinata ad una situazione di *pericolo concreto* o di *danno* per il bene tutelato, anche in considerazione delle richieste contenute nella predetta Direttiva 2008/99/CE.

Tra le innovazioni più importanti della legge n. 68/2015 merita di essere menzionata anche quella relativa al carattere "premiale" della riforma, che può essere riscontrato principalmente nell'art. 452-*decies,* rubricato *Ravvedimento operoso*: questa disposizione sancisce una riduzione del carico sanzionatorio per colui che si adopera in una vasta gamma di atteggiamenti tali da evitare che l'attività delittuosa possa portare a conseguenze peggiori, ovvero che pone in essere comportamenti che possano più semplicemente risolversi in forme di collaborazione processuale.

Il co. 8 dell'art. 1 novella l'art. 25-*undecies* del **d.lgs. 231/2001**, estendendo il catalogo dei reati presupposto della **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche** dipendente da reato adesso anche ai delitti inseriti nella nuova Parte VI del codice penale.

---

[5] FIORELLA, *Ambiente e diritto penale* in ZANGHÌ, *Protection of the environment and penal law*, Bari, 1993, 231 ss.; CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a contenuto contravvenzionale*, Padova, 1996, 255 ss.

Il legislatore non si è sottratto, poi, alla spinosa questione della necessaria riconsiderazione complessiva dei reati contravvenzionali in materia ambientale contenuti nella legislazione speciale, introducendo nel **codice ambientale** una **Parte VI-bis** denominata *Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale* che, almeno nelle intenzioni iniziali, doveva consentire l'estinzione delle contravvenzioni ambientali che non cagionassero danno o pericolo concreto per le matrici ambientali.

5. *Prospettive de jure condendo.*

Quanto sopra rappresentato ci consente di rispondere all'interrogativo iniziale che ha mosso questa riflessione: guardando alla normativa nostrana, il recepimento della Direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le precedenti Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, necessiterà di un intervento di mero adeguamento della frammentaria disciplina penalistica vigente oppure avrà bisogno di una ridefinizione sostanziale dell'intera architettura legislativa posta a tutela dell'ambiente?

Ad avviso dello scrivente, il recepimento sarà sfidante perché andrà a toccare nervi storicamente scoperti della legislazione penalistica a tutela dell'ambiente che nonostante l'intervento del legislatore del 2015, che certamente ha avuto il pregio di introdurre i delitti ambientali di inquinamento, disastro ambientale ed omessa bonifica, superando il problema di un'eccessiva applicazione del vecchio disastro innominato per sanzionare impropriamente fattispecie ambientali che tipicamente non gli appartenevano, scontano tuttavia ancora un residuo *deficit* di determinatezza normativa, abdicata in favore di una consueta interpretazione estensiva degli organi giudicanti. L'occasione, dunque, potrà certamente servire a restituire maggiore chiarezza definitoria ai delitti di inquinamento e disastro ambientale, indicando criteri oggettivi che rendano uniforme la valutazione della "significatività" e della "misurabilità" dell'evento ambientale e, con l'ausilio delle scienze ambientali, determinino i tratti distintivi tra un evento di "compromissione" e "deterioramento", da una parte, e un evento reversibile o irreversibile dall'altra. In tal modo, tracciando una linea netta di confine nel rapporto di progressione di offensività tra fattispecie.

Ma non solo: l'intervento più significativo si avrà nella cornice normativa delle attuali fattispecie penali contenute nel codice ambientale che, come detto, sono per lo più strutturate come tipiche ipotesi contravvenzionali e di pericolo astratto. Il passaggio da contravvenzioni a delitti sarà significativo e notevolmente impattante; se certamente l'esperienza giudiziaria ha mostrato un crescente aumento percentuale delle contestazioni e processi per fatti di gestione illecita di rifiuti (art. 256, co. 1), di discarica abusiva (art. 256, co. 3) e di attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti (art. 452-quattuordecies c.p.) o di traffico illecito di rifiuti transfrontalieri (art. 259) è altrettanto vero che tali fattispecie non risultano ormai affatto proporzionate alla gravità degli scarichi illeciti o degli abbandoni incontrollati o di stoccaggi non autorizzati dei rifiuti, tali da non riuscire più a soddisfare le basilari esigenze di prevenzione generale e speciale riconnesse alle sanzioni amministrative o penali proprie delle contravvenzioni.

La riscrittura di tali norme si pone dunque necessaria, affrontando le problematiche legate alla natura giuridica delle stesse, alla tipicità soggettiva qualificata o no, alle modalità di estrinsecazione delle condotte se a forma vincolata o generale e al profilo soggettivo che sorregge la condotta illecita ma un punto dovrà essere correttamente attenzionato dal Legislatore: la definizione di un quadro sanzionatorio di pena determinata nel loro *quantum* edittale che risulti proporzionato alla gravità dei fatti e mantenga quel rapporto di progressione di offensività al bene protetto rispetto alle più gravi fattispecie delittuose già contenute nel codice penale.

La valutazione non sarà affatto semplice, tenuto conto che la Direttiva, come visto, pone dei paletti molto rigidi quanto alla determinazione della pena edittale, prevedendo la reclusione a scaglioni di almeno 10, 8, 5 o 3 anni in base alla gravità delle fattispecie di reato di riferimento con annessi termini di prescrizioni altrettanto rigidi che non possono essere inferiori a 5 anni.

Da ultimo, non appare inopportuno rimarcare l'assoluta necessità di affrontare il problema ambientale nella sua giusta ottica che, mi sia consentito, non è certamente quella repressiva imposta dalla Direttiva ma, anzi, deve essere quella della prevenzione.

Sarà necessario, quindi, intervenire, innanzitutto sulla disciplina estintiva delle contravvenzioni ambientali, delineata nella Parte Sesta Bis del D.Lgs. n. 152/2006, estendendo l'ambito di operatività anche alle fattispecie delittuose che non abbiano causato una compromissione o un deterioramento che possieda caratteri di significatività e misurabilità; in secondo luogo, poi, immaginare maggiori strumenti premiali in campo ambientale che incentivino il responsabile di una contaminazione a non sottrarsi ai propri obblighi di ripristino o di bonifica, accedendo o una finanza agevolata o a forme compensative creditorie del debito d'impresa oppure, ancora, all'ottenimento dei benefici della sospensione condizionale della pena in deroga, affinché ciò rappresenti un'opportunità per il responsabile di ravvedersi con un sensibile risparmi di costi a carico delle amministrazioni pubbliche.

In conclusione, la Direttiva 2024/1203 pone in capo al Legislatore un obiettivo, il 21/05/2026, non semplice da traguardare stante le molteplici criticità da affrontare e risolvere per delineare – ci auguriamo – un sistema di protezione ambientale davvero efficace in chiave preventiva prima ancora che repressiva.

Citazione:
NAPOLETANO E., *L'impatto della Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb. e tec. prev.*, 01/2024, p. 1.

La giurisprudenza amministrativa sulla discrezionalità tecnica nei ricorsi in materia di tutela dell'ambiente

di FEDERICO PERES

Abstract. – *Nella materia ambientale gli aspetti tecnici e quelli giuridici sono strettamente collegati; in altri termini, quasi sempre, per applicare correttamente la norma di diritto, è necessario comprendere l'elemento tecnico che può costituirne il presupposto (es. risalire all'origine di una contaminazione), il mezzo (attraverso il quale raggiungere un risultato, come ad es. la redazione dello Studio di Analisi di rischio) o il risultato stesso (la verifica del raggiungimento degli obiettivi di bonifica). Tuttavia, in un giudizio amministrativo, non sempre è consentito mettere in discussione gli aspetti tecnici. Vi osta un consolidato orientamento della giurisprudenza secondo il quale «nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori» (Cons. St. n. 7420/2024). In alcuni casi, come ad esempio nella Valutazione di Impatto Ambientale, il principio risulta di immediata comprensione, in altri meno, soprattutto quando il presupposto in fatto, ancorché tecnico (e come tale suscettibile di diverso apprezzamento), può essere compreso e risolto senza ricorrere a particolari conoscenze tecniche o specialistiche.*

Key-words. – Ricorso; giurisdizione amministrativa; bonifica; discrezionalità tecnica.

Uno dei profili caratteristici dell'azione amministrativa è la natura discrezionale del suo potere, inteso quale «potere di scelta, nella configurazione concreta dell'azione di cura dell'interesse pubblico, che la legge conferisce all'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni»[1]. Il potere di scelta si sostanzia, pertanto, nella valutazione contestuale e comparativa degli interessi in gioco, al fine di determinare il contenuto dell'atto da adottare, in applicazione di regole giuridiche e nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

In tale contesto assume rilevanza anche la c.d. **discrezionalità tecnica**, ovvero la situazione in cui l'Amministrazione «al fine di perseguire l'interesse pubblico, è chiamata a valutare fatti o situazioni alla stregua di regole di carattere specialistico la cui applicazione non garantisce un risultato univoco ed obiettivo, connotandosi al contrario per l'inevitabilità ed opinabilità dell'esito»[2].

È stato osservato che mentre la «discrezionalità amministrativa si sostanzia in un bilanciamento tra interessi pubblici e privati coinvolti al fine di individuare le modalità che consentano il più efficace soddisfacimento dell'interesse pubblico primario, la discrezionalità tecnica non comporta alcuna valutazione comparativa,

[1] MERLONI F., "*Istituzioni di diritto amministrativo*", Giappichelli Editori, 2018
[2] GAROFOLI R., FERRARI G., "*Manuale di diritto amministrativo*", Nel diritto Editori, 2020

ma solo la scelta del criterio tecnico più adeguato e del suo procedimento applicativo, in osservanza di regole tecniche e scientifiche».[3]

È stato poi aggiunto che sovente, nella materia ambientale, «la discrezionalità si manifesta in una forma mista, ovvero coniugando le caratteristiche della discrezionalità tecnica a quelle della discrezionalità amministrativa. Ciò si verifica nei casi in cui l'Amministrazione, dopo aver effettuato delle valutazioni tecnico-scientifiche, rimane libera di adottare il provvedimento che ritiene più adeguato».[4]

Nel 1999 la sentenza n. 601 del Consiglio di Stato ha definito i contenuti della discrezionalità tecnica chiarendo che «l'applicazione di una norma tecnica può comportare valutazione di fatti suscettibili di vario apprezzamento, quando la norma tecnica contenga dei concetti indeterminati o comunque richieda apprezzamenti opinabili. Ma una cosa è l'opinabilità, altra cosa è l'opportunità. La questione di fatto, che attiene ad un presupposto di legittimità del provvedimento amministrativo, non si trasforma - soltanto perchè opinabile - in una questione di opportunità, anche se è antecedente o successiva ad una scelta di merito». La stessa sentenza ha inoltre precisato che «è ragionevole l'esistenza di una "riserva di amministrazione" in ordine al merito amministrativo, elemento specializzante della funzione amministrativa; non anche in ordine all'apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto del provvedimento amministrativo», sicché «il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi, allora, in base **non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico giuridico** seguito dall'autorità amministrativa, bensì invece alla **verifica diretta dell'attendibilità** delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo. **Non è, quindi, l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione che ne determina la sostituzione con quelli del giudice, ma la loro inattendibilità per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo**».

Sulla **verifica della congruità e coerenza dell'iter logico** si richiama anche una recente pronuncia del Consiglio di Stato in materia di appalti secondo la quale «se è assodato che il giudice ha pieno accesso al fatto, occorre ricordare che l'accesso al fatto non può consentire la sostituzione del giudice alla pubblica amministrazione nelle valutazioni ad essa riservate. Il Giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale la logicità e la coerenza dell'iter logico seguito dall'autorità, **senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato**» (Cons. St. n. 5354/2024).

Di fatto, dunque, non è ammesso un sindacato pienamente sostitutivo, dal momento che il potere del giudice è limitato «alla verifica della correttezza dell'iter logico seguito nell'attività amministrativa (controllo estrinseco) e nella verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della correttezza quanto a criterio tecnico e procedimentale applicativo (controllo intrinseco)»[5]. **Il che si traduce in un onere probatorio a carico del ricorrente che dovrà dimostrare il vizio nell'iter logico o l'inattendibilità tecnico-scientifica, non potendo egli**

[3] *Ibidem*

[4] ANDREINI C., "*La discrezionalità tecnica della PA: evoluzione storica e avvento della sindacabilità giurisdizionale alla luce del passaggio dallo Stato autoritario allo Stato di diritto*", Rivista Giuridica il diritto amministrativo, ottobre 2024.

[5] GAROFOLI R., FERRARI G., "*Manuale di diritto amministrativo*", Nel diritto Editori, 2020

limitarsi a indicare, in modo generico, una possibile ricostruzione scientifica alternativa[6], men che meno a muovere contestazioni che si risolvano in una mera generica petizione di principio. Infatti, secondo la sentenza n. 11349/2023 del Consiglio di Stato (che richiama la n. 2836/2023) il ricorrente è tenuto a fornire «argomenti persuasivi per consentire di enucleare la ragione per la quale le conclusioni di carattere tecnico cui è giunta l'amministrazione non sarebbero attendibili, quale sarebbe il profilo di erroneità, dal punto divista tecnico, che connoterebbe tali valutazioni specialistiche e il motivo per il quale sarebbe errato il percorso logico-argomentativo seguito dal Giudice di primo grado». Pertanto, «se da un lato è vero che il privato ben può contestare ab intrinseco le valutazioni tecniche effettuate dall'Amministrazione, dall'altro lato è anche vero, però, che egli è tenuto ad allegare elementi e/o stime che mettano seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica delle summenzionate valutazioni pubbliche» (Tar Lazio sent. 9305/2023).

I concetti sin qui esposti risultano chiari soprattutto nei casi in cui il nucleo centrale del provvedimento amministrativo è, nello specifico, proprio una valutazione, come nel caso della **Valutazione di Impatto Ambientale** la cui funzione – che consente di cogliere la discrezionalità mista di cui si è detto in apertura – è quella «di esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita» (Cons. Stato, n. 361/2013)». Proprio in ragione di questa particolare funzione, il Consiglio di Stato ha di recente osservato che con la VIA «**viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati**» (n. 7987/2024)

Va però aggiunto che in altri ambiti del diritto dell'ambiente, dove l'Amministrazione non è chiamata a bilanciare interessi diversi, ma a verificare presupposti in fatto per trarne le logiche conseguenze in diritto, si è talvolta attribuito un significato forse eccessivo all'aggettivo "*tecnico*", evitando così di entrare nel merito di situazioni risolvibili senza l'ausilio di conoscenze tecniche particolari.

È il caso, ad esempio, di un giudizio nel quale si contestava il diniego del Comune, una volta terminato il monitoraggio previsto nell'Analisi di rischio, a chiudere il procedimento di bonifica e ciò in quanto era presente, all'esterno del sito, una sorgente di contaminazione. A fronte della contestazione del ricorrente secondo il quale tale contaminazione, considerato lo stato dei luoghi e la direzione della falda, era presumibilmente dovuta all'attività di terzi, il Giudice respingeva il ricorso osservando che il potere esercitato dalla P.A. era «connotato da un certo tasso di discrezionalità tecnica, trattandosi di stabilire se, all'esito del programma di monitoraggio effettuato, i valori dell'analisi di rischio si siano stabilizzati con conseguente ripristino delle condizioni di sicurezza del sito oggetto di bonifica. Si

[6] BUTTI L., *"La scienza in tribunale: le valutazioni scientifiche nei giudizi amministrativi in materia ambientale*", RGA Online, 1° marzo 2024

tratta dunque di un giudizio tecnico-discrezionale, soggetto in limiti ristretti al giudizio di legittimità spettante a questo Tribunale» (Tar Toscana n. 374/2021).

Allo stesso modo, sempre in tema di accertamento della responsabilità, il Tar Veneto ha «ricordato che l'autorità amministrativa, nel **condurre procedimenti riguardanti casi di inquinamento ambientale e dovendo quindi risolvere questioni tecniche di particolare complessità dispone di una discrezionalità tecnica molto ampia**, sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici» (sentenza n. 458/2024).

Ciò in linea generale è corretto, essendo frequenti le situazioni in cui è oggettivamente difficile individuare l'origine dell'inquinamento (ad esempio, quando la contaminazione è storica o vi sono numerosi soggetti tutti astrattamente responsabili), ma esistono anche situazioni più lineari dove elementi quali la direzione delle acque di falda, il tipo di sostanza inquinante, le quantità, la sua presenza diffusa nel territorio, l'origine naturale ecc., possono essere agevolmente compresi e risolti dal Giudice amministrativo, come del resto dimostrano molte sentenze che hanno affrontato espressamente questi aspetti.

Un ulteriore limitazione della possibilità di censura è legata all'enfatizzazione della gravità del vizio che colpisce il provvedimento amministrativo; si è, così, affermato che la scelta della P.A. può essere ritenuta illegittima solo «negli stretti limiti in cui la stessa si presenti manifestamente illogica, irrazionale, arbitraria ovvero fondata su un palese e manifesto travisamento dei fatti o sia inficiata da **macroscopiche contraddittorietà** o incongruenze» (Tar Toscana n. 921/2024).

Sulla stessa posizione anche il Consiglio di Stato che ha circoscritto la contestazione dell'apprezzamento tecnico discrezionale ai «**soli casi di risultati abnormi o contraddittori intrinsecamente o rispetto ai fatti accertati**» (sentenza n. 2986/2024, va però aggiunto che, in quel giudizio, era emerso anche un deficit probatorio dal momento che l'appellante «non ha ritenuto di citare alcuno studio scientifico a sostegno della propria affermazione»).

Sempre nell'anno 2024 il Consiglio di Stato (sent. n. 7943) ha ribadito che la discrezionalità tecnica è censurabile in sede giurisdizionale «solo quando il suo esercizio appaia ***ictu oculi*** **viziato** da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione […] può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, **vale a dire che non sia nemmeno plausibile**, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti».

Di questa pronuncia merita di essere riportato un ulteriore passaggio motivazionale che ha arricchito il quadro illustrando «**la differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito,** in sostanza, può individuarsi nel fatto che, **nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta"**, verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziate da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o da travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, **mentre nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta",** sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e

nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile. Nella fattispecie in esame, le valutazioni espresse dall'Amministrazione, nel provvedimento conclusivo e negli atti presupposti, quantunque per certi versi opinabili, non appaiono *ictu oculi* implausibili, per cui non sembra sussistere né il travisamento del fatto, né una manifesta irragionevolezza».

In conclusione, la giurisprudenza è univoca nel limitare le censure che possono essere mosse contro provvedimenti che implicano, da parte della P.A., valutazioni di carattere tecnico. Permangono, tuttavia, alcune incertezze atteso infatti che una questione non può dirsi "complessa" per il solo fatto di essere "tecnica" e considerato altresì che non tutti i temi scientifici sono sempre, seriamente, opinabili.

Citazione:
PERES F., *La giurisprudenza amministrativa sulla discrezionalità tecnica nei ricorsi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb. e tec. prev.*, 01/2024, p. 18.

La disciplina sui rifiuti al cospetto dei rinnovati mestieri di “ferrivecchi” o “robivecchi”: quali obblighi e responsabilità?

di DEMETRIO VILLANI

Sommario. – 1. Premessa. **– 2.** I rifiuti di materiale ferroso e non derivante da attività commerciale di tipo ambulante. **– 3.** I rifiuti di materiale ferroso e non raccolti e trasportati da un privato cittadino. **– 4.** Osservazioni conclusive.

Abstract. – *La crescente problematica riguardante la gestione non autorizzata dei rifiuti da parte di privati cittadini che, senza svolgere attività d’impresa o commercio, raccolgono e trasportano materiale ferroso e non, per poi conferirlo a impianti di recupero, spesso senza le dovute autorizzazioni rappresenta una tematica di estrema urgenza che impegna ormai quasi quotidianamente la giurisprudenza dei Tribunali. Questo fenomeno, che ricorda il mestiere dei "cenciaioli" o "ferrivecchi", è divenuto più diffuso a causa della crisi economica e della crescente globalizzazione, circostanze che hanno spinto molti soggetti in difficoltà, inclusi migranti e persone senza fissa dimora, a cercare materiali da rivendere per sopravvivere. L'analisi evidenzia l’apparente vuoto normativo del Codice Ambientale in relazione a questa pratica, tentando di mettere in luce gli strumenti normativi che possono trovare applicazione nel caso di specie.*

Key-words. – Rifiuti; ferro; rame; alluminio; ottone; mps; materia prima seconda; economica circolare.

1. *Premessa.*

Non è inconsueto, ormai, l’incardinarsi di procedimenti penali per gestione non autorizzata di rifiuti ex art. 256, co. 1, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a carico di privati cittadini che effettuano attività di raccolta e trasporto di rifiuti di materiale ferroso - e non - derivante dalla propria attività di commercio in forma ambulante. Ebbene l’esperienza giurisprudenziale maturata sul produttore di rifiuti derivanti da attività commerciale ambulante ha evidenziato un vuoto normativo nel codice ambientale assai significativo: cosa accade nel caso in cui la raccolta e il trasporto di rifiuti di materiale ferroso - e non - viene effettuata da un privato cittadino che non svolge alcun tipo di attività d’impresa o di commercio anche in forma ambulante?

La risposta a questa domanda non è semplice ed è figlia del mutare dei tempi di crisi economica e della progressiva e sempre più intensa globalizzazione che vede cittadini impegnati a procacciarsi il necessario per sopravvivere frugando all’interno dei cassonetti alla ricerca di rifiuti da vendere: sono quelli che una volta si chiamavano “cenciaioli”, “ferrivecchi” o “robivecchi”, mestieri antichi, oggi però tornati in auge anche in virtù del considerevole aumento della presenza di migranti che, muniti di fatiscenti mezzi operativi per il trasporto (un furgone vetusto), raccolgono rifiuti – soprattutto rottami ferrosi e non ferrosi, rame, ottone etc. – effettuano una preliminare operazione di cernita nel luogo in cui riescono ad allestire un precario stoccaggio provvisorio, magari proprio nel luogo del ritrovamento o nella

propria abitazione, ed infine li conferiscono agli impianti privati di recupero, autorizzati o no, senza compilare alcuna della documentazione ambientale rilevante.

È un vero e proprio sottobosco di operatori che si muove in una zona grigia dell'ordinamento emersa grazie alle pronunce giurisprudenziali maturate su una casistica affine ma differente, quella degli ambulanti.

Ebbene, diciamo subito che, in questo contesto normativo il conferimento dei rifiuti ad opera dei privati cittadini senza assolvimento degli obblighi documentali in materia è da ritenersi legittimo e conforme al codice ambientale. Due sono le norme da assumere a riferimento per fare chiarezza sull'argomento: da un lato, l'art. 266, co. 5 e, dall'altro, l'art. 188.

2. *I rifiuti di materiale ferroso e non derivante da attività commerciale di tipo ambulante.*

A una prima impressione si potrebbe essere indotti a credere che la condotta del privato cittadino sia equiparabile a quella del "robivecchi" o del "ferrivecchi" che, invece, la ricerca, la raccolta, la cernita e il trasporto di rifiuti di materiale ferroso - e non - la fa di mestiere, talvolta anche in forma ambulante. Eppure, è da escludere tale sovrapponibilità di condotte in quanto il privato agisce in modo occasionale o sporadico movimentando una ridotta quantità di rifiuti tale da consentirgli di guadagnare il necessario, mentre, invece, il "robivecchi" o il "ferrivecchi" è mosso da logiche differenti, tipicamente imprenditoriali.

Dunque, vediamone le differenze sostanziali: l'art. 266, co. 5, stabilisce che «le disposizioni di cui agli artt. 189, 190, 193 e 212 non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio». Secondo questa disposizione parrebbe, quindi, che solo coloro che svolgono attività di raccolta e trasporto di rifiuti in forma ambulante non siano soggetti all'obbligo di iscrizione nell'Albo nazionale dei Gestori Ambientali (art. 212), non sarebbero tenuti a compilare il MUD (art. 189), il Registro di carico e scarico (art. 190) e i Formulari Identificativi dei Rifiuti (art. 193).

Ma chi sono gli ambulanti? E, soprattutto, l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti ad opera di un privato può definirsi ambulante?

Procediamo con ordine. Benché l'art. 266, co. 5, ne faccia esplicito riferimento, il codice ambientale non contiene alcuna norma che consenta di circoscrivere la portata definitoria dell'attività ambulante. Per ritrovarla, occorre, dunque, riferirsi alla Legge 19 maggio 1976, n. 398 sul commercio ambulante, laddove all'art. 1 disponeva che «è considerato commercio ambulante quello esercitato da colui che vende merci al minuto o somministra al pubblico degli alimenti e bevande, con la sola collaborazione dei familiari e di non più di due dipendenti, presso il domicilio dei compratori o su spazi o aree pubbliche, purché non si adoperino impianti fissati permanentemente al suolo. Il commercio ambulante può essere svolto in due modi: a) commercio ambulante a posto fisso o assegnato a turno, che può essere esercitato soltanto su quella parte di suolo pubblico a tale uso destinato dal Comune, ovvero in aree pubbliche attrezzate o in mercati, anche coperti, esclusi i mercati all'ingrosso; b) commercio ambulante senza posto fisso che può essere esercitato presso il

domicilio dei compratori o, fatte salve le limitazioni imposte dall'Autorità comunale, su qualsiasi area pubblica, purché in modo itinerante con mezzi motorizzati o altro». Alla luce di questa prima definizione, se si guarda il caso in discussione, si può affermare che l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti potrebbe essere definita ambulante solo allorquando si sostanzi in una sorta di vendita al minuto di rifiuti di materiale ferroso - e non -direttamente presso il domicilio dei compratori.

Il successivo art. 2 disponeva, poi, che «l'esercizio del commercio ambulante è subordinato alla iscrizione in una speciale sezione del registro previsto dalla Legge 11 giugno 1971, n. 426, ed al possesso di una autorizzazione rilasciata dal Sindaco del Comune di residenza del richiedente».

A questo titolo autorizzativo, si aggiungeva poi anche la speciale disciplina contenuta nell'art. 121 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.) secondo cui «salve le disposizioni di questo testo unico circa la vendita ambulante delle armi, degli strumenti atti ad offendere e delle bevande alcooliche, non può essere esercitato il mestiere ambulante di venditore o distributore di merci, generi alimentari o bevande, di scritti o disegni, di cenciaiolo, saltimbanco, cantante, suonatore, servitore di piazza, facchino, cocchiere, conduttore di autoveicoli di piazza, barcaiuolo, lustrascarpe e mestieri analoghi, senza previa iscrizione in un registro apposito presso l'Autorità locale di pubblica sicurezza» che, al ricorrere delle condizioni e sempre che l'Autorità non ritenga di concederla perché consideri la persona capace di abusarne, ne «rilascia certificato della avvenuta iscrizione».

In sostanza, l'art. 121 prevedeva espressamente la possibilità di svolgere il mestiere di venditore ambulante o girovago in quanto tra i presupposti richiesti vi erano quelli dell'esercizio dell'attività in forma continuativa e per fine di lucro con la puntualizzazione che il carattere essenziale e determinante per individuare il mestiere girovago, ricavabile dalla elencazione, esemplificativa e non tassativa, contenuta nel richiamato articolo, fosse che il mestiere non doveva essere vincolato ad una sede fissa o permanente, ma si esercitava spostandosi continuamente o periodicamente da luogo a luogo[1].

Con l'entrata in vigore della richiamata Legge n. 398/1976 venne parzialmente modificato l'art. 121 del T.U.L.P.S. – che continuava a disciplinare le multiformi espressioni del commercio ambulante non ricadenti nella sfera di applicazione della Legge n. 398/1976 – prevedendo unicamente che lo svolgimento di questa attività non fosse più subordinata all'iscrizione nel registro di Pubblica Sicurezza ma all'iscrizione in una speciale sezione del Registro della Camera di Commercio secondo quanto dettato dalla Legge 11 giugno 1971, n. 426[2] .

Tuttavia, la Legge n. 398/1976 venne abrogata dalla Legge 28 marzo 1991, n. 112 il cui art. 2 – rubricato «Rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche» – ricalcava sostanzialmente la precedente regolamentazione. Quest'ultima fu però presto abrogata ad opera del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 concernente la riforma della disciplina relativa al settore del

[1] Così anche in giurisprudenza: Cass. Pen., Sentenza 16 giugno 1951, BISCONTI, in *Ced Cass.*, rv. 097126; cfr. Cass. Pen., Sentenza 17 giugno 1969, GENCO, in *Ced Cass.*, rv. 112555.

[2] Così, Cass. Pen., Sentenza 23 gennaio 1975, URSO, in *Ced Cass.*, rv. 131517; Cass. Pen., Sentenza 5 maggio 1978, VENTURA, in *Ced Cass*., rv. 139557; Cass. Pen., Sentenza 20 giugno 1978, GHERARDI, in *Ced Cass.*, rv. 140471.

commercio che non parla più di "commercio ambulante" ma di "commercio in forma itinerante". L'art. 4, co, 1, infatti, definisce il commercio al dettaglio «l'attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende, su aree private in sede fissa o mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale». In base all'art. 27, poi, si intende per commercio sulle aree pubbliche, «l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione di alimenti e bevande effettuate sulle aree pubbliche, comprese quelle del demanio marittimo o sulle aree private delle quali il comune abbia la disponibilità, attrezzate o meno, coperte o scoperte». L'art. 28, infine, chiarisce che il commercio sulle aree pubbliche può essere svolto: «a) su posteggi dati in concessione per dieci anni; b) su qualsiasi area purché in forma itinerante». L'esercizio dell'attività è soggetta ad apposita «autorizzazione rilasciata a persone fisiche, a società di persone, a società di capitali regolarmente costituite o cooperative e l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante é rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività».

Tuttavia, fino all'emanazione delle disposizioni attuative regionali, continuarono ad applicarsi le norme previgenti e in particolare sia l'art. 121 T.U.L.P.S. sia l'art. 2, co. 1 e 2 della Legge n. 112/1991, secondo cui «il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche (…) è subordinato all'iscrizione nel registro degli esercenti il commercio previsto dalla legge 11 giugno 1971, n. 426. L'autorizzazione per esercitare l'attività (…) è efficace per il solo territorio del Comune nel quale il richiedente intende esercitarla ed è rilasciata dal Sindaco nei limiti della disponibilità delle aree previste a tal fine, negli strumenti urbanistici, per i mercati rionali o individuate dal consiglio comunale nei provvedimenti di istituzione di una fiera locale o mercato».

L'inserimento della deroga per le attività svolte in forma ambulante in questo quadro, si deve alla Legge 9 dicembre 1998, n. 426, recante nuovi interventi in campo ambientale, laddove all'art. 4, co. 27, ha introdotto il co. 7-quater nel corpo dell'art. 58 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi), secondo il quale: «le disposizioni di cui agli artt. 11, 12, 15 e 30 non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio».

Questa norma è rimasta, di fatto, invariata nel già sopra ricordato art. 266, co. 5, D.Lgs. n. 152/2006.

Nel frattempo, però, l'art. 6, co. 1, lett. b) del D.P.R. 28 maggio 2001, n. 311 ha abrogato il primo e il secondo comma dell'art. 121 del T.U.L.P.S. – rimanendo solo il terzo che vieta il mestiere di ciarlatano – caducando, in tal modo, ogni obbligo di iscrizione nel registro presso l'Autorità di Pubblica Sicurezza e, successivamente, nel Registro della Camera di Commercio, per l'esercizio dell'attività di ambulante. L'abrogazione in esame fa venir meno la possibilità dell'esercizio dell'attività in forma ambulante alla condizione di una mera iscrizione in un apposito Registro.

Occorre a questo punto domandarsi se l'art. 266, co. 5, possa essere riferito ad altre normative speciali applicabili alle attività commerciali svolte in forma itinerante.

A ben vedere, non appare possibile individuare il titolo per svolgere quel tipo di attività nella normativa di cui al D.Lgs. n. 114/1998: l'attività svolta nel concreto non prevede affatto la cessione del bene – trattandosi, piuttosto, di un rifiuto – al pubblico-consumatore finale, bensì ad un soggetto determinato, vale a dire al titolare dell'impianto di recupero o ad altri intermediari, che comunque sono pur sempre commercianti, mentre non pare dubbio che la c.d. autorizzazione rilasciabile dai Comuni per l'attività svolta in forma itinerante preveda in ogni caso la vendita ad un generico pubblico di consumatori finali e non ad altre imprese. Senza trascurare che, di fatto, i raccoglitori – in massima parte di rottami ferrosi – anziché acquistare i rifiuti, oggetto del proprio commercio, spesso si limitano alla mera raccolta di rifiuti abbandonati da terzi in area pubblica. Va poi osservato, ulteriormente, che appare altrettanto dubbia la legittimità del conferimento di siffatti rifiuti, raccolti in modo clandestino o talvolta anche illecito, negli impianti di recupero che non dovrebbero poter acquistare da soggetti che svolgono un'attività commerciale senza titolo abilitante: i vari ambulanti che raccolgono rottami e scarti di analoga natura sono, dunque, tenuti a possedere la necessaria autorizzazione Comunale all'esercizio dell'attività commerciale di ambulante per vendita o la somministrazione di merci o bevande e da questa devono derivare la produzione di rifiuti che, per poter beneficiare della deroga esplicita di cui al quinto comma dell'art. 266, in quanto commercianti, devono "formare oggetto del loro commercio".

D'altro canto, costante giurisprudenza di legittimità sul punto ha precisato che «l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti in forma ambulante può essere legittimamente esercitata solo previo conseguimento del titolo abilitativo [dopo l'abrogazione dell'art. 121 T.U.L.P.S. è necessaria l'iscrizione dell'attività presso la CCIA e l'apertura della partita IVA per l'esercizio della medesima attività] e limitatamente ai rifiuti compresi nell'attività autorizzata, sicche´ in mancanza di abilitazione è configurabile il reato contestato»[3] di gestione non autorizzata di rifiuti; e ancora, «il giudice, anche sulla base della quantità non secondaria dei rifiuti trasportati a bordo dell'autocarro, descritti in imputazione come lavatrici, tubi per stufe a legna, grondaie in ferro, un ferro da stiro ed altri oggetti ferrosi, ha non illogicamente tratto la conclusione in ordine ad un'attività non esercitata in maniera sporadica od occasionale e, sul presupposto della assenza, in capo all'imputato, di alcun titolo abilitativo od iscrizione presso la camera di commercio, in conformità a quanto previsto dalle disposizioni appena sopra ricordate, ha concluso per la sussistenza del reato»[4].

Dunque, come ben precisato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, il reato di gestione non autorizzata di rifiuti ricorre esclusivamente nei casi in cui il privato cittadino conduca un'attività commerciale ambulante senza titolo (ossia, a seguito dell'abrogazione dell'art. 121 T.U.L.P.S., senza l'autorizzazione Comunale all'esercizio dell'attività ambulante e/o senza l'iscrizione dell'attività presso la

[3] Cass. Pen., Sentenza 5 luglio 2006, CESTARI, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2007, 474.
[4] Cass. Pen., Sentenza 16 maggio 2012, BERTERO.

CCIA e/o senza l'apertura della partita IVA per l'esercizio dell'attività) e da questa produca rifiuti ferrosi e non ferrosi ad essa riconducibile e ne effettui la raccolta e il conseguente trasporto: sicché, solo un'attività commerciale ambulante che produca rifiuti di materiale ferroso - e non - debitamente autorizzata sarà soggetta alla disciplina derogatoria degli articoli 189, 190, 193 e 212.

3. *I rifiuti di materiale ferroso e non raccolti e trasportati da un privato cittadino.*

Appurato che la raccolta e il trasporto di rifiuti di materiale ferroso - e non - non è qualificabile come attività commerciale in forma ambulante e dunque in alcun modo riconducibile nel perimetro di operatività della disciplina derogatoria di cui al quinto comma dell'art. 266, occorre adesso volgere l'attenzione all'altro termine normativo della presente analisi, e cioè all'art. 188.

Se andiamo a ricostruire la disciplina specifica sulla responsabilità per la gestione dei rifiuti, di cui all'art. 188 che qui rileva, si evince che il testo originario risulta totalmente sostituito dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 - «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive» -, il quale aveva lo scopo di dare attuazione alla direttiva sui rifiuti del 2008, introducendo contestualmente il sistema SISTRI in tema di tracciabilità. Quindi, con l'art. 16 del citato Decreto si provvedeva alla "modifica degli artt. 188, 189, 190 e 193", operando, in particolare, una sostituzione totale dell' art. 188, relativo agli "oneri dei produttori e dei detentori" di rifiuti con altro art. 188 attinente alla "responsabilità della gestione dei rifiuti" e introducendo, poi, gli artt. 188-bis ("controllo della tracciabilità dei rifiuti") e 188-ter ("SISTRI") oltre a modificare gli art. 189 ("Catasto dei rifiuti"), 190 ("Registri di carico e scarico") e 193 ("Trasporto dei rifiuti").

Come si può vedere nello schema che segue, il nuovo art. 188 era profondamente diverso rispetto al testo sostituito, sia come formulazione sia come contenuto, e non solo per la introduzione del SISTRI.

ART. 188 <u>PRIMA</u> del D.Lgs. n. 205/2010 ("Oneri dei produttori e dei detentori")	**Articolo 188 <u>DOPO</u> il D.Lgs. n. 2015/2010 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")**
1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti. **2.** Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità: a) autosmaltimento dei rifiuti; b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti;	**1.** ***Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che***

c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione; d) utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate; e) esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall'articolo 194. **3.** La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta; b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione. **4.** Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, indicate rispettivamente ai punti D 13, D 14, D 15 dell'Allegato B alla parte quarta del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di trasporto di cui al comma 3, lettera b), abbiano ricevuto il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D 1 a D 12 del citato Allegato B. Le relative modalità di attuazione sono definite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che dovrà anche determinare le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti.	***qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.*** **2.** Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal Regolamento (CE) n.1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-bis, comma 2 lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema. **3.** Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa: a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione; b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione. **4.** Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto

	delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4. **5.** I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

L'art. 16 del richiamato Decreto, tuttavia, aggiungeva, al secondo comma, che "le disposizioni del presente articolo entrano in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010, e successive modificazioni"; a decorrere, cioè, dal momento di entrata in vigore del sistema SISTRI, che, come è noto, è entrato in vigore solo in parte, prima di essere abrogato totalmente.

La Legge del 28 dicembre 2015, n. 221 - «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» - ha introdotto, tra le altre cose, l'art. 30, co. 1, che impone ai produttori iniziali o detentori di rifiuti di rame, qualora non provvedano direttamente al loro trattamento, l'obbligo di consegna a soggetti autorizzati. Inoltre, stabilisce l'applicazione delle norme ordinarie sul trasporto dei rifiuti per coloro che svolgono raccolta e trasporto in forma ambulante. Successivamente, queste disposizioni sono state estese anche ai rifiuti di metalli ferrosi e non ferrosi.

ART. 188 PRIMA della Legge n. 221/2015 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")	**Articolo 188 DOPO la Legge n. 221/2015 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")**
1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste. **2.** Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal Regolamento (CE) n.1013/2006, qualora il	**1.** Id. **1-bis.** ***Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5***

produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-bis, comma 2 lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema. **3.** Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa: a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione; b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione. **4.** Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4. **5.** I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.	**2.** Id. **3.** Id. **4.** Id. **5.** Id.

Dunque, l'art. 30 introduce per i produttori iniziali o altri detentori dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi, che non provvedono direttamente al loro trattamento, un obbligo di consegna unicamente a favore di determinati soggetti.

Nello specifico, l'art. 30 mediante l'aggiunta del comma 1-bis nel corpo dell'art. 188, persegue la finalità di obbligare il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi o non ferrosi, che non provvede direttamente al loro trattamento, alla consegna dei medesimi rifiuti unicamente alle seguenti imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti. La norma consente, inoltre, la possibilità di consegna dei suddetti materiali anche ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'art. 212, co. 5, del D.Lgs. 152/2006, ovvero addetto al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006. Il medesimo comma 1-bis prevede, inoltre, che alla raccolta e al trasporto di detti rifiuti non si applichi il regime semplificato, di cui all'art. 266, co. 5, del D.Lgs.152/2006, previsto in caso di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio.

In sostanza, i soggetti abilitati alla raccolta e al trasporto in forma ambulante di tali materiali dovranno adempiere agli obblighi previsti in via ordinaria con riguardo al catasto dei rifiuti, al registro di carico e scarico, al trasporto dei rifiuti, nonché all'albo nazionale dei gestori ambientali mentre invece i privati no.

Con Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 - «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione» -, convertito con modificazioni dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12, si abrogava il SISTRI. Pertanto, l'art. 6 – recante «Disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti»- stabiliva che "dal 1° gennaio 2019 è soppresso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" (comma 1) e che, in particolare, dalla stessa data, "sono abrogati gli artt. 16, 35, 36, 39 commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, 9, 10 e 15, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 " (co. 2). Viene, quindi, abrogato, l'art. 16 che aveva sostituito l'art. 188 e modificato gli artt. 189, 190 e 193; in più, si stabilisce che "dal 1° gennaio 2019 e fino al termine di piena operatività del Registro elettronico nazionale come individuato con il decreto di cui al comma 3-bis, la tracciabilità dei rifiuti è garantita effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 , anche mediante le modalità di cui all'articolo 194-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006; si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010" (comma 3-ter).

A prima vista, quindi, si potrebbe ritenere che l'abrogazione dell'art. 16 del D.Lgs. 205/2010 abbia abrogato anche la sostituzione, da questi operata, dell'art. 188 e che, pertanto, dal 2019 sia tornato in vigore il "vecchio" testo dell'art. 188, cioè quello precedente la modifica del 2010. In altri termini: l'abrogazione della norma innovativa del 2010, che era esplicitamente correlata alla introduzione del SISTRI, abrogando quest'ultimo, ha resuscitato dopo 8 anni, automaticamente e/o

completamente, la norma pregressa ovvero l'abrogazione deve essere limitata alle parti dell'art. 188 che riguardano il SISTRI?

La seconda soluzione sembra confortata dal co. 3-ter del citato art. 6 il quale richiama il testo previgente solo per quelle disposizioni finalizzate a garantire la tracciabilità dei rifiuti;

Dunque, seguendo l'indicazione del Legislatore del 2018-2019, pare assodato che la reviviscenza del vecchio art. 188 riguardi solo le parti sulla tracciabilità relative all'abrogato SISTRI.

D'altro canto, seguendo lo stesso principio, l'abrogazione del 2018-2019 non ha abrogato neppure le modifiche apportate all'art. 188 successivamente al 2010 quali, ad esempio il comma 1-bis dell'art. 188 sui rifiuti ferrosi, introdotto dall' art. 30, comma 1, legge n. 221 del 2015.

Il D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 - «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» - all'art. 1, co. 15, dispone l'integrale riscrittura dell'articolo 188 con abrogazione del comma 1-bis introdotto dall'art. 30, co. 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221, cosicché oggi l'articolo 188, rubricato "Responsabilità della gestione dei rifiuti", dispone:

ART. 188 PRIMA del D.Lgs. n. 116/2020 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")	**Articolo 188 DOPO il D.Lgs. n. 116/2020 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")**
1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste. **1-bis.** ***Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o***	**1.** Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto. **2.** Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale sono tenuti all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'articolo 212 e conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta. **3.** I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti nonché dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione. **4.** La consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al

alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5.

2. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal Regolamento (CE) n.1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-bis, comma 2 lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema.

3. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa:

a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione;

b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nei seguenti casi:

a) conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;

b) conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, con riferimento ai documenti previsti dal regolamento (CE) n. 1013/2006, tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla Regione o alla Provincia autonoma.

5. Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla Parte IV del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di identificazione abbiano ricevuto un'attestazione di avvenuto smaltimento, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sottoscritta dal titolare dell'impianto da cui risultino, almeno, i dati dell'impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata. La disposizione di cui al presente comma si applica sino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, in cui sono definite, altresì, le

termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione. **4.** Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4. **5.** I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.	modalità per la verifica ed invio della comunicazione dell'avvenuto smaltimento dei rifiuti, nonché le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti».

Il primo comma del nuovo disposto dell'art. 188 cambia ulteriormente e si semplifica:

ART. 188 <u>PRIMA</u> del D.Lgs. n. 116/2020 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")	**Articolo 188 <u>DOPO</u> il D.Lgs. n. 116/2020 ("Responsabilità della gestione dei rifiuti")**
1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.	**1.** ***Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto.***

La novella prevede la conferma in capo al produttore iniziale o ad altro detentore che non provveda direttamente egli stesso ad effettuarne il trattamento di un mero obbligo generico di consegna dei rifiuti tutti – e, quindi, dopo l'abrogazione del comma 1-bis anche dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi o non ferrosi – unicamente a favore di determinati soggetti, anche mediante l'ausilio di un intermediario, e precisamente:

a) ad un commerciante;
b) a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti;

c) ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del codice ambientale. Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale sono tenuti all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 e conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta.

Ebbene, proprio i punti b) e c) consentono al privato cittadino, che non svolge attività commerciale in forma ambulante ma una mera raccolta sporadica e dalle quantità non significative, di rifiuti di materiale ferroso e non, di frugare all'interno dei cassonetti alla ricerca di rifiuti da riciclare, selezionarli con una preliminare operazione rudimentale di cernita sul luogo di raccolta e di trasportarli con mezzi propri o direttamente all'impresa autorizzata a compiere operazioni di trattamento e recupero di rifiuti [lettera b)]; o di consegnarli all'Impresa autorizzata alla raccolta e il trasporto dei rifiuti presso il domicilio del privato in quanto all'uopo autorizzato; e senza alcun obbligo amministrativo di tipo documentale per il privato cittadino, giusto il disposto dell'art. 188 che pone loro quale unico obbligo giuridico quello di consegna a determinati soggetti, questi sì, legittimati a operare nella filiera dei rifiuti.

D'altro canto, che questa sia la lettura più corretta dell'art. 188 trova conferma, a contrario, dalla portata operativa degli artt. 189, 190, 193 e 212 che, nel seminato del comma quinto dell'art. 266, rappresentano il terminale di riferimento in deroga per gli ambulanti in regola; più precisamente in capo al privato che effettua raccolta e trasporto di rifiuti non grava alcun obbligo giuridico ulteriore e differente da quello di cui art. 188 in quanto:

- l'art. 189, co. 3, rubricato "Catasto dei rifiuti", e l'art. 190, co. 1, rubricato "Registro cronologico di carico e scarico", prevedono entrambi tassativamente i soggetti obbligati alla compilazione e trasmissione del MUD e del Registro di carico e scarico, e cioè «chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi e i sistemi riconosciuti, gli istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g)»;
- l'art. 190, co. 8, prevede una deroga, e cioè: «per le attività di gestione dei rifiuti costituiti da rottami ferrosi e non ferrosi, gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono assolti anche tramite l'utilizzo dei registri IVA di acquisto e di vendita secondo le procedure e le modalità fissate dall'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modifiche»;
- l'art. 193, co. 1, rubricato "Trasporto dei rifiuti", prevede tassativamente i soggetti che possono fare il trasporto dei rifiuti e cioè "enti" o "imprese" con deroga esplicita al co. 7, e precisamente: «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano (…) ai trasporti di rifiuti speciali non pericolosi, effettuati dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario. Sono considerati

occasionali e saltuari i trasporti effettuati per non più di cinque volte l'anno, che non eccedano la quantità giornaliera di trenta chilogrammi o di trenta litri»;

- l'art. 212, co. 5, rubricato "Albo nazionale gestori ambientali", prevede che «l'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi». Sono previste delle procedure di iscrizione semplificata rispettivamente introdotte dall'art. 1, co. 124, della Legge 4 agosto 2017, n. 124 e dall'art. 5, co. 1, del D.M. 1° febbraio 2018 per: (i) imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi (sottocategoria 4-bis); (ii) associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana (sottocategoria 2-ter).

4. *Osservazioni conclusive.*

La ricostruzione normativa – corroborata anche dalle principali e più significative pronunce giurisprudenziali sull'argomento – consentono, dunque, di rispondere alle domande inziali che hanno mosso la presente riflessione: l'attuale impianto normativo del codice ambientale in materia di gestione dei rifiuti non pone in capo al privato cittadino che si limiti a recuperare rifiuti abbandonati per conferirli ad un'impresa privata per mere ragioni economiche personali un dovere di adempimento agli obblighi ambientali dettati agli articoli 189 (Catasto dei rifiuti), 190 (Registro cronologico di carico e scarico), 193 (Trasporto dei rifiuti) e 212 (Albo nazionale gestori ambientali). Si può affermare ciò in ragione, da un lato, del chiaro tenore letterale dei predetti obblighi riferiti esclusivamente a conferitori strutturati in forma d'impresa e, dall'altro lato, della conferma derivante dalla lettura interpretativa del quinto comma dell'art. 266 che, riferendosi a coloro che svolgono attività commerciale in forma ambulante – ai sensi delle definizioni contenute nella disciplina generale di cui all'art. 4, co. 1 del D.Lgs. n. 114/1998 -, afferma che essi non sono come tali classificabili stante l'assenza di una chiara organizzazione imprenditoriale di persone (a conduzione familiare con al massimo due dipendenti), di mezzi e di continuità nel tempo dell'attività diretta ad un pubblico di consumatori finali indeterminati. Per tali ragioni, i privati cittadini muniti di fatiscenti mezzi per il trasporto, quali un vecchio furgone, che raccolgono rottami ferrosi e non ferrosi, rame, ottone ed altri scarti di questo genere e, dopo una preliminare operazione di cernita nel luogo del ritrovamento o nella propria abitazione, li conferiscono agli impianti privati di recupero, sono unicamente obbligati ex lege ai sensi dell'art. 188 a recapitarli presso uno dei soggetti abilitati, anche mediante l'ausilio di un intermediario, e precisamente ad un commerciante oppure a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti ovvero ancora ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del codice ambientale.

Citazione:
VILLANI D., *La disciplina sui rifiuti al cospetto dei rinnovati mestieri di "ferrivecchi" o "robivecchi": quali obblighi e responsabilità?*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb. e tec. prev.*, 01/2024, p. 23.

Integrazione strategica fra i criteri ESG e il D.Lgs. 231/2001 per un'impresa più sostenibile

di FRANCESCA SAVERIA SOFIA

Sommario. – 1. L'evoluzione della sostenibilità: dalle radici storiche al ruolo centrale nelle strategie aziendali moderne. **– 2.** L'ascesa dei fattori ESG: verso un nuovo modello di business. **– 3.** Nuove regole per la sostenibilità. Il Decreto Legislativo 125/2024 e la rendicontazione aziendale. **– 4.** *Greenwashing* e *Greenhushing*, l'altra faccia della medaglia. **– 5.** Un nuovo paradigma aziendale: quali sinergie tra il Modello 231 e Fattori ESG?

Abstract. – *Nella sua interpretazione più moderna, la sostenibilità consiste nella capacità di un'impresa, di un'istituzione o di un'organizzazione di intraprendere un processo di crescita che sia in grado di mantenere una costante riproduzione del capitale economico, sociale/umano e naturale. Adottare politiche organizzative che integrino gli obiettivi ambientali, sociali e di governance con quelli economico-finanziari potrebbe essere fonte di vantaggio competitivo per le imprese chiamate oggigiorno a rielaborare le proprie strategie. Con la crescente attenzione verso uno sviluppo sostenibile, i criteri ESG (Environmental, Social, Governance) hanno assunto un ruolo di primaria importanza, fornendo una vera e propria "bussola" per orientarsi nel complesso panorama della sostenibilità e della responsabilità sociale. La stessa normativa di attuazione della direttiva Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), entrata in vigore il 25 settembre 2024, amplia il campo d'applicazione della rendicontazione di sostenibilità, coinvolgendo tutte le grandi imprese, le società quotate (incluse le PMI quotate) e le società non europee che operano all'interno del mercato UE, le quali saranno tenute a comunicare sugli aspetti ambientali, sociali e di governance delle proprie attività. In questo contesto si inserisce il modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dal d.lgs. 231/2001 che, se ben integrato con una strategia ESG, consente alle aziende di evitare rischi come il greenwashing e garantisce una sostenibilità aziendale nel lungo termine, facilitando sia la prevenzione dei rischi che una governance più etica e trasparente, elementi cruciali per i bilanci di sostenibilità.*

Key-words. – ESG; responsabilità degli enti; D.Lgs. 231/2001; Modello organizzativo; sostenibilità.

1. *L'evoluzione della sostenibilità: dalle radici storiche al ruolo centrale nelle strategie aziendali moderne.*

Pur avendo il concetto di "sostenibilità" origini relativamente recenti, approcci molto simili si rinvengono già a partire dal XVIII secolo, periodo in cui diversi esponenti della scuola di pensiero italiana dell'economia civile sottolineavano la necessità di indirizzare le aziende non solo verso la ricerca della soddisfazione individuale mediante la massimizzazione dei profitti, ma anche verso il miglioramento del benessere dell'intera comunità.

L'idea moderna di sostenibilità si afferma concretamente intorno agli anni '70 del secolo scorso quando eventi come la Crisi energetica (1973)[1] e il Rapporto sui limiti dello sviluppo (1972) evidenziarono i rischi legati a una crescita economica senza limiti e senza vincoli ecologici.

Nel 1983 le Nazioni Unite, sempre più preoccupate per i problemi ambientali globali, come la crescente industrializzazione, l'inquinamento e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, istituirono la Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) al fine di proporre nuove strategie per coniugare la crescita economica e lo sviluppo con la protezione dell'ambiente.

La prima definizione di sostenibilità risale proprio al 1987, quando la WCED all'interno del rapporto "*Our Common Future*", noto anche come "*Rapporto Bruntland*" (dal nome dall'allora premier norvegese Gro Harlem Brundtland, presidente delle Commissione) identificò lo sviluppo sostenibile come «*uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*»; sottolineando un'interconnessione tra il soddisfacimento delle necessità attuali, in particolare nei paesi più poveri, e la protezione delle risorse e delle opportunità per le generazioni future.

L'azienda sostenibile, sulla scia del concetto di «*Triple Bottom Line*» elaborato negli anni '90 dall'economista inglese John Elkington[2], è chiamata a perseguire contestualmente tre obiettivi: qualità ambientale, equità sociale e prosperità economica. Il *framework* "TBL" attribuisce uguale importanza ai concetti "*people*", "*planet*" e "*profit*" (PPP), e permette alle organizzazioni di valutare le proprie prestazioni in una prospettiva più ampia che può portare alla creazione di un maggiore valore aziendale.

A ciò si correla il tema della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) - o *Corporate Social Responsibility* (CSR) - che secondo quanto indicato nel Libro Verde 2001 della Commissione Europea si riferisce all'«*integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».*

Essere socialmente responsabili significa andare al di là degli obblighi giuridici, investendo "di più" nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate.

Questo nuovo approccio al *business* risulta fondamentale per la reputazione aziendale, nonché per la valorizzazione dell'immagine e del *brand* poiché attira e trattiene talenti, aumenta l'efficienza operativa, richiama nuovi investitori, sempre più responsabili e consapevoli, e rafforza la riconoscibilità del marchio.[3]

---

[1] In merito si veda: F. PETRINI, *La crisi energetica del 1973. Le multinazionali del petrolio e la fine dell'età dell'oro (nero)*, in *Contemporanea*, 3/2012.

[2] «L'autore definisce che strategie e decisioni siano formulate al fine di valorizzare simultaneamente (i) l'ambiente (planet), (ii) il contesto sociale (people) e (iii) l'aspetto economico finanziario (profit). La sostenibilità aziendale è, quindi, caratterizzata dalla dimensione ambientale, dalla dimensione sociale e dalla dimensione economica: l'azienda deve agire valorizzando simultaneamente le tre dimensioni al fine di attuare una strategia aziendale che sia '*win-win-win'*» in tal senso, Chiucchi M.S., Giuliani M., Introduzione alla sostenibilità aziendale in Studi e Ricerche di Economia Aziendale, 2022, p.17 ss

[3] Così VERNERO P. - ARTUSI M.F. - PARENA B, *Environmental Social Governance (Esg): Impatto Sui Modelli 231,* in http://www.rivista231.it/Rivista/4-2021, p.261 ss

La fiducia nelle imprese alle quali concedere credito, sia da parte delle istituzioni bancarie, che da parte degli *stakeholders*, si sta, difatti, progressivamente spostando dal concetto di continuità aziendale a quello più ampio di sostenibilità aziendale.

2. *L'ascesa dei fattori ESG: verso un nuovo modello di business.*

Ed è proprio in virtù di questa crescente consapevolezza da parte delle aziende che particolare attenzione viene ad oggi riservata ai fattori ESG (*Environmental, Social, Governance*) utilizzati per valutare il carattere più o meno sostenibile di un'azienda o di un investimento.

Il termine ESG è stato ufficialmente coniato nel 2004 a seguito di un'iniziativa delle Nazioni Unite chiamata "*Who Cares Wins*". Questo rapporto, commissionato dal Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan, ha svolto un ruolo fondamentale nella promozione dell'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di *governance* nelle decisioni di investimento, gettando le basi per le successive iniziative di finanza sostenibile, tra cui i Principi per l'Investimento Responsabile (PRI).

Il titolo del report ("*Who Cares Wins*") esprime, difatti, l'idea che incorporare i fattori ESG nelle strategie aziendali renda le imprese e gli investitori più resilienti e competitivi sul lungo termine, dimostrando che la responsabilità sociale e ambientale ben può armonizzarsi con il successo finanziario.

Anche gli stessi *Principles for Responsible Investment* (PRI), promossi dalle Nazioni Unite nel 2006, riflettono l'importanza crescente dei criteri ESG nella gestione tradizionale dei patrimoni e nelle decisioni di investimento per contribuire attivamente allo sviluppo di un sistema finanziario globale più sostenibile.

ESG è, dunque, l'acronimo che si riferisce a tre criteri di valutazione che prevedono una verifica sulla coerenza dell'attività imprenditoriale con alcuni principi che riflettono il rispetto per l'ambiente e la normativa correlata (*Environmental*), il rispetto dei valori di non discriminazione e inclusione nei contesti sociali e lavorativi (*Social*), l'efficacia e l'adeguatezza della struttura organizzativa interna adottata e, infine, l'adesione della società e dei suoi collaboratori alle leggi e alle pratiche diffuse per prevenire la corruzione (*Governance*).

Le stesse aziende sono sempre più invogliate a dotarsi di un «rating etico» mediante apposite certificazioni rilasciate da agenzie indipendenti, in grado di introdurre rating di sostenibilità anche sulle emissioni di obbligazioni tradizionali al fine di conformarsi alle richieste dell'Unione Europea e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e di indirizzare gli sforzi di ripresa verso uno sviluppo sostenibile a lungo termine.[4]

In tale contesto si inserisce il c.d. il Rating ESG ovvero «una valutazione o giudizio sintetico, a cura di un soggetto (pubblico o privato) che certifica le *performance* dell'azienda in base a una serie di parametri che riguardano la trasparenza e l'integrità della *governance*, il suo impatto sull'ambiente e, in generale,

[4] Così VERNERO P. , ARTUSI M.F. , PARENA B., *Environmental Social Governance (Esg): Impatto Sui Modelli 231,* in http://www.rivista231.it/Rivista/4-2021, p.261 ss.

sui diversi *stakeholder* che compongono la società civile (comunità, consumatori, dipendenti e collaboratoti, fornitori, ecc)»[5].

In particolare, questo processo di valutazione viene condotto attraverso la raccolta e l'analisi di informazioni pubbliche, documenti aziendali (bilancio civilistico, bilancio di sostenibilità) e dati forniti dalle autorità di vigilanza, dai sindacati e dalle associazioni di categoria, sugli aspetti legati all'ambiente, all'impatto sociale e alla *governance*, e può includere anche eventuali ispezioni dirette presso l'azienda.

Il Rating ESG, dunque, non si sostituisce al Rating tradizionale, che tiene conto unicamente della dimensione economico-finanziaria, piuttosto è complementare ad esso; funge da indicatore per gli investitori, consentendo loro di ottenere una visione completa dell'impresa e della sua sostenibilità, essendo in atto una riallocazione dei flussi di capitale verso investimenti responsabili.

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno, inoltre, recentemente raggiunto un accordo provvisorio in merito alla proposta di regolamento sulle attività di rating ambientale, sociale e di *governance* (ESG), che mira a consolidare la fiducia degli investitori nei prodotti sostenibili. Le nuove norme sono intese a rafforzare l'affidabilità e la comparabilità dei rating ESG, migliorando la trasparenza e l'integrità delle attività dei fornitori di rating ESG e prevenendo potenziali conflitti di interessi.

I fornitori dovranno essere autorizzati dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), essere soggetti alla sua vigilanza e rispettare gli obblighi di trasparenza, in particolare per quanto riguarda la metodologia utilizzata e le fonti di informazione.

Le imprese che integrano gli aspetti ESG nei loro modelli di *business* svolgono un ruolo fondamentale anche nel progresso concreto dei 17 Obiettivi (SDGs) dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite, tra cui l'Italia.

Per esempio, un'azienda che adotta alcune misure ambientali al fine di ridurre le emissioni di CO2 (anidride carbonica, principale gas serra), contribuisce al conseguimento del «*Goal*» 13, dedito proprio al contrasto ai cambiamenti climatici.

Analogamente ai criteri ESG, anche i "SDGs" sono da considerarsi strumenti utili per valutare e promuovere la sostenibilità: i *Sustainable Development Goals* forniscono una guida globale per affrontare le sfide più ampie, mentre gli ESG offrono criteri specifici per valutare le prestazioni aziendali in ambito ambientale, sociale e di *governance*.

Inoltre, per effetto della crescente importanza attribuita alla sostenibilità, la Direttiva 2014/95/UE, attuata in Italia dal decreto legislativo 254/2016, ha imposto alle imprese di interesse pubblico e ai gruppi di grandi dimensioni la diffusione delle informazioni di carattere non finanziario.

In particolare, i soggetti tenuti alla DNF (Dichiarazione di informazioni non finanziarie) devono descrivere il modello aziendale di gestione e organizzazione delle attività d'impresa, incluso il modello 231, proprio su quei temi legati

[5] CASADEI, *Cosa sono il rating ESG e il rating di legalità. E perché le aziende possono beneficiarne,* in http://*www.forbes.it*, 24 dicembre 2019

all'ambiente, sociali, attinenti al personale, compreso il rispetto dei diritti umani, al contrasto della corruzione attiva e passiva.

3. *Nuove regole per la sostenibilità. Il Decreto Legislativo 125/2024 e la rendicontazione aziendale.*

Importante contributo viene fornito anche dal recente Decreto Legislativo n. 125 del 2024[6], di recepimento della direttiva 2022/2464/UE, cosiddetta *Corporate Sostenibility Reporting Directive (CSRD),* che contiene nuove regole per la rendicontazione societaria di sostenibilità ed il coordinamento del quadro normativo nazionale in materia di rendicontazione di sostenibilità e di attestazione della conformità della rendicontazione.

Il nuovo decreto, entrato in vigore il 25 settembre 2024, prevede molteplici obblighi di informativa da includersi in un'apposita sezione della relazione sulla gestione relativi sia all'impatto delle proprie attività sulle persone e sull'ambiente (approccio *inside-out*), sia riguardo al modo in cui i fattori di sostenibilità incidono su di esse e sui loro risultati (approccio *outside-in*), in ossequio al principio della doppia materialità[7].

La rendicontazione di sostenibilità individuale (art.3) e consolidata (art.4), seppur con alcune differenze in termini di contenuto, deve includere una breve descrizione del modello di *business*, della strategia di lungo periodo, dei rischi e delle opportunità dell'azienda connesse alla questione di sostenibilità.

Devono fissare obiettivi ESG chiari e pubblicare annualmente i propri progressi su tali obiettivi, nonché i propri piani di transizione (se presenti). Inoltre, per dimostrare la capacità di affrontare i rischi ambientali, devono definire piani di attuazione in relazione alla transizione verso un'economia sostenibile, alle misure adottate per limitare il riscaldamento globale e per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (in linea con l'Accordo di Parigi), e all'esposizione alle attività legate al carbone, al petrolio e al *gas*.

La nuova normativa prevede un'attività di vigilanza, nonché la possibilità di applicare delle sanzioni nel caso in cui non vengano rispettati i nuovi obblighi di rendicontazione.

L'autorità a ciò deputata è la Consob che vigila sull'attestazione di conformità della rendicontazione di sostenibilità e assume la responsabilità finale per i controlli di qualità, per le ispezioni e per le sanzioni dei revisori legali e delle società di revisione legale che hanno incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regime intermedio, sui revisori della sostenibilità e sulle società di revisione che svolgono incarichi di attestazione.

---

[6] Attuazione della direttiva 2022/2464/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, recante modifica del regolamento 537/2014/UE, della direttiva 2004/109/CE, della direttiva 2006/43/CE e della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità. (24G00145).

[7] In merito si veda: CIOCCA, E. GUARINI, *Dall'analisi di materialità alla doppia rilevanza: una guida applicativa* - IRS n. 03 – Marzo 2024 in https://commercialisti.it/wp-content/uploads/2024/04/IRS-2024.03.pdf

Una volta accerta la violazione di una delle disposizioni, diverse sono le sanzioni applicabili, tra le quali, il divieto al revisore di sostenibilità o alla società di revisione legale di accettare nuovi incarichi di attestazione di conformità della rendicontazione di sostenibilità relativi a enti di interesse pubblico o enti sottoposti a regime intermedio oppure la sospensione dell'attività di attestazione di conformità della rendicontazione di sostenibilità, per un periodo non superiore a tre anni, del revisore della sostenibilità, della società di revisione legale o del responsabile della sostenibilità ai quali sono ascrivibili le irregolarità. Competente per le sanzioni è anche il Ministero dell'economia e delle finanze in caso di accertate irregolarità nello svolgimento delle attività di revisione legale o di attestazione della conformità della rendicontazione di sostenibilità.

Fino ad ora i report sulla sostenibilità sono stati volontari e spesso non certificati da terze parti.

Con la norma appena varata, invece, le maggiori imprese saranno soggette a nuovi controlli e certificazioni indipendenti al fine di assicurare agli *stakeholder* e ai consumatori informazioni complete, affidabili, accurate, verificabili e comparabili con quelle di altre imprese, nonché facili da reperire.

L'attuazione avverrà a scaglioni.

In base all'articolo 17 del d.lgs. 125/2024 l'obbligo di rendicontazione di sostenibilità varia a seconda delle dimensioni e al tipo di impresa ovvero dal 1°gennaio 2024 l'obbligo ha riguardato le imprese di grandi dimensioni che costituiscono enti di interesse pubblico (ad esempio, società quotate) e che superano il numero medio di 500 dipendenti occupati durante l'esercizio, nonché agli enti di interesse pubblico che sono società madri di gruppi di grandi dimensioni che, su base consolidata, superano il numero medio di 500 dipendenti.

Dal 1° gennaio 2025 l'obbligo si estenderà a tutte le altre imprese di grandi dimensioni, anche se non rientrano tra quelle che superano i 500 dipendenti; dal 2026 si applicherà alle piccole e medie imprese quotate (eccetto le microimprese) e ad altri enti, come gli enti piccoli e non complessi e le imprese di assicurazione captive. Infine, dal 2028 gli obblighi di rendicontazione si applicheranno anche alle succursali di società madri extra-europee che superano determinati limiti di ricavi nell'Unione Europea.

4. Greenwashing *e* Greenhushing*, l'altra faccia della medaglia.*

In considerazione di quanto sopra esposto, è evidente come la sostenibilità ambientale, sociale e di *governance* costituisca uno degli aspetti imprescindibili per la costruzione di un vantaggio competitivo e, quindi, di una capacità di "stare sul mercato".

Nel contesto del *marketing* dei prodotti, la sostenibilità non rappresenta semplicemente un vantaggio aggiunto, ma diviene una caratteristica essenziale (un "*must have*") che risponde ai requisiti minimi dei potenziali clienti, e non solo un *optional* (un "*nice to have*") che differenzia il prodotto o servizio dalla concorrenza.

Tuttavia, la crescente attenzione degli *stakeholders* verso queste tematiche e degli ingenti costi che le imprese devono sostenere per essere *green* suggerisce la necessità di guardare "l'altra faccia della medaglia" ovvero la progressiva diffusione

del fenomeno del *greenwashing*; quella strategia di comunicazione o di *marketing* perseguita da aziende, istituzioni, enti che presentano le proprie attività come ecosostenibili, cercando di occultarne l'impatto ambientale negativo.

In altre parole, si tratta di un tentativo ingannevole di far apparire un'azienda conforme alle politiche e alle pratiche ecologiche, sociali o etiche, quando in realtà non lo fa o lo fa solo in misura limitata.

Questo "ambientalismo di facciata" ha, ovviamente, delle conseguenze giuridiche poiché rientra nell'ambito della concorrenza sleale disciplinata dall'art. 2598 c.c. che – a fronte della prova di aver subito un danno - può comportare obblighi risarcitori.

Sotto il profilo penale, invece, il nostro ordinamento contempla alcuni reati che potrebbero essere richiamati, in modo ragionevole, per colpire quelle imprese che si "tingono di verde" e i loro responsabili.

Si pensi alla fattispecie incriminatrice di cui all'art.515 c.p. che, a seguito di un'interpretazione estensiva, potrebbe ricomprendere anche la condotta fraudolenta appena descritta.

Ad esempio, la strategia comunicativa finalizzata a proclamarsi *green* da parte dell'azienda, come lo slogan "100% riciclabile" in riferimento ad un prodotto che tuttavia non corrisponde alla realtà, configurerebbe la condotta penalmente rilevante consistente nella consegna all'acquirente di una cosa diversa da quella dichiarata in termini di qualità.

Invero, la qualificazione del *greenwashing* come frode in commercio garantirebbe una tutela di consumatori, imprese e ambiente più penetrante e ad ampio raggio poiché, oltre alla responsabilità penale individuale dei soggetti operanti nell'interesse dell'impresa, comporterebbe anche l'affermazione della diretta responsabilità di quest'ultima ai sensi del decreto legislativo 231/2001, oggetto di successivo approfondimento.

Una volta chiarita la stretta relazione tra *greenwashing* e frode commerciale, la pratica in esame, in determinate circostanze, potrebbe integrare anche il più grave reato di truffa, in particolare quello noto come truffa contrattuale.

Il proclamarsi *eco-friendly* senza esserlo effettivamente potrebbe configurare quell'artificio e/o raggiro necessario e sufficiente ad indurre in errore gli investitori o i consumatori, così da procurarsi, il soggetto interno all'azienda, mediante il maggiore profitto conseguito da quest'ultima, un ingiusto profitto a danno, appunto, degli *stakeholders*.

Invece, per far fronte ai costi particolarmente onerosi che le imprese devono sostenere, sono stati predisposti diversi e nuovi incentivi *green* al fine di accrescere le iniziative di sostenibilità, fondamentali per ridurre l'impatto ambientale e rafforzare la reputazione delle aziende, nonché la loro responsabilità sociale.

A livello nazionale, ad esempio, il Ministero delle imprese e del Made in *Italy* ha stanziato circa 300 milioni di euro all'interno del Fondo per il sostegno alla transazione industriale (c.d. Transazione *Green*) con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità ambientale e porre il sistema produttivo italiano in linea con le Direttive europee per la riduzione delle emissioni di CO2.

In tal modo, viene riconosciuta la possibilità alle aziende di accedere a contributi a fondo perduto per avviare progetti di investimento relativi al

rinnovamento energetico, all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili oppure all'implementazione di pratiche di riciclo e recupero di materie prime.

Altro "illecito informativo" strettamente connesso ai fattori ESG è rappresentato dal meno noto fenomeno del *greenhushing* ovvero quella pratica con cui le aziende scelgono di minimizzare o nascondere le proprie iniziative di sostenibilità ambientale, evitando di comunicarle pubblicamente.

Diversamente dal *greenwashing* – dove un'azienda falsa i suoi impegni *green* per migliorare la propria immagine – il *greenhushing* consiste, paradossalmente, in una sorta di autocensura su attività autenticamente sostenibili (ex. un'azienda che introduce materiali riciclati nella produzione, ma non lo comunica).

Questo fenomeno, anche noto come *eco- silence,* nasce dal timore di poter essere accusati di *greenwashing* e, quindi, di voler utilizzare la sostenibilità come mero strumento di *marketing* e non come una reale ed effettiva politica di sviluppo aziendale solo perché l'impresa non è riuscita a soddisfare a pieno le aspettative e raggiungere gli obiettivi volti, ad esempio, a contrastare il cambiamento climatico.

Tale comportamento produce non poche conseguenze negative per l'impresa che potrebbe, da un lato, vedere limitato l'accesso agli incentivi legati all'eco – efficienza e, dall'altro lato, il suo vantaggio competitivo e reputazionale rispetto ai concorrenti.

5. *Un nuovo paradigma aziendale: quali sinergie tra il Modello 231 e Fattori ESG?*

Ad oggi, uno strumento in grado di fornire un valido supporto per la costruzione di un sistema aziendale sempre più sostenibile ed al tempo stesso utile a monitorare e rafforzare le procedure aziendali in chiave ESG potrebbe rinvenirsi nel c.d. Modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dal summenzionato decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231.

Difatti, fra i principi ESG, le aree sensibili e i rischi reato previsti dal d.lgs. 231/2001 vi sono molti punti di connessione.

Ad esempio, con riferimento all'indice «*Environmental*», relativo ai rischi legati al cambiamento climatico oppure all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, possono rilevare diversi illeciti enumerati nel decreto 231, tra i quali, i reati ambientali indicati nell'articolo 25 *undecies*. Sempre guardando all'aspetto ambientale, si possono richiamare alcuni reati contro la Pubblica amministrazione legati alle attività di urbanizzazione e di speculazione edilizia, oltre che i reati contro il patrimonio culturale, con particolare riferimento a quelli relativi ai beni paesaggistici.

Ebbene, per meglio comprendere le interrelazioni esistenti tra le strategie di sostenibilità, i criteri ESG e i modelli 231, è opportuno approfondire sinteticamente la normativa riguardante la responsabilità amministrativa degli Enti, da cui i modelli traggono la loro disciplina.

Nel nostro ordinamento, il d.lgs. 231 del 2001 ha realizzato una flessione del tradizionale principio espresso dal noto brocardo latino *societas delinquere non potest* ("una società non può delinquere"), introducendo una forma di responsabilità

dell'ente del tutto autonoma, connessa ad un illecito amministrativo che dipende dalla realizzazione – da parte di una persona fisica - di uno dei reati contemplati nel decreto stesso.

Nell'elenco dei reati presupposto, costantemente soggetto a modifiche legislative, figura l'inquinamento ed il disastro ambientale, ma anche il riciclaggio, la ricettazione, la corruzione, l'omicidio colposo, le lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

Con riferimento ai criteri di imputazione della responsabilità, vengono distinti nella Relazione Governativa al decreto legislativo in oggettivi e soggettivi: i primi richiedono che il soggettoagente rivesta una determinata posizione all'interno dell'ente e che abbia agito nell'interesse o a vantaggio di quest'ultimo, i secondi indicano i principi dai quali desumere la colpevolezza dell'ente (es. mancata adozione del modello organizzativo o omessa vigilanza).

Per ottenere l'esenzione da responsabilità per il reato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio l'ente deve (art. 6 ss., d.lgs. n. 231 del 2001), prima della commissione del fatto, adottare ed efficacemente attuare Modelli di organizzazione e gestione (MOGC) idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi ed affidare ad un organismo dell'ente, dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo (c.d. Organismo di Vigilanza), il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli.

Nell'ipotesi in cui il reato sia stato posto in essere dal soggetto apicale, l'ente deve, altresì, provare l'elusione fraudolenta del modello da parte dei vertici. Qualora l'illecito sia realizzato da soggetti subordinati all'altrui direzione o sorveglianza, l'adozione e attuazione di un modello di organizzazione e gestione idoneo garantisce la presunzione *ex lege* del corretto adempimento degli obblighi di direzione e sorveglianza da parte dei superiori.

Con riferimento al concetto di idoneità, un modello 231 può dirsi concretamente idoneo se è *tailor made*, ovvero risulta specifico per quell'impresa; se è effettivo e, dunque, costantemente implementato e applicato al fine di scongiurare il fenomeno della *cosmetic compliance*, cioè di un adeguamento solo di facciata; se il modello è efficiente, ovvero se presenta un'attitudine a plasmarsi sulla base del cambiamento organizzativo dell'ente, alla sua capacità di prestazione nel tempo.[8]

Da punto di vista strutturale, il MOGC si compone di una parte generale illustrativa della struttura interna dell'ente, sia dal punto di vista della distribuzione del potere decisionale, sia per quanto riguarda la rete dei controlli interni. Esso ricomprende il c.d. codice etico che, teso a proporsi quale "tavolozza dei valori", racchiude in sé i principi cui l'ente dichiara di ispirarsi nello svolgimento delle proprie attività, nonché la disciplina della formazione dei lavoratori di impresa, del rilevamento degli illeciti e un sistema sanzionatorio interno.[9]

[8] In merito si veda: GULLO A., *I modelli organizzativi, in Lattanzi, Severino, Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, cit., p.255

[9] SFAMENI P., *Responsabilità da reato degli enti e nuovo diritto azionario: appunti in tema di doveri degli amministratori ed organismo di vigilanza*, in *Rivista delle Società*, I, 2007, p. 175

La parte speciale del modello, invece, costituisce l'esito di un procedimento particolarmente complesso, caratterizzato da una serie di passaggi, primo fra tutti la c.d. mappatura dei rischi o *risk assessment*; operazione con cui vengono individuate le aree considerate potenzialmente a rischio di commissione dei reati elencati nel decreto.

L'ente deve dunque compiere un'analisi delle attività svolte e delle vicende trascorse, valutando se siano stati commessi reati in passato e le modalità attraverso le quali tali reati siano stati eventualmente realizzati.

Una volta descritta la fase del c.d. *risk assessment*, occorre predisporre i protocolli di comportamento, considerati il secondo fondamentale contenuto del dovere di organizzazione che grava sugli enti, il cui obiettivo strategico è quello della "cautela" attraverso misure idonee a ridurre continuativamente e ragionevolmente il rischio- reato.

È necessario, dunque, predisporre un processo e un sistema operativo caratterizzato da cautele puntuali, concrete ed orientate sul rischio da contenere.[10]

Operata questa breve premessa risulta evidente come, in entrambe le discipline (ESG – d.lgs.231/2001), assuma rilevanza quell'analisi volta ad individuare le specifiche aree sensibili, il grado di rischio associato alle stesse, nonché l'indicazione delle azioni pratiche da intraprendere tramite l'adozione di procedure operative appropriate.

I Modelli 231, elaborati per prevenire il rischio di commissione dei reati presupposto, contengono principi, regole, divieti e norme di condotta volte a regolare comportamenti aziendali che, anche solo ipoteticamente, potrebbero dar luogo ad una condotta illecita tenuta nell'interesse e a vantaggio dell'ente. Pertanto, l'arricchimento e l'integrazione degli stessi attraverso l'introduzione di regole di comportamento ESG consentono non solo di ridurre al minimo o escludere il rischio d'incorrere in sanzioni, ma anche di evitare un potenziale impatto negativo in materia di sostenibilità a danno dell'ente e dei propri *stakeholder*.[11]

Nell'ambito del *risk assessment* 231, «andrebbero valutate le matrici di rischio comune considerando sia la possibile violazione delle norme di legge che l'eventuale impatto negativo sugli *stakeholder* causato da comportamenti e decisioni dell'ente. In tal modo, il modello verrebbe strutturato sin dall'inizio con la doppia finalità di prevenire i rischi 231 e, al contempo, conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile che l'ente si è prefissato in materia di sostenibilità».[12]

Questa nuovo approccio consente, pertanto, di evidenziare con maggiore chiarezza questa stretta connessione tra il c.d. "impegno ESG" e la *compliance* ex d.lgs. 231/2001, la cui base comune è proprio la gestione dei rischi, molti dei quali rientrano sia nell'ambito della 231 sia tra i temi rilevanti per i criteri ESG.

---

[10] Trib. di Milano, Sez. II Penale, 22 aprile 2024 (ud. 25 gennaio 2024), n. 1070

[11] In merito si veda: SARNO S. – DI PIETRO R., *La relazione fra il modello di organizzazione e gestione e gli indici ESG*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2022, n.1, p.256

[12] CNDCEC - Reg. nr.0008543/2024 del 12/07/2024 – Documento di ricerca: Modello 231 e fattori ESG: l'importanza di una virtuosa connessione a cura della Commissione di studio "Gruppo interdisciplinare ESG-231".

Del pari, l'Organismo di Vigilanza è chiamato ad affrontare nuovi obblighi e responsabilità nella gestione dei rischi legati proprio ai fattori *Environmental, Social, Governance*.

Invero, tra le funzioni affidate all'OdV vi è anche quello di proporre l'aggiornamento del Modello che scatta nel caso di verificata inadeguatezza e quando siano intervenute modifiche normative che incidono sul catalogo dei reati presupposto o sulla struttura del Modello stesso.

Rilevano, a tal riguardo, anche le prese di posizione della giurisprudenza, tali da comportare un ripensamento della disciplina originariamente prevista dal Modello, nonché le modifiche alla normativa aziendale e quelle inerenti la struttura societaria ove rilevanti ai fini 231.

Di conseguenza l'Organismo è tenuto, da un lato, ad adoperarsi affinché i rischi ESG sia correttamente mappati, valutati e inclusi nei modelli organizzativi e, dall'altro, a verificare che le politiche aziendali siano coerenti con i principi di sostenibilità e, dunque, idonee a minimizzare gli effetti negativi dell'attività svolta.

Anche il summenzionato Codice Etico che mira a raccomandare, promuovere o vietare determinati comportamenti, potrebbe costituire un importante elemento per favorire una cultura aziendale non solo eticamente corretta, ma anche in grado di guidare e supportare l'impresa nel processo di transizione verso la sostenibilità dell'intera organizzazione.

In conclusione, il Modello di organizzazione, gestione e controllo da strumento sorto per prevenire la commissione dei reati presupposto, sta divenendo – dopo più di 20 anni – oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore per la sua attitudine a migliorare l'organizzazione interna dell'azienda e la sua "sostenibilità", soprattutto in virtù di quella che alcuni definiscono "quarta rivoluzione industriale" ove il successo delle aziende si misura non soltanto sulla base del ricavato, ma sulla capacità di adeguarsi alle nuove legate alla sostenibilità ambientale, sociale e di *governance.*

Ne consegue che – servendosi delle parole di autorevole dottrina – oggigiorno «non può esistere un Modello 231 senza ESG».[13]

Citazione:
SOFIA F. S., *Integrazione strategica fra i criteri ESG e il D.Lgs. 231/2001 per un'impresa più sostenibile*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb. e tec. prev.*, 01/2024, p. 39.

[13] Così VERNERO P. - ARTUSI M.F. - PARENA B., *Environmental Social Governance (Esg): Impatto Sui Modelli 231*, cit.

Indoor Air Quality: un primo approccio alla regolamentazione europea e italiana

di CAMILLA DELLA GIUSTINA

Sommario. – 1. Indoor Air Quality. **– 2.** La qualità dell'aria di un ambiente interno. **– 3.** Le linee guida dell'OMS. **– 4.** La Direttiva Europea sulla qualità dell'aria. **– 5.** La legislazione italiana in tema di indoor air quality.

Abstract. – *L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha dimostrato come la qualità dell''aria costituisca un elemento di nevralgica importanza per la salute dell'essere umano. Sebbene la pandemia abbia dimostrato la correlazione esistente tra inquinamento e salute, precedenti documenti, sia europei che internazionali, predisponevano strategie finalizzate a diminuire l'inquinamento atmosferico. Nello scenario poc'anzi descritto si inserisce il presente contributo, il cui obiettivo è quello di analizzare la recente Direttiva Europea relativa alla qualità dell'aria. Verrà enfatizzato come detta Direttiva sia coerente con le linee guida adottate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), oggetto di continuo aggiornamento. Da ultimo, verrà anche menzionata la normativa italiana, precisamente il DPCM 26 luglio 2022, al fine di evidenziare il rapporto tra la fonte europea e quella nazionale italiana.*

Key-words. – Valori di emissioni; BAT; BAT Conclusion; BREF Document; air quality.

1. *Indoor Air Quality*

Con il termine inquinamento indoor si intende la contaminazione da parte di un numero più o meno complesso di sostanze all'interno dei luoghi di lavoro, delle abitazioni, delle scuole e di qualsiasi spazio circoscritto. Si tratta di sostanze di diversa natura, chimica, fisica e biologica, di stato prevalentemente aeriforme, che in alcuni casi possono riguardare composti disciolti in acqua o indurre effetti tossici mediante il semplice contatto con la pelle. Le sostanze dannose emesse dai materiali edilizi e dalle attrezzature interne possono generare diversi problemi, anche gravi o addirittura fatali, per la salute umana.

Gli inquinanti degli ambienti indoor possono essere classificati in tre tipologie:

- Fisici: tra di essi il radon è quello più pericoloso. Si tratta di un gas naturalmente presente in natura, presente nel terreno sottostante la costruzione;
- Biologici, essi comprendono batteri, funghi e virus, i quali si diffondono in modo particolare negli ambienti umidi come gli impianti di riscaldamento e raffrescamento, gli umidificatori e serbatori di acqua, pollini, residui biologici e acari;
- Chimici, essi comprendono i composti organici volatili (COV), come ad esempio la formaldeide, gli ossidi di azoto, benzene e toluene, il monossido di carbonio, l'ozono, gli ossidi di zolfo e le polveri sottili.

I composti organici volatili (COV o VOC) sono la principale causa di inquinamento indoor e si trovano soprattutto nei materiali da costruzione e negli arredi.

Le principali fonti degli inquinanti microbiologici sono l'uomo, la polvere, gli animali, gli umidificatori ed i condizionatori; a questi si aggiungono gli acari, i funghi e batteri, che generano inquinamento indoor soprattutto l'umidità dell'aria è tale da favorirne la diffusione. Le sostanze nocive prodotte dagli animali domestici provengono dai peli, dalla saliva, dalla forfora e dall'urina e facilmente vengono portati dall'uomo stesso nei diversi ambienti, attraverso gli vestiti e le suole delle scarpe.

È possibile notare che l'inquinamento indoor sia sempre esistito, sebbene sotto forme meno gravi di quelle odierne. Una reale presa di coscienza del problema ha infatti richiesto anni, poiché gli effetti evidenti sull'organismo umano sono prevalentemente cronici e comunque si manifestano nel lungo periodo, e poiché, inoltre, è solo da poco che il problema si è evidenziato con drammaticità nei paesi industrializzati[1].

Da una prospettiva storica è possibile evidenziare che la sua origine deve essere fatta risalire alla crisi petrolifera dell'inizio degli anni '70, in seguito alla quale sono state adottate politiche di risparmio energetico. L'improvviso aumento dei prezzi petroliferi, unito al timore che le fonti di estrazione si esaurissero, indusse all'epoca tutti i Paesi industrializzati, forti consumatori, a varare norme per il contenimento dei consumi energetici, primo fra tutti quello dei consumi legati al riscaldamento degli immobili.

In tal senso, è noto, infatti, che una grossa aliquota del consumo energetico nazionale è rappresentata dalle spese per la climatizzazione e, in particolare, nei sistemi preposti allo scopo, dai costi del trattamento dell'aria di ricambio, che deve necessariamente essere portata nelle condizioni termoigrometriche di quella interna.

Di conseguenza, le strategie di approccio al problema assunsero due principali direzioni[2]:

- L'aumento del potere isolante dei muri perimetrali, delle coperture e dei serramenti, allo scopo di ridurre le perdite per conduzione;
- L'aumento della tenuta d'aria di porte e finestre, per minimizzare le perdite dovute a convezione e le dispersioni.

Più in generale, è possibile affermare che esigenza economica appena richiamata, a cui aggiungere la convinzione che le principali sorgenti inquinanti risiedessero all'esterno, ha indirizzato la maggior parte degli interventi predisposti prevalentemente verso la lotta agli spifferi, con conseguente riduzione dei tassi di ricambio dell'aria. Gli edifici sono stati costruiti o equipaggiati sempre più a tenuta d'aria, riducendo anche le infiltrazioni e, conseguentemente, i tassi di ventilazione sono stati ridotti. La "sigillatura" degli edifici, adibiti sia ad abitazioni che ad uffici, provocò un rapido aumento delle malattie allergiche e polmonari e della velocità di diffusione di malattie infettive fra gli utenti di uno stesso immobile.

---

[1] F. LOLLI, A.M. CORUZZOLO, S. MARINELLO, A. TRAINI, R. GAMBERINI, *A Bibliographic Analysis of Indoor Air Quality (IAQ) in Industrial Environments*, in *Sustainability*, *14*(16), 2022, 10108.

[2] A.P. JONES, *Indoor air quality and health*, in *Atmospheric environment*, *33*(28), 1999, 4535-4564.

2. *La qualità dell'aria di un ambiente interno*

La qualità dell'aria interna in un ambiente dipende da molteplici fattori. Si può sostenere che la qualità dell'aria è alta se essa durante la respirazione viene percepita come fresca e piacevole e se il rischio di provocare malesseri agli occupanti risulta trascurabile.

La definizione di accettabilità per l'aria contenuta nello standard ASHRAE 62-1989 considera tale duplice aspetto di salubrità e di gradimento da parte degli occupanti. In particolare, la norma definisce come accettabile l'aria che non contenga sostanze inquinanti in concentrazioni pericolose ed in cui la gran parte delle persone presenti si trovi in condizioni di soddisfazione. Tuttavia, per valutare la qualità dell'aria indoor usualmente si utilizzano due approcci differenti. Essi concentrano l'attenzione:

- Sui livelli di concentrazione raggiunti dai vari inquinanti;
- Sulle persone che occupano l'ambiente indoor.

La qualità dell'aria di un ambiente può essere controllata intervenendo sia sulle sorgenti inquinanti che sulla ventilazione. Un'appropriata ventilazione, meccanica o naturale, consente infatti, miscelando l'aria interna ad un ambiente e realizzandone così un'indispensabile ridistribuzione, di rimuovere e/o diluire i contaminanti ivi generati e di ottenerne la qualità desiderata. Per ogni ambiente occorre determinare la massima concentrazione ammissibile per i diversi contaminanti e prevedere, in base alle attività che vi svolgono, tassi di ventilazione adeguati, commisurati alla quantità di sostanze emesse nell'unità di tempo ed alla loro tossicità, che consentano di mantenervi livelli accettabili di qualità dell'aria. Negli ambienti residenziali il valore del ricambio d'aria è limitato dalla necessità di smaltire, in condizioni normali, gli odori corporali, gli inquinanti endogeni di origine umana e l'umidità[3].

Con l'espressione qualità dell'aria indoor (Indoor Air Quality-IAQ) si riferisce all'aria interna che si respira negli ambienti confinati, quali:

- Abitazioni;
- Uffici pubblici e privati;
- Strutture comunitarie (ospedali, scuole, uffici, caserme, alberghi, banche);
- Ambienti destinati ad attività ricreative e sociali (cinema, bar, ristoranti, negozi, strutture sportive);
- Mezzi di trasporto pubblici e/o privati (auto, treno, aereo, nave, etc).

In assenza di adeguata ventilazione, la qualità dell'aria interna tende ad alterarsi, come conseguenza della presenza e dell'accumulo di sostanze inquinanti. Si tratta di sostanze con caratteristiche tali da modificare la normale composizione o stato fisico dell'aria e alterarne la salubrità.

Per mantenere un elevato livello di benessere e comfort abitativo, risulta quindi cruciare selezionare adeguati sistemi di ventilazione e filtrazione dell'aria.

L'OMS definisce la qualità dell'aria indoor come la misura ed il controllo dei livelli di inquinanti presenti all'interno degli edifici che possono influenzare la salute

[3] H.E. BURROUGHS, J. SHIRLEY HANSEN, *Managing indoor air quality*. River Publishers, 2020.

ed il comfort delle persone. Questi inquinanti possono provenire da una varietà di fonti, tra cui fumo di tabacco, combustione di carburanti fossili, materiali da costruzione, prodotti per la pulizia, elettrodomestici e persino le persone stesse.

3. *Le linee guida dell'OMS*

L'impatto globale delle patologie associate all'esposizione all'inquinamento atmosferico impone un tributo enorme sulla salute umana in tutto il mondo: si stima che l'esposizione all'inquinamento atmosferico causi milioni di morti e la perdita di anni di vita in salute ogni anno. L'impatto delle patologie attribuibili all'inquinamento atmosferico è ora stimato equivalente a quello di altri importanti rischi per la salute globale come l'alimentazione scorretta e il tabagismo, e l'inquinamento atmosferico è ora riconosciuto come la maggiore minaccia ambientale per la salute umana

Dal 1987, l'OMS pubblica periodicamente delle linee guida sulla qualità dell'aria basate su considerazioni sanitarie nell'intento di aiutare i governi e la società civile a ridurre l'esposizione umana all'inquinamento atmosferico e i suoi effetti negativi.

Dette linee guida hanno stabilito livelli di riferimento, basati su considerazioni di carattere sanitario, per i principali inquinanti atmosferici dannosi per la salute. Tra essi vi sono: il particolato (PM)1, l'ozono (O3), il biossido di azoto (NO2) e l'anidride solforosa (SO2).

L'obiettivo generale delle linee guida globali aggiornate è di offrire raccomandazioni quantitative basate su considerazioni di carattere sanitario per la gestione della qualità dell'aria, espresse in concentrazioni a lungo o breve termine dei principali inquinanti atmosferici. Il superamento dei valori delle linee guida sulla qualità dell'aria (AQG) è associato a importanti rischi per la salute pubblica. L'obiettivo delle presenti linee guida consiste nel fornire orientamenti finalizzati alla riduzione dei livelli di inquinanti atmosferici nell'intento di diminuire l'enorme impatto sulla salute derivante dall'esposizione all'inquinamento atmosferico in tutto il mondo.

Il 22 settembre 2021 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha pubblicato nuove linee guida sulla qualità dell'aria "*WHO global air quality guidelines*" (AQGs), per il PM2,5, PM10, NO2, O3, SO2, CO, con l'obiettivo di proteggere la salute delle popolazioni. L'ultimo aggiornamento risaliva al 2005 quando per la prima volta sono stati introdotti i valori guida per il PM10 e PM2,5 e si procedeva con un ulteriore approfondimento per gli altri inquinanti come l'ozono, gli ossidi di azoto e di zolfo.

L'ultimo aggiornamento, secondo una scansione temporale, è del 1° febbraio 2024 tuttavia, quest'ultimo non apporta alcun elemento di novità rispetto alla versione pubblicata nel 2023. I fattori chiave che si rinvengono nelle Linee guida pubblicate nel 2023 attengono alla correlazione che sussiste tra l'utilizzo di energie pulite e l'inquinamento dell'aria. In aggiunta, viene evidenziato come una cattiva qualità dell'aria "indoor" non solo abbia un impatto sulla salute degli individui ma contribuisca allo sviluppo del cambiamento climatico.

Le linee guida elaborate dall'OMS perseguono differenti obiettivi, quali:

- Fornire raccomandazioni basate sull'evidenza sottoforma di livelli AQG, quali la formulazione della funzione concentrazione-risposta in relazione ai parametri di salute fondamentali;
- Fornire obiettivi intermedi volti a orientare gli sforzi di riduzione verso il raggiungimento finale e tempestivo dei livelli AQG per i paesi che superano questi livelli;
- Fornire delle valutazioni qualitative sulle buone pratiche per la gestione di alcuni tipi di PM, ad esempio il carbonio elementare (BC//EC).

Le linee guida dell'OMS identificano diversi inquinanti principali che possono compromettere la qualità dell'aria indoor. Tra questi, il biossido di carbonio (CO2), i composti organici volatili (COV), le particelle sospese o materiale particolato aerodisperso (PM), l'umidità ed il fumo di tabacco sono di particolare rilevanza. La provenienza di questi inquinanti può essere la più svariata, ad esempio:

- Il biossido di carbonio è prodotto dalla respirazione umana e può raggiungere livelli elevati in ambienti scarsamente ventilati;
- I COV composti organici volatili possono derivare da materiali da costruzione, vernici, mobili e prodotti per la pulizia. Le particelle sospese possono provenire da fonti esterne, come l'inquinamento atmosferico, ma anche da attività interne, come cucinare o utilizzare candele;
- L'umidità e il fumo di tabacco sono ulteriori fattori che possono influenzare la qualità dell'aria.

Un elemento di nevralgica importanza che viene sottolineato dalle linee guida dell'OMS è una ventilazione adeguata. Una corretta circolazione dell'aria riduce la concentrazione di inquinanti e contribuisce al mantenimento di livelli di umidità accettabili. Le pratiche consigliate includono l'uso di sistemi di ventilazione meccanica, finestre apribili e porte per garantire un flusso costante di aria fresca.

Ancora più precisamente, la ventilazione è particolarmente cruciale in ambienti in cui il numero di persone è elevato, come uffici, scuole e strutture commerciali. Inoltre, durante eventi in cui è previsto un aumento temporaneo del numero di occupanti, come feste o riunioni, è consigliabile aumentare la ventilazione per mantenere la qualità dell'aria a livelli accettabili.

Un ulteriore fattore cui prestare attenzione è il controllo dell'umidità al fine di prevenire la formazione di muffe. Precisamente, l'eccessiva umidità può favorire la formazione di muffe: si tratta di un problema che può compromettere significativamente la qualità dell'aria.

In tal senso, l'OMS suggerisce di mantenere livelli di umidità tra il 30% e il 60% per prevenire la crescita e la proliferazione di muffe. Le azioni da porre in essere l'uso di deumidificatori, l'aerazione regolare dei locali e la correzione di eventuali perdite d'acqua o infiltrazioni nelle pareti.

Una fonte significativa di inquinamento indoor è data dal fumo di sigaretta: la combustione di tabacco, è una fonte significativa di inquinamento indoor e rappresenta un grave rischio per la salute. Le linee guida dell'OMS raccomandano l'adozione di politiche anti-fumo all'interno degli edifici: si fa riferimento a:

- Il divieto di fumo nei luoghi pubblici e l'implementazione di aree designate per i fumatori;

- Limitazione all'esposizione al fumo passivo quale fattore essenziale per preservare la qualità dell'aria in ambienti condivisi.

Non si deve dimenticare che la scelta dei materiali da costruzione e degli arredi può influire notevolmente sulla qualità dell'aria indoor. L'OMS consiglia l'utilizzo di materiali a bassa emissione di COV e di prodotti certificati come a basso impatto ambientale. Inoltre, è consigliabile ventilare adeguatamente gli ambienti appena arredati o ristrutturati per ridurre il rilascio di sostanze nocive.

L'aspetto che deve essere evidenziato è che le linee guida dell'OMS le linee guida dell'OMS sottolineano l'importanza del monitoraggio costante della qualità dell'aria e della sensibilizzazione delle persone sui rischi correlati all'inquinamento indoor. L'installazione di monitor di qualità dell'aria può fornire dati in tempo reale sui livelli di inquinanti e contribuire a prendere misure preventive o correttive tempestive.

Inoltre, la sensibilizzazione è altrettanto cruciale:

- Le persone devono essere informate sugli effetti negativi dell'esposizione prolungata a inquinanti indoor;
- Le persone devono essere incoraggiate ad adottare e condividere pratiche che migliorino la qualità dell'aria nei loro ambienti.

4. *La Direttiva Europea sulla qualità dell'aria*

Strettamente connessa alle linee guida dell'OMS è la Direttiva Europea relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa[4]. Precisamente, il 20 febbraio 2024 il Parlamento europeo e il Consiglio Ue hanno chiuso un accordo provvisorio sulla proposta di direttiva sulla qualità dell'aria che migliora gli standard verso l'obiettivo 2050 inquinamento zero.

Prima di analizzare la Direttiva in questione, si deve precisare che fino a febbraio 2020, la politica europea in tema di "air quality" era denominata come "the clean air policy package".

Questa strategia europea persegue l'obiettivo di ridurre il livello di inquinamento dell'aria nel territorio dell'Unione Europea. Precisamente, detta strategia contiene due elementi:

- La definizione di obiettivi funzionali a ridurre l'impatto che sulla salute e sull'ambiente dell'inquinamento dell'aria;
- Una proposta legislativa il cui obiettivo è quello di definire stringenti standard relativi alle emissioni.

Questa strategia è stata pubblicata dalla Commissione europea il 18 dicembre 2013. Essa è composta dalla comunicazione relativa a un programma da adottare nel territorio dell'Unione Europea, denominato "*clean air programme for Europe*".

In esso viene evidenziato come una cattività qualità dell'aria abbia delle conseguenze negative sulla qualità di vita delle persone. Il riferimento è a asma, problemi cardiaci, ecc. Tutto ciò si traduce in un costo per il sistema sanitario. Ulteriore elemento da evidenziare è che una cattiva qualità dell'aria è causa di morti

[4] Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione) 2022/0347(COD).

premature, ha un impatto sugli incidenti stradali e, infine, rappresenta un danno per l'ecosistema.

La premessa dalla quale muove la Direttiva è che "Le direttive 2004/107/CE4 e 2008/50/CE5 del Parlamento europeo e del Consiglio hanno subito diverse modifiche sostanziali. Poiché si rendono necessarie nuove modifiche, a fini di chiarezza è opportuno procedere alla loro rifusione".

Il provvedimento rafforza gli standard di qualità dell'aria nell'Unione per il 2030 prevedendo valori limite e target più vicini a quelli indicati dalle Linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità. In tal senso, si legge nel testo che "Nel settembre 2021 l'OMS ha aggiornato i suoi orientamenti sulla qualità dell'aria, basati su un riesame sistematico dei dati scientifici sugli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute. Gli orientamenti aggiornati dell'OMS sulla qualità dell'aria mettono in risalto nuovi elementi di prova riguardanti gli effetti dell'esposizione a bassi livelli di inquinamento atmosferico e formulano livelli guida in materia di qualità dell'aria per il particolato (PM10 e PM2,5) e il biossido di azoto rispetto agli orientamenti precedenti. La presente direttiva tiene conto dei dati scientifici più recenti, compresi gli orientamenti più recenti dell'OMS sulla qualità dell'aria".

La proposta di Direttiva evidenzia che nel definire la qualità dell'aria "è opportuno tener conto della dimensione delle popolazioni e degli ecosistemi esposti all'inquinamento atmosferico. È pertanto opportuno classificare il territorio di ciascuno Stato membro in base a zone che rispecchino la densità della popolazione e le unità territoriali di esposizione media". Viene aggiunto come sia fondamentale procedere ad analizzare l'esistenza di alcuni inquinanti che destano preoccupazione, tra cui "particolato ultrafine, il particolato carbonioso e il carbonio elementare, nonché l'ammoniaca e il potenziale ossidativo del particolato nei supersiti di monitoraggio sia nei siti di fondo rurale sia nei siti di fondo urbano, al fine di favorire la comprensione scientifica dei loro effetti sulla salute umana e sull'ambiente, come raccomandato dall'OMS".

Coperte dal campo di applicazione della proposta di direttiva sono una serie di inquinanti dell'aria tra cui il particolato e quello sottile (PM_{10} e $PM_{2,5}$) il biossido di azoto (NO_2), il biossido di zolfo (SO_2), il benzo(a)pirene, l'arsenico, il piombo e il nichel.

In base a quanto emerge dalla Direttiva, per ogni inquinante sono stabiliti valori limite. Nel dettaglio per quanto riguarda il PM2,5 e il biossido di azoto, che hanno il maggiore impatto sulla salute, i valori limite sono ridotti da 25 μg/m³ a 10 μg/m³ e da 40 μg/m³ a 20 μg/m³.

In aggiunta viene previsto un sistema di rinvii, precisamente:

- Entro il 31 gennaio 2029 gli Stati membri potranno, per specifiche ragioni e rispettando condizioni rigorose, chiedere un rinvio del termine 2030 per il raggiungimento dei valori limite indicati dalla normativa;
- Il rinvio può operare fino al 1° gennaio 2040 per le zone in cui il rispetto della direttiva entro il termine sarebbe irrealizzabile a causa di specifiche condizioni climatiche e orografiche o dove le riduzioni degli inquinanti potrebbero essere ottenuto a scapito di un impatto significativo sui sistemi di riscaldamento domestico;

- Un ulteriore rinvio è previsto al 1° gennaio 2035 laddove le proiezioni mostrano che i valori limite non possono essere raggiunti entro il termine di raggiungimento.

La proposta di direttiva andrà ad abrogare la direttiva madre sulla qualità dell'aria ambiente 2008/50/Ce e la direttiva 2004/107/Ce sui limiti nell'aria ambiente per arsenico, cadmio, mercurio, nickel ed idrocarburi policiclici aromatici.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo provvisorio sulle nuove misure per la qualità dell'aria nell'UE. L'obiettivo è quello di raggiungere un ambiente privo di sostanze tossiche all'interno del territorio dell'Unione entro il 2050, nonché allineare gli standard di qualità dell'aria alle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Le nuove disposizioni stabiliscono limiti e obiettivi più severi rispetto alle attuali normative, per diversi inquinanti, tra cui:

- Le particelle sospese (PM2,5, PM10);
- Il biossido di azoto (NO2);
- Il biossido di zolfo (SO2).

Per quanto riguarda due inquinanti noti per avere un impatto significativo sulla salute umana, ossia PM2,5 e NO2, i valori limite annuali saranno ridotti di oltre la metà, passando da 25 µg/m³ a 10 µg/m³ per PM2,5 e da 40 µg/m³ a 20 µg/m³ per NO2.

I nuovi standard poi saranno riesaminati entro il 31 dicembre 2030 e, in seguito, almeno ogni cinque anni. Le revisioni dovranno essere basate su scoperte scientifiche, come le linee guida sulla qualità individuate dall'OMS.

L'accordo prevede anche il diritto a chiedere un risarcimento per coloro la cui salute è stata compromessa a causa della violazione di tali. È prevista anche la possibilità di chiedere un risarcimento dei danni per chi si ammala a causa dell'inquinamento atmosferico.

La regola che si evince dal testo di codesta normativa è che "Nelle zone in cui i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente sono inferiori ai rispettivi valori limite indicati nell'allegato I, sezione 1, gli Stati membri mantengono i livelli di tali inquinanti al di sotto dei valori limite" (Articolo 12(1)).

Un ulteriore elemento che merita di essere menzionato concerne la considerazione in forza della quale categorie vulnerabili e sensibili sono esposte maggiormente al rischio di inquinamento. Di conseguenza, la necessità di prestare attenzione alle "loro esigenze specifiche per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico e si prefigge di informarli e proteggerli".

Infine, la stessa Direttiva richiama la relazione n. 22/2018 dell'Agenzia europea dell'ambiente dal titolo "Unequal exposure and inequality impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe".

In base a detta relazione, l'inquinamento e altri rischi ambientali rappresentano una minaccia per la salute di ogni persona. Tuttavia, in alcuni casi questo fattore di rischi aumenta in considerazione del livello di occupazione, di salute e di lavoro. Volendo sintetizzare, il messaggio che emerge è l'inquinamento dell'aria ha una distribuzione non regolare sul pianeta poiché riflette le differenze socio-demografie presenti nella nostra società.

5. *La legislazione italiana in tema di indoor air quality*

Per quanto concerne l'ordinamento giuridico italiano si deve richiamare il DPCM 26 luglio 2022[5] il cui obiettivo è quello di fornire indicazioni operative relativamente a:

- Specifiche tecniche in merito all'adozione di dispositivi mobili di purificazione e impianti fissi di aerazione;
- Standard minimi di qualità dell'aria negli ambienti scolastici e in quelli confinati degli stessi edifici.
- Di qui il riferimento a differenti soluzioni tecniche e normative preordinate a:
- Misurazione gli agenti inquinanti;
- Ottimizzazione dei ricambi dell'aria attraverso ventilazione meccanica ma anche naturale;
- Implementazione di apparecchi/ dispositivi di sanificazione;
- Igienizzazione e purificazione dell'aria.

La premessa dalla quale muove questo DPCM è che la pandemia COVID-19[6] ha anche generato una grande attenzione verso gli agenti microbiologici aerodispersi, per i quali tuttavia non esistono standard. Di conseguenza, per migliorare la gestione degli ambienti scolatici e contenere i possibili rischi per la salute è importante garantire una buona qualità dell'aria negli ambienti scolastici, prestando attenzione alle fonti degli inquinanti chimici e dei patogeni, sia interne che esterne, alla gestione delle attività, al numero di occupanti, alla natura e configurazione degli spazi.

Le raccomandazioni sui dispositivi di sanificazione, igienizzazione e purificazione dell'aria e delle superfici degli ambienti interni, sono finalizzate alla tutela della salute degli utilizzatori.

I potenziali impatti negativi sulla salute di una varietà di inquinanti atmosferici che si possono trovare in ambienti indoor, comprese le scuole sono stati un obiettivo prioritario e comune dei diversi piani e programmi di prevenzione sia a livello nazionale, sia a livello europeo e a livello internazionale) in accordo con le principali azioni sviluppate dalla Organizzazione mondiale della sanità (OMS) relative ad un certo numero di inquinanti per i quali le conoscenze scientifiche relative agli effetti sull'uomo sono state giudicate sufficientemente consolidate che oggi costituiscono un punto di riferimento di rilievo per lo sviluppo e la diffusione di un piano d'azione generale.

Con riferimento alle prassi, viene evidenziato come il Rapporto ISS-COVID-19 abbia sottolineato che ricambi dell'aria possono essere migliorati utilizzando quanto più possibile le aperture delle finestre e dei balconi, creando una corrente d'aria, aprendo quindi contemporaneamente finestre e porta dell'aula per pochi

[5] Linee guida sulle specifiche tecniche in merito all'adozione di dispositivi mobili di purificazione e impianti fissi di aerazione e agli standard minimi di qualita' dell'aria negli ambienti scolastici e in quelli confinati degli stessi edifici. (22A04476) (GU Serie Generale n.180 del 03-08-2022).

[6] D. ZHANG, M.A. ORTIZ, P.M. BLUYSSEN, *A review on indoor environmental quality in sports facilities: Indoor air quality and ventilation during a pandemic*, in *Indoor and Built Environment*, *32*(5), 2023, pp.831-851.

minuti più volte al giorno (ad esempio operare la ventilazione intermittente durante il cambio d'ora). Inoltre, sul piano operativo è utile ricordare che l'ottimizzazione dei ricambi dell'aria e, piu' in generale, della ventilazione, sebbene faccia parte della generale strategia di prevenzione, e' solo una delle azioni da intraprendere, e da sola incide solo parzialmente nel ridurre il rischio di contaminazione e trasmissione del virus, se non vengono rispettate tutte le altre azioni personali di prevenzione e riduzione del rischio, ed in primis, il distanziamento fisico, l'uso delle mascherine (controllo alla sorgente), il lavaggio delle mani, l'etichetta respiratoria per la tosse e gli starnuti, la sanificazione delle superfici.

In conclusione, la riduzione del rischio di contaminazione e diffusione si basa proprio sull'attuazione integrata ed organica di queste misure personali e collettive, che rimangono tuttora efficaci.

Citazione:
DELLA GIUSTINA C., *Indoor air quality: un primo approccio alla regolamentazione europea e italiana*, in *Tutela Amb. Riv. Trim. dir. amb. e tec. prev.*, 01/2024, p. 50.

INTERPELLI AMBIENTALI

Sezione 2

Autorizzazioni ambientali • pag. **61**
Bonifiche • pag. **61**
Economia circolare • pag. **66**
Qualità dell'aria • pag. **73**
Tutela delle acque • pag. **74**



Interp. 1

Interpello prot. n. 74282 del 19/04/2024

[Autorizzazioni ambientali]

- **Ente interpellante**: Direzione organizzativa VII Servizio Ambiente della Provincia di Lecco
- **Quesito:** il presente quesito è posto al fine di chiarire il livello della documentazione progettuale che deve essere presentata all'autorità competente ai fini dell'indizione della conferenza dei servizi preliminare per la fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale, disciplinato dall'art. 26-*bis* del D.Lgs. 152/2006. In particolare, si chiede se sia corretto fare riferimento al livello di approfondimento ad oggi previsto dal D.Lgs. 36/2023 per il progetto di fattibilità tecnico economica ai fini dell'espletamento della fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale, considerato che tale livello progettuale sembrerebbe eccessivamente dettagliato rispetto alla finalità della Conferenza preliminare di cui al citato art. 26-bis, richiedendo approfondimenti progettuali prematuri per una fase preliminare e che nell'abrogato d.lgs. 50/2016 risultavano propri di un livello progettuale definitivo.
- **Risposta del MASE:** il D. Lgs 36/2023, in vigore dal 1° luglio 2023, ha abrogato le disposizioni contenute nel D.Lgs. 50/2016 e ha previsto che la progettazione possa articolarsi in due soli livelli di approfondimento tecnico: il progetto di fattibilità tecnico economica e il progetto esecutivo. Pertanto, il richiamo contenuto nell'art. 26-*bis*, in virtù del principio *tempus regit actum*, si ritiene riferito alle nuove previsioni normative. A tal riguardo giova evidenziare che, sebbene i contenuti del progetto di fattibilità tecnico economica, come indicati dell'allegato I.7, siano diversi rispetto alle previgenti diposizioni, dal raffronto tra il comma 1 dell'articolo 41 del nuovo codice e il comma 1 dell'articolo 23 dell'abrogato d.lgs. n. 50/2016, si evince che le finalità che devono essere assicurate sono comuni a tutti i livelli di progettazione, seppure con un diverso livello di approfondimento.

Interp. 2

Interpello prot. n. 197666 del 30/10/2024

[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Assessore Rigenerazione Urbana del Comune di Milano
- **Quesito**: La presente istanza di interpello, formulata ai sensi dell'articolo 3-septies del D.lgs. n. 152 del 2006, riguarda l'applicazione della procedura semplificata ai sensi dell'art 249 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152, con particolare riferimento al campo di applicazione. In particolare, l'ente ha richiesto un chiarimento urgente in rodine alla corretta applicazione della soglia dimensionale dei 5.000 mq (mutuata dal D.M. 31/2015) per individuare "le aree contaminate di ridotte dimensioni" di cui all'art. 249 D.Lgs. 152/2006.

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha rilevato che l'interpretazione letterale e sistematica dell'art. 249 del D.lgs. 152/2006, stante anche la nozione unitaria di "aree contaminate di ridotte dimensioni" prevista dalla normativa primaria, porta a ritenere che il Legislatore abbia inteso indicare un dato numerico al fine di delimitare sia la superficie di siti di ridotte dimensioni che delle aree circoscritte interessate da eventi accidentali. Infatti, si legge nel testo della norma, che la procedura semplificata di cui all'allegato IV alla Parte IV si applica per gestire situazioni di: a) rischio o potenziale contaminazione per i siti di ridotte dimensioni; b) eventi accidentali (solo accidentali) che interessino aree circoscritte, anche nell'ambito di siti industriali. Per entrambe le casistiche, come già detto da ricondurre alla nozione di "Aree contaminate di ridotte dimensioni", il Legislatore specifica che la superficie interessata dal rischio o potenziale contaminazione o dall'evento accidentale non debba essere superiore a 1000 metri quadri. Tale interpretazione, oltre a derivare dal dato testuale della norma, atteso che l'inciso "di superficie non superiore a 1000 metri quadri" è riferito sia alla locuzione "siti di ridotte dimensioni" che alla locuzione "aree circoscritte", sembrerebbe essere vieppiù corroborata dall'entrata in vigore del D.M. 31/2015, il quale ha voluto, invece, dettare una specifica disciplina, anche in ordine alle dimensioni del punto vendita carburanti superando così il limite dell'Allegato 4, non suscettibile di essere applicata all'infuori dell'ambito di applicazione considerato dal Legislatore.

Interp. 3

Interpello prot. n. 181754 del 7/10/2024

[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Il Presidente di Regione Toscana
- **Quesito**: Il presente interpello ha ad oggetto due differenti temi. In particolare, con riguardo al primo profilo, la Regione Toscana chiede di chiarire quale sia l'Amm.ne Pubblica obbligata ad intervenire, laddove siano necessari interventi di risanamento dell'inquinamento diffuso (ai sensi dell'art. 239, comma 3, Codice Ambientale) non riconducibili ad uno specifico sito. Si chiede, altresì, su quale Amm.ne Pubblica debbano ricadere gli oneri della bonifica in caso di impossibilità di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento. In merito al secondo tema, invece, la Regione chiede al Ministero di chiarire se, nel caso di un sito contaminato per la sola falda sotterranea e oggetto di un intervento di bonifica, l'applicazione dell'art. 253 del TUA sia legittimo considerando la sola area sorgente della contaminazione, così come individuata a seguito del modello concettuale previsto dal piano di caratterizzazione, tenendo dunque in considerazione le particelle e subalterni, o porzioni di questi, su cui insistono/insistevano gli oggetti da cui si è originata la contaminazione.
- **Risposta del MASE:** il Ministero, premessi alcuni cenni in merito alla nozione di inquinamento diffuso, ha chiarito che in assenza di una diversa disposizione normativa, gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso ed i relativi oneri siano di competenza

della Regione nell'ambito dei piani di cui all'art. 239, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, che ne riserva - appunto - la disciplina alle Regioni. In altri termini, nella misura in cui la legge attribuisce alla Regione la "disciplina" degli interventi di bonifica delle aree caratterizzate da inquinamento diffuso, è la stessa Regione a doversi fare carico - al fine di garantire la piena effettività alle misure di risanamento ambientale previste nel piano dell'individuazione dei soggetti attuatori e delle relative risorse. Con riguardo alla questione relativa agli oneri reali ai fini della delimitazione delle aree su cui iscrivere l'onere reale nei registri immobiliari nel caso di contaminazione delle sole acque sotterranee, il Ministero ha rilevato che devono essere considerati i seguenti elementi: (i) i risultati dell'analisi di rischio che per legge, nel caso di superamento delle CSR, devono essere riportati dal certificato di destinazione urbanistica, nonché dalla cartografia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del comune, e comunicati all'Ufficio tecnico erariale competente (art. 251, comma 2); (ii) il progetto di bonifica, ed in particolare, le aree risultate contaminate oggetto di interventi di bonifica al fine di garantire al punto di conformità gli obiettivi di bonifica; (iii) l'obiettivo dell'onere reale, ossia evitare l'arricchimento del proprietario del bene derivante dalla bonifica del sito inquinato tenendo conto del brocardo "*usque ad inferos et usque ad sidera*".

Interp. 4

Interpello prot. n. 124599 del 5/07/2024

[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Settore Affari Generali e Avvocatura della Città di Tortona
- **Quesito**: l'ente propone interpello al Ministero al fine di ricevere criteri di indirizzo su come operare il più corretto rapporto fra la disciplina delle terre e rocce da scavo e il sopravvenuto DM 1 marzo 2019 n. 46 di approvazione del *"Regolamento relativo agli interventi di bonifica, di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'aIIevamento, ai sensi dell'art. 241 del D.L.vo 3 aprile 2006 n. 152".* La ragione dell'interpello risiede nel fatto che il territorio municipale è in larga misura deputato all'esercizio della attività agricola, il che comporta che per opere di recupero/bonifica dei terreni - quali ad esempio, i livellamenti - devono essere utilizzate terre e rocce da scavo anche provenienti da scavi operati in luoghi diversi da quello di utilizzo. Nondimeno, l'amministrazione lamenta che l'art. 2 (Definizioni) del D.M. 46/2019 non specifica cosa debba intendersi per "contaminazioni storiche" delle quali non è definizione neppure nell'art. 240 Codice Ambiente. Proprio per tale ragione, la scrivente Amministrazione evidenzia la necessità di essere indirizzata nella comprensione della corretta applicazione di tale formula perché, proprio per la rilevata destinazione agricola di gran parte del proprio territorio, sono state condotte nel tempo talune pratiche di livellamento con materiale terroso proveniente da luoghi diversi da quello di utilizzo. Alla luce di tali considerazioni si propone al Ministero, l'esame della possibilità, laddove si tratti di attività antecedenti l'entrata in vigore del D.M. 46/2019, di poter ascrivere il

materiale di riporto alla categoria delle matrici naturali secondo la definizione di cui all'art. 240 comma 1, lett. a Codice Ambiente, in tal modo venendo in essere il presupposto degli interventi di bonifica da svolgersi secondo le regole del D.M. 46/2019, e ciò attesa la necessità di restituire agli usi legittimi un'area che per vocazione naturale e prescrizione regolamentare di strumento urbanistico è vincolata all'uso agricolo.

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha rilevato preliminarmente, in riscontro a quanto richiesto dal Comune, che in base all'art. 7, comma 1, del D.M. 1° marzo 2019, n. 46, tale Regolamento trova applicazione ai procedimenti: (i) avviati successivamente all'entrata in vigore del D.M. n. 46/2019 (22 giugno 2019); (ii) già avviati ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e non conclusi alla data di entrata in vigore del D.M. n. 46/2019, per i quali il proponente abbia dato avvio al procedimento ai sensi dello stesso D.M. entro 120 giorni dal 22 giugno 2019. Il D.M. n. 46/2019 si applica anche all'atto di individuazione di "contaminazioni storiche" (art. 3, comma 1), relative cioè a condotte risalenti nel tempo, intervenute anche prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 152/2006, in ragione della natura permanente della contaminazione (Cons. Stato, sez. IV 8 ottobre 2018 n. 5761). In ragione del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato dal Ministero, con riferimento al quesito posto, quest'ultimo ha rilevato che il DM n. 46 del 2019 sia applicabile - per espressa previsione normativa - anche all'atto di individuazione di "contaminazioni storiche" a condizione che sia accertato il superamento dei valori di attenzione, fermo restando, ove ne ricorrano i presupposti in fatto ed in diritto, quanto previsto dall'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, che esula dal campo di applicazione della normativa sulla bonifica dei siti contaminati (Titolo V, Parte IV). Quanto sopra troverebbe conferma negli allegati alla Parte Quarta, Titolo Quinto del d.lgs. n. 152/2006, nelle parti in cui prevedono le procedure di caratterizzazione dei rifiuti, anche interrati, e individuano tra le misure di messa in sicurezza d'emergenza anche la rimozione dei rifiuti qualora costituenti fonti di contaminazione (cfr. allegati 2 e 3). Ad opinione del Ministero, esulano, conseguentemente, dalla presente risposta anche le modalità esecutive di eventuali ordinanze sindacali di rimozione dei rifiuti adottate ai sensi del citato art. 192 del d.lgs. n. 152/2006. Chiariti i limiti applicativi del Regolamento sulle aree agricole in rapporto alla normativa sui rifiuti**,** l'ipotesi di terre e rocce da scavo (v. l'art. 186, D.lgs. n. 152/2006, il D.M. n. 161/2012 e il vigente DPR n. 120/2017) utilizzate, secondo quanto prospettato dal Comune, in aree deputate all'esercizio dell'attività agricola, in violazione della normativa di settore, non rientra nella disciplina dei materiali di riporto, definiti dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 2/2012, come una "*miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri*". Sul punto, la giurisprudenza (TAR Lombardia, 29 agosto 2016, n. 1161) ha chiarito che il D.L. n. 69/2013 (ed. "Fare") che esclude - a determinate condizioni - i materiali da riporto dalla disciplina in materia di rifiuti - si applica solo ai materiali allocati prima del 16 dicembre 1982. A causa

dei numerosi dubbi che il D.L. 69/2013 ha lasciato agli interpreti, il Ministero dell'Ambiente ha. infatti, chiarito - attraverso la nota 13338/2014 - che le nuove regole si applicano solo ai riporti allocati antecedentemente all'entrata in vigore del D.P.R. 915/1982, primo provvedimento nazionale di disciplina organica dei rifiuti. Sicché, le pratiche di livellamento con materiale terroso poste in essere nell'arco temporale compreso tra il 2006 (entrata in vigore del vigente TUA) e il marzo 2019 (entrata in vigore del Regolamento *ex* art. 241 TUA) non sono riconducibili alla normativa sui riporti.

Interp. 5

Interpello prot. n. 142870 del 8/09/2023

[Bonifiche]

- **Ente interpellante**: Ufficio Ecologia del Comune di Castelnuovo di Garda
- **Quesito**: il quesito verte in materia di Messa in Sicurezza Permanente (MISP) disciplinata ai sensi del Titolo V del D.Lgs. 152/2006. In particolare, il Comune ha rivolto al Ministero tre quesiti specifici:
  1) Si chiede di chiarire se il concetto di confinamento (letteralmente traducibile nella completa separazione sia orizzontale che verticale) della/e matrice/i ambientale/i contaminata/e, debba essere intesa come "sarcofago" in ogni caso, oppure se il confinamento debba essere proporzionato e calibrato sulla base della specifica matrice effettivamente contaminata e delle caratteristiche naturali del sito in cui si colloca.
  2) Nel caso di acqua sotterranea e suolo inquinati, una volta effettuata una bonifica delle acque (riduzione delle concentrazioni al di sotto delle CSC) e venga dimostrato o raggiunto l'esaurimento della sorgente di contaminazione (primaria o secondaria), si chiede di chiarire se sia possibile effettuare la messa in sicurezza del suolo (una volta dimostrata la non fattibilità della bonifica) attraverso la messa in opera di uno strato superficiale con spessori e caratteristiche tali da garantire la definitività dell'intervento sulla base anche dell'utilizzo finale dell'area e delle risultanze dell'analisi di rischio, verificando e garantendo la definitività e durabilità del confinamento tramite azioni di monitoraggio o di limitazione d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici in essere sul sito oggetto di MISP.
  3) Si chiede di chiarire se gli obiettivi della messa in sicurezza debbano essere valutati comunque con un'analisi di rischio, che supporti nella valutazione tecnica della appropriatezza del sistema di confinamento da mettere in atto.
- **Risposta del MASE:** il Ministero, richiamando una sua precedente pronuncia sul tema - interpello di cui alla nota prot. 3866 del 14 gennaio 2022 – conferma che, in ossequio a quanto disposto dall'art.240 comma 1, lett. o) del D.Lgs. 152/2006, che nel caso in cui, al di sotto del suolo contaminato, sia presente uno strato di terreno con sufficienti caratteristiche geotecniche e di persistenza, lo stesso possa essere considerato come un

confinamento naturale e che, in termini generali, esaurite le fonti di contaminazione primarie e secondarie, possa essere assentibile, alle condizioni poc'anzi precisate e previa valutazione dell'Amministrazione competente, una MISP realizzata per tramite dell'apposizione di uno strato superficiale con spessore tale da garantire la definitività dell'intervento. Sulle ulteriori questioni, il Ministero ha peraltro confermato che, per espressa previsione normativa, gli obiettivi di bonifica/MISP devono essere stabiliti, per ciascuna matrice ambientale, per tramite dell'Analisi di rischio sito specifica, che tenga conto della specifica destinazione d'uso prevista. Per gli effetti, l'area si intenderà bonificata, ovvero oggetto di messa in sicurezza permanente, allorquando, per ciascuna matrice contaminata, i singoli contaminanti risultino essere al di sotto delle CSC, ovvero delle CSR calcolate per tramite dell'Analisi di rischio (cfr. art.240 comma 1, lett. f) del D.Lgs. 3.152/2006), da effettuarsi in modalità inversa. Raggiunto tale obiettivo, non si renderanno all'evidenza necessari interventi di MISP.

Interp. 6

Interpello prot. n. 192206 del 22/10/2024

[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Provincia di Cuneo
- **Quesito**: la richiesta di chiarimento da parte dell'ente verte sulla definizione di luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività artigianali svolte su impianti tecnologici ed edifici in relazione all'istituto del deposito temporaneo. In particolare, i quesiti rivolti al Ministero sono:
  1) se nei termini *«attività di manutenzione e piccoli interventi edili»,* possano essere ricomprese le attività artigianali eseguite su impianti tecnologici ed edifici, come i lavori di manutenzione, modifica, riparazione, riqualificazione e simili, svolte da artigiani, quali, a titolo indicativo, ma non esaustivo, idraulici, lattonieri, elettricisti, carpentieri, muratori, falegnami, piastrellisti, imbianchini, serramentisti, ecc.;
  2) se la casistica prevista dal comma 19 dell'art. 193 *«si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività»* integra le casistiche riportate al comma 1 lettere a, b e c dell'art. 185-*bis* e, conseguentemente, sia ammesso l'allestimento di un deposito temporaneo dei rifiuti (a titolo indicativo calcinacci, cavi, residui metallici, latte e contenitori sporchi, tubazioni ecc.), prodotti dalle attività di cui al precedente punto, trasportati alle condizioni di cui all'art. 193 comma 19, presso la sede legale e/o operativa del professionista/artigiano che ha svolto il lavoro.
- **Risposta del MASE:** con le disposizioni contenute nell'articolo 185-*bis* del D.Lgs. n. 152 del 2006, il legislatore ha individuato nel dettaglio quali siano le condizioni da rispettare affinché possa essere effettuato il raggruppamento dei rifiuti, come deposito temporaneo prima della raccolta, ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento. Una delle condizioni essenziali per il deposito temporaneo, espressamente prevista al comma 1, lettera a) del citato articolo, dispone che tale deposito può essere allestito nel

luogo dove i rifiuti sono prodotti, intendendo l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti, ponendo un'unica eccezione per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile. In considerazione delle difficoltà espresse da talune categorie di operatori di poter effettuare i deposito temporaneo presso il luogo di produzione dei rifiuti, sia dovute all'assenza di spazi sufficienti a garantirne la gestione, sia per la tipologia di attività svolta e le esigue quantità prodotte, con il D.lgs. n. 116 del 2020, il legislatore ha introdotto una apposita disposizione al comma 19 dell'articolo 193 del d.lgs. n. 152 del 2006, che consente di considerare i rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82, prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Il medesimo comma 19 dispone altresì che, nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dei suddetti rifiuti, dal luogo di loro effettiva produzione alla sede, deve essere accompagnato dal documento di trasporto (DDT), in alternativa al formulario di identificazione. In tale ultima circostanza, il documento di trasporto deve contenere l'attestazione del luogo di effettiva produzione, la tipologia e la quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o del volume nonché il luogo di destinazione. La disciplina sopra esposta ha avuto quale obiettivo quello di introdurre un regime semplificato in ragione della specificità delle attività esercitate da alcuni operatori e di assicurare che i rifiuti dalle stesse prodotte non confluissero, in modo indifferenziato, nel ciclo di gestione di quelli urbani, ma fossero correttamente gestiti. Tale opportunità è comunque ammessa solo nel caso di quantitativi limitati di rifiuti, che tuttavia non sono espressamente determinati dalla disposizione in esame.

Interp. 7

Interpello prot. n. 143188 del 1/08/2024

[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Confindustria
- **Quesito**: l'interpello verte sulla disciplina delle operazioni di miscelazione in deroga autorizzabili ai sensi dell'art. 187, comma 2, D.Lgs. 152/2006. In particolare, l'ente, lamentando l'esistenza di una prassi eterogena tra Regione e Regione in relazione alle predette operazioni, chiede se sia compatibile con la citata disposizione una prassi operativa generale che preveda i seguenti limiti dell'attività di miscelazione:
  1) I rifiuti oggetto di miscelazione debbano essere conferibili singolarmente all'impianto finale;
  2) La miscela che contiene almeno un rifiuto pericolo sia anch'essa classificata come rifiuto pericoloso, indipendentemente dal fatto che gli inquinanti, per effetto della diluizione, siano o meno scesi sotto le soglie di pericolo (i.e. come un rifiuto pericoloso assoluto);

3) Alla miscela che contiene rifiuti pericolosi vengano attribuite le classi di pericolo proprie dei rifiuti pericolosi che la compongono (c.d. "HP" tecniche o "HP" amministrative);
4) La miscela così composta possa essere conferita solo all'impianto di trattamento finale e non posso quindi subire ulteriori passaggi per altri impianti di stoccaggio o autorizzati a loro volta alla miscelazione.

- **Risposta del MASE:** il Ministero richiamando la normativa vigente e in particolare, l'art. 5-ter dell'art. 184 D.Lgs. 152/2006 concernente il divieto di declassificazione di un rifiuto pericoloso a non pericoloso mediante diluizione, nonché alla connessa disposizione di cui al comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. 36/2023 che fa espresso divieto di ricorrere alla diluizione o alla miscelazione di rifiuti al solo fine di renderli conformi ai criteri di ammissibilità in discarica, esclude la possibilità di fare riferimento a procedure o procedimenti generalizzati di miscelazione. Conclude, peraltro, affermando che Il documento "*Reference Document on best available techniques for the waste treatments industries"* (ottobre 2018), stabilisce il principio secondo il quale la miscelazione deve essere funzionale alle esigenze del successivo trattamento cui è destinato il rifiuto e non deve essere un metodo volto a facilitare l'accettazione dei rifiuti e, inoltre, deve garantire un flusso omogeneo e stabile di rifiuti da sottoporre a trattamento.

Interp. 8

Interpello prot. n. 143191 del 1/08/2024

[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Giunta Regionale di Regione del Veneto
- **Quesito**: l'interpello ha ad oggetto quattro quesiti:
  1) di confermare la possibilità di approvare progetti di messa in sicurezza permanente dei rifiuti in alternativa alla rimozione, in particolare nel caso di rinvenimento di quantità ingenti di rifiuti sia in aree contaminate che in aree non contaminate, nel caso in cui siano già state esperite le procedure che portano all'attivazione degli interventi in via sostitutiva ai sensi della normativa di cui alla Parte Quarta (art. 192) del D.Lgs. 152/06, nel caso di deposito di rifiuti avente origine antecedente al DPR 915/82, o nel caso in cui il proponente sia un soggetto interessato non responsabile dell'abbandono/deposito incontrollato di rifiuti o di chiarire invece se questa possibilità sia in toto da escludersi;
  2) di indicare se, come previsto, per gli interventi di MISP di cui al Titolo V, Parte Quarta, tra i criteri da utilizzare per definire le misure da adottare, oltre all'applicazione delle migliori tecnologie a costi sostenibili, possa essere considerato, come possibile elemento di valutazione, la comparazione della sostenibilità ambientale delle due opzioni, rimozione o misure di messa in sicurezza permanente;
  3) se, in questo ambito, possono essere utilizzare, come riferimento, le Linee Guida nate dal progetto ministeriale "Mettiamoci in RIGA" citate, con particolare riferimento alla procedura schematizzata per le sorgenti primarie

di contaminazione nel diagramma riportato nell'allegato (cfr. file dell'interpello);

4) di indicare quale sia il procedimento normativo di riferimento – art. 192 o Titolo V del D.Lgs. n. 152/06 – e, di conseguenza, l'autorità competente per l'eventuale approvazione dei progetti di MISP di rifiuti.

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha chiarito che in generale, è esclusa la possibilità di applicazione della normativa sulla bonifica dei siti contaminati alle ipotesi di abbandono di rifiuti e, solo qualora si accerti il superamento dei valori soglia, si dovrà procedere ai sensi del Titolo V della Parte IV del D.Lgs. n.152/2006. Pertanto, in assenza di criticità ambientali, eventuali interventi dovranno essere gestiti nel rispetto della suddetta disciplina, sebbene al di fuori del procedimento di cui al Titolo V della Parte IV il quale, non sussistendo contaminazione o rischio di contaminazione, non potrà essere avviato, configurandosi diversamente un'ipotesi di abbandono di rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione e destinazione degli stessi agli impianti autorizzati al trattamento. Qualora, valutazioni specifiche compiute per il singolo caso portino a escludere la possibilità concreta di rimuovere i rifiuti e pertanto risulti inevitabile che gli stessi rimangano in sito è possibile realizzare interventi di confinamento permanente in sito il cui regime autorizzatorio è quello previsto per le discariche e pertanto il provvedimento di approvazione del relativo progetto deve ricomprendere i titoli necessari alla realizzazione degli interventi, tra cui quelli necessari ai sensi della normativa sulla gestione dei rifiuti. In merito al primo quesito, dunque, in presenza di rifiuti depositati ante DPR 915/82, un intervento di confinamento degli stessi potrà essere autorizzato ma nel rispetto della normativa sulla gestione dei rifiuti e, in particolare, del regime autorizzatorio delle discariche.
  Con riguardo, invece, al secondo quesito, riguardante la possibilità di utilizzare, nella valutazione comparativa tra rimozione e messa in sicurezza permanente, la sostenibilità ambientale occorre osservare che, in presenza di rifiuti depositati ante DPR n.915/82, si tratterebbe, più che altro, di una scelta tra rimozione o confinamento permanente in sito, nell'ambito di una discarica; una scelta che, in presenza di tutti i requisiti e presupposti previsti dalla normativa sulla gestione dei rifiuti, potrà aver luogo anche sulla base del criterio di sostenibilità ambientale, attesa la natura di principio fondamentale assunta da quest'ultimo, nonché da valutazioni che tengano conto dei principi generali comunitari in materia di protezione dell'ambiente, di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali. Con riguardo al terzo quesito e, in particolare, alla possibilità di utilizzare come riferimento anche la Linea L6 del Progetto MITE "*Mettiamoci in RiGA*", con particolare riguardo alla procedura schematizzata per le sorgenti primarie di contaminazione, si osserva come le stesse Linee Guida dovranno, in ogni caso, essere interpretate alla luce della sopra esposta normativa ambientale, in riferimento alla quale non possono, di certo, essere ritenute derogatorie. Secondo le linee guida, del resto, «*nel caso di presenza di rifiuti devono essere attuate una serie di indagini su detta sorgente primaria di contaminazione […]*

finalizzate a valutare se la stessa costituisc un pericolo, ovvero se contamina o può contaminare le matrici ambientali circostanti. Di conseguenza le azioni da porre in essere (messa in sicurezza permanente, interventi di chiusura superficiale) dipenderanno dagli esiti delle indagini eseguite». Una previsione che non pare porsi in contrasto con la normativa sopra richiamata del D.Lgs. n.152/2006, atteso che si limita a ricordare come in presenza di rifiuti dovrà essere avviata un'indagine volta a comprendere se vi sia anche una contaminazione del sito e, in caso, di risposta affermativa dovranno essere attivate le procedure di cui al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. n.152/2006. Ne consegue che la Linea L6 del Progetto MiTE "Mettiamoci in RiGA" ben potrà essere tenuta in considerazione nella valutazione delle operazioni da porre in essere in caso di rifiuti abbandonati, purché sia interpretata alla luce e in conformità alla sopra esposta normativa ambientale, in riferimento alla quale non può essere derogatoria. Con riguardo al quarto ed ultimo quesito, concernente la normativa applicabile e le autorità competenti, il Ministero ha ritenuto opportuno debbano distinguere due casi in base alla tipologia di intervento sulla fonte di contaminazione costituita dai rifiuti: (i) 1° caso: qualora si tratti di interventi di messa in sicurezza in situ, effettuati senza rimozione dei rifiuti, essi potranno essere attuati secondo le modalità previste dall'Allegato 3 al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. n. 152 del 2006, secondo le modalità descritte nella risposta all'atto di interpello proposto dalla Provincia di Verona 14 gennaio 2022, prot. n. 3866/MITE. Conseguentemente, il relativo progetto dovrà essere autorizzato dall'Autorità competente ai sensi dell'art. 242, comma 7, D.Lgs. n. 152 del 2006, e per i SIN ai sensi dell'art. 252, comma 4, del medesimo decreto legislativo. (ii) 2° caso: qualora, si preveda la realizzazione di una discarica esclusivamente per la messa in sicurezza permanente dei rifiuti, ossia mediante interventi ex situ tramite la rimozione e il conferimento dei rifiuti in una nuova area adibita allo smaltimento dei medesimi, la normativa di riferimento è costituita dal D.Lgs. n. 36/2006; tuttavia, trattandosi di un impianto per l'attuazione della bonifica, il relativo progetto dovrà essere autorizzato ai sensi dell'art. 242, comma 7, D.Lgs. n. 152 del 2006, la cui approvazione ha carattere sostitutivo di tutti gli atti di assenso, e per i SIN ai sensi dell'art. 252, comma 4, del medesimo decreto legislativo, con effetto ricomprensivo degli atti di assenso. Nella seconda ipotesi, ossia in assenza del superamento dei valori di attenzione, invece, dovrà aversi riguardo al procedimento previsto dal legislatore per l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi di approvazione del progetto di gestione dei rifiuti e per il rilascio dei titoli necessari alla realizzazione degli interventi.

Interp. 9

Interpello prot. n. 141619 del 30/07/2024

[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Giunta Regionale della Regione del Veneto
- **Quesito**: l'interpello concerne i criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica. In particolare, l'ente premette che si presentano sempre più spesso casi

casi in cui vi è la necessità di realizzare e/o mettere mano a pacchetti di copertura finale di discariche, tipicamente autorizzate ante D.Lgs. n. 36/2003, che presentano, nonostante l'effettuazione di ripetuti interventi di stabilizzazione, una scarsa stabilità e/o capacità portante del corpo rifiuti che impediscono di fatto la realizzazione di un pacchetto di copertura conforme al D.Lgs. n. 36/2003, tra cui, ad esempio, uno strato minerale compattato di impermeabilizzazione, a causa dell'impossibilità di effettuare un'efficace compattazione dello stesso. La scrivente Amministrazione ritiene tuttavia che, in particolari ed eccezionali casi, sia possibile procedere all'approvazione di progetti che prevedano soluzioni tecniche alternative per la realizzazione della copertura superficiale finale rispetto a quelle indicate nell'Allegato 1 al D.Lgs. 36/2003, pur garantendo i requisiti richiesti dalla norma stessa relativi all'impermeabilizzazione, alla capacità di drenaggio dei gas di discarica e delle acque meteoriche, alla protezione dall'erosione e all'inserimento paesaggistico. Ciò premesso, l'ente chiede pertanto conferma in merito alla sua visione, o, in alternativa, chiede di esplicitare i riferimenti tecnici/normativi per poter procedere alla realizzazione di pacchetti di copertura finale alternativi a quelli descritti dal D.Lgs. n. 36/2003 in casi ove tali coperture non siano tecnicamente realizzabili, posto che mantenere tali discariche in gestione operativa con la sola copertura provvisoria è di fatto insostenibile dal punto di vista sia gestionale che economico, in quanto la copertura provvisoria non è in grado di garantire lo stesso livello di protezione data da una copertura definitiva, oltre al fatto che deve essere periodicamente sostituita a causa della degradazione dei teli che la compongono, costantemente esposti agli agenti atmosferici.

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha chiarito come il D.Lgs. n.36/2003 come modificato da ultimo dal D.Lgs. n.121/2020 recepisce nell'ordinamento nazionale i contenuti della direttiva discariche 31/1999/CE, come modificata dalla direttiva 2018/850/UE. Tale direttiva disciplina, al punto 3.3 dell'Allegato 1, la realizzazione dell'impermeabilizzazione di superficie. In particolare, per la copertura delle discariche per rifiuti non pericolosi si richiede la realizzazione dello strato di drenaggio dei gas, dello strato minerale impermeabile, dello strato di drenaggio con spessore maggiore di 0,5 metri e dello strato di ricopertura superiore di spessore maggiore di 1 metro. Il summenzionato atto avente forza di legge, come modificato da ultimo dal D.Lgs. n.121/2020, al paragrafo 2.4.3 dell'Allegato 1, riporta che la copertura superficiale finale, per le discariche per rifiuti non pericolosi, deve essere realizzata mediante una struttura multistrato. In particolare, il suddetto allegato prevede l'elenco minimo degli strati che, dall'alto verso il basso, devono comporre la copertura superficiale finale e le loro caratteristiche tecniche e costruttive: 1. strato superficiale di copertura con spessore maggiore o uguale a 1 m che favorisca lo sviluppo delle specie vegetali di copertura ai fini del piano di ripristino ambientale e fornisca una protezione adeguata contro l'erosione e di proteggere le barriere sottostanti dalle escursioni termiche; 2. strato drenante di materiale granulare con spessore $s \geq 0,5$ m di idonea trasmissività e permeabilità ($K > 10\text{-}5$ m/s). Tale strato può essere sostituito da un geocomposito di drenaggio di caratteristiche prestazionali equivalenti, ovvero in grado di drenare nel suo piano la portata meteorica di

progetto, valutata con un tempo di ritorno pari ad almeno 30 anni. In ogni caso lo strato drenante va protetto con un idoneo filtro naturale o di geotessile per prevenire eventuali intasamenti connessi al trascinamento del materiale fine dello strato superficiale di copertura; 3. strato minerale compattato dello spessore $s \geq 0,5$ m e di conducibilità idraulica $k \leq 1$ x 10-8 m/s integrato da un rivestimento impermeabile superficiale. Le modalità costruttive e il valore della permeabilità dello strato minerale compattato possono essere determinate mediante campo prova in situ. Lo strato minerale compattato integrato dal geosintetico di impermeabilizzazione dovrà essere protetto con un opportuno strato costituito da idoneo materiale naturale o artificiale, per evitare il danneggiamento connesso agli agenti atmosferici ed ai carichi agenti durante la fase costruttiva. Lo strato minerale compattato di spessore inferiore può essere completato con materiali geosintetici di impermeabilizzazione, garantendo che nell'insieme la prestazione in termini di tempo di attraversamento della barriera sia equivalente. Particolari soluzioni progettuali nella realizzazione dello strato minerale compattato delle parti con pendenza superiore a 30°, che garantiscano comunque una protezione equivalente, potranno eccezionalmente essere adottate e realizzate anche con spessori inferiori a 0,5 m, a condizione che vengano approvate dall'Ente territoriale competente; 4. strato di drenaggio del gas e di rottura capillare, con spessore maggiore o uguale a 0,5 m di idonea trasmissività e permeabilità al gas in grado di drenare nel suo piano la portata di gas prodotta dai rifiuti. Come si evince dalla lettura della norma, non si prevedono deroghe alla realizzazione di tale pacchetto minimo, di cui lo strato minerale compattato è parte integrante. La norma prevede unicamente la possibilità di realizzare lo strato minerale compattato di spessore inferiore a 0,5 m completato con materiali geosintetici di impermeabilizzazione, se comunque sono garantite prestazioni equivalenti in termini di tempo di attraversamento della barriera. Tuttavia, è utile far presente sin d'ora che soluzioni simili devono essere approvate nel corso dell'iter di rilascio dell'autorizzazione.

Interp. 10

Interpello prot. n. 43443 del 6/03/2024

[Economia circolare]

- **Ente interpellante**: Presidenza della Provincia di Viterbo
- **Quesito**: Nello specifico, l'ente richiede chiarimenti in merito alla circostanza se nell'ambito del quadro normativo di riferimento Allegato C Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152- Operazioni di recupero, ovvero altra disposizione che il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica volesse segnalare, possa ritenersi possibile autorizzare un riavvio a messa in riserva (R13), invece che a deposito temporaneo, di un rifiuto proveniente da un trattamento con cambio codice EER in R12 e pertanto il rilascio di un'autorizzazione che, in accoglimento della richiesta della ditta istante, consenta il seguente ciclo di lavorazione:
  1) Presa in carico di rifiuti in ingresso in R13
  2) Invio del rifiuto a lavorazione R12

3) Da tale attività R12 deriverebbe un rifiuto Codice EER della tipologia 19
4) Ripresa in carico del rifiuto R13
5) Successivamente tale rifiuto, a seconda delle esigenze di mercato e sempre nell'ambito delle quantità autorizzate di stoccaggio istantaneo della messa in riserva, verrebbe inviato a lavorazione R3/R5, a seconda della tipologia di rifiuto, per produrre materia prima

- **Risposta del MASE:** il Ministero ha chiarito che con riferimento al quesito posto, fermo restando che l'elenco delle operazioni riconducibili alle "*operazioni preliminari precedenti al recupero*", di cui alla citata nota (7) alla operazione R12 dell'allegato C, non è tassativo, la possibilità di attribuire il codice R12 a una operazione di recupero è preliminarmente subordinata alla "*mancanza di un altro codice R appropriato*", rappresentando lo stesso un codice residuale e dipende inoltre dalla successiva destinazione dei rifiuti, oggetto di trattamento, a una delle operazioni contraddistinte dai codici da R1 a R11, escludendo di fatto la messa in riserva di rifiuti in R13. Considerato quanto sopra, il Ministero ha evidenziato che le Autorità competenti sono tenute a valutare il rispetto delle condizioni sopra richiamate al fine di identificare correttamente le operazioni di recupero da autorizzare a seconda delle condizioni specifiche dell'impianto, ponendo altresì attenzione alla corrispondenza tra le tipologie di rifiuti oggetto dell'attività di recupero, dei relativi codici EER e l'attività effettivamente svolta sui rifiuti stessi.

Interp. 11

Interpello prot. n. 115795 del 24/06/2024

[Qualità dell'aria]

- **Ente interpellante**: Confindustria
- **Quesito**: l'ente richiede al Ministero di chiarire se un impianto post-combustore (ossidatore termico rigenerativo), rientri tra gli impianti di cui al Titolo I – Parte V ex D.Lgs. 152/2006 e sia pertanto vincolato all'utilizzo dei soli combustibili di cui all'Allegato X della stessa Parte V. In particolare, per un'installazione soggetta ad Autorizzazione Integrata Ambientale – codice IPPC 4.5 (*Fabbricazione di prodotti farmaceutici compresi i prodotti intermedi*) dedicata alla produzione di principi attivi farmaceutici mediante sintesi, si vorrebbe riutilizzare in regime di sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-*bis* del D.Lgs 152/2006 e ss.mm.ii. i solventi metanolo/acetato di etile (allo stato liquido), direttamente recuperato nelle fasi di processo senza ulteriori trattamenti, per l'alimentazione ausiliaria dell'impianto post-combustore. Sul punto, Confindustria si ritiene che l'impianto post-combustore descritto non ricada di per sé nel campo di applicazione definito dall'art. 267, del Titolo I – Parte Quinta del D.Lgs 152/2006 e ss.mm.ii e che, quindi, per quanto attiene ai combustibili consentiti, non sia disciplinato dalle disposizioni dell'art. 293 dello stesso Decreto.
- **Risposta del MASE:** il Ministero esclude categoricamente questa lettura affermando che l'art. 268 del D. L.gs 152/2006 ha previsto una definizione

estremamente estesa di "impianto", inteso come "il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell'ambito di un ciclo più ampio". Tale definizione è finalizzata a garantire che tutti i dispositivi e sistemi, comunque denominati, i quali (anche svolgendo specifiche funzioni) concorrono al ciclo produttivo dello stabilimento siano inclusi nell'istruttoria autorizzativa e sottoposti alle norme previste per gli impianti dalla parte quinta del Dlgs 152/2006. Secondo il Ministero, peraltro, non forniscono una diversa lettura l'art. 273, comma 15, e l'art. 273-*bis*, comma 10, del D.Lgs. 152/2006 secondo cui l'impianto di post-combustione ("ove non gestito come impianto indipendente di combustione") non ricade tra i grandi impianti di combustione e tra i medi impianti di combustione. Tali norme hanno il solo effetto di applicare agli impianti di post-combustione la disciplina generale degli impianti contenuta nella parte quinta del Dlgs 152/2006 piuttosto che la disciplina specifica dei grandi e medi impianti di combustione. In questo quadro, pertanto, è stato affermato che un impianto destinato a svolgere, nel complessivo ciclo produttivo di uno stabilimento, la funzione del trattamento delle emissioni ricade automaticamente nella nozione di impianto prevista dall'art. 268 del Dlgs 152/2006 ed è soggetto alle norme previste per gli impianti dalla parte quinta del Dlgs 152/2006 pertinenti alla tipologia impiantistica del caso.

Interp. 12

Interpello prot. n. 158381 del 4/10/2023

[Tutela delle acque]

- **Ente interpellante**: Direzione Regionale Ambiente di Regione Lazio
- **Quesito:** l'ente richiede al Ministero di chiarire se, in assenza di disposizioni normative nazionali, le istanze presentate dalle ditte che prevedono il riutilizzo *in situ* delle acque reflue depurate per finalità inerenti il ciclo produttivo o la gestione dell'insediamento (mitigazione polveri, antincendio, innaffiamento barriera arborea, acque di processo o altro) possano essere accolte dagli Enti autorizzatori ovvero se tale lacuna normativa in proposito equivalga ad un esplicito divieto. Altresì, qualora si ritenga che sussista la possibilità di consentire tale riutilizzo, si chiede di indicare quale sia la disciplina autorizzativa da applicare, ivi compresa la normativa di riferimento per la definizione dei requisiti di qualità delle acque reflue depurate ai fini del loro riutilizzo nel medesimo stabilimento che le ha prodotte nonché l'autorità competente preposta al rilascio della suddetta autorizzazione.
- **Risposta del MASE:** all'esito della valutazione del quesito, il Ministero ha evidenziato che l'attività di riutilizzo *in situ* delle acque reflue, come individuata e definita dall'art. 1, comma 3, D.M. n. 185/2003, non è soggetta ad alcun divieto assoluto. Nondimeno, il Dicastero ha evidenziato che il riutilizzo *in situ*, previo eventuale trattamento depurativo, è autorizzato nell'ambito del regime giuridico dell'impianto/stabilimento/installazione da

cui originano le acque reflue. Ne consegue che, con riguardo alla fattispecie descritta dall'interpellante, la disciplina applicabile è quella adottata in sede regionale in attuazione dell'art. 113, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006. In assenza di una disciplina regionale, il riutilizzo *in situ* delle acque meteoriche dilavanti non è soggetto ad alcun divieto assoluto, ancorché ontologicamente distinte dalle acque reflue. Infatti, l'art. 1, comma 3, del d.m. n. 185/2003, vale solo ad escludere l'applicabilità delle norme tecniche dettate dal medesimo Regolamento al riutilizzo in situ di acque reflue. Fatta eccezione per eventuali disposizioni particolari concernenti gli impianti di stoccaggio rifiuti, la cui disciplina esula dalle competenze della Direzione scrivente, il Ministero ha, quindi, chiarito che anche le acque di prima pioggia e di lavaggio sono soggette, ove esistente, alla disciplina regionale.

GIURISPRUDENZA RILEVANTE

Sezione 3

Corte Costituzionale • pag. **77**
Cassazione penale • pag. **77**
Tribunale di merito • pag.
Consiglio di Stato • pag. **84**
Tribunale Amministrativo Regionale • pag. **90**



GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Sent. 1

Corte costituzionale, Sentenza n. 165 del 18/10/2024
[Competenza regionale in materia di transizione energetica]

Si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)», nella parte in cui − nel sostituire l'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 − prevede che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1».

Sent. 2

Corte costituzionale, Sentenza n. 2 del 04/01/2024
[Competenza regionale in materia gestione rifiuti]

Si dichiara l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006 [data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente], dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 che delega alle province alcune funzioni amministrative in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti e, in particolare, l'approvazione e la realizzazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti, nonché l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

GIURISPRUDENZA PENALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sent. 3

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 36767 del 03/10/2024
[Cessazione della permanenza del reato di discarica abusiva]

La permanenza del reato di gestione abusiva di una discarica (art. 256, comma terzo, del D.Lgs. n. 152 del 2006), cessa: 1) con il venir meno della situazione di antigiuridicità, per rilascio dell'autorizzazione amministrativa; 2) con la rimozione dei rifiuti o la bonifica dell'area; 3) con il sequestro, che sottrae al gestore la disponibilità dell'area; 4) con la pronuncia della sentenza di primo grado; è stato in particolare precisato che nell'area della tipicità del reato in esame è attratta non

solo la fase in cui la discarica è "in esercizio", ma anche quella successiva alla sua chiusura, fino al venir meno della situazione di antigiuridicità.

Sent. 4

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 32117 del 07/08/2024

[Delitto di omessa bonifica]

Gli artt. 452-terdecies cod. pen. e 255, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006 contengono disposizioni ispirate alla medesima ratio, tesa a sanzionare comportamenti omissivi tenuti in presenza di (e nonostante) un obbligo di natura pubblicistica di segno positivo, avente ad oggetto attività di recupero e di ripristino e, nel solo caso del delitto, anche di bonifica, a fronte di precedenti comportamenti lesivi – o potenzialmente lesivi – del bene tutelato, quale l'integrità dell'ambiente. Il contenuto di questi obblighi, peraltro, sembra indicato in termini comuni proprio dal decreto n. 152 in esame, così che per ripristino e ripristino ambientale debbono intendersi gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici (art. 240, lett. q); per bonifica, invece, deve intendersi l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) (art. 240, lett. p). Nonostante la comune identità ispiratrice, che si traduce in una evidente vicinanza di lessico, ciascuna delle due disposizioni mantiene tuttavia un proprio spazio operativo, che ne giustifica l'autonoma previsione normativa, anche con riguardo alla differente qualifica formale e, conseguentemente, al trattamento sanzionatorio.

Sent. 5

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 30930 del 29/07/2024

[Delega di funzioni e responsabilità colposa del legale rappresentante di una società]

Anche in caso di valida ed efficace delega, resta salva la responsabilità a titolo di colpa del legale rappresentante della società, secondo i principi generali di cui all'art. 43 cod. pen., qualora il fatto derivi da cause strutturali correlate a scelte riservate al titolare dell'impresa, quali, per esempio, l'omessa adozione delle procedure di autocontrollo previste dalla normativa europea. Non è perciò sufficiente dedurre la presenza in azienda di un responsabile di impianto, né l'esercizio di fatto delle funzioni tipiche del "garante" (così nella fattispecie) se contestualmente non è provata l'esistenza di una valida delega di funzioni, fermo restando che, come detto, la violazione delle prescrizioni in materia ambientale dovuta a deficit strutturali imputabili a scelte precise dell'imprenditore rende quest'ultimo direttamente responsabile della violazione, a prescindere dalla presenza o meno di un delegato.

Sent. 6

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 30929 del 29/07/2024

[Abbandono di rifiuti e deposito incontrollato]

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, diversamente dall'abbandono, reca in sé i segni del persistente dominio finalistico sulle cose; la qualificazione della condotta come abbandono o deposito incontrollato di rifiuti costituisce frutto di un accertamento di fatto del giudice di merito che, se congruamente motivato, non è sindacabile in sede di legittimità; l'abbandono di rifiuti ha natura istantanea; il deposito incontrollato di rifiuto ha sempre natura permanente; la permanenza cessa con la rimozione definitiva dello stato di antigiuridicità già prodottosi oppure con il vincolo reale del bene oppure, ancora, con la sentenza di primo grado quando la contestazione è di natura aperta; colui il quale subentra contrattualmente nella gestione dei rifiuti risponde direttamente del reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, e non del reato di cui all'art. 255, comma 3, stesso decreto se, dopo aver provveduto all'iniziale smaltimento dei rifiuti, ha cessato la condotta lasciando in deposito incontrollato i residui rifiuti; la condotta di deposito incontrollato dei rifiuti consiste anche nel lasciare in deposito i rifiuti stessi, non richiedendo necessariamente la norma che l'agente conferisca ulteriori rifiuti rispetto a quelli dei quali abbia assunto la gestione diretta.

Sent. 7

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 30062 del 23/07/2024

[Disciplina del deposito temporaneo]

Solo l'osservanza di «tutte» le condizioni previste dalla legge per il deposito temporaneo – e quindi anche lo smaltimento con cadenza almeno annuale – solleva il produttore dagli obblighi previsti dal regime autorizzatorio delle attività di gestione, tranne quelli di tenuta dei registri di carico e scarico e per il divieto di miscelazione previsto dall'art. 187, mentre, in difetto di tali condizioni – la sussistenza delle quali deve essere dimostrata dall'interessato, trattandosi di norma di favore l'attività posta in essere deve qualificarsi come gestione non autorizzata, penalmente sanzionabile, o abbandono.

Sent. 8

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 24246 del 19/06/2024

[Elemento soggettivo del reato paesaggistico]

L'art. 181, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004 punisce chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici, con la pena dell'art. 44, lett. C), d.P.R. n. 380 del 2001. Pertanto, l'elemento psicologico non è escluso dall'ignoranza dell'esistenza del vincolo paesaggistico, trattandosi di reato contravvenzionale punibile anche a titolo di colpa, ravvisabile nel non aver ottemperato al dovere di informarsi presso la Pubblica Amministrazione prima di intraprendere un'attività rigorosamente disciplinata dalla legge

Sent. 9

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 24079 del 18/06/2024
[Sequestro preventivo e divieto di facoltà d'uso]

In presenza di un sequestro preventivo non può essere riconosciuta all'indagato alcuna facoltà d'uso del bene vincolato, poiché incompatibile con lo scopo della misura cautelare, volta a sottrarre fisicamente la cosa alla disponibilità del titolare.

Sent. 10

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 686 del 09/01/2024
[Discarica abusiva e abbandono rifiuti]

Mentre nel reato di discarica abusiva la condotta o è abituale – come nel caso di plurimi conferimenti – o, pur quando consiste in un'unica azione, è comunque strutturata, ancorché grossolanamente, al fine della definitiva collocazione dei rifiuti in loco, nel reato di abbandono differisce la condotta è meramente occasionale, ciò essendo desumibile dall'unicità ed estemporaneità della condotta medesima, che si risolve nel semplice collocamento dei rifiuti in un determinato luogo, in assenza di attività prodromiche o successive, e dalla quantità dei rifiuti abbandonati. (Nel caso di specie la Corte ha ravvisato la sussistenza di una discarica e non già di un mero abbandono di rifiuti sulla base della eterogeneità dei rifiuti medesimi - mobilia, pneumatici, rifiuti edili, rifiuti da imballaggio – che si erano accumulati in quel luogo nel corso di un lungo arco di tempo).

Sent. 11

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 688 del 09/01/2024
[Acque meteoriche di dilavamento a contatto con sostanze inquinanti o pericolose]

Nel caso in cui le acque meteoriche di dilavamento vengano in contatto con sostanze inquinanti o pericolose, divenendo il mezzo attraverso cui le altre sostanze vengono veicolate verso un determinato corpo ricettore, non possono più essere considerate come semplici acque meteoriche di dilavamento.

Sent. 12

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 685 del 09/01/2024
[Mancanza prescrizione per estinzione delle contravvenzioni]

L'omessa indicazione all'indagato, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, ai sensi degli artt. 318-bis e ss. del D.L.vo 152/2006, delle prescrizioni la cui ottemperanza è necessaria per l'estinzione delle contravvenzioni, non è causa di improcedibilità dell'azione penale. L'obbligatorietà della speciale procedura in esame non può, del resto, essere dedotta neppure dall'uso dell'indicativo utilizzato dal legislatore nella disposizione di cui all'art. 318-ter d.lgs. 152/06 ("… impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente … "), poiché si tratta di una mera scelta di stile espositivo, atteso che, nei casi concreti, si possono verificare situazioni analoghe a quelle già esaminate nella disciplina della prevenzione degli infortuni sul lavoro, come nel caso in cui l'organo di vigilanza decida di non impartire alcuna prescrizione, perché non vi è alcunché da regolarizzare o perché la regolarizzazione è già avvenuta ed è congrua.

Sent. 13

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 2071 del 17/01/2024 (cc 20/12/2023)
[Rilevanza penale dei rumori in ambito condominiale]

Il bene giuridico tutelato dalla contravvenzione di cui all'art. 659 c.p. è costituito, come emerge dallo stesso nomen della rubrica, dallo svolgimento delle attività e del riposo delle persone che il legislatore intende presidiare da indiscriminate attività di disturbo, le quali, tuttavia, non possono essere identificate, proprio in ragione del plurale figurante nella norma, in un singolo soggetto, pur infastidito in ragione della prossimità della fonte sonora a quella del suo luogo di lavoro o della sua abitazione, bensì da un numero indeterminato di persone le quali soltanto consentono di individuare, al di là della vastità dell'area interessata dalle emissioni o dall'entità del numero dei soggetti lesi, un pregiudizio inferto all'ordine pubblico nella specifica accezione della pubblica quiete. Ciò non toglie che possa trattarsi di soggetti annoverabili in un ambito ristretto, come avviene in un condominio costituito da più palazzine o da più appartamenti ubicati in uno stesso stabile, ma in tal caso è necessaria la produzione di rumori idonei ad arrecare disturbo o a turbare la quiete e le occupazioni non solo degli abitanti dell'appartamento sovrastante o sottostante la fonte di propagazione, ma di una più consistente parte degli occupanti il medesimo edificio, configurandosi, altrimenti, soltanto un illecito civile foriero di un eventuale risarcimento del danno e non certamente una condotta penalmente rilevante ai sensi dell'art. 659 cod. pen. E se è ben vero che non vale ad escludere la configurabilità del reato la circostanza che solo alcuni dei soggetti potenzialmente lesi dalle emissioni sonore se ne siano lamentati, occorre ciò nondimeno in tal caso l'accertamento sia dell'idoneità delle stesse ad arrecare disturbo non solamente a un singolo ma a un gruppo più vasto di condomini residenti in appartamenti diversamente ubicati nell'edificio, sia della loro diffusività in concreto, tale da superare i limiti della normale tollerabilità di emissioni provenienti da immobili contigui.

Sent. 14

Cassazione Penale, Sez. III, Sentenza n. 690 del 9/01/2024 (cc 11/10/2023)
[Demolizione e irrilevanza declaratoria di prescrizione]

Il fatto che l'autore del reato di cui all'art. 44, lett. b) o c), d.P.R. n. 380 del 2001, venga processato e condannato tante volte quante sono quelle nelle quali ha ripreso l'attività precedentemente interrotta da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nulla toglie all'unicità dell'oggetto materiale della condotta e del disegno criminoso che ne lega le singole porzioni, sicché non viola in alcun modo il divieto di un secondo giudizio il giudice che ordini la demolizione dell'intero manufatto abusivo, anche se oggetto di cognizione è solo l'ultima frazione della condotta; del resto, l'accertata abusività delle "frazioni" precedenti "contagia" anche quelle successive con la conseguente necessità di demolire il fabbricato nella sua interezza; né – del resto – l'ordine di demolizione è una pena, sicché nemmeno si può affermare che l'autore dell'abuso venga punito più volte per lo stesso fatto. Va piuttosto ricordato che la preclusione del cd. Giudicato esecutivo opera per le sole questioni

dedotte ed effettivamente decise e non anche per le questioni meramente deducibili, ovvero per le questioni proponibili ma non dedotte o non valutate nemmeno implicitamente nella precedente decisione definitiva.

Sent. 15

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 8050 del 23/02/2024
[Gestione di rifiuti non autorizzata e natura permanente del reato]

In tema di rifiuti, sussiste la condotta di «stoccaggio» in assenza di autorizzazione, e in particolare di un «deposito preliminare» (art. 256, c.1) realizzato in vista di successive operazioni di smaltimento, ma mancante dei requisiti previsti per essere considerato un deposito temporaneo lecito. Dalla qualificazione giuridica della condotta in termini di stoccaggio deriverebbe, quanto al profilo della prescrizione del reato che, essendo lo stoccaggio di rifiuti un «reato avente natura permanente», la sua consumazione «termina con la rimozione della situazione di fatto abusiva», ossia con la cessazione volontaria della condotta (ovvero, con quella imposta dal «sequestro» del bene, circostanza non verificatasi nel caso di specie, ovvero ancora dalla sentenza di primo grado).

Sent. 16

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 6832 del 15/02/2024
[Liquami contenuti in pozzi neri, vasche Imhoff e bagni mobili, sono rifiuti liquidi?]

I liquami contenuti in pozzi neri, vasche Imhoff e bagni mobili, sono da considerarsi rifiuti liquidi di acque reflue, soggetti, pertanto, alla disciplina della parte quarta del d.lgs. n. 152/2006 e non a quella delle acque di scarico, che riguarda solo i liquidi direttamente immessi nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria, senza soluzione di continuità e attraverso un sistema stabile di collettamento.

Sent. 17

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 5478 del 07/02/2024
[Deposito incontrollato, natura permanente o istantanea?]

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, può avere natura permanente, nel caso in cui l'attività illecita sia prodromica al successivo recupero o smaltimento dei rifiuti, caratterizzandosi invece come reato di natura istantanea, con effetti eventualmente permanenti, nel caso in cui l'anzidetta attività si connoti per una volontà esclusivamente dismessivi del rifiuto, che esaurisce l'intero disvalore della condotta.

Sent. 18

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 10247 del 12 marzo 2024 (CC 29 febbraio 2024)
[Occupazione suolo demaniale]

Per accertare la sussistenza del reato cui all'art. 1161 cod. nav., quando l'imputato invochi la liceità dell'occupazione di suolo demaniale in forza di provvedimenti concessori ottenuti, il giudice penale ben può affermare l'arbitrarietà della condotta ritenendo l'illegittimità dei provvedimenti amministrativi, essendo a ciò impedito

soltanto quando la legittimità dell'atto sia stata affermata da una sentenza irrevocabile del giudice amministrativo. Tale preclusione non si estende ai profili di illegittimità, fatti valere in sede penale, che non siano stati dedotti ed effettivamente decisi in quella amministrativa. Quest'operazione, peraltro, non comporta la disapplicazione dell'atto illegittimo nel senso di cui all'art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E (legge abolitrice del contenzioso amministrativo, di seguito, l.a.c.a.).

Sent. 19

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 10235 del 12 marzo 2024 (CC 15 febbraio 2024)
[Certificato di collaudo e di idoneità statica]

In linea generale, una certificazione/dichiarazione di idoneità statica non equivale al certificato di collaudo, formalmente non ne costituisce equipollente. Un certificato di collaudo è il prodotto di un insieme di obblighi e regole normativamente ben determinati, relativi alla qualificazione dei tecnici, e della loro anzianità professionale, dei costruttori, dei materiali, della tipologia degli esami e delle ispezioni, ecc.); la certificazione di idoneità statica, no. In realtà, la dichiarazione di idoneità statica contiene le stesse considerazioni in termini di valutazione della sicurezza strutturale, vale a dire, gli stessi elementi che portano il tecnico estensore, su sua responsabilità, al proprio convincimento sulla sicurezza delle opere strutturali della costruzione, di quelli contenute nel certificato di collaudo statico. E può dirsi che conduce alle medesime conclusioni sostanziali. E' un fatto, però, che l'art. 24 del DPR 380/2001 espressamente prevede, per il rilascio del certificato di agibilità, che per interventi di: a) nuove costruzioni; b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali; c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, sia presente il certificato di collaudo statico, ai sensi dell'art. 67 del DPR stesso. Dunque, non solo nei casi di opere strutturali.

Sent. 20

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 10238 del 12 marzo 2024 (CC 15 febbraio 2024)
[Opere in difformità totale]

Integra il reato di cui all'articolo 44, comma primo, lettera b) e, secondo i casi, lettera c), d.P.R., 6 giugno 2001, n. 380, anche la realizzazione di abusi edilizi non eseguiti in difformità "totale" o eseguiti in variazione essenziale rispetto al titolo abilitativo, giustificandosi una tale interpretazione onde evitare "zone franche" di impunità, dovendosi, pertanto, intendere il riferimento letterale della disposizione all'esecuzione di lavori in "difformità totale" come limitato alle sole ipotesi in cui la difformità non configuri anche una violazione delle norme urbanistiche. A norma del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 31 (e già della L. n.47 del 1985, art. 7), devono ritenersi eseguite in totale difformità dal permesso di costruire quelle opere "che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel

progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile".

Sent. 21

Cass. Pen., Sez. III, Sentenza n. 10236 del 12 marzo 2024 (CC 15 febbraio 2024)
[Violazione prescrizioni AIA]

Secondo la definizione contenuta nell'art. 183, lett. n), d.lgs. 152/2006, per "gestione dei rifiuti" s'intende, per quanto qui interessa, anche «lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento». In forza della vigente legislazione è evidente come le operazioni di estrazione, captazione, recupero energetico o termodistruzione del biogas prodotto dai rifiuti conferiti in discarica – comprese le relative operazioni di controllo e di manutenzione degli impianti a tal fine predisposti – siano rilevanti, qualificanti e funzionali rispetto alla corretta gestione ed allo smaltimento dei rifiuti medesimi, senza che al proposito rilevi la possibilità di qualificare o meno il biogas come rifiuto. La violazione delle prescrizioni al proposito impartite nell'A.I.A., in conformità a quelle specifiche disposizioni di legge che ne attestano la significatività rispetto alla gestione dei rifiuti, integra dunque la fattispecie penale contestata all'imputato e non ricade tra quelle riconducibili al residuale illecito amministrativo previsto dall'art. 29 quattuordecies, comma 2, d.lgs. 152 del 2006.

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA DEL CONSIGLIO DI STATO

Sent. 22

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 8086 dell'08/10/2024
[Autorizzazione e conferenza di servizi]

L'art. 208, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che "Alla conferenza dei servizi partecipano (...) i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti". Inoltre, "la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza". Da tali disposizioni si desume che il calcolo delle maggioranze in sede di conferenza di servizi va condotto in base al numero di Amministrazioni coinvolte: se, in base alle proprie competenze, una medesima Amministrazione esprime, attraverso i propri uffici od organi, più pareri all'interno del medesimo procedimento, basta anche un solo parere negativo per determinare in tal senso la volontà di quella Amministrazione in merito alla domanda in esame.

Sent. 23

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7844 del 01/10/2024

[Valutazione impatto ambientale e discrezionalità della pubblica amministrazione]

Le scelte effettuate con il giudizio di compatibilità ambientale hanno natura ampiamente discrezionale e sono giustificate alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti. Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo.

Sent. 24

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7592 del 16/09/2024

[Abbandono e responsabilità per omesso controllo]

La condotta illecita del terzo, responsabile dell'abbandono di rifiuti in luogo pubblico, non esonera dalla responsabilità il proprietario (rectius il titolare di diritti reali o personali di godimento) che abbia tollerato, per trascuratezza, negligenza e incuria, la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva – ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi – e dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria)" e l'evento stesso, per cui, l'art. 192 d.lgs. 152/2006, in caso di depositi di rifiuti discendenti da fatti illeciti di soggetti ignoti, impone all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che – per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche – nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti

Sent. 25

Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza n. 74020 del 04/09/2024

[Obblighi di bonifica e principio di "chi inquina paga"]

Il principio "chi inquina paga" trova applicazione anche quando non si possa escludere l'apporto causale di ulteriori e differenti fattori poiché, ai fini dell'applicazione di cui agli articoli 239 e ss., in materia di obblighi di bonifica, è sufficiente che vi sia stata una "contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento"; il fatto che non si possa escludere la responsabilità anche di altre imprese ivi operanti non rende illegittimo per ciò solo un ordine di bonifica; del resto, la necessità di tutelare l'ambiente e la salute umana esigono, in applicazione del principio di precauzione, che l'inizio delle operazioni finalizzate alla bonifica di un sito non possono essere bloccate in attesa di individuare tutti i possibili responsabili, le singole responsabilità e le singole azioni di bonifica, ove frazionabili: la bonifica deve essere sollecitamente eseguita; peraltro, ove siano individuati ulteriori responsabili dell'inquinamento, il soggetto giuridico che ha posto in essere gli interventi di bonifica ha titolo per agire in rivalsa, ai sensi

dell'art. 253, comma 4, seconda parte, del d.lgs. n. 152 del 2006, nei confronti del corresponsabile o dei corresponsabili nella misura a loro imputabile

Sent. 26

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7318 del 30/08/2024

[Localizzazione discariche]

In assenza di una pianificazione a monte della localizzazione delle discariche di rifiuti speciali debba essere attentamente esaminata e ponderata l'incidenza urbanistica che la discarica stessa può esercitare sul territorio locale, poiché la collocazione di tali impianti intercetta valori altrettanto importanti, di rilevanza costituzionale laddove impattino su area agricole, boschive, protette, ecc. Consegue a tanto che, non è affatto scontato, in assenza di una apposita pianificazione regionale, che debba concedersi la variante urbanistica. Affermare ciò, significherebbe ammettere una prevalenza automatica di un interesse su tutti gli altri in quanto tali impianti necessariamente impattano sul territorio, incidendo sul relativo uso e sulla sua razionale utilizzazione; ciò postula, in ragione anche della disponibilità limitata della relativa risorsa, una visione organica e complessiva del bene in funzione di una localizzazione coerente e razionale degli impianti. Ciò è confermato dall'art. 117, c. 1, del d.lgs n. 152 del 2006, secondo cui l'attività di gestione dei rifiuti non può essere svolta in danno dell'ambiente, della salute, del paesaggio, della tutela di siti di particolare interesse, né deve produrre, a fortiori, inquinamento. Consegue a tanto che, assume legittimamente preminenza la posizione (qualitativa) del Comune in ordine alla localizzazione dell'impianto di rifiuti speciali, in assenza di una pianificazione regionale e a fronte di una variante urbanistica che si renderebbe necessaria per modificare la vocazione impressa dal pianificatore locale ed in grado, pertanto di vanificare lo sviluppo futuro del territorio per come ordinato e regolato dal pianificatore locale. Ancor più, se si tratta di discariche le quali, per la loro capacità inquinante, richiedono, ai sensi dell'art. 179 del d.lgs n. 152 del 2006, una attenta valutazione del progetto e della sua localizzazione anche in termini di pianificazione del territorio, che sconta un giudizio di compatibilità con l'interesse pubblico coinvolto, imputato in capo alla collettività di cui il Comune è ente esponenziale.

Sent. 27

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7274 del 28/08/2024

[Obblighi di bonifica e messa in sicurezza]

Ai sensi degli artt. 242 e 244, d.lg. n. 152 del 2006 , l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare mentre il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253), non essendo configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto

altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato.

Sent. 28

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7033 del 07/08/2024
[Associazioni portatrici di interessi ambientali ed interesse a ricorrere]

Le associazioni portatrici di interessi ambientali, non iscritte nell'apposito elenco previsto dall'art. 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986, devono dimostrare la presenza dell'interesse a ricorrere, ovvero la concreta ed attuale lesione della propria posizione soggettiva, la quale deve permanere dal momento della proposizione del ricorso fino alla fase finale della decisione. Occorre, da un lato, dimostrare il rapporto di prossimità tra chi agisce e l'opera oggetto del provvedimento impugnato nonché la relativa rappresentatività del territorio che si assume di rappresentare; dall'altro, dedurre un danno, ancorché potenziale che può derivare da tale atto e dall'opera in questione. La delibazione della concretezza e attualità della lesione della posizione soggettiva corporativa azionata in giudizio deve essere compiuta dal giudice con riferimento ai suoi profili collettivi, mediante il ricorso ad un criterio più attenuato.

Sent. 29

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 5694 del 27/06/2024
[Abbandono di rifiuti e responsabilità omissiva]

La condotta illecita del terzo, responsabile dell'abbandono di rifiuti in luogo pubblico, non esonera dalla responsabilità il proprietario (rectius il titolare di diritti reali o personali di godimento) che abbia tollerato, per trascuratezza, negligenza e incuria, la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva – ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi – e dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria) e l'evento stesso, per cui, l'art. 192 d.lgs. 152/2006, in caso di depositi di rifiuti discendenti da fatti illeciti di soggetti ignoti, impone all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che – per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche – nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti

Sent. 30

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 4965 del 03/06/2024
[Azioni di prevenzione rispetto al danno ambientale]

La norma che attribuisce al Ministero il potere di chiedere agli operatori informazioni si inserisce in una disciplina che ha una chiara funzione di natura preventiva dei danni ambientali (lo segnala la stessa rubrica dell'art. 304, intitolata alle "Azioni di prevenzione"), ed è diretta a fissare le condizioni per l'effettività

delle successive misure di prevenzione e di messa in sicurezza (che l'art. 245 impone anche ai proprietari non inquinatori, per cui il riferimento testuale alla figura dell'operatore deve intendersi qui fatto anche al proprietario non responsabile dell'inquinamento). Il presupposto per l'adozione delle ordinanze ai sensi dell'art. 304, comma 3, lettera a), non può essere costituito, quindi, da una (preliminare e) approfondita analisi e verifica di tutti gli elementi che giustificherebbero l'adozione delle misure di prevenzione. Per riprendere il testo della disposizione, è sufficiente il sospetto di una minaccia imminente di danno ambientale.

Sent. 31

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 5154 del 10/06/2024
[Autonomia tra VIA e AIA]

Il rilascio della VIA non consente di ritenere "autorizzato" il progetto, in caso di mancato rilascio dell'A.I.A. Una valutazione di impatto ambientale negativa preclude, infatti, il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva. Il giudizio espresso in sede di VIA può essere superato nel procedimento AIA, trattandosi di procedimenti preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, tali da legittimare l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi. Inoltre, la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull'istanza per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un 'unicum' non impedisce l'impugnazione separata dei relativi atti (e, quindi, l'autonomia dei due procedimenti), in quanto, se il materiale tecnico è comune, rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali. Il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell'AIA sono, infatti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che impone l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi.

Sent. 32

Consiglio di Stato, Sez. VII, Sentenza n. 42 del 2/01/2024
[Regolamentazione emissione dei rumori da parte dei Comuni]

L'art. 6, comma 3°, della l. 27/10/1995, n. 447, prevede che: "i comuni il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, hanno la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), secondo gli indirizzi determinati dalla regione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f) …". La citata norma consente (e non obbliga) i Comuni, il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico, ambientale e turistico, di attuare una più specifica regolamentazione dell'emissione dei rumori, e, in questo ambito, di disciplinare l'esercizio di professioni, mestieri ed attività rumorose anche con l'istituzione di fasce orarie in cui soltanto possano essere espletati, e di prendere così in considerazione, oltre al dato oggettivo del superamento di una certa soglia di

rumorosità, anche gli effetti negativi di quest'ultima sulle occupazioni o sul riposo delle persone, e quindi sulla tranquillità pubblica o privata. La norma in commento consente e non obbliga i Comuni ad individuare una più specifica regolazione delle immissioni, fermo restano l'impossibilità di diminuire i limiti di emissione sonora prescritti dalla citata normativa.

Sent. 33

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 11239 del 29/12/2023

[Impianto di recupero dei rifiuti da raccolta differenziata]

L'art. 17, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che il contributo di costruzione non è dovuto: "… c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici". Va evidenziato il carattere eccezionale e derogatorio delle ipotesi di concessione edilizia gratuita, a fronte del principio generale che è, invece, quello della sua onerosità, cosicché l'esenzione dal contributo concessorio riguarda ipotesi tassative e da interpretare in senso restrittivo. Per poter beneficare della esenzione dal contributo di costruzione debbono concorrere requisiti di carattere oggettivo e soggettivo. Nel caso di specie (impianto di recupero dei rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata) viene in rilievo un impianto di proprietà della società appellante, realizzato per l'esercizio di un'attività imprenditoriale, che solo indirettamente assolve anche ad una finalità di interesse generale. Sono proprio la natura privata dell'impianto della società appellante e il fine lucrativo da questa perseguito ad evidenziare la mancanza del requisito soggettivo che la giurisprudenza ha individuato, accanto a quello oggettivo, per poter beneficiare dell'esenzione dal contributo di costruzione.

Sent. 34

Consiglio di Stato Sez. III, Sentenza n. 1747 del 22/02/2024

[Aree protette e nulla osta Ente parco per silenzio-assenso]

L'art. 13 l. 394/1991 sancisce che il "nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato", subordinando logicamente la formazione del silenzio assenso alla previa approvazione degli atti generali e pianificatori a cui è demandata la cura dei valori e degli interessi ambientali sottesi all'istituzione del parco. A differenza di una valutazione di compatibilità, la verifica di conformità – che solo accerta la conformità degli interventi concretamente prospettati alle figure astrattamente consentite – non comporta un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante gli strumenti del Piano per il parco e del Regolamento del parco. Questi strumenti definiscono ex ante le inaccettabilità o limiti di accettabilità delle trasformazioni e costituiscono il presupposto indefettibile per l'operatività dello stesso silenzio-assenso previsto dall'art. 13. In questa cornice, il nulla osta dell'art. 13 ha per legge la stretta funzione di verifica della corrispondenza, con la prefigurata cura del

patrimonio naturale, dell'intervento immaginato in concreto. Il silenzio assenso nella materia de qua si giustifica, infatti, per la natura dell'accertamento che ente parco è chiamato a compiere che è di mera conformità senza residui margini di apprezzamento.

Sent. 35

Consiglio di Stato Sez. III, Sentenza n. 1725 del 21/02/2024

[Locazione ed obblighi di bonifica]

Sia il proprietario locante che colui che conduce in locazione possono risultare responsabili per l'inquinamento dei suoli e il requisito della colpa postulato dall'art. 14 d.lgs. 22/1997 e dall'art. 192 d.lgs 152/2006 può consistere anche nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia e protezione dell'area e per evitare l'indebito deposito di rifiuti nocivi.

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Sent. 36

TAR Lazio, Sez. I, Sentenza n. 389 del 28/05/2024

[Obblighi di bonifica. Distinzione tra responsabile dell'inquinamento e proprietario]

L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lettere m) e p) del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario "incolpevole" restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari.

Sent. 37

TAR Basilicata, Sez. I, Sentenza n. 87 del 19/02/2024

[Misure di prevenzione ed inquinamento storico]

Le "misure di prevenzione" possono essere imposte anche nei confronti del gestore incolpevole dell'area contaminata, come si evince dall'art. 245, co. 2, del D.lgs. n. 152/2006 ("Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242"). Esse costituiscono, ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. i), del D.lgs. n. 152/2006, "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il

profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia". La descritta qualificazione non si colloca affatto in un contesto emergenziale e, dunque, non si appalesa incompatibile con una situazione di inquinamento "storico", richiedendo più propriamente l'esistenza di un nesso di correlazione temporale e funzionale tra il fenomeno inquinante e le relative iniziative di contenimento.

Sent. 38

TAR Basilicata, Sez. I, Sentenza n. 86 del 17/02/2024

[Rispetto dei limiti nazionali di inquinamento acustico e situazioni di emergenza]

Relativamente all'obbligo di rispettare i limiti nazionali di inquinamento acustico ex art. 6, comma 1, del D.P.C.M. 1.3.1991, deve rilevarsi che tali limiti acustici vanno applicati alla normale attività di esercizio dell'impianto e non anche alle situazioni emergenziali (fattispecie in cui il superamento alle ore 5,50 del del limite acustico notturno ex art. 6, comma 1, D.P.C.M. 1.3.1991, era stato causato dall'attivazione delle sirene d'allarme "dovuto dal blocco della sezione di trattamento gas con pressurizzazione verso torce di sicurezza indotto dal rilascio di gas infiammabile da una flangia", in attuazione di specifiche norme di sicurezza ed antincendio).

