

Dossier  
informativo  
per i  
Consiglieri  
regionali

*VIII Legislatura*

*La disciplina dei rifiuti e  
delle bonifiche dei siti contaminati*

Venti

*Dicembre 2006*



**La disciplina dei rifiuti e  
delle bonifiche dei siti contaminati**

Consiglio regionale del Piemonte

Direzione Processo Legislativo

Adriana GARABELLO

Settore Studi e documentazione Legislativi - Valter BOSSI

Settore Commissioni legislative - Giuseppe FRAUDATARIO

Realizzazione a cura di:

Gelsomina AGRICOLA - *La disciplina dei rifiuti nel nuovo Testo unico ambientale*

Tiziana PATRIZI - *Il sistema regionale di gestione dei rifiuti*

Claudia PAROLA - *La bonifica dei siti contaminati: il nuovo assetto normativo  
introdotta dal d.lgs.152/2006*

Renata REGGE - *La gestione delle bonifiche in Piemonte*

Torino, dicembre 2006

## INDICE

*Presentazione*

### SEZIONE I

#### Parte I

### **LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI NEL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE**

*Introduzione*

#### **Capitolo I**

#### **Ambito di applicazione, criteri e principi direttivi dell'attività di gestione dei rifiuti**

1. L'ambito di applicazione del Testo unico ambientale in materia di gestione dei rifiuti
2. Le finalità della disciplina sui rifiuti
3. I criteri di priorità nella gestione dei rifiuti
4. La prevenzione della produzione dei rifiuti
5. Il recupero dei rifiuti
6. Lo smaltimento dei rifiuti

#### **Capitolo II**

#### **La nozione di rifiuto, l'ambito di applicazione e la classificazione dei rifiuti**

1. La nozione di rifiuto: evoluzione storica e formulazione ai sensi del vigente testo unico ambientale e dello schema del secondo decreto correttivo
2. Le materie prime secondarie
3. I sottoprodotti
4. I combustibili da rifiuti e i combustibili da rifiuti di qualità elevata
5. Limiti al campo di applicazione della normativa ambientale sulla gestione dei rifiuti
6. Le terre e rocce da scavo
7. Classificazione dei rifiuti
8. Oneri dei produttori e dei detentori
9. Il deposito temporaneo
10. Gli scarichi idrici

## **Capitolo III**

### **Altre disposizioni di carattere generale**

1. Il divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi
2. Il divieto di abbandono
3. Il Catasto dei rifiuti
4. Il Modello unico di dichiarazione ambientale
5. Il registro di carico e scarico
  - 5.1 Termini per le annotazioni
  - 5.2 Luoghi e tempi di conservazione dei registri
  - 5.3 Adempimenti relativi ai registri
6. Le ordinanze contingibili e urgenti e i poteri sostitutivi
7. Il trasporto dei rifiuti
  - 7.1 Microraccolta
  - 7.2 Soste tecniche
8. Spedizioni transfrontaliere

## **Capitolo IV**

### **I titoli abilitativi**

1. Autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti
  - 1.1 Il procedimento
  - 1.2 Campo di applicazione
  - 1.3 Esclusioni
  - 1.4 Contenuto ed effetti dell'autorizzazione
  - 1.5 Durata e rinnovo dell'autorizzazione
  - 1.6 Sospensione e revoca dell'autorizzazione
  - 1.7 Comunicazione
2. Autorizzazioni in casi particolari
3. Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione
  - 3.1 Durata e proroga dell'autorizzazione
  - 3.2 Iter in caso di non approvazione entro il termine
4. L'Albo nazionale gestori ambientali

- 4.1 Articolazione dell'Albo nazionale gestori ambientali
- 4.2 Funzioni, composizione e durata in carica dei componenti del Comitato nazionale
- 4.3 Composizione e durata in carica e delle Sezioni regionali e provinciali delle Sezioni regionali e provinciali
- 4.4 Iscrizione all'Albo
- 4.5 Nuovi soggetti obbligati dal d.lgs. 152/2006
- 4.6 I firmatari di accordi e contratti di programma
- 4.7 Eccezioni all'obbligo di iscrizione
- 4.8 Validità dell'iscrizione
- 4.9 Il sistema delle garanzie
5. Il rinnovo delle imprese certificate
6. I registri pubblici delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti
7. Autorizzazioni integrate ambientali
8. Procedure semplificate
  - 8.1 Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate
  - 8.2 Autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi
  - 8.3 Operazioni di recupero

## **Capitolo V**

### **Le competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nella fase di gestione dei rifiuti**

1. Le competenze statali
2. Le competenze delle regioni
3. Le competenze delle province
4. Le competenze dei comuni

## **Capitolo VI**

### **Il servizio di gestione integrata dei rifiuti**

1. I piani regionali di gestione dei rifiuti
  - 1.1 Contenuti dei piani
  - 1.2 Termini per l'approvazione e potere di diffida e di intervento in via sostitutiva

- 1.3 Accordi di programma
2. Gli Ambiti territoriali ottimali
3. Disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani
4. Le Autorità d'ambito
5. Affidamento del servizio
6. Gestioni esistenti e termini per gli affidamenti
7. La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

## **Capitolo VII**

### **La gestione degli imballaggi**

1. Ambito di applicazione
2. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti
3. Criteri informativi dell'attività di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio
4. Obiettivi di recupero e di riciclaggio
5. Obblighi dei produttori e degli utilizzatori
6. Il Consorzio nazionale imballaggi
7. Obblighi della pubblica amministrazione
8. Divieti

## **Capitolo VIII**

### **La gestione di particolari categorie di rifiuti**

1. I rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE)
2. I rifiuti sanitari
3. Veicoli fuori uso
4. Prodotti contenenti amianto
5. I pneumatici fuori uso
6. CDR e CDR-Q
7. Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture
8. Rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico
9. I Consorzi

## **Appendice**

### **Gli allegati alla parte IV del d.lgs. 152/2006**



## **Parte II**

### **IL SISTEMA REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI**

#### *Introduzione*

#### **Capitolo I**

##### **Il sistema delle competenze**

1. Le competenze della Regione
2. Le competenze delle province
3. Le competenze dei comuni
4. Il potere sostitutivo

#### **Capitolo II**

##### **Gli strumenti di programmazione**

1. Il piano regionale di gestione dei rifiuti
2. Il programma provinciale di gestione dei rifiuti

#### **Capitolo III**

##### **Il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani**

1. L'ambito territoriale ottimale e l'associazione d'ambito
2. I bacini e i consorzi di bacino

#### **Capitolo IV**

##### **La separazione delle funzioni di governo e di gestione operativa**

#### **Capitolo V**

##### **La gestione dei rifiuti speciali**

#### **Capitolo VI**

##### **I contributi ai comuni da parte dei gestori**

#### **Capitolo VII**

##### **Il sistema sanzionatorio**

## **Capitolo VIII**

### **I profili attuativi**

1. I rifiuti urbani
2. I rifiuti speciali
3. Gli ambiti territoriali ottimali e i consorzi di bacino
4. Il piano regionale dei rifiuti e i programmi provinciali
5. L'Osservatorio regionale dei rifiuti
6. Le azioni di comunicazione

## **SEZIONE II**

### **Parte I**

#### **LA BONIFICHE DEI SITI CONTAMINATI: IL NUOVO ASSETTO NORMATIVO INTRODOTTO DAL D. LGS. 152/2006**

#### *Introduzione*

## **Capitolo I**

### **Bonifica dei siti contaminati**

1. Le definizioni
2. L'Analisi di Rischio
3. Le nuove procedure di bonifica dei siti contaminati
  - 3.1 Prima modalità intervento: le procedure d'intervento per il soggetto responsabile dell'inquinamento
  - 3.2 Seconda modalità di intervento: le procedure d'intervento della Pubblica amministrazione
  - 3.3 Terza modalità di intervento: procedure d'intervento per i soggetti non responsabili della potenziale contaminazione
  - 3.4 Osservazioni critiche
  - 3.5 Anagrafe dei siti da bonificare
  - 3.6 Le tre tipologie di messa in sicurezza
4. Siti di interesse nazionale
5. Alcuni aspetti particolari: dalla gestione delle acque di falda alla bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni
  - 5.1 Le acque di falda: condizioni e limiti per lo smaltimento
  - 5.2 Le procedure semplificate

6. I criteri di imputazione della responsabilità per la bonifica dei siti contaminati
7. L'onere reale e il privilegio speciale immobiliare
8. Competenze amministrative e accordi di programma
9. I cinque Allegati al Titolo V, Parte IV, del d.lgs.152/2006

## **Capitolo II**

### **Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali**

1. I profili sanzionatori
2. Disciplina del periodo transitorio in materia di bonifica dei siti contaminati

## **Capitolo III**

### **Il procedimento di bonifica ed il legame con il nuovo sistema di tutela del danno ambientale**

1. La nuova disciplina sul danno ambientale
2. Il legame del nuovo sistema di tutela del danno ambientale con il procedimento di bonifica
3. Analisi delle nuove disposizioni
4. I soggetti
  - 4.1 L'azione risarcitoria del danno ambientale (art. 311)
  - 4.2 L'ordinanza risarcitoria (art. 313)
  - 4.3 Quantificazione del danno
5. Cenni al regime transitorio
6. Osservazioni critiche

## **Capitolo IV**

### **La Regione Piemonte nei confronti del d. lgs. 152/2006**

1. Il ricorso contro il T.U. ambientale
2. Riflessioni emerse durante il dibattito nell'aula del Consiglio regionale in merito all'attuazione dell'art. 116 della Costituzione

## Parte II

### LA GESTIONE DELLE BONIFICHE IN PIEMONTE

#### *Introduzione*

#### **Capitolo I**

##### **La legge regionale 7 aprile 2000, n. 42**

1. Le competenze
2. Anagrafe dei siti da bonificare
3. Aree con impianti dimessi
4. Piano regionale di bonifica
5. Gestione dei siti inquinati

#### **Capitolo II**

##### **Il piano regionale di bonifica delle aree inquinate**

1. Obiettivi e caratteri generali
2. Gestione degli interventi di bonifica
3. Elenco dei siti inquinati
4. Programma degli interventi di bonifica a breve termine
5. Oneri finanziari e siti di interesse nazionale

#### **Capitolo III**

##### **La situazione al 2006**

1. Attuazione della l.r. 40/2000
2. Fondi statali e Accordi di programma quadro
3. Stato del disinquinamento

Siti contaminati

Stato di avanzamento degli interventi di bonifica

Finanziamenti

*Conclusione*

## *Presentazione*

Il 29 aprile è entrato in vigore il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante *Norme in materia ambientale*<sup>1</sup> che ha modificato profondamente la normativa ambientale - nonostante il blocco dei 17 decreti attuativi e parziali proroghe<sup>2</sup>- introducendo una vasta serie di novità nella disciplina della valutazione d'impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica, della difesa del suolo, della tutela delle acque dall'inquinamento e della gestione delle risorse idriche, del trattamento e della gestione dei rifiuti, della bonifica dei siti contaminati, dell'inquinamento atmosferico e della tutela risarcitoria dei danni ambientali.

Il testo, emanato in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale*), riformula l'intera legislazione sull'ambiente in recepimento di varie direttive comunitarie ed in attuazione delle politiche ambientali che il Governo ha inteso perseguire.

Il decreto legislativo non si limita, infatti, a raccogliere e riordinare la disciplina precedente, ma, in molti casi, interviene modificandone i contenuti, anche in modo radicale, attraverso nuove previsioni e un nuovo riparto di competenze, cambiando, altresì, gli obiettivi da perseguire.

Anche le materie della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati - che hanno sempre rappresentato un punto focale del diritto ambientale - vengono completamente rivisitate dal d.lgs. 152/2006, il quale, tra l'altro, abroga espressamente e sostituisce il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi)<sup>3</sup> e, implicitamente, il d.m. 25 ottobre 1999, n. 477.

In considerazione della complessità dell'argomento e delle svariate innovazioni introdotte, si è inteso mettere a disposizione degli operatori interessati una guida alla lettura che, senza avere la pretesa di essere esaustiva, tratta sia gli aspetti generali che quelli particolari di maggior rilievo.

---

<sup>1</sup> Pubblicato nel Supplemento Ordinario n. 96 alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 88 del 14 aprile 2006.

<sup>2</sup> Con un comunicato del Ministero dell'Ambiente pubblicato sulla G.U. del 26 giugno 2006, n. 146 sono stati sospesi i diciassette decreti emanati in attuazione del d.lgs.152/2006. Alla base del provvedimento il mancato controllo preventivo da parte della Corte dei Conti.

<sup>3</sup> Il testo è stato abrogato dall'art. 264 lett. i).

Lo scopo della pubblicazione è dunque quello di agevolare la comprensione della disciplina della gestione dei rifiuti e delle bonifiche dei siti inquinati, affrontando anche i problemi applicativi e interpretativi ed evidenziando talune criticità.

A tal fine il nuovo decreto legislativo viene spesso confrontato con la disciplina previgente per esaltarne le differenze ma sempre tenendo presente, quale obiettivo primario, la necessità dell'utente di percepire con immediatezza i punti nodali della trattazione.

Data la vastità dell'argomento, la pubblicazione è stata suddivisa in due Sezioni, l'una dedicata alla materia dei rifiuti, l'altra alla bonifica dei siti contaminati. Ogni Sezione è stata ulteriormente suddivisa in due Parti: la prima relativa agli approfondimenti delle disposizioni introdotte dal d. lgs. 152/2006, la seconda alla gestione della materia nella Regione Piemonte.

Nella **Sezione I**, la **Parte I**, dedicata alla disciplina dei rifiuti nel Testo unico ambientale, analizza le disposizioni contenute negli articoli 177-238 relativi ai seguenti Titoli:

- Gestione dei rifiuti
- Gestione degli imballaggi
- Gestione di particolari categorie di rifiuti
- Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.

La **Parte II** analizza le disposizioni normative contenute nella legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24 (*Norme per la gestione dei rifiuti*), evidenziando la disciplina dei rifiuti individuata dal legislatore regionale prima della significativa riforma della materia intervenuta a livello statale.

Nella **Sezione II**, la **Parte I** è divisa in quattro capitoli:

- I. le disposizioni in materia di bonifica dei siti contaminati ( artt. 239- 253)
- II. il sistema sanzionatorio e le disposizioni transitorie e finali (artt. 254-256)
- III. la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (artt. 299-318)
- IV. la Regione Piemonte nei confronti del d.lgs.152/2006.

La **Parte II** è divisa in 4 capitoli:

- I. introduzione
- II. la legge regionale 7 aprile 200, n. 42
- III. il piano regionale di bonifica delle aree inquinate
- IV. la situazione al 2006.

La **Sezione I**, nella **Parte I**, esamina l'ambito di operatività della disciplina sulla gestione dei rifiuti, esaminando, in primo luogo, le finalità e i criteri direttivi delle operazioni in cui la più ampia attività di gestione si articola. Analizza, inoltre, le definizioni generali, a partire dall'approfondimento della nuova nozione di rifiuto, e quelle innovative introdotte dal nuovo Testo unico, fra le quali, in particolare, le nuove definizioni di deposito temporaneo, di sottoprodotti, di materie prime secondarie.

Nel corso dell'esposizione, contestualmente alla spiegazione teorica dei concetti, sono stati anche illustrati le procedure, le formalità e gli adempimenti prescritti per il corretto svolgimento delle attività di gestione e sono state, altresì, descritte particolari tipologie di rifiuti.

Nella stesura si è tenuto conto sia delle modifiche apportate dal primo decreto correttivo del d. lgs. 152/2006 (decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284)<sup>4</sup> sia del contenuto del secondo decreto di modifica approvato il 12 ottobre scorso dal Consiglio dei Ministri. Le correzioni riguardano la terza e la quarta parte del Codice, in particolare la definizione di rifiuto, le norme sugli scarichi idrici e la disciplina delle materie prime secondarie, dei sottoprodotti e delle terre e rocce da scavo.

Il provvedimento, che recepisce i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari e dalla Conferenza Unificata, passerà all'esame delle Camere, dove è probabile che venga modificato per accogliere le proposte degli altri ministeri e dei soggetti interessati, e della Conferenza Stato-Regioni per poi tornare in Consiglio dei Ministri.

La **Parte II**, nell'analizzare la disciplina regionale dei rifiuti, si sofferma inizialmente sulla ripartizione delle competenze tra la Regione, le province e i comuni, avendo cura di specificare i presupposti e le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento delle funzioni. Prosegue analizzando gli strumenti di programmazione dell'attività di gestione dei rifiuti, per giungere successivamente all'illustrazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti, cioè del complesso di attività, interventi e strutture tra loro interconnessi che

---

<sup>4</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 274 del 24 novembre 2006.

consentono di ottimizzare le operazioni di conferimento, raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Illustrati il sistema sanzionatorio e i contributi dovuti dai soggetti che gestiscono le discariche agli enti locali, la Parte II si concentra, infine, sui profili attuativi della legge regionale, indicando le numerose attività poste in essere dalla Regione volte alla concreta istituzione degli organi previsti e alla realizzazione della programmazione e delle strutture atte a garantire una gestione efficace ed efficiente dei rifiuti piemontesi.

La **Sezione II**, nella **Parte I**, esamina, *in primis*, l'istituto giuridico della bonifica dei siti inquinati alla luce delle modifiche introdotte, nella consapevolezza che l'identificazione, la caratterizzazione ed il recupero di aree contaminate costituiscono un problema ambientale di prioritaria importanza.

Il nuovo decreto introduce importanti novità, quali il ruolo centrale riconosciuto all'analisi di rischio rispetto ai valori tabellari e l'introduzione di meccanismi differenziati (come la messa in sicurezza operativa) per la gestione, nei siti operativi, delle contaminazioni storiche.

Il **Capitolo I** inizia con l'illustrazione delle numerose "definizioni", comparate a quelle del d.m. 471/1999 e con una disamina di quelle con carattere innovativo per proseguire con un approfondimento relativo all'analisi di rischio e con una dettagliata descrizione delle nuove procedure di bonifica dei siti contaminati. Riguardo a quest'ultimo argomento sono state inserite tabelle comparative e schemi esemplificativi per rendere più agevole ed immediata la comprensione delle novità e dell'*iter* delle procedure operative ed amministrative.

La trattazione continua con i seguenti argomenti: i siti di interesse nazionale, la gestione delle acque di falda e la bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni. Vengono poi illustrati i criteri di imputazione della responsabilità per la bonifica, l'onere reale e il privilegio speciale immobiliare, le competenze amministrative e gli accordi di programma.

Si è ritenuto di utilità introdurre anche una breve disamina dei cinque Allegati al Titolo V, Parte IV del d.lgs.152/2006, nell'ottica di fornire indicazioni di carattere più pratico utili nell'affrontare e gestire interventi di bonifica ambientale.



Il **Capitolo II** è dedicato al sistema sanzionatorio ed alle disposizioni transitorie e finali previste sia nei confronti della gestione dei rifiuti sia della bonifica dei siti inquinati.

Nel **Capitolo III** sono state analizzate le disposizioni dedicate alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente: l'argomento viene trattato in considerazione delle connessioni che la materia presenta con la procedura di bonifica. La parte VI del d.lgs 152/2006, recependo quanto previsto dalla direttiva n. 2004/35/Ce (articolo 2) e innovando il quadro normativo nazionale, precisa (art. 300) la nozione di "danno ambientale" ed è improntata a notevoli innovazioni nelle misure e procedure per la prevenzione o riparazione dello stesso e per le azioni risarcitorie a carico dei responsabili.

Nel **Capitolo IV** è stata inserita una breve disamina del ricorso proposto nei confronti del d.lgs.152/2006 dalla Regione Piemonte che, come altre regione, ha ravvisato profili di illegittimità costituzionale nelle disposizioni contenute nel nuovo Testo unico ambientale.

La **Parte II** inizia, al **Capitolo I** con una descrizione di quanto compiuto dalla Regione Piemonte in materia di bonifiche già prima della riforma apportata dal decreto "Ronchi", in particolare con l'approvazione di proprie linee guida per interventi di bonifica delle aree inquinate.

Il **Capitolo II** descrive i contenuti dalla l.r. 42/2000, soffermandosi in particolare:

- sulla ripartizione delle competenze con gli enti locali, anche alla luce del nuovo d.lgs.152/2006;
- sull'anagrafe di siti da bonificare, così come organizzata anche in base a successivi atti amministrativi, esaminando le problematiche derivanti dal d.lgs.152/2006;
- sulle aree con impianti dimessi con la descrizione delle dettagliate procedure a carico sia degli enti pubblici sia dei soggetti privati;
- sul piano regionale di bonifica, precisandone i contenuti e le procedure di approvazione;

- sulla gestione dei siti inquinati, considerandone le varie fasi (occupazione temporanea dei terreni, esecuzioni d'ufficio, ruoli dell'ARPA, programmi di finanziamento, collaudi e certificazioni).

Il **Capitolo III** descrive i contenuti del Piano regionale di bonifica delle aree inquinate approvato quale allegato alla l.r. 42/2000. Ne precisa obiettivi e caratteri generali, descrive la gestione degli interventi, illustra l'elenco dei siti inquinati, presenta il programma degli interventi di bonifica a breve termine e tratta anche una parte relativa ai siti di interesse nazionale.

Il **Capitolo IV** descrive l'evoluzione della situazione aggiornata al 2006. Viene esaminata la fase di attuazione della l.r. 42/2000, presentato un quadro relativo ai fondi statali e agli accordi di programma quadro e illustrata la situazione dello stato di disinquinamento in base ai dati forniti dall'ARPA: siti contaminati, stato di avanzamento degli interventi di bonifica, finanziamenti.

## **SEZIONE I**



# **PARTE I**

## **LA DISCIPLINA DEI RIFIUTI NEL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE**



## *Introduzione*

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale” ridisciplina diversi settori dell’ampia materia ambientale, in precedenza oggetto di legislazioni distinte.

In particolare, tale trattazione intende esaminare i Titoli da I a IV (Gestione dei rifiuti; Gestione degli imballaggi; Gestione di particolari categorie di rifiuti; Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani) della Parte IV del citato provvedimento, dedicati alla gestione dei rifiuti.

Il Testo unico ambientale (TUA) ha espressamente abrogato, con riferimento a tale materia, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio” (noto come decreto Ronchi). Ciò ha comportato la riscrittura delle principali regole in materia ambientale e l’introduzione di nuovi istituti, nozioni e adempimenti, la modifica di altri e la soppressione di altri ancora.

Tra le novità più importanti, che saranno analizzate nei capitoli che seguono, si segnalano, in particolare, quelle che riguardano talune definizioni (in primo luogo quelle di sottoprodotto e materie prime secondarie), la precisazione delle condizioni del deposito temporaneo, la sostituzione dell’Albo nazionale dei gestori rifiuti con l’Albo nazionale gestori ambientali, il venir meno dell’obbligo di comunicazione annuale dei rifiuti, mediante il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), per tutte le imprese e gli enti che producono solo rifiuti pericolosi qualora conferiscano i medesimi al servizio pubblico di raccolta competente per territorio, l’obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti sia per i soggetti che devono presentare il MUD sia per tutti coloro che producono rifiuti non pericolosi provenienti da lavorazioni industriali, artigiane e commerciali, l’obbligo del formulario di identificazione per il trasporto dei rifiuti con la limitazione dell’esenzione solo per i rifiuti non pericolosi non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri, l’aumento dei tempi di registrazione per le attività di carico e scarico dei rifiuti, la possibilità di compilazione dei registri su fogli in formato A4 (non più fogli a modulo continuo) regolarmente vidimati.

Tuttavia, molteplici sono state le criticità evidenziate a livello europeo, nonché dalla dottrina, dai soggetti pubblici e dagli operatori di settore chiamati ad applicare la nuova disciplina in tema di gestione di rifiuti. La riaffermazione di tendenze centralistiche, la scarsa adesione al principio di sussidiarietà, le cospicue difformità rispetto alla normativa comunitaria rappresentano le principali censure avanzate. Va, inoltre, ricordato il parere negativo espresso nella seduta del 26 gennaio 2006 dalla Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali sullo schema di decreto elaborato dal Governo in forza della legge delega n. 308 del 2004: in esso la Conferenza metteva in risalto il contrasto con le direttive comunitarie, la violazione, per eccesso di delega, della citata legge delega nonché lo stravolgimento dell'assetto delle competenze definite dal nuovo Titolo V della Costituzione e consolidato da diverse pronunce della Corte Costituzionale.

Anche per i motivi sopra accennati, il processo di riordino della materia ambientale in tema di rifiuti non si è arrestato con l'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006 che ha, infatti, subito una prima revisione ad opera del decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 contenente disposizioni correttive e integrative del Testo unico ambientale.

Tale decreto dispone sia la proroga, nelle more della costituzione dei distretti idrografici e della revisione della relativa disciplina legislativa, dell'operatività delle Autorità di Bacino, sia la soppressione dell'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, con conseguente ricostituzione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, sia la proroga da sei a dodici mesi del termine per l'adeguamento dello Statuto del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) ai principi contenuti nel decreto, in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché a quelli di libera concorrenza nelle attività di settore.

È ancora in corso, invece, l'iter di approvazione del secondo schema di decreto di modifica del Codice, approvato dal Consiglio dei Ministri in prima lettura il 12 ottobre scorso. Dovendo essere adottato in attuazione della legge delega ambientale 308/2004, tale provvedimento dovrà seguire la procedura delineata dalla legge appena menzionata, la quale prevede i passaggi già previsti per



l'approvazione del d.lgs. 152/2006 (parere della Conferenza unificata, parere delle competenti commissioni parlamentari sia in ordine alla legittimità che al merito, ritorno in Consiglio dei Ministri per la seconda lettura, un ulteriore parere delle commissioni parlamentari ai fini della terza e definitiva lettura in Consiglio dei Ministri).

Le correzioni riguardano parzialmente la terza parte del Codice e in maniera più consistente e sostanziale la quarta; tra le modifiche più significative in materia di gestione dei rifiuti si evidenziano:

- la modifica dell'art. 183 in tema di definizioni (viene soppresso il concetto di sottoprodotto; vengono revisionate le nozioni di materia prima secondaria, smaltimento, recupero e raccolta differenziata; viene rettificata profondamente quella di deposito temporaneo: dal criterio quantitativo e temporale si passa a quello esclusivamente quantitativo; viene ricondotto il combustibile derivato da rifiuti di qualità elevata nell'ambito di gestione dei rifiuti; viene introdotta la definizione di prodotto recuperato);
- la sostituzione dell'art. 186 relativo alle terre e rocce da scavo allo scopo di adeguarlo alla normativa europea;
- la reintroduzione dell'obbligo della comunicazione alle Camere di Commercio, mediante la dichiarazione ambientale (MUD), per tutti i rifiuti, compresi i rifiuti speciali non pericolosi;
- la modifica delle procedure di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, con il ripristino dell'obbligo generalizzato di iscrizione ordinaria e del versamento dei relativi diritti di concessione governativa, l'esclusione di talune esenzioni contemplate dalla formulazione vigente e la soppressione della previsione che consente a talune categorie di operatori il ricorso a procedure semplificate;
- l'abolizione dei limiti dimensionali per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani.



## **CAPITOLO I**

### **AMBITO DI APPLICAZIONE, CRITERI E PRINCIPI DIRETTIVI DELL'ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI**

#### ***1. L'ambito di applicazione del Testo unico ambientale in materia di gestione dei rifiuti***

Il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 recante “Norme in materia ambientale” dedica la parte quarta al riordino e alla regolamentazione della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati e, più precisamente gli articoli da 177 a 238, alla specifica disciplina della gestione dei rifiuti, anche in attuazione delle direttive comunitarie sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi, sugli oli usati, sulle batterie esauste, sui rifiuti di imballaggio, sui policlorobifenili (PCB), sulle discariche, sugli inceneritori, sui rifiuti elettrici ed elettronici, sui rifiuti portuali, sui veicoli fuori uso, sui rifiuti sanitari e sui rifiuti contenenti amianto.

Fondamentale, ai fini della delimitazione del campo di operatività della disciplina in esame, è la nozione di gestione dei rifiuti, fornita dall'art. 183, c. 1, lett. d), del Testo unico ambientale (TUA), ai sensi del quale tale attività si articola nella raccolta, nel trasporto, nel recupero e nello smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura.

Rispetto al concetto di gestione, già previsto dalla pregressa disciplina sui rifiuti - il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio” (cd. decreto Ronchi) -, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che esso non va inteso in senso imprenditoriale, ovvero come esercizio professionale dell'attività tipicizzata, ma in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione del rifiuto.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Cass. Sez. III n. 2950 dell'11 gennaio 2005.

L'art. 177 dispone che regioni e province autonome adeguino i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo.

## **2. Le finalità della disciplina sui rifiuti**

L'art. 178 qualifica la gestione dei rifiuti come un'attività di pubblico interesse e contestualmente individua nell'elevata protezione dell'ambiente e in controlli efficaci, in considerazione della specificità dei rifiuti pericolosi, le finalità a cui la stessa attività è tenuta a informarsi.

Inoltre, nell'individuare i criteri generali dell'attività di gestione, la disposizione citata precisa che i procedimenti e i metodi impiegati per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti non devono costituire pericolo per la salute dell'uomo né recare pregiudizio all'ambiente. In particolare, per evitare all'ambiente una serie di conseguenze negative, le attività di smaltimento o recupero dei rifiuti devono avvenire senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora, senza causare inconvenienti da rumori o odori e senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

Il comma 3 elenca i principi a cui deve conformarsi l'attività di gestione dei rifiuti: oltre a quelli già previsti dal decreto Ronchi - di *responsabilizzazione*<sup>6</sup> e di *cooperazione*<sup>7</sup> -, il Testo unico ambientale richiama anche i seguenti principi:

- di *precauzione*<sup>8</sup>, in base al quale vanno adottate tutte le misure necessarie per evitare danni all'ambiente da parte di chi svolge attività che potrebbero causarli;
- di *prevenzione*<sup>9</sup>, finalizzato alla predisposizione di misure per limitare il rischio di danni all'ambiente;

---

<sup>6</sup> Il principio in parola accolla a tutti i protagonisti della gestione dei rifiuti un dovere di controllo sulle fasi successive a quella propriamente svolta, imponendo, pertanto, a chiunque sia coinvolto nel processo di smaltimento dei rifiuti di accertarsi che il soggetto a cui vengono consegnati i materiali per l'ulteriore fase di gestione sia fornito della necessaria autorizzazione, in modo tale che in caso di omesso controllo egli ne risponda penalmente a titolo di concorso.

<sup>7</sup> Il suddetto principio sollecita alla collaborazione tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti.

<sup>8</sup> Detto principio sancisce, dunque, il dovere di ridurre le emissioni inquinanti alla fonte anche in assenza di prove che dimostrino il nesso causale tra le emissioni e gli effetti negativi.

- di *proporzionalità*<sup>10</sup>, volto al bilanciamento degli interessi dei singoli rispetto alle esigenze di intervento pubblico;
- “*chi inquina paga*”<sup>11</sup>, in base al quale chiunque causi un danno all’ambiente è tenuto a risarcirlo, precisando che a tal fine la gestione dei rifiuti deve essere effettuata secondo criteri di efficacia<sup>12</sup>, efficienza<sup>13</sup>, economicità<sup>14</sup> e trasparenza<sup>15</sup>.

Per il conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati, la disposizione in esame stabilisce, alla stregua della previgente disciplina ambientale, che lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitino i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni del decreto, adottando ogni opportuna azione e avvalendosi, ove opportuno e mediante accordi, contratti di programma o protocolli d’intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Il principio di cui trattasi privilegia la prevenzione del danno piuttosto che il tentativo di rimediare a esso e si traduce, concretamente, in azioni anticipatorie volte a evitare o ridurre sia il volume dei rifiuti sia i rischi associati alla loro produzione.

<sup>10</sup> Secondo tale principio la sanzione comminata a chi ha causato danni ambientali deve risultare proporzionata rispetto ai maggiori vantaggi ottenibili dalla comunità con la tutela e il rispetto dell’ambiente.

<sup>11</sup> Mediante l’applicazione del principio in parola il finanziamento dei danni ambientali non grava più sullo Stato (e, dunque, sui cittadini), risultando a carico degli stessi responsabili dell’inquinamento, sempre che si riescano a identificare. Il principio si realizza grazie a una duplice azione: la riparazione del danno cagionato, da un lato, e l’attuazione di attività preventive dirette a eliminare la minaccia dell’inquinamento, dall’altro. La suddetta azione presuppone, altresì, che il soggetto interessato comunichi immediatamente all’autorità competente il verificarsi del danno ovvero, se non si è ancora prodotto, adotti tutte le misure di prevenzione necessarie a impedire che la situazione di pericolo si tramuti in danno.

<sup>12</sup> Tale criterio si traduce nella capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

<sup>13</sup> Esso rappresenta la capacità di utilizzare al meglio le risorse assegnate o disponibili.

<sup>14</sup> Il criterio in questione è attuabile attraverso la riduzione dei costi necessari allo smaltimento dei rifiuti con la conseguenza di far gravare meno costi possibili sull’utenza del servizio.

<sup>15</sup> La trasparenza mira a coinvolgere e sensibilizzare i cittadini nelle scelte e nelle strategie ambientali.

<sup>16</sup> Va, sul punto, rilevato che il TUA accorda a tali istituti la facoltà di attuare disposizioni del decreto sostituendosi all’attività normativa secondaria. La previsione in base alla quale tali accordi risultano produttivi di discipline generali soggette ad approvazione ministeriale e aperte all’adesione di terzi finisce per stravolgere, secondo taluni, il sistema delle fonti del diritto. Inoltre, la contrattualizzazione dell’attività normativa si pone in contrasto con le leggi 241/1990 sul procedimento amministrativo e 267/2000 sull’ordinamento degli enti locali, le quali escludono la possibilità di accordi tra pubblici e privati con riferimento ad attività avente natura programmatica o normativa.

Di contro, R. AGNOLETTI, *Il servizio di gestione integrata dei rifiuti e utilizzo di strumenti volontari*, in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com), la quale, dopo aver ricordato che anche la novella apportata nel 2005 alla legge 241/1990 ha inteso implementare il ricorso a tali istituti, ha, altresì, evidenziato gli aspetti positivi dell’utilizzo di accordi (con contenuto programmatico) o contratti di programma (con contenuto e responsabilità civile) e dei protocolli d’intesa, tutti volti a regolare l’esercizio delle potestà pubbliche e da stipularsi tra p.a. e soggetti privati. Secondo l’autrice, tali strumenti risultano proficui per entrambe le controparti: l’interesse dell’operatore economico privato consiste nel trovare intese mirate in tempi certi. Le amministrazioni possono, invece, raggiungere i propri obiettivi nel rispetto delle istanze della comunità di riferimento. Entrambe, poi, possono beneficiare di un impatto economico considerevole (risparmi da adesione volontaria e concordata; possibilità di trasferire i costi sull’accordo; possibilità di intervenire, anche in caso di limitazioni di legge, in condizioni concorrenziali, stante la partecipazione della p.a. in qualità di soggetto che partecipa alle regole di mercato).

Per il TUA, infatti, tali soggetti costituiscono un sistema compiuto e sinergico che armonizza, in un contesto unitario, relativamente agli obiettivi da perseguire, la redazione delle norme tecniche, i sistemi di accreditamento e i sistemi di certificazione attinenti direttamente o indirettamente le materie ambientali.

Il Testo unico ambientale prevedeva nella sua stesura originaria (all'art. 207) anche l'istituzione di un'apposita Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti per garantire e vigilare in merito all'osservanza dei principi e al perseguimento delle finalità sopra illustrate. Con decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284 avente ad oggetto "Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" è stata disposta l'abrogazione della citata norma con conseguente soppressione dell'Autorità di vigilanza e la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, già previsto dall'art. 26 del decreto Ronchi, e delle relative funzioni.

### ***3. I criteri di priorità nella gestione dei rifiuti***

L'art. 179 illustra i criteri di priorità da rispettare nell'esercizio dell'attività di gestione dei rifiuti, promuovendo in via prioritaria la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti.

A tale scopo, la norma citata prevede che le pubbliche amministrazioni perseguano dette finalità attraverso:

- *iniziative volte:*
  - allo sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali<sup>17</sup>;
  - alla messa a punto tecnica e all'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, nelle fasi di fabbricazione, uso e smaltimento, a incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;

---

<sup>17</sup> La diffusione di tecnologie pulite costituisce, secondo B. CAMPANELLA e F. GAVIOLI, *La priorità del controllo alla produzione*, in Guida agli Enti locali, n. 18/2006, pp. 87-88, il mezzo più efficace per favorire uno sviluppo economico efficiente garantendo un giusto equilibrio ambientale. Una produzione diviene più pulita quando consente di contenere i consumi di energia e di materie prime, di ridurre a monte le cause di emissione degli inquinanti, di permettere un riutilizzo dei sottoprodotti di scarto e di impiegare, in alternativa ai combustibili inquinanti, prodotti eco-compatibili.

- allo sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero.
- *misure dirette*:
  - al recupero mediante riciclo<sup>18</sup>, reimpiego, riutilizzo<sup>19</sup> o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie;
  - all'uso di rifiuti come fonte di energia.

Con riguardo a tali misure, il decreto correttivo propone un criterio di preferenza, stabilendo che le prime siano adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.

#### ***4. La prevenzione della produzione dei rifiuti***

Attraverso l'art. 180, il Codice dell'Ambiente ha introdotto, al fine di promuovere la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, tutta una serie di iniziative mirate a:

- promuovere strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del medesimo;
- prevedere clausole di gare d'appalto che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;
- promuovere accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa, anche sperimentali, finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti;
- dare attuazione al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (che concerne la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento proveniente, tra l'altro, dalle attività energetiche, di trasformazione dei metalli, di prodotti

---

<sup>18</sup> Il riciclaggio implica trattamenti del rifiuto nel processo produttivo che lo rendono riutilizzabile per la sua funzione originaria o per altre funzioni. Il ciclo produttivo nel quale il rifiuto viene reimmesso è in genere quello di provenienza (ad esempio, un rottame di vetro riutilizzato in una vetreria). La promozione del riciclaggio, che ha favorito il proliferare di un nuovo mercato in cui nuove piccole e medie imprese recuperano i materiali riciclabili per rivenderli come materia prima o semilavorati alle imprese produttrici dei beni, si fonda sul potenziamento della raccolta differenziata.

<sup>19</sup> Il riutilizzo consente a un oggetto di essere reimpiegato per lo stesso uso per il quale è stato prodotto, senza trattamenti in processi produttivi. Esso non diventa rifiuto finché continua a essere riutilizzato.

minerali, di impianti chimici), e agli altri decreti di recepimento della direttiva 96/61/CE in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

### ***5. Il recupero dei rifiuti***

Ai sensi del vigente art. 183, c. 1, lett. h), il recupero consiste nelle *operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del decreto*<sup>20</sup> (nella formulazione del provvedimento correttivo, il recupero consiste unicamente nelle operazioni espressamente elencate nell'Allegato C).

L'attività di recupero consente, pertanto, di ricavare dai rifiuti energia o altre materie diversamente utilizzabili. Inoltre, in considerazione delle finalità perseguite dalla normativa ambientale, la gestione dei rifiuti viene disciplinata in modo da favorire il recupero e da contenere il più possibile lo smaltimento. In prima approssimazione, infatti, sono ritenibili operazioni di recupero tutte le lavorazioni, a eccezione di quelle rientranti nell'attività di smaltimento dei rifiuti, finalizzate al reinserimento nei cicli produttivi dei materiali di cui si è deciso di disfarsi.

Proprio ai fini di una corretta gestione dei rifiuti, l'art. 181, che disciplina il recupero, attribuisce alle pubbliche amministrazioni (nel decreto correttivo si parla invece di autorità competenti, in ragione del ruolo ricoperto anche da altri soggetti) il compito di promuovere la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso:

- il riutilizzo, il reimpiego e il riciclaggio;

---

<sup>20</sup> Le operazioni di recupero indicate nell'allegato C al d.lgs. 152/2006 prevedono: l'utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia; la rigenerazione/recupero di solventi; il riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi, dei metalli, dei composti metallici o di altre sostanze inorganiche; la rigenerazione degli acidi o delle basi; il recupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti e di quelli che provengono dai catalizzatori; la rigenerazione o altri reimpieghi degli oli; lo spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia; l'utilizzazione dei rifiuti ottenuti da una delle operazioni sopra indicate; lo scambio di rifiuti per sottoporli ad una delle operazioni precedentemente indicate; la messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni sopra indicate; il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti i rifiuti qualora non vengano rispettate le condizioni stabilite dalla normativa vigente.



- le altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria dai rifiuti (il decreto correttivo accorpa questa e la precedente modalità, prevedendo il riutilizzo, il riciclo o le altre forme di recupero);
- l'adozione di misure economiche e la previsione di condizioni di appalto che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali;
- l'utilizzazione dei rifiuti come mezzo per produrre energia (il decreto correttivo parla di utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia).

L'incremento delle attività di recupero è assicurato dalle pubbliche amministrazioni (per il decreto correttivo, autorità competenti) e dai produttori mediante:

- l'adozione di analisi dei cicli di vita dei prodotti, ecobilanci, campagne di informazione;
- la concessione di agevolazioni alle imprese che intendono modificare i propri cicli produttivi allo scopo di ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti prodotti ovvero di favorire il recupero di materiali (previsione abrogata dallo schema di decreto correttivo);
- la promozione e la stipula, da parte delle pubbliche amministrazioni (nello schema di decreto correttivo, le autorità competenti, con l'eventuale ausilio tecnico dell'APAT, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici), di accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati (lo schema di decreto correttivo aggiunge ai soggetti coinvolti le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati), stabilendo agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi nel rispetto delle norme comunitarie e con l'eventuale ricorso a strumenti economici.

Un limite all'attività è posto dalla previsione di specifiche caratteristiche per i materiali recuperati<sup>21</sup>, fissate con decreto interministeriale, e dal vincolo del completamento delle operazioni di recupero, che si realizza quando non sono necessari ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti

---

<sup>21</sup> Mentre l'attuale formulazione del TUA, identificando i materiali recuperati, parla di materia prima secondaria, combustibili o prodotti, il decreto correttivo si riferisce a materie prime o prodotti.

ottenuti possono essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi o non abbia deciso, o non abbia l'obbligo, di disfarsene. Il completamento delle operazioni di recupero individua, dunque, il confine entro il quale si applicano le disposizioni in materia di gestione dei rifiuti, in quanto terminata tale attività si sono ottenuti materiali diversi.

Il decreto correttivo abroga parzialmente la previsione appena illustrata, disponendo unicamente che la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero, senza prevedere ulteriori specificazioni. Tale modifica, introdotta per sanare i contrasti con la normativa comunitaria, si spiega con la più significativa revisione del concetto di materia prima secondaria, di cui si tratterà più diffusamente nel prosieguo dell'esposizione.<sup>22</sup>

Le procedure ordinarie per il rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di recupero rifiuti e quelle semplificate per intraprendere, mediante presentazione di comunicazione di inizio attività, le attività di recupero elencate nell'Allegato C sono illustrate in un apposito capitolo espressamente dedicato ai titoli abilitativi.

## **6. Lo smaltimento dei rifiuti**

Ai sensi del vigente art. 183, c. 1, lett. g), si intende per smaltimento dei rifiuti *ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto dal circuito economico e/o di raccolta<sup>23</sup> e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato B* (nella versione del provvedimento correttivo ai fini dello smaltimento si richiamano unicamente le operazioni previste nell'Allegato B).

L'art. 182, che disciplina lo smaltimento, evidenzia la natura di fase residuale di tale attività nell'ambito della gestione dei rifiuti, al quale andrebbero destinati

---

<sup>22</sup> Come vedremo, in forza della stesura originaria del TUA, abrogata dallo schema di decreto correttivo per le stesse ragioni sopra addotte, la disciplina in materia di gestione dei rifiuti non trova applicazione nei confronti di quelle sostanze che, originariamente e senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o di altri prodotti né nei confronti dei soggetti che trasportano o utilizzano tali materiali, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso, o abbia l'obbligo, di disfarsene.

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. e) con il termine raccolta si intende l'operazione di prelievo, di cernita o di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto. Il decreto correttivo non è intervenuto su tale definizione.

esclusivamente i rifiuti non più valorizzabili, e indica i criteri a cui essa deve conformarsi. Più precisamente, lo smaltimento deve essere attuato:

- in condizioni di sicurezza;
- quando sia stata preliminarmente verificata<sup>24</sup>, da parte della competente autorità, l'impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero;
- riducendo il più possibile, sia in massa che in volume, i rifiuti da avviare allo smaltimento finale, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero;
- ricorrendo a una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, attraverso le migliori tecniche disponibili e tenuto conto del rapporto tra i costi e i benefici complessivi. Il sistema così delineato persegue i principi di *autosufficienza* nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali e di *prossimità*, attraverso l'impiego di impianti appropriati vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzando i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica;
- limitando le autorizzazioni alla realizzazione e alla gestione di nuovi impianti di incenerimento solo ai casi in cui il relativo processo di combustione sia accompagnato da un adeguato recupero energetico;
- vietando lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, escluse le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinate al recupero<sup>25</sup> e salvo casi particolari<sup>26</sup>;

---

<sup>24</sup> La verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli.

<sup>25</sup> Per i rifiuti urbani il rispetto del principio di prossimità è un obbligo. La deroga, che consente la libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti non pericolosi in contrasto con il concetto di prossimità agli impianti di recupero, è stata introdotta al fine di favorire quanto più possibile il recupero di tale tipologia di rifiuti.

<sup>26</sup> Sono fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora lo richiedano gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico-economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

- vietando lo smaltimento dei rifiuti, anche se triturati, in fognatura, ad eccezione dei rifiuti organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione, misti ad acque provenienti da usi civili, trattati mediante l'installazione, preventivamente comunicata all'ente gestore del servizio idrico integrato, di apparecchi dissipatori di rifiuti alimentari che ne riducano la massa in particelle sottili, previa verifica tecnica degli impianti e delle reti da parte del gestore del servizio idrico integrato che è responsabile del corretto funzionamento del sistema. È ammesso, in ogni caso, lo smaltimento della frazione biodegradabile ottenuta da trattamento di separazione fisica della frazione residua dei rifiuti solidi urbani nell'ambito degli impianti di depurazione delle acque reflue, previa verifica tecnica degli impianti da parte dell'ente gestore (il decreto correttivo, al fine di adeguare la normativa nazionale a quella comunitaria, abroga i commi contenenti entrambe le previsioni appena illustrate);
- richiamando, per lo smaltimento in discarica dei rifiuti, le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, recante "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti". Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. g), del citato d.lgs. 36/2003, la discarica è definita come *l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno<sup>27</sup>. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno*. Il seguente comma 4 identifica tre tipologie di

---

<sup>27</sup> Parlare, in questo caso di "stoccaggio" potrebbe dare adito a possibili confusioni con il "deposito temporaneo" di cui all'art. 183, c. 1, lett. m), del d.lgs. 152/2006.

discariche: per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi.<sup>28</sup>

Ai sensi dell'Allegato B alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 sono considerate operazioni di smaltimento: la distruzione (incenerimento<sup>29</sup> a terra e in mare), il confinamento (discarica) o la dispersione nell'ambiente dei rifiuti (lagunaggio, scarico nell'ambiente idrico, immersione, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino, iniezioni in profondità), nonché le relative operazioni preliminari (di trattamento in ambiente terrestre ovvero, in determinate condizioni, di tipo biologico o chimico-fisico; raggruppamento, ricondizionamento o deposito preliminare).

A differenza di quello permanente non costituisce operazione di smaltimento il deposito temporaneo dei rifiuti nel luogo in cui sono prodotti, la cui nozione verrà esplicitata successivamente. Lo è, invece, lo stoccaggio, preliminare o provvisorio<sup>30</sup>. Con il concetto di stoccaggio si intendono due forme di deposito dei rifiuti distinte in base alla destinazione successiva degli stessi. Le attività di stoccaggio sono, infatti, considerate, anche a livello comunitario, attività di smaltimento o di recupero a seconda della destinazione finale dei rifiuti in deposito. Ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. l), lo stoccaggio ricomprende le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'Allegato B alla parte quarta del decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R13 dell'Allegato C alla medesima parte quarta<sup>31</sup>.

La definizione è rimasta inalterata rispetto alla formulazione del decreto Ronchi, né il provvedimento correttivo è intervenuto per modificarla. La realizzazione di

---

<sup>28</sup> Come rilevato da B. CAMPANELLA e F. GAVIOLI, *“Una nuova stagione per gli impianti puliti”*, in Guida agli Enti locali , n. 18/2006, pp. 99-100, la discarica costituisce attualmente la modalità di smaltimento più diffusa a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, poiché non si connota in termini di valorizzazione delle risorse, essa dovrebbe raffigurare, in attuazione di una strategia ambientale volta in primo luogo alla prevenzione, l'ultima opzione per i rifiuti non recuperabili o non trattabili in alcun altro modo.

<sup>29</sup> Per impianti d'incenerimento, si intendono quegli impianti atti a smaltire, mediante processi di combustione, i rifiuti che, diversamente, andrebbero smaltiti in discarica. La diversa tipologia dei rifiuti (solidi, liquidi più o meno densi, sfiati) e le differenti caratteristiche (pericolosi e non pericolosi), comportano, per lo smaltimento mediante termocombustione, l'impiego di impianti differenti.

<sup>30</sup> Il cd. deposito preliminare configura, infatti, una tipologia di stoccaggio e riguarda i rifiuti avviati a smaltimento. Esso avviene in un luogo diverso da quello in cui è stato prodotto il rifiuto o presso lo stesso produttore nel caso in cui non siano rispettate le condizioni per il deposito temporaneo.

<sup>31</sup> La messa in riserva rappresenta un'altra forma di stoccaggio che concerne, invece, i rifiuti avviati a un'operazione di recupero. Anch'essa avviene presso soggetti diversi dal produttore o presso lo stesso produttore quando non siano rispettate le condizioni per il deposito temporaneo.

un impianto di stoccaggio dei rifiuti e il relativo esercizio presuppongono il rilascio di apposita autorizzazione.

In luogo dei due separati procedimenti e provvedimenti previsti dal d.lgs. 22/1997 per l'approvazione del progetto e l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto di smaltimento e l'autorizzazione al relativo esercizio, l'art. 208 del TUA prevede ora un'autorizzazione unica per gli impianti di nuova creazione. Di tali procedure si parlerà nel capitolo sui titoli abilitativi.

## **CAPITOLO II**

### **LA NOZIONE DI RIFIUTO E LE PRINCIPALI DEFINIZIONI**

#### ***1. La nozione di rifiuto: evoluzione storica e formulazione ai sensi del vigente testo unico ambientale e dello schema del secondo decreto correttivo***

Il rifiuto, a differenza del prodotto, può essere considerato come una conseguenza non voluta del ciclo produttivo, del quale il detentore ha interesse, in qualche modo, a disfarsi. È pertanto necessario che la sua movimentazione e il suo destino finale siano sottoposti a un regime di controllo del tutto diverso da quello riservato ai prodotti, al fine di evitare che il rifiuto venga disperso nell'ambiente o recuperato o eliminato in modo improprio.

La nozione di rifiuto, fondamentale sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello pratico per determinare l'effettivo campo di operatività della normativa in materia, ha da sempre generato notevoli dubbi interpretativi e significative difficoltà applicative.

L'attuale situazione, caratterizzata da una disciplina varata di recente ma già destinata a subire cambiamenti radicali, come preannunciato dall'approvazione del secondo schema di decreto correttivo da parte del Consiglio dei Ministri in data 12 ottobre 2006, non fa che accrescere la confusione che avvolge una materia per sua natura estremamente complessa.

È evidente che qualificare una materia o una sostanza come rifiuto assume una valenza non tanto formale quanto sostanziale sia ai fini della tutela dell'ambiente in senso lato sia per le ricadute normative e amministrative nei confronti dei destinatari della disciplina di settore in termini di obblighi, divieti, prescrizioni e sanzioni.

È, inoltre, altrettanto ovvio che per la delimitazione della nozione in commento sia indispensabile l'individuazione delle sostanze che devono sottostare alle disposizioni di settore, proprio perché si è sovente riscontrata la tendenza nella prassi a simulare la sussistenza di condizioni tali da sottrarre determinate

sostanze dal novero dei rifiuti al fine di gestirle, pur essendo a tutti gli effetti rifiuti, al di fuori di ogni controllo<sup>32</sup>.

Apparentemente, la nozione testuale di rifiuto prospettata dal vigente Testo unico ambientale non presenta elementi di novità rispetto al passato, dal momento che non risulta modificata la formulazione già proposta all'art. 6<sup>33</sup> dall'abrogato d.lgs. 22/1997, il quale riproduce a sua volta la relativa definizione comunitaria contenuta nell'art. 1, 1° co., lett. a) della direttiva 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti)<sup>34</sup>.

In realtà, radicali sono le innovazioni introdotte dal d.lgs. 152/2006 e da un esame dell'intero articolato relativo alla parte quarta si possono evincere le importanti novità in ordine all'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti. Il concetto di rifiuto va, infatti, esaminato non solo in relazione alla mera definizione contemplata dal decreto bensì alla luce di una serie di ulteriori concetti generali e di istituti in esso contenuti.

Come accennato, dal punto di vista letterale il vigente Codice dell'Ambiente continua a intendere per rifiuto, ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. a), *qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*.

---

<sup>32</sup> In tal senso L.RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti - Commento organico al quadro normativo ed al sistema delle sanzioni dopo il "Testo Unico ambientale"*, Piacenza, 2006, p. 41.

<sup>33</sup> A norma dell'art. 6, c. 1, lett. a), del decreto Ronchi si intende per rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". In base alla precedente definizione, contenuta nell'abrogato d.p.r. 915/1982 recante "Attuazione delle direttive (CEE) numero 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e numero 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi", per rifiuto si intende "qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono".

<sup>34</sup> La direttiva 75/442/CEE, dapprima modificata dalle direttive 91/156/CEE e 91/692/CEE, dalla decisione 96/350/CE e dal regolamento n. 1882/2003, è stata ora abrogata dall'art. 20 della direttiva 2006/12/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti. La definizione nel nuovo testo propone ora l'espressione "(...) si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi". Se per alcuni autori (L.RAMACCI, *op. cit.*), la differente traduzione non appare produttiva di effetti significativi nell'applicazione pratica, anche in considerazione del fatto che nelle altre lingue il testo risulta invariato rispetto all'originale, per altri (V. VATTANI, *Pubblicata in Gazzetta la nuova direttiva comunitaria sui rifiuti che va a sostituire la precedente direttiva 75/442/CEE. Apportate modifiche alla definizione di rifiuto*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>)), invece, la modifica non è da considerare solo formale e potrebbe portare, in caso di interpretazione letterale della disposizione, ad un "ampliamento spropositato" della nozione in esame, in quanto si dovrebbe ricondurre la fase in cui una sostanza o un oggetto diventano rifiuti al momento in cui, esprimendo un proposito, il detentore mostri l'intenzione di disfarsene, senza che essa sia necessariamente accompagnata dalla decisa volontà di realizzarlo.



L'Allegato A riproduce il sistema di categorizzazione generale dei rifiuti stabilito dall'allegato I alla direttiva 91/156/CEE<sup>35</sup>. L'appartenenza al citato Allegato non implica *tout court* che il materiale o la sostanza siano configurabili come rifiuto. È, infatti, indispensabile che, oltre al criterio oggettivo, ricorra anche l'altro elemento della definizione, quello soggettivo, ossia una determinata condotta del detentore (cioè il produttore dei rifiuti ovvero il soggetto che li detiene), consistente nell'azione di disfarsi dell'oggetto oppure nella decisione di farlo ovvero nell'obbligo di disfarsene in forza di una norma giuridica o di un provvedimento legittimo dell'autorità.

La riportata definizione legislativa di rifiuto ha da subito suscitato giudizi critici e perplessità interpretative, riconducibili, in parte, alla onnicomprensività della categorizzazione e, in particolar modo, all'ambiguità sottesa al verbo "disfarsi".

È, difatti, evidente che se anche la norma rispecchia sotto il profilo testuale la formulazione comunitaria, è l'interpretazione fornita a determinarne la sua concreta applicazione, mediante l'individuazione delle condizioni che includono, ovvero sottraggono, determinate sostanze dalla categoria dei rifiuti.

La stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di osservare, nella cd. sentenza Niselli dell'11 novembre 2004, causa C-457/02, che l'ambito di operatività della nozione di rifiuto dipende dall'accezione del verbo disfarsi.

La specificazione del significato di tale termine nonché la precisazione della portata della relativa azione hanno inevitabilmente prodotto un ampio, intenso e ancora irrisolto dibattito giurisprudenziale e dottrinario.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha costantemente promosso una interpretazione assai estesa della definizione di rifiuto, affermando che la nozione fatta propria dalle direttive comunitarie in materia non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, comprendendo, pertanto, quei materiali di cui il proprietario si disfi, anche se aventi un valore commerciale e se raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo.

Sul versante nazionale si è riscontrata una profonda divisione, sia a livello dottrinale che in campo giurisprudenziale, in ordine all'ampiezza della nozione di

---

<sup>35</sup> In verità, tale elenco di categorie non è esaustivo, come dimostrano i punti Q1 e Q16, i quali, rispettivamente, includono i "residui di produzione o di consumo in appresso non specificati" e "qualunque materia, sostanza o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate".

cui trattasi, tra fautori di una interpretazione restrittiva della disciplina sui rifiuti e sostenitori, invece, di una posizione volta ad escludere limitazioni al concetto di rifiuto.

Per coloro che hanno aderito a una valutazione meno estesa della questione non sussistono le condizioni giuridiche per ricomprendere nella categoria di rifiuto quel materiale idoneo a essere riutilizzato presso l'impresa che lo ha prodotto e presso terzi, anche in settori produttivi differenti da quello di provenienza, senza dover essere preliminarmente sottoposto a trattamenti di recupero, già normativamente individuati.

Per la concezione contrapposta, invece, vanno ricomprese nella definizione di rifiuto “non solo le sostanze che si possono considerare tali sin dall'origine (ad es., le immondizie), ma anche quelle sostanze e oggetti non più idonei a soddisfare i bisogni cui essi erano originariamente destinati, pur se non ancora privi di valore economico”.<sup>36</sup>

Per risolvere l'ambiguità della formulazione normativa, il legislatore nazionale è intervenuto fornendo una interpretazione autentica della definizione di rifiuto, reperibile nell'art. 14 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138<sup>37</sup>, il quale precisa, al comma 1, il significato delle espressioni “si disfi” (che rimanda in concreto alle operazioni di smaltimento o recupero), “abbia deciso” (che indica la volontà di avviare sostanze, materiali o beni alle operazioni di smaltimento o di recupero) o “abbia l'obbligo di disfarsi” (che presuppone un preciso vincolo normativo), impiegate nel decreto Ronchi<sup>38</sup> e sancisce, al comma 2, una espressa esclusione

---

<sup>36</sup> Così Cass. Pen. 15 gennaio 1991. A tal proposito, è stato da taluni osservato che i vecchi giornali o un mobile usato sono rifiuti se, non essendo più di nessuna utilità per il detentore, vengono conferiti ad un servizio di raccolta o alienati a terzi, mentre non lo sono se vengono ceduti ad un antiquario o ad un collezionista che continueranno ad utilizzarli secondo la loro originaria destinazione (PAONE, *Residui, sottoprodotti e rifiuti: quale futuro?*, in *Ambiente Consulenza e pratica per l'impresa*, n. 6/2005 p. 553).

<sup>37</sup> Il decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, avente ad oggetto “Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate” è stato convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178.

<sup>38</sup> Più precisamente, il disfarsi rinvia a qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B (Operazioni di smaltimento) e C (Operazioni di recupero) del d.lgs. 22/1997, che ricalcano gli allegati II A e II B alla direttiva 91/156/CEE. Con “abbia deciso” si presuppone la volontà di destinare sostanze, materiali o beni alle suddette operazioni di smaltimento e di recupero; mentre con “abbia l'obbligo di disfarsi” ci si riferisce all'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo 22/1997 (elenco istituito conformemente all'art.

dal regime dei rifiuti di beni, sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, indipendentemente dal fatto che il riutilizzo sia preceduto o meno da un trattamento preventivo.

L'interpretazione fornita si è posta in assoluto contrasto con i pronunciamenti della Corte di Giustizia, che vietano agli Stati membri interpretazioni restrittive della nozione in esame<sup>39</sup>, al fine di impedire una compressione dell'ambito di applicazione della direttiva che esenti dagli adempimenti previsti sostanze, materie o prodotti che rispondono invece alla definizione della categoria di rifiuto ai sensi del diritto comunitario in materia.

Con riferimento all'azione del disfarsi, la Corte di Giustizia nella sopra evocata sentenza 11 novembre 2004 ha registrato la non conformità alla direttiva comunitaria della suddetta interpretazione, la quale non considera rifiuto una sostanza o un materiale di cui ci si disfi in un modo diverso da quelli menzionati negli allegati II A e II B alla direttiva 75/442, relativi, rispettivamente, alle operazioni di smaltimento e di recupero. Ne consegue che una sostanza o un materiale non soggetto a obbligo di smaltimento o di recupero e di cui il detentore si disfi mediante semplice abbandono, senza sottoporlo a una delle due operazioni indicate, non verrebbe qualificato come rifiuto, mentre lo sarebbe ai sensi della direttiva 75/442. L'abbandono di un materiale o di una sostanza, infatti, seppur vietato dalla disciplina comunitaria, costituisce uno tra i vari modi di disfarsene ai sensi dell'art. 1, 1° co., lett. a), della direttiva 75/442 e non rappresenta, invece, una modalità di smaltimento.

Dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 14 del citato d.l. 138/2002, per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, sono stati sollevati d'ufficio dalla Corte di Cassazione in quanto detta norma, esonerando dalla categoria dei

---

1, lett. a), della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti e all'art. 1, par. 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000).

Lo stesso art. 14, c. 2, contempla una espressa esclusione della decisione di disfarsi di beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo qualora gli stessi possano essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente ovvero dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

<sup>39</sup> Nella citata sentenza 11 novembre 2004, la Corte ha, inoltre, lamentato che l'interpretazione restrittiva del governo italiano non contribuisce minimamente a precisare la nozione di rifiuto.

rifiuti i residui di produzione o di consumo che siano semplicemente abbandonati dal produttore o dal detentore, ovvero che siano riutilizzati in qualsiasi ciclo produttivo, muta in senso restrittivo la nozione di rifiuto di cui all'art. 6 del d.lgs. 22/1997 ed è incompatibile con la nozione di rifiuto stabilita dalla normativa comunitaria<sup>40</sup>.

La Suprema Corte ha, inoltre, illustrato le condizioni che rendono effettivo e oggettivo il riutilizzo, affermando la necessità che vi sia certezza in ordine:

- alla individuazione del produttore e/o detentore dei beni;
- alla provenienza degli stessi;
- alla sede ove sono destinati;
- al riutilizzo dei medesimi in un ulteriore ciclo produttivo.

La pronuncia ha, pertanto, costituito un importante precedente per aver delimitato nel merito l'ambito di operatività dell'art. 14, stabilendo che in difetto di idonei riscontri obiettivi e, dunque, in assenza delle riferite condizioni di certezza in ordine a provenienza, destinazione e utilizzo dei beni in questione, il riutilizzo di materiali o residui in ulteriore ciclo produttivo resta solo potenziale e in quanto tale non sufficiente ad acquisire i caratteri dell'effettività e dell'oggettività. Condizioni di certezza, queste ultime, senza le quali il bene continua a essere a tutti gli effetti un rifiuto.

Già la Corte di Giustizia, in particolare con la sentenza 15 giugno 2000 (procedimenti riuniti C-418/97 e C-419/97), pur asserendo che, in assenza di specifiche disposizioni comunitarie relative alla prova dell'esistenza di un rifiuto, spetta al giudice nazionale applicare le norme in materia del proprio ordinamento giuridico in modo da non pregiudicare la finalità e l'efficacia della direttiva, ha individuato una serie di indizi utili a qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto.

Ad avviso della Corte, possono essere considerati indizi del fatto che il detentore della sostanza stessa se ne disfa ovvero ha deciso o ha l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'art. 1, c. 1., lett. a), della direttiva le seguenti circostanze:

---

<sup>40</sup> Si veda Cass. Sez. III ord. n. 1414 del 16 gennaio 2006, Rubino.

- la sostanza utilizzata è il residuo di produzione di un'altra sostanza, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale nel processo produttivo;
- la sostanza è stata avviata a operazioni di recupero o smaltimento;
- non è ipotizzabile alcun altro uso di tale sostanza se non lo smaltimento;
- la composizione della sostanza non è idonea per l'uso che ne viene fatto ovvero tale uso deve avvenire in particolari condizioni di precauzione a causa della possibile pericolosità per l'ambiente;
- la sostanza o l'oggetto è stato sottoposto a un trattamento preliminare e non a un'operazione di recupero completo. Tuttavia, come ha precisato la Corte, un'operazione di recupero completo ai sensi dell'allegato II B<sup>41</sup> della direttiva, che consenta alla sostanza di cui trattasi di acquisire le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, non priva necessariamente tale sostanza originaria della qualifica di rifiuto se, conformemente alla definizione di cui all'art. 1, 1° co., lett. a) della direttiva, il detentore della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene. Ciò vale, a maggior ragione, per una semplice operazione di cernita o di trattamento preliminare, la quale non depurando la sostanza o l'oggetto dalle sostanze inquinanti non ha l'effetto di trasformarli in un prodotto analogo a una materia prima, con le medesime caratteristiche e utilizzabile nelle stesse condizioni di tutela ambientale.

In ogni caso, come precisato dalla Corte, il verificarsi di taluni di detti indizi non è sufficiente a determinare la natura di rifiuto, la cui effettiva esistenza ai sensi della direttiva va, comunque, accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia.

I risultati dell'ampio dibattito sviluppatosi sotto la vigenza delle disposizioni richiamate in precedenza - ora abrogate -, e, in particolar modo, il contenuto delle numerose pronunce della Corte di Giustizia, possono essere, comunque, adoperati

---

<sup>41</sup> Le operazioni di recupero descritte nell'allegato non costituiscono un elenco chiuso e definito, bensì una lista esemplificativa e aperta, per cui l'esclusione dai rifiuti dei residui sottoposti a trattamento preventivo, diverso da quelli indicati nel citato allegato, si pone in contrasto con la disciplina comunitaria.

per meglio definire, secondo i principi fissati dalla normativa comunitaria, la nozione in esame.

A tal fine, è possibile ricostruire le indicazioni più significative fornite nel tempo dalla Corte di Giustizia, tuttora valide anche con riferimento alla disciplina nazionale attualmente in vigore.

Innanzitutto, la Corte ha da sempre asserito la sussistenza dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura (Corte Giustizia 11 novembre 2004, Niselli).

Inoltre, con riguardo all'accezione del verbo "disfarsi", ha sentenziato che esso deve essere interpretato considerando le finalità della normativa comunitaria e, segnatamente, la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti (Corte Giustizia 18 aprile 2002, Palin Granit).

La Corte ha, altresì, costantemente ribadito che il fatto che una sostanza o un oggetto siano suscettibili di riutilizzazione economica non esclude necessariamente la loro natura di rifiuto (Corte Giustizia 28 marzo 1990, Vessoso ed altro) e che l'applicazione delle direttive in tema di rifiuti non può dipendere dall'intenzione del detentore di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altre persone delle sostanze o degli oggetti di cui si disfa (Corte Giustizia 28 marzo 1990 cit.).

Oltre a ciò, la Corte ha anche affermato che la nozione di rifiuto non esonera, in via di principio, alcun tipo di residui, di prodotti di scarto e di altri materiali derivanti da processi industriali e che il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto (Corte Giustizia 18 dicembre 1997, Wallonie).

Malgrado l'indubbia utilità delle prescrizioni dettate in sede giurisprudenziale, è evidente che i criteri esistenti per distinguere cosa è rifiuto da cosa non lo è sono risultati finora insufficienti.

Va a tal proposito osservato che la soluzione del problema non presuppone l'introduzione di una interpretazione cogente della definizione di rifiuto, bensì l'individuazione di criteri, improntati ai principi di prevenzione, precauzione, di

tutela ambientale e della salute umana, volti ad accertare, caso per caso, alla luce del complesso delle circostanze e senza eludere le finalità della direttiva 75/442/CEE, l'effettiva esistenza di un rifiuto.

In netta controtendenza rispetto agli orientamenti comunitari si pone la concezione di rifiuto proposta dal vigente Testo unico ambientale, caratterizzata da un notevole restringimento del suo ambito di operatività.

Molteplici sono le modifiche introdotte dal decreto legislativo in materia di norme ambientali in ciascuno dei settori disciplinati, sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello tecnico, non solo con riferimento ai singoli istituti, ma anche con riguardo alle nozioni generali. Fra queste, anche quella di rifiuto qui in esame.

Benché, come sopra accennato, l'attuale formulazione testuale della nozione di cui all'art. 183, c. 1, lett. a), non sembri discostarsi dalla previgente definizione, occorre procedere a una lettura combinata delle nuove disposizioni, in particolare degli articoli 181 (Recupero dei rifiuti) e 183 (Definizioni), per poter comprendere appieno la portata delle innovazioni introdotte dal recente decreto e, conseguentemente, il controverso rapporto intercorrente fra rifiuto e non rifiuto, di cui le materie prime secondarie (MPS) e i sottoprodotti costituiscono i principali concetti.

A causa della nozione restrittiva della nozione in commento, nella seduta del 12 ottobre scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, il secondo schema di decreto legislativo correttivo contenente una serie di modifiche alle disposizioni della parte quarta del d.lgs. 152/2006. In tale sede, si è, tra l'altro, proceduto anche alla rielaborazione della nozione giuridica di rifiuto, per evitare la sottrazione dal controllo e dagli adempimenti previsti dalla disciplina sui rifiuti di quelle sostanze quali le materie prime secondarie sin dall'origine, i sottoprodotti e, seppure con alcune deroghe, le terre e rocce da scavo. Per le stesse ragioni anche il combustibile da rifiuti di qualità elevata è tornato a essere considerato rifiuto, ancorché speciale.

Il provvedimento correttivo ha, infatti, ravvisato nel Testo unico la tendenza a far confluire nel concetto di prodotto intere categorie che sono in realtà rifiuti, producendo un forte contrasto con le norme europee e generando pericolose zone

franche da regole e controlli che favoriscono la proliferazione di attività illegali e criminali.

Non a caso, in data 3 luglio 2006, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha deferito l'Italia a causa della definizione restrittiva di rifiuto stabilita dalla normativa nazionale in materia.

Per sanare tale contrasto, e recependo le indicazioni della competente Commissione del Senato e più in generale quelle della Camera, il decreto correttivo ha novellato la definizione di rifiuto, sia revisionando l'ambito di applicazione della normativa sia disponendo che quest'ultimo debba essere interpretato, in conformità alle finalità risultanti dalla normativa comunitaria, alla luce dei principi di precauzione e di azione preventiva nonché di tutela della salute umana e dell'ambiente.

La novella è, dunque, intervenuta evitando, secondo alcuni autori, l'inclusione nel concetto di prodotto di "masse rilevanti di quelli che in realtà sono rifiuti che sfuggono così alla tracciabilità ed al controllo su strada e sui siti di produzione e smaltimento"<sup>42</sup>.

## **2. Le materie prime secondarie**

La nozione di materie prime secondarie (MPS), introdotta *ex novo* dal nuovo Testo unico ambientale, discende dal combinato disposto degli artt. 183, c. 1, lett. q), e 181, commi 6, 12 e 13.

A norma dell'art. 181, c. 1, lett. q), per materia prima secondaria<sup>43</sup> si intende quella *sostanza o materia avente le caratteristiche stabilite ai sensi dell'articolo 181*.

Tale nozione rinvia, dunque, a quanto stabilito dall'art. 181 e, più precisamente, dal relativo comma 6, il quale affida a futuri decreti ministeriali il compito di fissare le caratteristiche per determinare se una sostanza o materia possa essere

---

<sup>42</sup> Così VATTANI, *Primo via libera al secondo decreto correttivo del T.U. ambientale: approvate dal Consiglio dei Ministri le importanti modifiche proposte dalla Commissione Turrone*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>).

<sup>43</sup> Le materie prime secondarie si distinguono sia dalle materie prime vergini sia dalle materie prime secondarie fin dall'origine. Con riguardo al rapporto fra MPS e materie prime vergini, va osservato che il termine secondario fornisce, secondo M. SANTOLOCI e V. VATTANI, *Le materie prime secondarie ed i sottoprodotti nel Testo unico ambientale: che confusione!*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), una indicazione sull'origine della sostanza o materia, relativa alla sua fonte e non alla sua qualità intrinseca.



considerata MPS. Sino ad allora si applicano le disposizioni sul recupero agevolato delineate nei decreti ministeriali vigenti (ossia, il d.m. 5 febbraio 1998 sui rifiuti non pericolosi e il d.m. 12 giugno 2002, n. 161 sui rifiuti pericolosi).

Ai fini della delimitazione della sfera di operatività del d.lgs. 152/2006 risultano decisivi anche i commi 12 e 13 del citato art. 181.

In particolare, il comma 12 dispone che la disciplina in materia di gestione degli stessi si applica fino al completamento delle operazioni di recupero, e ciò si realizza quando non sono necessari ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti ottenuti possono essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi o non abbia deciso, o non abbia l'obbligo, di disfarsene.

Pertanto, si può concludere che si è in presenza di una MPS allorché siano state completate le operazioni di recupero e, di conseguenza, non siano necessari ulteriori trattamenti, posto che quanto ottenuto dal processo di recupero può essere impiegato tale e quale in un processo industriale o commerciale<sup>44</sup>.

Si potrebbe, dunque, dedurre che solo al termine di un'operazione di recupero i materiali prodotti possano essere sottratti alla disciplina sui rifiuti e utilizzati come materie prime secondarie, combustibili o prodotti.

In realtà il Testo unico introduce una deroga a tale principio.

Il comma 13 sottrae, infatti, dalla disciplina sui rifiuti i materiali, le sostanze e gli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazioni, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi di legge, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene.

Inoltre, il comma 14 stabilisce che i soggetti che trasportano o utilizzano MPS non sono sottoposti alla normativa sui rifiuti, a meno che se ne disfino o abbiano deciso o abbiano l'obbligo di disfarsene.

Pertanto, introducendo una deroga al principio sancito dal comma 12, il d.lgs. 152/2006, ammette che siano esonerati dalla disciplina sui rifiuti anche quei residui conformi per natura alle caratteristiche richieste e impiegati in un

---

<sup>44</sup> Un esempio di MPS è rappresentato dal vetro da raccolta differenziata.

processo industriale o commerciale come materia prima secondaria, combustibile o prodotto, a meno che il detentore se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene.

Il Testo Unico sottrae, altresì, dalla disciplina sui rifiuti, mediante la definizione di *materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche* (art. 183, c. 1, lett. u), - peraltro soppressa dal decreto correttivo), anche i rottami ferrosi e non ferrosi rispondenti a specifiche CECA, AISI, CAEF, UNI, EURO o ad altre specifiche nazionali e internazionali, nonché i rottami o scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, destinati, in modo sicuro e oggettivo, all'impiego nei cicli produttivi.

Con riguardo ai materiali in discussione (in particolare, i rottami ferrosi provenienti da demolizione di macchinari e automezzi o dalla raccolta di oggetti di scarto), va inoltre osservato che la Corte di Giustizia nella già citata "sentenza Niselli" ha sottolineato come essi, sottoposti a cernita e a taluni trattamenti, e dunque destinati in qualità di MPS alla siderurgia, dovessero comunque conservare la qualifica di rifiuto fino a che non fossero effettivamente riciclati in prodotti siderurgici, costituendo cioè prodotti finiti del processo di trasformazione cui sono destinati. Nelle fasi precedenti, essi non possono ancora, infatti, essere considerati riciclati, poiché il processo di trasformazione non è ancora terminato. Viceversa, fatto salvo il caso in cui i prodotti ottenuti siano a loro volta abbandonati, il momento in cui i materiali in questione perdono la qualifica di rifiuto non può essere fissato a uno stadio industriale o commerciale successivo alla loro trasformazione in prodotti siderurgici poiché, a partire da tale momento, essi non possono più essere distinti da altri prodotti siderurgici scaturiti da materie prime primarie.

Al fine di conformarsi alla normativa comunitaria, il decreto correttivo stravolge l'assetto delineato dal TUA nella versione originaria, sopprimendo la nozione di materia prima secondaria sin dall'origine, contemplata nell'art. 181 (in particolar modo attraverso, come già rilevato in precedenza, l'abrogazione parziale del comma 12 e di quello totale del comma 13 della citata disposizione), nonché

attraverso l'eliminazione della definizione di materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche.

### ***3. I sottoprodotti***

Quella di sottoprodotto è una nozione innovativa, non contemplata né dalla direttiva quadro sui rifiuti né nella previgente disciplina nazionale sulla gestione dei rifiuti, introdotta, sulla base di quanto riporta la relazione che accompagna il d.lgs. 152/2006, in conformità a una serie di sentenze comunitarie che fanno riferimento a tale categoria di residui<sup>45</sup>.

In realtà, secondo molti la nozione di sottoprodotto si pone, invece, in contrasto con il diritto comunitario, proprio perché esclude dalla disciplina dei rifiuti

---

<sup>45</sup> Con costante giurisprudenza, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto la categoria dei sottoprodotti per consentire la commercializzazione di beni, materiali o materie prime aventi dal punto di vista economico il valore di prodotti. Si vedano, in proposito, le citate sentenze del 18 aprile 2002 e dell'11 novembre 2004. Con la prima, il giudice comunitario, pur ribadendo che «la nozione di rifiuto non può essere interpretata in senso restrittivo», ha introdotto un'apertura significativa in ordine al concetto di sottoprodotto, stabilendo «che un bene, un materiale o una materia prima, che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo, può costituire non tanto un residuo quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett. a), c. 1, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari». Secondo la Corte di giustizia, una situazione del genere «non contrasterebbe con le finalità della direttiva 75/442. In effetti non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti». Concetto ribadito anche nella sentenza Niselli del novembre 2004, in cui la Corte ha affermato che pur tenendo conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuti, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura, possono essere qualificati come non rifiuti i «sottoprodotti» dei processi di fabbricazione di un bene, di un materiale o di una materia prima il cui riutilizzo non sia solo eventuale ma certo, senza trasformazione preliminare, e avvenga nel corso del processo di produzione. Oltre al criterio derivante dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce quindi un secondo criterio utile al fine di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto. Risulta da quanto precede che è ammesso, alla luce degli obiettivi della direttiva 75/442, qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo non come rifiuto, bensì come sottoprodotto di cui il detentore non desidera «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma, di tale direttiva, a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione.

Ne consegue, pertanto, la necessità di definire dei criteri in base ai quali si possano precisare i concetti di prodotto, materia prima secondaria (tal quale o derivante da operazioni di recupero) e rifiuto, e di definirne i relativi confini. In carenza di tali criteri il tentativo di fare chiarezza sulla nozione di rifiuto rischia di risolversi nel progressivo ampliamento di detta nozione fino a ricomprendervi anche materiali e sostanze con caratteristiche merceologiche analoghe a quelle delle materie prime (come le materie prime secondarie per l'industria ottenute da determinate operazioni di recupero e rispondenti a precisi standards merceologici ed ambientali).

sostanze, nella specie residui di produzione, che ai sensi della normativa comunitaria devono essere accreditati come tali.

La definizione di *sottoprodotti* è contenuta nell'art. 183, c. 1, lett. n), che li qualifica come *i prodotti scaturenti in via continuativa dal processo industriale dell'impresa, destinati ad un ulteriore impiego o al consumo*.

Con riguardo all'origine, il sottoprodotto è considerato dal TUA un elemento derivante dall'attività continuativa d'impresa, generato unitamente al prodotto tipico di quella specifica lavorazione. Esso non costituisce, dunque, l'oggetto dell'attività principale, ma scaturisce regolarmente dal processo industriale venendo destinato, in considerazione del suo valore commerciale, a un ulteriore impiego.

È evidente che il suo impiego effettivo “rappresenta un elemento costitutivo della stessa qualifica di sottoprodotto”.<sup>46</sup>

Il legislatore delegato subordina l'esclusione dei sottoprodotti dal novero dei rifiuti al verificarsi di determinati presupposti: i sottoprodotti non sono, infatti, soggetti alle disposizioni sui rifiuti qualora presentino le seguenti ulteriori condizioni, la cui sussistenza deve risultare contestuale<sup>47</sup>:

- ✓ l'impresa che li produce non se ne disfa, non è obbligata a disfarsene e non ha deciso di disfarsene;
- ✓ i sottoprodotti vengono riutilizzati direttamente dall'impresa che li produce o, in alternativa, commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza trasformazioni preliminari<sup>48</sup> in un successivo processo produttivo<sup>49</sup>;

---

<sup>46</sup> Così P. GIAMPIETRO, “Nuova nozione di rifiuto e sottoprodotto più conforme ai canoni comunitari”, in *Ambiente & sicurezza*, n. 14/2006, pp. 70 ss., il quale spiega che la destinazione al mercato non raffigura “una decisione facoltativa o arbitraria dell'imprenditore, ma obbligatoria, nel senso che, ove venga assunta (o dichiarata) e non risulti realizzata di fatto - perché il residuo produttivo sia destinato allo smaltimento, rituale o abusivo (abbandono incontrollato) - esso dovrà essere qualificato rifiuto”.

<sup>47</sup> Appare chiara la volontà del legislatore che in mancanza di una sola delle condizioni previste, il residuo di produzione resti assoggettato alle norme sui rifiuti.

<sup>48</sup> Sono, cioè, da evitare sia quelle operazioni che possano far perdere al sottoprodotto la sua identità e, dunque, le caratteristiche merceologiche proprie della merce (e non del rifiuto), sia quelle che si dovessero rendere necessarie per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo.

<sup>49</sup> Riguardo tale previsione, va segnalato che la Corte di Giustizia ha affermato, nella sentenza 8 settembre 2005, causa C-416/02, la necessità che il riutilizzo avvenga nell'ambito di un medesimo processo produttivo. Non è, dunque, ammesso che il residuo di produzione venga commercializzato per essere poi utilizzato in altri processi produttivi.

- ✓ l'utilizzo del sottoprodotto deve essere certo e non eventuale<sup>50</sup>;
- ✓ l'impiego del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive;
- ✓ la rispondenza del sottoprodotto agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore.

La disposizione sopra menzionata individua tra i sottoprodotti sottratti alle disposizioni sui rifiuti le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro.

Tale previsione ha suscitato molte perplessità, in quanto esclude dalla disciplina dei rifiuti residui dei quali il detentore si è evidentemente disfatto, trovandosi gli stessi depositati in stabilimenti dismessi o in aree anche sottoposte a bonifica o a ripristino ambientale.

Proprio perché i sottoprodotti costituiscono una fonte di forte rischio di dissimulazione di rifiuti reali mascherati *ab origine* e al fine sia di eliminare ogni rischio di sfruttamento fraudolento delle deroghe poste in essere dalla vigente formulazione del d.lgs. 152/2006 sia di riallineare la disciplina dei rifiuti alle regole comunitarie illegittimamente disattese, il provvedimento di correzione ha eliminato le nozioni di sottoprodotto nonché, come detto, quella di materia prima secondaria sin dall'origine e ha introdotto invece la nozione di prodotto recuperato, ossia il prodotto finito, derivante da un completo trattamento di recupero, che non può essere più distinto da altri prodotti derivanti da materie prime primarie (art. 183, c. 1, lett. bb)<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> La verifica dell'effettivo impiego del sottoprodotto deve essere attestata mediante dichiarazione del produttore o detentore, che ne precisa anche la destinazione, controfirmata dal titolare dell'impianto dove tale utilizzo si compie. È evidente che tale dichiarazione non è richiesta qualora il reimpiego si svolga nel processo produttivo di provenienza, ma solo quando avvenga presso terzi, ovvero in un altro processo produttivo realizzato da una distinta impresa.

<sup>51</sup> Secondo taluni - si veda in proposito I. DONATO, in collaborazione con C. STAGNARO, P. MESSA, M. GUERRIERO e A. MINGARDI, *Delega ambientale: un passo indietro*, in IBL (<http://brunoleoni.it>) - la definizione di prodotto recuperato, assente anche nella direttiva 12 del 2006, unitamente alla modifica introdotta sul *recupero* fa, tra l'altro, venir meno la normativa sul *recupero agevolato* introdotta nell'ambito dell'applicazione del decreto Ronchi.

#### **4. I combustibili da rifiuti e i combustibili da rifiuti di qualità elevata**

Il Testo unico identifica due diverse categorie di combustibili da rifiuti:

- il combustibile da rifiuti di qualità normale (CDR);<sup>52</sup>
- il combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q).<sup>53</sup>

Ai fini della distinzione, il d.lgs. 152/2006 adotta i contenuti tecnici standardizzati definiti dall'insieme delle norme tecniche riferibili alla sigla UNI 9903 e, in particolare, le specifiche tecniche stabilite dalle norme UNI 9903-1.<sup>54</sup> La classificazione è effettuata sulla base delle caratteristiche chimico-fisiche del materiale e del contenuto di materiali inerti e inquinanti.

Benché nelle definizioni - art. 183, c. 1, lettere r) e s) - la genesi sia specificata solo in relazione al CDR, anche il CDR-Q trae origine da rifiuti, urbani e speciali<sup>55</sup>, non pericolosi. Il CDR-Q è, infatti, un CDR con caratteristiche merceologiche migliorative.<sup>56</sup>

Dall'appartenenza alla categoria discende il regime giuridico applicabile a ciascuno dei due combustibili da rifiuti. Fondamentalmente, il TUA conferma la natura di rifiuto del CDR, più precisamente qualificato come rifiuto speciale. Per quanto, invece, attiene al CDR-Q, la novella, ex art. 229, esclude tale combustibile dalla disciplina dei rifiuti, in presenza delle seguenti condizioni:

---

<sup>52</sup> Il d.lgs. 152/2006 non impiega l'acronimo inglese, preferendo utilizzare rispettivamente i termini CDR, per l'RDF di qualità normale, e CDR-Q, per l'RDF di qualità elevata.

<sup>53</sup> L'importanza del sistema dei combustibili, e in particolare del CDR-Q, è illustrata da D. RÖTTGEN, *CDR e CDR-Q: dalla nuova legislazione possibilità per lo sviluppo del mercato*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 4/2006, pp. 44 ss., per il quale il CDR-Q raffigura non solo "una delle possibili soluzioni per ridurre la dipendenza dall'importazione di fonti di energia primaria e generare una maggiore sicurezza d'approvvigionamento di combustibili (circostanza questa di particolare importanza per un Paese che, come l'Italia, dipende quasi totalmente dall'estero per il proprio fabbisogno energetico), ma anche come modalità per sviluppare ... una "società del recupero", utilizzando il valore intrinseco ai rifiuti. Esso rappresenta un'opportunità, in quanto costituisce, a tutti gli effetti, una fonte di energia "interna".

<sup>54</sup> Ad avviso di D. RÖTTGEN, *op. cit.*, p. 45, il d.lgs. 152/2006 riconosce, implicitamente, anche una terza tipologia di combustibili da rifiuti, ossia i combustibili derivati dai rifiuti, che non rispettano le specifiche previste dalla norma UNI 9903-1.

<sup>55</sup> Ai sensi dell'art. 229, c. 3, nella produzione del CDR e del CDR-Q l'impiego dei rifiuti speciali non pericolosi è ammesso per una percentuale massima del 50% in peso.

<sup>56</sup> Come osserva D. RÖTTGEN, *op. cit.*, p. 45, apparentemente la definizione di CDR si palesa più complessa di quella di CDR-Q, in quanto l'art. 183, c. 1, lett. r), stabilisce che il processo di recupero deve essere tale da garantire un potere calorifico adeguato al suo utilizzo e da ridurre e controllare il rischio ambientale e sanitario, la presenza di materiale metallico, vetri, inerti, materiale putrescibile e il contenuto di umidità, nonché la presenza di sostanze pericolose, in particolare ai fini della combustione. In realtà, tali elementi rispecchiano le specifiche tecniche prescritte dalla norma UNI 9903-1, applicabili, dunque, anche alla tipologia del CDR-Q.

- che il CDR-Q sia prodotto nell'ambito di un processo produttivo che adotta un sistema di gestione per la qualità basato sullo standard UNI-EN ISO 9001;
- che esso presenti le caratteristiche merceologiche individuate dalla norma UNI 9903-1;
- che esso sia destinato all'effettivo utilizzo in co-combustione, come definita dal d.m. industria 11 novembre 1999<sup>57</sup>, in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici.<sup>58</sup>

Sia la produzione del CDR che quella del CDR-Q devono avvenire nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti e rimangono, comunque, subordinate al rilascio delle autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio dell'impianto previste dalla parte quarta del d.lgs. 152/2006. Il Testo unico ambientale ammette il ricorso alle procedure semplificate solo in relazione alla produzione e all'impiego del CDR.<sup>59</sup>

Va, tuttavia, precisato che l'esclusione del CDR-Q dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, non è attuabile in difetto delle condizioni sopra descritte; in tali ipotesi, ciascun detentore del menzionato combustibile risulta esposto alle disposizioni che disciplinano e sanzionano la gestione dei rifiuti.

Risulta, altresì, necessario rilevare che il processo di revisione del d.lgs. 152/2006 attualmente in corso è intervenuto attraverso il secondo schema di decreto correttivo sulle norme di cui trattasi. Benché le disposizioni contenenti le definizioni sui combustibili da rifiuti restino sostanzialmente invariate, muta ad opera del provvedimento correttivo l'identificazione del CDR-Q, che viene ad

---

<sup>57</sup> Il citato d.m., recante direttive per l'attuazione delle norme in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili, descrive la co-combustione come "la combustione contemporanea di combustibili da fonti rinnovabili e di combustibili da altre forme di energia".

<sup>58</sup> L'esclusione del CDR-Q dal novero dei rifiuti, nell'ipotesi di effettivo utilizzo in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici e qualora risultino rispettate le altre condizioni, produce, come spiega di D. RÖTTGEN, *op. cit.*, p. 47, conseguenze anche sulla normativa applicabile agli impianti suddetti. Infatti, nel caso in cui, oltre al CDR-Q, dovessero essere utilizzati dei rifiuti (venendo, di conseguenza, considerati, quantomeno, di co-incenerimento), questi impianti saranno soggetti alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 e al d.lgs. 133/2005 o, a seconda della potenza dell'impianto, al d.lgs. 59/2005. Nel caso in cui, invece, detti impianti non dovessero co-incenerire alcun rifiuto, la costruzione e la gestione degli stessi saranno soggetti, come previsto dall'art. 229, c. 4, secondo la potenza dell'impianto, alle prescrizioni dettate dal d.lgs. 59/2005 oppure a quelle della specifica normativa di settore per la tutela delle matrici ambientali coinvolte, quali, ad esempio, acqua, aria, rumore.

<sup>59</sup> D. RÖTTGEN, *op. cit.*, p. 47, spiega la discriminazione operata dal legislatore sulla base della convinzione di quest'ultimo che dalla produzione del CDR-Q si possa generare, al verificarsi delle condizioni sopra illustrate, un prodotto combustibile non più assoggettabile alla normativa sui rifiuti. Tuttavia, la necessità avvertita dal legislatore di fornire in questi casi le dovute garanzie ha reso opportuno condizionare l'intero ciclo di produzione del CDR-Q alla procedura ordinaria, impedendo il ricorso a quella semplificata.

essere qualificato, alla stregua del CDR, un rifiuto speciale, sempre assoggettato, a seguito della soppressione del comma 2 dell'art. 229, alla normativa sui rifiuti.<sup>60</sup>

### ***5. Limiti al campo di applicazione della normativa ambientale sulla gestione dei rifiuti***

Alle previsioni esonerative sopra descritte va, altresì, aggiunto il contenuto della disposizione rubricata “*Limiti al campo di applicazione*”, che circoscrive ulteriormente l'ambito operativo della nozione di rifiuto, contemplando ipotesi aggiuntive rispetto alla casistica contenuta nella corrispondente norma (l'art. 8<sup>61</sup>) del decreto Ronchi sulle esclusioni.

Di fatto l'art. 185 del TUA, significativamente modificato dallo schema di decreto correttivo nei termini sotto esposti, amplia il novero delle sostanze escluse dal campo di applicazione della normativa in materia di gestione dei rifiuti. La disposizione individua scarichi, emissioni, rifiuti, materiali e sistemi che non rientrano in tale ambito; si tratta, più precisamente di:

- emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera, dovendosi intendere per emissioni, ai sensi dell'art. 181, c. 1, lett. z), qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa immessa nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico;
- eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrate nel circuito distributivo di somministrazione, destinate (tramite specifici accordi, sulla base di quanto aggiunge il decreto correttivo) alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281, nel rispetto della vigente normativa;

---

<sup>60</sup> A supporto di tale soluzione è stata addotta la volontà di superare la procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nel 2005 nei confronti dell'art. 1, c. 29, lett. b) della legge delega 308/2004 che introduce, a determinate condizioni, l'RDF di qualità elevata tra i materiali esclusi dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti.

<sup>61</sup> L'art. 8 del d.lgs. 22/1997, che indicava le esclusioni dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, ha subito nel tempo molteplici modifiche, talvolta tese a risolvere questioni poste all'attenzione del giudice penale, soprattutto in relazione alle terre e rocce da scavo e al pet-coke.



- per le tipologie di rifiuti che seguono il decreto correttivo circoscrive l'esonero solo alle ipotesi in cui esse siano appositamente disciplinate da altra normativa:
  - scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue;
  - rifiuti radioattivi;
  - rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;
  - carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole; materiali litoidi o vegetali e le terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici, anche dopo trattamento in impianti aziendali ed interaziendali agricoli che riducano i carichi inquinanti e potenzialmente patogeni dei materiali di partenza;<sup>62</sup>
  - materiali esplosivi in disuso;
  - (previsione prevista solo dal decreto correttivo) materie fecali e vegetali di provenienza agricola ed agroalimentare destinate, nell'ambito di specifici accordi, senza trasformazioni, alla combustione in impianti aziendali e interaziendali e alla produzione di fertilizzanti, nonché ai trattamenti di cui all'allegato III del decreto interministeriale 7 aprile 2006;
- le previsioni che seguono sono invece state soppresse dal decreto correttivo:
  - materiali vegetali non contaminati da inquinanti provenienti da alvei di scolo e irrigui, utilizzabili tal quale come prodotto, in misura superiore ai limiti stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto. Sino all'emanazione del predetto provvedimento continuano ad applicarsi i limiti di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471;

---

<sup>62</sup> Il decreto correttivo ricomprende negli impianti aziendali e interaziendali agricoli che riducono i carichi inquinanti e potenzialmente patogeni dei materiali di partenza anche gli impianti per la produzione di biogas.

- coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo;
- materiale litoide estratto da corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei, a seguito di manutenzione disposta dalle autorità competenti;
- sistemi d'arma, mezzi, materiali e infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare e alla sicurezza nazionale individuati con decreto del Ministro della difesa, nonché la gestione dei materiali e dei rifiuti e la bonifica dei siti ove vengono immagazzinati i citati materiali, che rimangono disciplinati dalle speciali norme di settore nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente previsti dalla parte quarta del decreto. I magazzini, i depositi e i siti di stoccaggio nei quali vengono custoditi i medesimi materiali e rifiuti costituiscono opere destinate alla difesa militare non soggette alle autorizzazioni e nulla osta individuati dalla parte quarta del decreto;
- materiali e infrastrutture non annoverati nel decreto del Ministero della difesa di cui sopra, finché non è emanato il provvedimento di dichiarazione di rifiuto ai sensi del d.p.r. 5 giugno 1976, n. 1076, recante il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica.

### **6. Le terre e rocce da scavo**

Un'ulteriore ipotesi di esonero dalla disciplina in esame è autonomamente disposta dall'art. 186 del Testo unico ambientale, il quale stabilisce le condizioni alle quali le *terre e rocce da scavo* anche di gallerie possono essere escluse dal regime giuridico dei rifiuti.<sup>63</sup>

L'esenzione per tali materiali, a cui la novella aggiunge i residui della lavorazione della pietra, opera anche in caso di contaminazione, durante il ciclo produttivo, causata da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, in una concentrazione comunque non superiore ai limiti massimi consentiti<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Si tratta di materiali già esclusi dal decreto Ronchi.

<sup>64</sup> La presenza di inquinanti all'interno dell'intera massa dei materiali destinati all'utilizzo non deve, infatti, risultare superiore a una prefissata concentrazione, i cui limiti massimi unitamente alle modalità di analisi dei materiali ai fini della loro caratterizzazione (da eseguire secondo i criteri di cui all'Allegato 2 del titolo V della parte quarta del decreto), devono essere determinati con decreto ministeriale da emanarsi entro novanta giorni

Per potersi considerare dei non rifiuti, la norma prescrive, oltre al requisito della non contaminazione, ovvero della contaminazione consentita, ulteriori presupposti, *in primis* che tali materiali vengano destinati a un effettivo e mirato riutilizzo<sup>65</sup> (per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati) e che non siano sottoposti a trasformazioni preliminari<sup>66</sup> prima dell'uso. E', inoltre, prescritto il rispetto delle modalità dichiarate nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale (VIA) ovvero, se non necessaria, di quelle contenute nell'eventuale progetto approvato dall'autorità amministrativa competente, ove ciò sia espressamente previsto. Ai fini di detta approvazione risulta pregiudiziale un parere espresso dall'organo di controllo deputato alla protezione dell'ambiente (ARPA)<sup>67</sup>, nel termine perentorio di trenta giorni, decorsi i quali provvede in via sostitutiva la regione su istanza dell'interessato.

La richiesta del parere ARPA non è obbligatoria all'atto della presentazione della documentazione per l'autorizzazione amministrativa del progetto/processo, ma è necessario acquisire l'autorizzazione per l'impiego dei materiali prima dell'inizio dello scavo.

---

dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto, salvo limiti inferiori previsti da disposizioni speciali. Sino all'emanazione del predetto decreto (invero, emanato in data 2 maggio 2006, ma successivamente dichiarato inefficace), continuano ad applicarsi i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'Allegato 1, tabella 1, colonna B, del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471. Il rispetto dei limiti può essere verificato, in alternativa agli accertamenti sul sito di produzione, anche mediante accertamenti sui siti di deposito, in caso di impossibilità di immediato utilizzo. La verifica, da effettuarsi tramite attività di caratterizzazione dei materiali, va ripetuta ogni qual volta si verificano variazioni del processo di produzione che origina tali materiali.

<sup>65</sup> Il comma 5 precisa il significato di "effettivo utilizzo", quale condizione necessaria per escludere le terre e rocce da scavo dal regime di applicazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti. In particolare, viene specificato che l'utilizzo può consistere anche nella destinazione, se progettualmente prevista, dei materiali scavati a differenti cicli di produzione industriale. Esso può anche realizzarsi attraverso il riempimento delle cave coltivate oppure mediante la ricollocazione dei materiali stessi in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata dall'autorità amministrativa competente, qualora ciò sia espressamente previsto, previo parere delle ARPA, ove il relativo progetto non sia sottoposto a VIA, e a condizione, da un lato, che siano rispettati i valori limite di concentrazione degli inquinanti eventualmente presenti nel materiale da ricollocare-utilizzare e, dall'altro, che la ricollocazione sia effettuata secondo modalità progettuali di rimodellazione ambientale del territorio interessato. Dalla lettura di tale previsione emerge chiaramente il grande rilievo e la centralità attribuiti alla progettualità, nei casi in cui essa sia espressamente prevista.

<sup>66</sup> Il d.m. 2 maggio 2006, dichiarato, peraltro, inefficace, ha inteso chiarire il significato della locuzione trasformazione preliminare, da intendersi nel senso di qualsiasi comportamento unicamente finalizzato ad alterare il contenuto medio degli inquinanti di un ammasso di terre e rocce da scavo. Secondo taluni autori, anche tale precisazione dà l'impressione di essere diretta ad ampliare ulteriormente le possibilità di sottrarre tali materiali alla disciplina in esame.

<sup>67</sup> Ai fini del parere rilasciato dall'ARPA, per i progetti non sottoposti a VIA, alla richiesta di riutilizzo deve essere allegata una dichiarazione sostitutiva del soggetto che esegue i lavori ovvero del committente, attestante che nell'esecuzione dei lavori non sono state utilizzate sostanze inquinanti, che il riutilizzo avviene senza trasformazioni preliminari, che il riutilizzo avviene per una delle opere indicate in precedenza, come autorizzata dall'autorità competente, ove ciò sia espressamente previsto, e che nel materiale da scavo la concentrazione di inquinanti non è superiore ai limiti vigenti con riferimento anche al sito di destinazione.

La movimentazione dei materiali può avvenire in un unico progetto/processo di produzione e utilizzo così come su progetti/processi differenti e il processo di produzione e quello di riutilizzo non devono necessariamente essere contemporanei.

Le opere il cui progetto è sottoposto a VIA costituiscono unico ciclo produttivo anche qualora i materiali siano destinati a differenti utilizzi, a condizione che gli stessi siano tutti progettualmente previsti.

In caso di destinazione dei materiali a differenti cicli di produzione industriale, le competenti autorità amministrative, oltre a esercitare le funzioni di vigilanza e controllo sui cicli, provvedono a effettuare controlli periodici per verificare l'effettiva destinazione all'uso autorizzato dei materiali; l'utilizzatore è, invece, tenuto a documentarne provenienza, quantità e specifica destinazione.

Ulteriori obblighi di documentazione sono previsti nell'eventualità in cui non sia possibile l'immediato riutilizzo del materiale di scavo. Il TUA autorizza, infatti, un impiego differito nel tempo, entro un termine prefissato, mediante deposito presso un sito appositamente individuato. In tale ipotesi, nelle formalità documentali l'utilizzatore deve anche indicare sia il sito di deposito e le relative caratteristiche, sia il quantitativo e la tipologia del materiale ivi riposto.

In ogni caso, ai fini della tutela ambientale, il riutilizzo deve avvenire entro sei mesi dall'avvenuto deposito, che può protrarsi solo salvo proroga su istanza motivata dell'interessato.

Qualora il materiale non venga riutilizzato deve essere smaltito come rifiuto.

L'art. 186 esclude in maniera categorica l'assimilabilità ai rifiuti urbani dei rifiuti derivanti dalle lavorazioni di minerali e di materiali da cava.

Ne consegue che la movimentazione al di fuori del regime dei rifiuti è possibile solo se:

- essa avviene all'interno di un progetto sottoposto a VIA o comunque autorizzato dall'autorità competente, previo parere positivo dell'ARPA;
- il materiale scavato viene riutilizzato senza trasformazioni preliminari;
- le concentrazioni di inquinanti eventualmente presenti risultino sempre inferiori ai valori massimi previsti per le aree commerciali e industriali,

riportati in colonna B dell'allegato 1 al d.m. 471/99, e comunque compatibili con il sito di riutilizzo;

- il materiale prodotto sia sempre rintracciabile.

L'esclusione delle terre e rocce da scavo dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti contenuta nel decreto Ronchi aveva ricevuto ampie critiche dalla Commissione europea, la quale aveva, infatti, riscontrato una difformità con la normativa comunitaria, avviando una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

Tuttavia, nemmeno il d.lgs. 152/2006 ha passato indenne il vaglio della Commissione, che a pochi giorni dalla sua entrata in vigore del provvedimento, ha nuovamente evidenziato il suddetto contrasto.

Per queste ragioni, il secondo decreto correttivo del Codice dell'Ambiente è intervenuto sulla disposizione ora in esame, riformulando, mediante norme più restrittive, la regolamentazione delle terre e rocce da scavo e richiedendo, ai fini del loro riutilizzo, la certezza del reimpiego senza preventivo trattamento e con la garanzia di un livello elevato di tutela ambientale.

La certezza dell'integrale utilizzo può ritenersi dimostrata nel caso in cui il progetto dell'intervento principale sottoposto a VIA contenga apposite previsioni in relazione all'utilizzo di terre e rocce da scavo.

Qualora il progetto non sia sottoposto a VIA, le modalità di utilizzo delle terre e rocce da scavo devono formare oggetto di apposito progetto esecutivo comprensivo di attività analitica (volta a verificare il rispetto dei limiti di concentrazione e di compatibilità con il sito) approvato dall'autorità amministrativa competente, previo parere delle ARPA, reso entro trenta giorni decorsi i quali provvede la Regione.

L'utilizzo per reinterri, riempimenti e rilevati può avvenire anche in altro sito rispetto a quello ove si svolge l'attività principale. In tal caso gli spostamenti con i relativi quantitativi devono essere comunicati dal responsabile del progetto mediante raccomandata, entro le quarantotto ore precedenti, all'ARPA che provvede ai controlli di competenza, anche con riferimento ai quantitativi autorizzati. Il trasporto delle terre e rocce da scavo deve essere accompagnato dalla copia fotostatica della comunicazione inoltrata.

La definizione di criteri, procedure e modalità per il campionamento e l'analisi delle terre e rocce da scavo è affidato ad apposito decreto ministeriale, previa consultazione dell'APAT.

### ***7. Classificazione dei rifiuti***

Ai fini dell'attuazione della normativa sui rifiuti, l'art. 184 del Testo unico ambientale classifica questi ultimi:

❖ *secondo l'origine*, distinguendo fra:

- *rifiuti urbani:*

- i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti a usi diversi da quelli di cui al punto precedente, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità;
- i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti su strade e aree pubbliche o su strade e aree private comunque soggette a uso pubblico o su spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli citati.

- *rifiuti speciali:*

- i rifiuti da attività agricole e agro-industriali;
- i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 186;
- i rifiuti da lavorazioni industriali, fatto salvo il coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo (precisazione eliminata dal decreto correttivo);
- i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- i rifiuti da attività commerciali;

- i rifiuti da attività di servizio;
- i rifiuti derivanti dalle attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque, dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
- i rifiuti derivanti da attività sanitarie;
- i macchinari e le apparecchiature deteriorati e obsoleti;
- i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;
- il combustibile derivato da rifiuti;
- i rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani.

❖ *secondo le caratteristiche di pericolosità:*

i rifiuti non domestici indicati espressamente come tali, con apposito asterisco, nell'elenco di cui all'Allegato D del TUA, sulla base degli Allegati G, H e I.

L'istituzione dell'elenco dei rifiuti, conformemente all'art. 1, c. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CE e all'art. 1, par. 4, della direttiva 91/689/CE, di cui alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000, è demandata ad apposito decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive<sup>68</sup>.

Il decreto correttivo ha introdotto il comma 5-bis, in base al quale tipologie di beni esonerati dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti dalla vigente formulazione del TUA vengono inserite tra i rifiuti pericolosi e dunque assoggettate alle relative disposizioni. La previsione espunta dall'art. 185 e inserita, con le debite modifiche, nell'art. 184 dispone che i sistemi d'arma, i mezzi, i materiali e le infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare e alla sicurezza nazionale individuati con decreto del Ministro della difesa, nonché la gestione dei materiali e dei rifiuti e la bonifica dei siti ove vengono immagazzinati i citati materiali, siano disciplinati dalla parte quarta del decreto con procedure speciali da definirsi con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'ambiente e quello della salute entro sei mesi dal 1

---

<sup>68</sup> Tale elenco è stato istituito con d.m. 2 maggio 2006, peraltro dichiarato inefficace.

gennaio 2007. I magazzini, i depositi e i siti di stoccaggio nei quali vengono custoditi i medesimi materiali e rifiuti sono soggetti, a differenza di quanto stabilisce l'attuale versione del Testo unico, alle autorizzazioni e ai nulla osta previsti dal medesimo decreto interministeriale.

### **8. Oneri dei produttori e dei detentori**

Le definizioni di produttore e di detentore sono riportate all'art. 183, c. 1, lettere b) e c). In base ad esse:

- il *produttore* è la persona la cui attività ha prodotto rifiuti cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti;
- il *detentore* è il produttore dei rifiuti o il soggetto che li detiene.

Sull'effettiva ampiezza delle nozioni in esame, si è più volte pronunciata la giurisprudenza di legittimità. In particolare, la Corte di Cassazione ha asserito che l'attività di produzione dei rifiuti non si caratterizza solo in senso materiale, avendo una valenza anche giuridica. Per i giudici supremi deve, infatti, intendersi per produttore non solo il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche quello a cui sia giuridicamente riferibile detta produzione e a carico del quale sia quindi configurabile, in quanto titolare di una posizione di garanzia, l'obbligo di provvedere allo smaltimento nei modi prescritti.<sup>69</sup>

Il legislatore ha evidenziato la propria volontà di ampliare il campo dei soggetti obbligati, prevedendo norme di chiusura volte a rendere difficoltosa l'inosservanza di attività significative sotto il profilo ambientale e a impedire trasferimenti degli adempimenti e delle responsabilità imposti dalla normativa in commento in capo ad altri soggetti.

Su produttori e detentori gravano gli oneri descritti dall'art. 188 del TUA, che sostanzialmente riproduce il contenuto dell'analogo articolo del decreto Ronchi.

Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti a un raccogliitore autorizzato o a un soggetto che effettua le

---

<sup>69</sup> Cfr. Cass. Sez. III n. 4957 del 21 gennaio 2000.



operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti.

Il produttore o il detentore dei rifiuti speciali assolvono i propri obblighi rispettando le seguenti priorità:

- autosmaltimento dei rifiuti;
- conferimento a terzi autorizzati;
- conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione;
- utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate;
- esportazione dei rifiuti con le modalità previste per le spedizioni internazionali.

Il detentore è esente da responsabilità per il corretto recupero o smaltimento in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta ovvero in caso di conferimento, a specifiche condizioni<sup>70</sup>, a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento<sup>71</sup>. È, invece, esclusa la responsabilità del produttore nel caso di conferimento di rifiuti, a specifiche condizioni<sup>72</sup>, a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare (indicate rispettivamente ai punti D13, D14, D15 dell'Allegato B alla parte quarta del d.lgs. 152/2006). A un apposito decreto ministeriale è demandato il compito di determinare le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti.

---

<sup>70</sup> La condizione per escludere la responsabilità del detentore dei rifiuti in caso di conferimento a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento è che lo stesso abbia ricevuto il formulario di identificazione 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.

<sup>71</sup> La Suprema Corte ha affermato che il detentore dei rifiuti può affidare la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti ad altri soggetti privati affinché svolgano per suo conto tale attività, ma in tal caso ha l'obbligo di controllare che gli stessi siano autorizzati alle suddette attività. In difetto di verifica, il detentore risponde a titolo di colpa, per inosservanza della citata regola di cautela imprenditoriale, dei reati configurati dall'illecita gestione (cfr. Cass. Sez. III n. 21588 del 1 aprile 2004).

<sup>72</sup> La condizione prevista per escludere la responsabilità per il produttore è che lo stesso abbia ricevuto, oltre al formulario di trasporto, il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D1 a D12 del citato Allegato B.

### **9. Il deposito temporaneo**

Il deposito temporaneo è una innovazione introdotta dal d.lgs. 22/1997 e costituisce una ipotesi derogatoria rispetto al sistema ordinario di gestione dei rifiuti. Esso si configura, infatti, come un'attività preventiva e distinta rispetto alla gestione, ossia come un'eccezione alle operazioni di gestione dei rifiuti in senso stretto (raccolta, trasporto e smaltimento o recupero). Conseguentemente, non opera nei suoi confronti il sistema giuridico di settore che regola i regimi autorizzatori relativi all'esercizio delle attività successive alla produzione dei rifiuti, qualora effettuato nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 183, c. 1, lett. m), del Testo unico ambientale.

La ratio della norma va rinvenuta nell'intento del legislatore di agevolare le piccole imprese caratterizzate da una modesta produzione di rifiuti, per le quali il ricorso alle procedure di gestione ordinaria comportava rilevanti esborsi economici e un enorme impegno sotto il profilo operativo. Pertanto, in deroga alla gestione formale, il deposito temporaneo concedeva a tali imprese la possibilità di conservare nella propria area aziendale un quantitativo limitato di rifiuti, senza essere costrette ad affrontare costi elevati di trasporto e smaltimento o recupero per entità inferiori a quelle individuate dalla legge.<sup>73</sup>

Analogamente a quanto previsto dalla previgente disciplina ambientale, anche la norma sopra evocata definisce il deposito temporaneo *il raggruppamento dei rifiuti effettuato, a determinate condizioni prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti.*

Il deposito temporaneo si è rivelato, sin dall'emanazione del decreto Ronchi, oggetto di interesse da parte sia della dottrina che della giurisprudenza nazionale e comunitaria. La nozione teorica e la sua pratica applicazione rappresentano non solo un elemento economico e operativo fondamentale per le imprese ma anche fonte di gravi potenziali illegalità.

---

<sup>73</sup> In tal senso, P. FICCO e M. SANTOLOCI, *Il deposito temporaneo e il deposito temporaneo "no problem"*, in «Reteambiente» (<http://www.reteambiente.it>).

L'istituto, infatti, è stato spesso utilizzato per mascherare discariche abusive, anche di rilevanti dimensioni e costituite da rifiuti pericolosi, o comunque stoccaggi non autorizzati o, anche, punti di deposito intermedio sul ciclo illecito di rifiuti, rendendo giuridicamente "invisibile" ciò che non è materialmente occultabile sul territorio.<sup>74</sup>

Anche per questi motivi, il legislatore è intervenuto ritoccando la definizione in oggetto, chiarendo definitivamente l'alternatività della disciplina a livello temporale e quantitativo.

Tali modifiche non sono state, tuttavia, ritenute sufficienti a risolvere le problematiche derivanti dalla prassi del deposito temporaneo e attraverso lo schema di decreto correttivo recentemente approvato il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di dover apportare ulteriori rettifiche, al momento non ancora definitive. Punto di partenza per l'analisi della nuova disciplina del deposito temporaneo dettata dal TUA è l'esame del combinato disposto dell'art. 183, c. 1, lett. m), e degli artt. 208, c. 17, e 210, c. 5, ai sensi del quale il deposito temporaneo non necessita di autorizzazione, ma è soggetto unicamente agli adempimenti amministrativi relativi al registro di carico e scarico e al divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi, allorché avvenga alle seguenti condizioni:

- i rifiuti depositati non devono contenere quantitativi di determinate sostanze al di sopra di un certo limite (policlorodibenzodiossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 parti per milione (ppm), né policlorobifenile e policlorotrifenili in quantità superiore a 25 parti per milione (ppm));

---

<sup>74</sup> Indipendentemente dalle realistiche derive illecite, S. TURRONI e M. SANTALOCI, *Il deposito temporaneo dei rifiuti nella modifica del correttivo del Testo unico: l'evoluzione di un principio cardine nel sistema di disciplina e le positive conseguenze sulle grandi illegalità storiche connesse*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), evidenziano come, sotto il profilo pratico, il sistema venutosi a delineare, benché legittimo, abbia, di fatto, trasformato gli stoccaggi a monte in depositi temporanei (che dovrebbero, invece, costituire una eccezione), sottraendo alla visibilità formale e sostanziale della p.a. ingenti masse di rifiuti anche pericolosi e impedendo, inoltre, alla stessa p.a. di conoscere la dimensione del fenomeno (ossia, quanti e quali depositi di rifiuti esistano a livello provinciale, regionale e nazionale), a causa del regime di mancato obbligo di comunicazione e alla mancata previsione autorizzatoria stabilita dal TUA per i depositi temporanei.

- i rifiuti devono essere raccolti e avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento, nel rispetto dei previsti limiti quantitativi e temporali, *secondo le seguenti modalità alternative, a scelta del produttore*<sup>75</sup>:

nel caso di **rifiuti pericolosi**:  
con cadenza almeno *bimestrale*,  
indipendentemente dalle quantità  
in deposito;

nel caso di **rifiuti non pericolosi**:  
con cadenza almeno *trimestrale*,  
indipendentemente dalle quantità  
in deposito;

oppure (in alternativa)

quando il quantitativo di rifiuti  
pericolosi in deposito raggiunga i  
*10 metri cubi*.

In ogni caso, allorché il  
quantitativo di rifiuti non superi i  
10 metri cubi l'anno, il deposito  
temporaneo non può avere durata  
superiore ad un anno;

oppure (in alternativa)

quando il quantitativo di rifiuti  
non pericolosi in deposito  
raggiunga i *20 metri cubi*.

In ogni caso, allorché il  
quantitativo di rifiuti non superi i  
20 metri cubi l'anno, il deposito  
temporaneo non può avere durata  
superiore ad un anno;

oppure

limitatamente al deposito  
temporaneo effettuato in  
stabilimenti localizzati nelle isole  
minori (cioè quelle diverse da  
Sicilia e Sardegna), entro il  
termine di durata massima di un

oppure

limitatamente al deposito  
temporaneo effettuato in  
stabilimenti localizzati nelle isole  
minori (cioè quelle diverse da  
Sicilia e Sardegna), entro il  
termine di durata massima di un

<sup>75</sup> L'art. 208 ha confermato l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione per il deposito temporaneo che soddisfi i limiti quantitativi e temporali di legge, anche, come vedremo, qualora l'attività di deposito nel luogo di produzione sia affidata dal produttore a un soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti. Tuttavia, diversamente da quanto disposto dalla previgente disciplina, l'Allegato C alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 qualifica come attività di gestione il deposito irregolare dei rifiuti destinati al recupero, ossia il deposito che superi le condizioni quantitative e temporali massime previsti. Ne consegue, pertanto, che il produttore che oltrepassi i limiti suddetti, sia tenuto a dotarsi dell'apposita autorizzazione prevista per i titolari degli impianti di recupero di rifiuti. Perplesità sull'inserimento del deposito temporaneo irregolare tra le attività di gestione sono state denunciate da N. FURIN e E. DE NEGRI, *Rifiuti come cambiano le sanzioni per il deposito temporaneo irregolare?*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 15/2006, pp. 59 ss.; sul tema del deposito irregolare si vedano anche i contributi di A. QUARANTA, *Il deposito temporaneo irregolare è un'operazione di recupero (dell'incertezza giuridica)*, in «Giuristi ambientali» (<http://www.giuristiambientali.it>), e M. SANTOLOCI e V. VATTANI, *Deposito temporaneo dei rifiuti: una inquietante novità nascosta tra le pieghe dell'Allegato "C" del nuovo Testo unico ambientale*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>).

anno, indipendentemente dalle  
quantità.

anno, indipendentemente dalle  
quantità.

In quest'ultimo caso, ovvero qualora il deposito temporaneo risulti ubicato in un'isola minore, il parametro quantitativo non è mai invocabile, ricorrendo esclusivamente quello temporale. Infatti, a prescindere dalle quantità in deposito, il produttore deve fare in modo che i rifiuti siano raccolti e avviati a recupero entro un anno dalla loro produzione.

- il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;
- devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura dei rifiuti pericolosi.

Le novità contenute nel testo vigente riguardano:

- le modalità con le quali può avvenire il deposito temporaneo;
- la maggior ampiezza della definizione;
- l'affidamento del deposito temporaneo a un soggetto gestore.

Il *primo elemento di novità* consiste nell'aver definitivamente chiarito che le due modalità con cui può essere svolto il deposito temporaneo - quantitativa e temporale - sono tra loro alternative, sia con riferimento ai rifiuti pericolosi sia con riguardo a quelli non pericolosi. Questa precisazione esclude, dunque, la sopravvivenza dell'orientamento interpretativo in base al quale dovevano ricorrere, cumulativamente, entrambi i requisiti.

In concreto, ciò significa che si possono verificare fondamentalmente due ipotesi:

- *prima ipotesi*: il produttore dei rifiuti può scegliere, in base alle proprie esigenze aziendali, di conservare all'interno dell'area del luogo di produzione un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o smaltimento entro il termine massimo di due mesi, in caso di rifiuti pericolosi, oppure di tre mesi, in caso di rifiuti non pericolosi.

- *seconda ipotesi*: il produttore dei rifiuti può scegliere, in alternativa, di conservare in deposito temporaneo all'interno dell'area del luogo di produzione un quantitativo massimo di rifiuti corrispondente a 10 metri cubi, in caso di rifiuti pericolosi, oppure a 20 metri cubi, in caso di rifiuti non pericolosi, per un termine di tempo maggiore rispetto ai due/tre mesi, ma comunque mai superiore all'anno, anche in caso di mancato raggiungimento delle quantità sopra indicate.

Il *secondo elemento di novità* si riscontra nella sostituzione del riferimento all'effettuazione del deposito per "tipi omogenei" con quello per "categorie omogenee" di rifiuti. Con la nuova formulazione, è plausibile che il legislatore abbia voluto intendere che i rifiuti, nell'ambito del deposito temporaneo, devono essere raggruppati, se non pericolosi, in base alle categorie di cui all'allegato A alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 e, se pericolosi, in base alle categorie di cui all'allegato G della medesima parte quarta. Tale conclusione è legittimata dal fatto che il riferimento normativo alle categorie è reperibile unicamente nei due allegati sopra identificati.

Il *terzo elemento di novità* consiste nell'introduzione di una nuova figura, quella del soggetto affidatario del deposito temporaneo. Quest'ultimo, pertanto, può essere effettuato, oltre che dal produttore del rifiuto, anche da un soggetto terzo, nei confronti del quale opera l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione disposta dagli artt. 208, c. 17, e 210, c. 5. La mancanza di autorizzazione è prevista sia in capo al produttore sia in capo all'affidatario proprio perché il deposito temporaneo è un'attività fine a se stessa e non un'attività di gestione dei rifiuti.

Questa innovazione consente uno spostamento di responsabilità dal produttore del rifiuto al soggetto gestore in ordine alla gestione del deposito temporaneo. Tuttavia, per evitare una totale deresponsabilizzazione del produttore, l'affidamento deve rispettare determinate prescrizioni:

- l'attività di deposito temporaneo dei rifiuti deve avvenire all'interno del luogo di produzione;
- l'affidamento deve essere effettuato nei confronti di altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti. Ciò implica che l'affidatario deve essere

iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali, non risultando sufficiente il mero possesso di capacità e idoneità tecniche.

- sia il produttore che l'affidatario del deposito temporaneo devono provvedere alle annotazioni delle informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti nel registro di carico e scarico entro ventiquattro ore dalla produzione degli stessi.<sup>76</sup>

Il luogo di produzione dei rifiuti è una condizione imprescindibile ai fini del deposito temporaneo, il quale, anche se affidato a terzi, può avvenire unicamente al suo interno e non può assolutamente, al fine di rendersi esente dal regime autorizzatorio, essere realizzato dal produttore ovvero dal soggetto gestore in un posto diverso da quello in cui i rifiuti sono generati.

Il deposito temporaneo presuppone, infatti, che il rifiuto non esca dall'area delimitata entro la quale viene svolta l'attività produttiva.

Tuttavia, taluni autori hanno rilevato la tendenza ad accreditare la legittimità di depositi temporanei extraziendali, in contrasto con l'orientamento restrittivo sia della Corte europea di Giustizia sia della Corte di Cassazione, le quali ammettono l'ubicazione del deposito temporaneo, di qualunque natura, entità e qualità, solo nello stretto perimetro aziendale.<sup>77</sup>

Ne consegue che non rientra nel cd. principio della limitazione del luogo topografico di produzione dei rifiuti il raggiungimento di altra sede aziendale, periferica o centrale che sia, in quanto non appare condivisibile l'argomentazione per la quale il tragitto tra l'ubicazione fisica dell'impresa e il sito del deposito temporaneo, altrove collocato per ragioni tecniche o organizzative, debba essere

---

<sup>76</sup> L'affidamento a un terzo non esonera il produttore dagli oneri documentali, rappresentati da MUD (si veda oltre), registri (ove ricorrenti) e formulario. Va, inoltre, sottolineato che qualora il produttore dei rifiuti realizzi e conduca il proprio deposito temporaneo autonomamente, egli deve annotare i registri entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto (carico) ed entro dieci giorni lavorativi dal conferimento a terzi autorizzati (scarico). Al contrario, ove affidi l'attività di deposito temporaneo a un terzo autorizzato, entrambi dispongono di ventiquattro ore per la compilazione dei registri. In quest'ultimo caso, il produttore compila il registro di carico entro ventiquattro ore dalla produzione e quello di scarico entro ventiquattro ore dal conferimento; il terzo affidatario, invece, deve effettuare la registrazione in carico entro ventiquattro ore dal ricevimento del rifiuto e, trascorso il periodo prescelto dal produttore relativamente alla durata del deposito (due mesi, tre mesi o un anno), deve effettuare la registrazione in scarico entro ventiquattro ore dall'uscita dal luogo di produzione della singola partita di rifiuti ricevuta dal produttore. Per quanto concerne, invece, il formulario, esso rientra tra le incombenze documentali del solo produttore, che tra le annotazioni deve, comunque, segnalare che i rifiuti sono stati conservati in deposito temporaneo da un terzo affidatario, indicandone le generalità.

<sup>77</sup> Si veda, sul punto, S. TURRONI e M. SANTALOCI, *op. cit.*.

inteso come una specie di spostamento interno del ciclo aziendale e non come trasporto in senso stretto.<sup>78</sup>

Se così non fosse, il deposito temporaneo cesserebbe di essere, infatti, un'eccezione al sistema dello stoccaggio e della scarica.

Pertanto, se un rifiuto viene trasportato ai sensi del d.lgs. 152/2006 da una sede aziendale a un'altra, si realizza un deposito temporaneo nella sede locale, un trasporto successivo con formulario e uno stoccaggio intermedio nella sede di arrivo. Infatti, la fuoriuscita dei rifiuti dal luogo di produzione (azienda o cantiere che sia) costituisce già attività di gestione, risultando assoggettata, in quanto attività di trasporto, ai prescritti regimi autorizzatori.

Inoltre, il deposito temporaneo extra aziendale è lesiva non solo della normativa sul deposito temporaneo ma anche della normativa sul trasporto.<sup>79</sup>

Del resto, i depositi temporanei extra aziendali sono strumenti ampiamente utilizzati dalla criminalità organizzata, in quanto sostanzialmente sottratti a ogni forma di controllo preventivo e repressivo, per facilitare il flusso dei rifiuti illegali sul territorio nazionale. Al contrario, i siti intermedi, se qualificati come stoccaggi, possono contrastare e arginare tale fenomeno, essendo sottoposti a controlli preventivi e sistematici ad opera delle competenti autorità amministrative e di polizia.<sup>80</sup>

In tema di responsabilità, va, altresì, precisato che il conferimento dei rifiuti a un trasportatore<sup>81</sup> o a un terzo (acquirente o intermediario), non comporta di per sé una deresponsabilizzazione del produttore in ordine alla corretta destinazione finale dei rifiuti medesimi. Il produttore non può, infatti, cedere i propri rifiuti senza conoscerne la destinazione e disinteressandosi dell'esito finale. Tale interpretazione è, del resto, avallata dal sistema delineato dal d.lgs. 152/2006 (al pari del pregresso decreto Ronchi), il quale esige che, conclusasi la fase del viaggio del trasporto, la quarta copia del formulario ritorni al produttore, allo

---

<sup>78</sup> A sostegno di tale tesi S. TURRONI e M. SANTALOCI, *op. cit.*, affermano che non può considerarsi "interno" il viaggio su strada soggetto alle regole del codice della strada per raggiungere sedi differenti di una stessa azienda.

<sup>79</sup> Per un approfondimento di tali argomentazioni, si legga S. TURRONI e M. SANTALOCI, *op. cit.*.

<sup>80</sup> In tal senso, S. TURRONI e M. SANTALOCI, *ibidem*.

<sup>81</sup> Delle responsabilità del trasportatore si occupano N. FURIN e E. DE NEGRI, *Dal "152", troppe responsabilità penali per la figura del trasportatore di rifiuti*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 4/2006, pp. 27 ss.. Per quanto attiene, invece, agli adempimenti riconosciuti in capo ai trasportatori, il d.lgs. 152/2006, confermando l'impianto del decreto Ronchi, ha previsto l'obbligo di iscrizione all'Albo, di comunicazione e registrazione nonché, per ogni carico di rifiuti, il formulario d'identificazione.



scopo di accertare l'effettività della destinazione e la corrispondenza del nominativo dell'impianto finale.

Pertanto, sebbene il TUA non contempli espressamente delle sanzioni a carico del produttore che partecipi a una spedizione di rifiuti o terza destinazione illecita, la responsabilità del buon esito finale ricade comunque *in primis* sulla sua figura<sup>82</sup>, in quanto spetta al produttore farsi carico di garantire al sistema giuridico la destinazione finale, legale e corretta del viaggio dei rifiuti.<sup>83</sup> In caso di conferimento dei rifiuti a soggetti diversi dal servizio pubblico, compete, infatti, a quest'ultimo la scelta del vettore che si occupa del trasporto (mediante la verifica della regolarità della sua iscrizione all'Albo e dei sistemi da lui adottati<sup>84</sup>) e del controllo su chi riceve i rifiuti (accertando che sia effettivamente autorizzato).

In conclusione, l'attuale normativa nazionale legittima, come già riferito, due modalità di deposito temporaneo:

- *senza limiti quantitativi*, ma con l'obbligo di avviare le operazioni di smaltimento entro due o tre mesi dalla produzione del rifiuto, a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti non pericolosi;
- *con limiti quantitativi*, corrispondenti a 10 ovvero 20 metri cubi (con riferimento, rispettivamente, ai rifiuti pericolosi e a quelli non pericolosi), che possono essere mantenuti in depositi oltre i termini sopra indicati, ma mai oltre l'anno.

Il testo del decreto correttivo del d.lgs. 152/2006 ha ridisciplinato in modo più rigoroso le condizioni e i limiti che autorizzano lo svolgimento del deposito temporaneo dei rifiuti nei luoghi di produzione, ritenendo la vigente formulazione in contrasto con il diritto e la giurisprudenza comunitari.

La revisione elimina, invece, la prima delle due modalità appena illustrate, confermando solo la seconda ipotesi vigente: la deroga si applica, dunque,

---

<sup>82</sup> Ciò significa che nel reato di smaltimento o recupero abusivo, trasporto o traffico illecito di rifiuti, il primo soggetto responsabile nell'ambito del sistema sanzionatorio è in primo luogo colui che spedisce i rifiuti. Seguono, poi, nella filiera delle illegalità, i corresponsabili che andranno identificati eventualmente nel trasportatore, nell'intermediario se esiste, nello stoccatore, nel titolare del sito finale, ecc.

<sup>83</sup> P. FICCO e M. SANTOLOCI, *op. cit.*, affermano che tale sistema faccia ricadere in capo al produttore l'onere di denuncia alla provincia in caso di mancata ricezione della quarta copia del formulario nei termini di legge, al fine di attivare le indagini del caso.

<sup>84</sup> L'iscrizione all'Albo fa, infatti, presumere, ad avviso di P. FICCO e M. SANTOLOCI, *op. cit.*, che il trasportatore si attenga a regolari procedure di smaltimento, consentendo il controllo della pubblica amministrazione sulla destinazione finale dei rifiuti stessi attraverso i registri di carico e scarico e gli altri adempimenti richiesti dalla legge.

unicamente ai depositi di 10 o 20 metri cubi (a seconda dei casi) e per un termine non superiore a un anno.

L'alleggerimento della pressione formale è stato, pertanto, rinnovato solo per le piccole imprese, nel rispetto dello spirito e delle finalità originarie di strumento di agevolazione che sottendevano l'istituto al momento della sua introduzione nell'ordinamento giuridico.

### **10. Gli scarichi idrici**

Come già accennato, l'art. 185, c. 1, lett. b) sottrae alla normativa sui rifiuti *gli scarichi idrici esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue*. Se ne deduce che i rifiuti liquidi, di cui il TUA non fornisce alcuna definizione, restano, in quanto esclusi dall'esclusione, sottoposti, come in passato, alla disciplina generale sui rifiuti. La nozione di scarico è contenuta nell'art. 183, c. 1, lett. aa), per il quale costituisce "scarico idrico" qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione.

Il nuovo decreto correttivo specifica che si deve trattare di immissione *diretta, tramite condotta*, precisazione già contenuta nel d.lgs. 152/1999 ma non riconfermata dall'attuale formulazione del d.lgs. 152/2006.

La dicitura utilizzata dal vigente Testo unico all'art. 185, c. 1, lett. b) differisce sia da quella proposta dal decreto Ronchi, che si riferiva alle *acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido*, sia da quella prevista dal decreto correttivo, che parla di *acque di scarico diretto, eccettuati i rifiuti allo stato liquido*.<sup>85</sup>

Anche se parte della dottrina propende per una sostanziale identità delle espressioni "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" e "rifiuti allo stato liquido", avvalorata dall'uso equivalente dei termini nella relazione illustrativa alla parte quarta del decreto<sup>86</sup>, il ripristino della precedente formulazione a opera del provvedimento correttivo sembra testimoniare che così non è.

---

<sup>85</sup> Sul tema si segnala il contributo di C. PARODI, *Nozione di scarico e D.Lgs. n. 152/2006: torna il concetto di scarichi indiretti?*, in «Ambiente & sicurezza», n. 12/2003, pp. 60 ss..

<sup>86</sup> In tal senso L. RAMACCI, *op. cit.*, p. 71.

Inoltre, benché taluni autori ritengano che si debba escludere da parte del TUA la reintroduzione della figura dello scarico indiretto, il decreto correttivo ha preferito recuperare la nozione di “scarico diretto”, in modo da precludere la possibilità che i rifiuti liquidi possano venire a confluire nelle acque reflue esenti da smaltimento. Il decreto riafferma, quindi, una netta distinzione tra la nozione di acque di scarico e quella di rifiuti liquidi ed elimina, inoltre, la possibilità di smaltire una parte dei rifiuti urbani tramite gli impianti di depurazione delle acque reflue, in quanto contraria alla direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue urbane.

## **CAPITOLO III**

### **ALTRE DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE**

#### **1. Il divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi**

L'art. 187 vieta la miscelazione di:

- rifiuti pericolosi con rifiuti pericolosi, se appartenenti a diverse categorie tra le quaranta di cui all'Allegato G alla parte quarta del decreto;
- rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi.

È, invece, consentita, oltre alla miscelazione di rifiuti non pericolosi con altri rifiuti non pericolosi, anche la miscelazione di rifiuti pericolosi con altri rifiuti pericolosi, qualora appartenenti alla stessa categoria tra le quaranta di cui al citato Allegato G.

Invero, la disposizione richiamata contiene espressamente una deroga al divieto sopra enunciato, consentendo, previa autorizzazione rilasciata ai sensi degli articoli 208, 209, 210 e 211, la miscelazione di rifiuti pericolosi tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, a condizione che non vi sia pericolo per la salute dell'uomo e che non siano usati procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

La norma prevede, altresì, che la violazione del divieto, oltre che penalmente sanzionabile, obblighi il contravventore a procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati per soddisfare le condizioni di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente perseguita dalla normativa in materia di rifiuti.

Va, tuttavia, segnalato che la precisazione in base alla quale l'obbligo di separazione dei rifiuti illecitamente miscelati possa essere assolto solo qualora tecnicamente ed economicamente possibile, rende difficoltosa, a causa della sua genericità, l'attuazione dell'onere sotto il profilo pratico. Tale indicazione si presta, infatti, a strumentalizzazioni finalizzate all'inosservanza dell'obbligo, dal momento che quest'ultimo può rivelarsi "più gravoso della sanzione penale applicabile in concreto"<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Così L. RAMACCI, *op. cit.*, p. 79.

## **2. Il divieto di abbandono**

Il divieto di abbandono dei rifiuti è sancito, in via generale, dall'art. 192 del TUA. Più precisamente, la norma citata vieta sia l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sia l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

Mancano, in relazione a tali condotte, specifiche definizioni. Esse sono, tuttavia, ricavabili in dottrina e in giurisprudenza.

La Corte di Cassazione ha, infatti, precisato che la distinzione fra abbandono e attività di discarica discende dalla occasionalità e dalla discontinuità che contraddistinguono il primo rispetto alla seconda, pianificata e abituale.<sup>88</sup>

Per la dottrina, inoltre, il deposito consiste nell'attività di accumulo temporaneo diretto all'effettuazione di operazioni di gestione da eseguirsi in periodi successivi, mentre l'immissione rappresenta il rilascio episodico di rifiuti in acque superficiali e sotterranee.<sup>89</sup>

L'abbandono dei rifiuti, che può estrinsecarsi attraverso molteplici modalità (compreso il lancio di immondizia per la strada), obbliga chiunque contravvenga al divieto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi. Obbligati in solido sono anche il proprietario e i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.<sup>90</sup> Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica, quest'ultima è tenuta in solido unitamente ai soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa.

Gli accertamenti del caso devono essere effettuati, in contraddittorio<sup>91</sup> con i soggetti interessati, dai preposti al controllo, mentre le operazioni finalizzate all'adempimento degli obblighi derivanti dalla violazione del divieto sono disposte

---

<sup>88</sup> Cfr. Cass. Sez. III n. 25463 del 15 aprile 2004.

<sup>89</sup> In tal senso BELTRAME, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000.

<sup>90</sup> Tra i soggetti obbligati, la giurisprudenza di legittimità ha individuato, in vigenza della previgente disciplina ambientale, anche i concessionari per l'esecuzione di lavori pubblici su un'area di altrui proprietà (Cass. Sez. III 23 maggio 2001).

<sup>91</sup> La mancata precisazione delle modalità relative al contraddittorio e alle garanzie per i soggetti coinvolti può offrire, secondo L. RAMACCI, *op. cit.*, p. 89, "l'occasione per pretestuose contestazioni finalizzate ad aggirare l'obbligo di rimozione".

con ordinanza dal sindaco<sup>92</sup>, che stabilisce il termine entro cui provvedere. L'inutile decorso del suddetto termine comporta obbligatoriamente l'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e il recupero delle somme anticipate.

### ***3. Il Catasto dei rifiuti***

Il Catasto dei rifiuti, disciplinato dall'art. 189 del TUA, è stato istituito dall'art. 3 del decreto legge 9 settembre 1988, n. 397 ("Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali - Raccolta e riciclaggio delle batterie esauste"), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475.

Tale strumento mira a garantire una corretta gestione dell'informazione ambientale allo scopo di intervenire in maniera tempestiva ed efficace per il contenimento dell'impatto ambientale, fornendo soluzioni adeguate alle complesse e molteplici problematiche connesse alla gestione dei rifiuti.

Una conoscenza approfondita della materia è, infatti, indispensabile per poter ottenere risultati positivi ai fini sia della riduzione dei rifiuti in termini quantitativi e di pericolosità sia della massimizzazione del recupero di materiali ed energia.

Il Catasto intende assicurare un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato, anche in funzione della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti, dei dati raccolti ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70 (Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale), utilizzando la nomenclatura comunitaria CER prevista nel Catalogo europeo dei rifiuti, di cui alla decisione 20 dicembre 1993, 94/3/CE.

Il Catasto rappresenta, dunque, uno strumento informativo finalizzato alla quantificazione dei flussi dei rifiuti per la formulazione degli obiettivi, l'individuazione delle priorità di gestione e per la valutazione dell'efficacia delle politiche adottate rispetto agli obiettivi perseguiti.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Con riguardo al soggetto competente a emanare l'ordinanza, la Corte di Cassazione (Sez. III, n. 26398 del 18 luglio 2005) ha affermato che l'adozione di talune decisioni, fra le quali l'ordinanza di rimozione dei rifiuti, può essere delegata dal responsabile dell'amministrazione comunale ai dirigenti degli uffici dotati di specifiche competenze.

<sup>93</sup> Così B. CAMPANELLA e F. GAVIOLI, *Catasto e MUD, il vantaggio dei dati certi*, in Guida agli Enti locali, n. 18/2006, pp. 103-104.

Sotto il profilo strutturale, il Catasto risulta articolato in una Sezione nazionale, con sede a Roma presso l'APAT e in Sezioni regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano presso le corrispondenti ARPA o, laddove non ancora costituite, presso la regione.

Le norme di organizzazione del Catasto sono emanate e aggiornate con decreto interministeriale (adottato dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive), entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto. Sino alla sua adozione continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 4 agosto 1998, n. 372.

Le Sezioni regionali del Catasto provvedono all'elaborazione dei dati di competenza e ne assicurano la trasmissione alla Sezione nazionale che si cura della diffusione delle informazioni ai soggetti destinatari e al pubblico.

Il d.m. 2 maggio 2006 recante "Riorganizzazione del Catasto dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152", dichiarato inefficace al pari degli altri sedici decreti attuativi emanati in pari data<sup>94</sup>, dispone anche l'istituzione e la gestione da parte dell'APAT di un catasto telematico.

#### ***4. Il Modello unico di dichiarazione ambientale***

Il Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), introdotto dalla citata l. 70/1994, costituisce la comunicazione annuale attraverso cui devono essere denunciati i rifiuti prodotti dalle attività economiche, quelli raccolti dai comuni e quelli smaltiti, recuperati e/o trasportati dalle imprese nel corso dell'anno precedente la dichiarazione.

Il MUD è, pertanto, un documento fondamentale in quanto consente di disporre di informazioni costantemente aggiornate ed è finalizzato alla elaborazione e alla successiva divulgazione di una raccolta statistica dei dati acquisiti, articolata anche su base regionale o per ambiti significativi di territorio, relativa anche ai controlli effettuati.

---

<sup>94</sup> Sulla Gazzetta ufficiale n. 146 del 26 giugno 2006 è stato pubblicato l'avviso relativo all'inefficacia dei diciassette decreti ministeriali e interministeriali attuativi del d.lgs. 152/2006, per cause procedurali. La mancanza del preventivo e necessario controllo della Corte dei conti ha, infatti, reso tali decreti non produttivi di effetti giuridici. Sul tema si veda, tra gli altri, M. SANTOLOCI e V. VATTANI, *Testo Unico ambientale: i decreti ministeriali ed interministeriali "non possono considerarsi giuridicamente produttivi di effetti. Sospeso di fatto il sistema attuativo del D.l.gs n. 152/06..."*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>).

Esso sostituisce ogni altra dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione obbligatorie previste dalle disposizioni della legge istitutiva e dalle relative norme di attuazione.

Il MUD è presentato annualmente alla Camera di commercio competente per territorio, per la comunicazione delle quantità e delle caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle attività tenute all'adempimento. La denuncia deve essere presentata, mediante spedizione o consegna diretta, entro il 30 aprile di ciascun anno. Ogni modello di dichiarazione è riferito a una singola unità locale; in caso di imprese con più insediamenti produttivi deve essere presentato un numero corrispondente di modelli.

La Camera di commercio provvede alla successiva trasmissione del MUD alle diverse amministrazioni, per le parti di rispettiva competenza, e all'Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere). In particolare, le Sezioni regionali e provinciali e delle province autonome del Catasto, ricevuti i dati, provvedono alla loro elaborazione e alla successiva trasmissione delle informazioni alla Sezione nazionale entro trenta giorni dal ricevimento. L'APAT elabora i dati, evidenziando le tipologie e le quantità dei rifiuti prodotti, raccolti, trasportati, recuperati e smaltiti, nonché gli impianti di smaltimento e di recupero in esercizio e ne assicura la pubblicità.

Sono tenuti all'obbligo di comunicazione:

- chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione;
- i soggetti che svolgono attività di recupero e smaltimento di rifiuti;
- le imprese e gli enti che producono rifiuti pericolosi;
- il gestore del servizio pubblico di raccolta competente per territorio per i rifiuti pericolosi (lo schema di decreto correttivo ha eliminato l'aggettivo pericoloso, riestendendolo anche ai rifiuti non pericolosi) conferiti da produttori in base ad apposita convenzione. In tal caso, la comunicazione è effettuata limitatamente alla quantità conferita; ciò significa che restano a carico del produttore gli altri oneri di documentazione e comunicazione;



- i consorzi che recuperano particolari tipologie di rifiuto (oli minerali, oli vegetali, accumulatori al piombo);
- il Consorzio nazionale degli imballaggi (CONAI), il quale comunica annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale. Infatti, l'obbligo della compilazione della sezione imballaggi non è più a carico delle imprese, ma del CONAI e delle imprese che implementano un proprio sistema di raccolta o di valorizzazione dei rifiuti di imballaggio o di riutilizzo;
- le imprese agricole con un volume d'affari superiore a ottomila euro;
- i soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, tenuti a comunicare annualmente (al posto di comuni, o loro consorzi o comunità montane ovvero aziende speciali con finalità di smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati), le seguenti informazioni relative all'anno precedente:
  - la quantità dei rifiuti urbani e speciali (a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati) raccolti nel proprio territorio;
  - i soggetti che hanno provveduto alla gestione dei rifiuti, specificando le operazioni svolte, le tipologie e la quantità dei rifiuti gestiti da ciascuno;
  - i costi di gestione, gli ammortamenti tecnici e finanziari degli investimenti per la gestione del servizio, nonché i proventi percepiti derivanti da tariffa;
  - i dati relativi ai risultati della raccolta differenziata, comprese le quantità raccolte, suddivise per tipologie.
- le imprese e gli enti che producono rifiuti dalle navi;
- i soggetti che svolgono attività di raccolta, trasporto, trattamento di veicoli fuori uso e relativi componenti (autodemolitori, rottamatori, frantumatori);

- (se approvate le modifiche apportate dallo schema di decreto correttivo<sup>95</sup>), le imprese e gli enti che producono i seguenti rifiuti non pericolosi:
  - i rifiuti da lavorazioni industriali e artigianali;
  - i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;

Sono, invece, esentati dall'obbligo di presentazione del MUD:

- gli imprenditori agricoli con un volume di affari annuo non superiore a ottomila euro;
- i produttori di rifiuti pericolosi (ma il decreto correttivo ha abolito questa distinzione, includendo anche quelli non pericolosi) che conferiscono i propri rifiuti al servizio pubblico di raccolta, che provvede in loro vece;
- i produttori di rifiuti non pericolosi, compresi, in vigore del TUA nella sua formulazione attuale, le imprese e gli enti che producono rifiuti speciali non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali e artigianali, i produttori di fanghi derivanti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque, nonché dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
- le autorità portuali, ove istituite, o le autorità marittime, relativamente ai rifiuti non pericolosi prodotti dalle navi e da queste consegnate nei porti.

## **5. Il registro di carico e scarico**

Al fine di consentire un'adeguata verifica dei flussi dei rifiuti da parte delle autorità competenti, l'art. 190 del nuovo TUA impone ai produttori di rifiuti, oltre che a smaltitori e recuperatori, l'obbligo di annotare una serie di dati su appositi registri di carico e scarico.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> L'intervento correttivo rinnoverebbe, ad avviso di P. PIPERE, *Ipotesi di riforma del D.Lgs. n. 152/2006: tutti i possibili cambiamenti per i rifiuti*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 21/2006, p. 59 ss., "l'originario rapporto tra registri di carico e scarico e MUD, nel senso che il primo adempimento tornerebbe a essere strumentale al secondo e non un onere aggiuntivo avulso dalla logica del sistema; inoltre verrebbe migliorata la qualità della rilevazione statistica dei dati, anche se a prezzo di una maggiore complessità nella redazione di ogni dichiarazione ambientale".

<sup>96</sup> Tale disposizione si caratterizza per una maggiore severità rispetto alle norme comunitarie in materia, che non estendono ai produttori gli obblighi informativi e documentali relativi alle operazioni di gestione dei rifiuti.

Tali registri, che rappresentano il principale strumento utilizzato dagli organi di controllo per monitorare i flussi di rifiuti all'interno delle imprese che li producono e li gestiscono, sono documenti sui quali devono essere riportate le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare, nel caso dei soggetti tenuti alla presentazione del MUD<sup>97</sup>, ai fini della comunicazione annuale al Catasto.

Il registro deve, inoltre, contenere tutte le informazioni relative alla movimentazione dei rifiuti e, più precisamente, l'origine, la quantità, le caratteristiche e la destinazione specifica dei rifiuti; la data del carico e dello scarico, il mezzo di trasporto utilizzato e il metodo di trattamento impiegato.

La disciplina relativa ai registri di carico e scarico dei rifiuti è definita con decreto ministeriale da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto restando nel frattempo regolata dalle disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1 aprile 1998, n. 148, come modificato dal comma 9, e di cui alla circolare del Ministro dell'ambiente del 4 agosto 1998.

Sono obbligati alla tenuta dei registri di carico e scarico:

- i soggetti tenuti alla presentazione del MUD ai sensi dell'art. 189, c. 3, del TUA;
- i produttori delle seguenti tipologie di rifiuti non pericolosi:
  - i rifiuti da lavorazioni industriali e artigianali;
  - i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;

Sono, invece, esonerati dall'obbligo in esame le organizzazioni per la gestione associata dei rifiuti di imballaggio, i consorzi in materia di imballaggi, il Consorzio nazionale imballaggi, le strutture operative associate costituite dai produttori e importatori in materia di pneumatici fuori uso, i consorzi nazionali di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti, i consorzi nazionali per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene, i consorzi nazionali per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei

---

<sup>97</sup> La normativa previgente imponeva l'istituzione e la compilazione dei registri solo ai soggetti obbligati a presentare il MUD. Il TUA, invece, estende tale adempimento, prevedendo una minore frequenza di annotazione, anche nei confronti di chi non è più tenuto alla compilazione della dichiarazione ambientale.

rifiuti piombosi, nonché i consorzi nazionali per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati, a condizione che dispongano di evidenze documentali o contabili con analoghe funzioni e fermi restando gli adempimenti documentali e contabili previsti a carico dei predetti soggetti dalle vigenti normative.

### **5.1 Termini per le annotazioni**

Le annotazioni sul registro devono essere effettuate:

- ✓ per i *produttori*, entro *dieci giorni* lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- ✓ per i *soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto*, entro *dieci giorni* lavorativi dalla effettuazione del trasporto;
- ✓ per i *commercianti*, *gli intermediari* e i *consorzi*, entro *dieci giorni* lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa;
- ✓ per i *soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento*, entro *due giorni* lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti.

### **5.2 Luoghi e tempi di conservazione dei registri**

I registri sono tenuti presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, presso la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto, nonché presso la sede dei commercianti e degli intermediari.

Per produzioni annue di rifiuti non eccedenti le 10 tonnellate di rifiuti non pericolosi ovvero le 2 tonnellate di rifiuti pericolosi, l'obbligo della tenuta dei registri può essere assolto anche tramite le organizzazioni di categoria interessate o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.

I registri integrati con i formulari relativi al trasporto dei rifiuti sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione, ad eccezione dei registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato e consegnati al termine dell'attività all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione.

Le informazioni contenute nel registro sono rese disponibili in qualunque momento all'autorità di controllo che ne faccia richiesta.

### ***5.3 Adempimenti relativi ai registri***

I registri devono essere numerati, vidimati e gestiti con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA.

Gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora sia utilizzata carta formato A4, regolarmente numerata.

La disciplina di carattere nazionale in materia di registri dei rifiuti è definita con decreto ministeriale da emanarsi nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto. La disciplina transitoria prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al d.m. 1 aprile 1998 n. 148 e della circolare del Ministro dell'ambiente del 4 agosto 1998.<sup>98</sup>

## ***6. Le ordinanze contingibili e urgenti e i poteri sostitutivi***

Il potere di ordinanza, ora disciplinato dall'art. 191 del TUA, era già stato previsto dal d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 recante "Attuazione delle direttive (CEE) numero 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e numero 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi"<sup>99</sup> e dal decreto Ronchi. Nel settore dei rifiuti, le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono strumenti eccezionali di intervento a disposizione degli enti locali allo scopo di prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini in presenza di situazioni impreviste e di necessità di tutelare la salute pubblica e l'ambiente, non fronteggiabili mediante le normali forme di gestione dei rifiuti.<sup>100</sup>

Malgrado tale norma sia stata in passato utilizzata allo scopo di aggirare le disposizioni in materia di gestione dei rifiuti, essa è stata riproposta dal decreto Ronchi con modificazioni non sufficienti a evitare "la possibilità di reiterazione di

---

<sup>98</sup> In data 2 maggio 2006 è stato approvato il d.m. recante "Approvazione dei modelli di registro di carico e scarico dei rifiuti, ai sensi dell'art. 195, commi 2, lettera n), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152", anch'esso dichiarato, alla stregua degli altri, inefficace.

<sup>99</sup> Il citato decreto è stato abrogato dall'art. 56 del d.lgs. 22/1997 e dall'art. 264 del d.lgs. 152/2006.

<sup>100</sup> Tali ordinanze traggono, dunque, la loro legittimità dalla finalità attribuita loro dalla legge, consistente nella salvaguardia dell'interesse pubblico.

provvedimenti d'urgenza tali da rendere stabile il ricorso a modalità di gestione dei rifiuti che avrebbero dovuto, invece, essere caratterizzate dalla temporaneità<sup>101</sup>. Nemmeno le correzioni apportate dal Testo unico ambientale sembrano influire significativamente sull'applicazione pratica del potere in esame.

In concreto, nel caso in cui si verificano situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa provvedere altrimenti, la norma citata riconosce in capo al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della provincia ovvero al Sindaco, la facoltà di emanare, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili e urgenti volte a consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

A tal proposito va osservato che le ordinanze devono indicare le norme a cui si intende derogare e devono essere adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

Allo scopo di evitare forme di abuso nel ricorso al potere di ordinanza, l'art. 191 prevede un divieto di reiterazione di tale provvedimento per più di due volte, fatta salva, per la verità, la possibilità per il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente di adottare, qualora ricorrano comprovate necessità e dettando prescrizioni specifiche, ordinanze contingibili e urgenti per periodi superiori al termine di massimo sei mesi previsto in via generale ai fini della loro efficacia.

A fronte dei tentativi di incrementare il ricorso ai provvedimenti d'urgenza, la giurisprudenza di legittimità ha circoscritto ipotesi e condizioni per l'esercizio del potere di cui trattasi.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Così L. Ramacci, *op. cit.*, p. 85.

<sup>102</sup> In particolare, requisiti e presupposti dell'ordinanza sono stati definiti, attraverso più pronunce, dalla Cassazione. Con riguardo ai primi, la Suprema Corte ha asserito che il provvedimento d'urgenza deve avere efficacia limitata nel tempo, deve essere emanata quando è inevitabile il ricorso a forme di smaltimento straordinario dei rifiuti, deve avere forma scritta ed essere adeguatamente motivata. In ordine ai secondi, la Corte ha, invece, affermato che deve sussistere l'esigenza di tutela della salute pubblica o dell'ambiente, eccezionale e urgente, non altrimenti fronteggiabile, che la necessità e l'urgenza non sono configurabili quando si possa ovviare a determinate situazioni con altri rimedi, anche se finanziariamente costosi, nonché l'impossibilità di

Per essere legittime, dette ordinanze devono sia rivelarsi idonee alla situazione di rischio sia essere comunicate entro tre giorni dall'emanazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri dell'ambiente, della salute e delle attività produttive, al Presidente della regione e all'Autorità d'ambito. Le ordinanze che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi devono essere, altresì, comunicate dal Ministro dell'ambiente alla Commissione dell'Unione europea.

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

### ***7. Il trasporto dei rifiuti***

L'operazione di trasporto costituisce una delle fasi più delicate tra quelle in cui si articola la gestione dei rifiuti, poiché si presta, proprio in considerazione del carattere non statico dei rifiuti, a essere sfruttata per la realizzazione di attività illecite.

Il trasporto dei rifiuti viene disciplinato dall'art. 193 del TUA e presenta, rispetto alla disciplina previgente, diverse novità dovute sia all'esigenza di adeguamento rispetto alle pronunce della giurisprudenza comunitaria in materia sia alla necessità di disciplinare specifiche tipologie di trasporto, come la microraccolta e le soste tecniche.<sup>103</sup>

L'attività di trasporto effettuato da enti o imprese deve essere accompagnata da un formulario di identificazione dal quale devono risultare, tra l'altro, alcuni dati essenziali, quali nome e indirizzo del produttore, del detentore e del destinatario, origine, tipologia e quantità del rifiuto, impianto di destinazione, nonché data e percorso dell'istradamento.

---

avvalersi dei poteri d'urgenza esclusivamente per ragioni finanziarie. La Corte ha, altresì, ribadito l'impossibilità di ricorrere all'ordinanza contingibile e urgente per realizzare o gestire una discarica.

<sup>103</sup> Tali novità recepiscono, in realtà, come riferito da L. RAMACCI, *ibidem*, p. 91, un testo già predisposto a livello preparatorio dall'Albo nazionale dei rifiuti e mai adottato a livello ministeriale.

La norma citata individua anche altri requisiti che devono caratterizzare il formulario: la redazione in quattro esemplari<sup>104</sup>; la compilazione, la datazione e la sottoscrizione da parte del produttore o del detentore dei rifiuti; la controfirma del trasportatore; la conservazione delle copie del formulario per cinque anni; l'imballaggio e l'etichettatura in conformità alle norme vigenti in materia di rifiuti pericolosi durante la raccolta e il trasporto.

L'art. 193 prevede anche delle esenzioni; le disposizioni in materia di trasporto non si applicano, infatti:

- al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal gestore del servizio pubblico;
- ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri<sup>105</sup>;
- alle fattispecie disciplinate dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativo ai fanghi in agricoltura, compatibilmente con la disciplina di cui al regolamento (CEE) n. 259/1993 del 1° febbraio 1993 (tale previsione è stata soppressa dallo schema di decreto correttivo);
- alla movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private, in quanto non considerata trasporto.

Il formulario di identificazione, che sostituisce a tutti gli effetti il modello F di cui al decreto ministeriale 16 maggio 1996, n. 392, può essere validamente sostituito in altre due situazioni: per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere (dai documenti previsti dalla normativa comunitaria, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale) e per gli operatori soggetti all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico (dal documento commerciale, di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 1774/2002, relativo al trasporto di sottoprodotti di origine animale).

Ad apposito decreto del Ministro dell'ambiente è affidato il compito di definire il modello, i contenuti, le modalità di numerazione, vidimazione e gestione dei

---

<sup>104</sup> Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore o il detentore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al detentore.

<sup>105</sup> La disciplina di carattere nazionale relativa a tale tipologia di trasporto è definita con decreto del Ministro dell'ambiente da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del decreto. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1 aprile 1998, n. 145.



formulari di identificazione, nonché la disciplina delle responsabilità proprie del produttore o detentore, del trasportatore e del destinatario, tenendo conto delle specifiche modalità delle singole tipologie di trasporto, con particolare riferimento ai trasporti intermodali, ai trasporti per ferrovia e alla microraccolta.<sup>106</sup>

Va, infine, sottolineato che una corretta classificazione risulta fondamentale ai fini dell'adozione del regime normativo più corretto per il trasporto dei rifiuti su strada.<sup>107</sup>

### **7.1 Microraccolta**

L'art. 193, comma 11, si occupa della microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori, svolta con lo stesso automezzo.

Tale modalità di raccolta consente un percorso frazionato non previsto dal decreto Ronchi, ma di fatto già attuato da tempo nella prassi e ora formalmente riconosciuto dal nuovo Testo unico ambientale.

La norma citata dispone che la microraccolta:

- debba essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile;
- nei formulari di identificazione dei rifiuti debbano essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste;
- in caso di variazione del percorso, nello spazio relativo alle annotazioni debba essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato.

Le prescrizioni sopra riportate recepiscono talune indicazioni fornite dalla giurisprudenza, che già in passato aveva stabilito l'obbligo di un formulario per

---

<sup>106</sup> Sino all'emanazione del decreto ministeriale continuano ad applicarsi le seguenti disposizioni:

- relativamente alla definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione, si applica il decreto del Ministro dell'ambiente 1 aprile 1998, n. 145;
- relativamente alla numerazione e vidimazione, i formulari di identificazione devono essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e devono essere annotati sul registro IVA acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.

<sup>107</sup> M. OTTAVIANI, *Trasporto di rifiuti in modalità ADR: quando è veramente necessario?*, in *Ambiente & sicurezza*, pp. 31 ss., spiega che il trasporto dei rifiuti e delle merci pericolose è regolato da due distinti regimi normativi, ma che, nel caso in cui i rifiuti siano anche merci pericolose, ai fini del trasporto si applicano entrambi i regimi combinati tra loro. Poiché, però, non tutti i rifiuti pericolosi sono anche merci pericolose relativamente al trasporto su strada, si rende indispensabile una corretta classificazione per decidere se far rientrare o meno un'attività di rifiuti pericolosi nell'ambito del cd. regolamento ADR, relativo agli spostamenti su strada di merci pericolose.

ogni impresa conferente nonché l'onere di riferire tutti i dati attualmente richiesti dalla normativa.<sup>108</sup>

La norma in esame, dunque, autorizza un tipo di percorso che ammette un unico trasportatore, più percorsi frazionati di microraccolta e più formulari (tanti quanti i soggetti conferenti), ciascuno collegato a uno specifico carico di rifiuti e fra loro da opportuni accorgimenti documentali.

## **7.2 Soste tecniche**

La disposizione citata stabilisce, al comma 12, che durante il trasporto dei rifiuti caricati per la spedizione all'interno dei porti e degli scali ferroviari, delle stazioni di partenza, di smistamento e di arrivo, gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo non rientrano nelle attività di stoccaggio, purché esse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione.<sup>109</sup>

La deroga introdotta risulta consentita solo all'interno dei confini di specifiche aree logistiche, per le fasi di trasbordo e, comunque, nel rispetto di parametri temporali prefissati.<sup>110</sup>

## **8. Spedizioni transfrontaliere**

Le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, disciplinate in via generale dal regolamento (CEE) 1 febbraio 1993, n. 259 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, sono regolate dall'art. 194 del TUA.

---

<sup>108</sup> Così riporta L. RAMACCI, *op. cit.*, pp. 93-94, che precisa come la giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. III, n. 1040 del 3 marzo 2000) abbia ulteriormente previsto l'obbligo della specificazione del percorso d'istadamento nonché, in difetto dello spazio per indicare tutti i percorsi, l'utilizzazione di tanti formulari quanti sono i percorsi dal produttore-detentore al destinatario, sulla base della constatazione che nessuna norma autorizzava a distinguere, in relazione al controllo, una microraccolta da una raccolta ordinaria.

<sup>109</sup> Ad avviso di M. SANTOLOCI, *Trasporto di rifiuti: sosta durante il viaggio, scarico/ricarico e stoccaggi intermedi illegali – Le nuove regole dettate dal T:U: ambientale*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), l'introduzione di questa norma volta espressamente a disciplinare tale fase del ciclo del trasporto conferma, indirettamente, che il problema delle soste prolungate esiste e che esse nascondono forme di stoccaggio.

<sup>110</sup> Benché non sia mai espressamente citata la sede del trasportatore, ad avviso di M. SANTOLOCI, *Trasporto di rifiuti... op. cit.*, l'espressione "gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto" può essere intesa come comprensiva anche di tale ipotesi.

Un apposito decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, disciplina, nel rispetto del suddetto regolamento comunitario:

- i criteri per il calcolo degli importi minimi delle garanzie finanziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti a copertura delle spese di trasporto e smaltimento o recupero, ridotte del 50% per le imprese registrate EMAS e del 40% nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14001;
- le spese amministrative poste a carico dei notificatori;
- le specifiche modalità per il trasporto dei rifiuti negli Stati della Città del Vaticano e della Repubblica di San Marino, facendo riferimento a specifici accordi;
- le modalità di verifica dell'applicazione del principio di prossimità per i rifiuti destinati a smaltimento.

La disposizione in esame chiarisce che ai sensi e per gli effetti del citato regolamento comunitario le autorità competenti di spedizione<sup>111</sup> e di destinazione<sup>112</sup> sono le regioni e le province autonome, mentre individua nel Ministero dell'ambiente l'autorità di transito<sup>113</sup> e il corrispondente<sup>114</sup>.

Sino all'emanazione del predetto decreto interministeriale continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto interministeriale 3 settembre 1998, n. 370.

---

<sup>111</sup> Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CEE) 1 febbraio 1993, n. 259, per autorità competente di spedizione si intende l'autorità competente per la zona di partenza della spedizione, designata dagli Stati membri o da paesi terzi.

<sup>112</sup> Ai sensi dell'art. 2 del citato regolamento comunitario, per autorità competente di destinazione si intende l'autorità competente per il territorio in cui la spedizione si conclude o in cui si effettua il carico a bordo dei rifiuti prima dello smaltimento in mare, designata dagli Stati membri o da paesi terzi, fatte salve le convenzioni esistenti sullo smaltimento in mare.

<sup>113</sup> Ai sensi dell'art. 2 del citato regolamento comunitario, l'autorità competente di transito è la singola autorità, designata dagli Stati membri, competente per lo Stato attraverso il quale transita la spedizione.

<sup>114</sup> Ai sensi dell'art. 2 del citato regolamento comunitario, il corrispondente è l'organo centrale, designato da ciascun Stato membro e dalla Commissione, incaricato di informare e consigliare le persone o le imprese che ad esso si rivolgono.

## **CAPITOLO IV**

### ***I TITOLI ABILITATIVI***

Il d.lgs. 152/2006 disciplina agli articoli da 208 a 213 le procedure relative sia al rilascio delle autorizzazioni sia alle iscrizioni.

#### ***1. Autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti***

Una delle novità principali contenute nel TUA in tema di procedure autorizzatorie riguarda la disciplina congiunta dell'autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti e all'esercizio delle operazioni di smaltimento o recupero.

Più precisamente, l'art. 208 illustra la procedura per il rilascio di un'autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti, anche pericolosi. Lo schema di decreto correttivo non apporta alcuna modifica a tale previsione.

##### ***1.1 Il procedimento***

Per quanto attiene alla *fase dell'iniziativa*, il soggetto interessato alla costruzione e alla gestione dell'impianto presenta apposita istanza alla regione competente per territorio, corredata della prescritta documentazione<sup>115</sup>.

La *fase dell'istruttoria* si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, salvo richieste istruttorie del responsabile del procedimento<sup>116</sup>, con il rilascio dell'autorizzazione unica ovvero con il diniego motivato della stessa. Se l'autorità competente non provvede a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica entro tale termine, è previsto il ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle

---

<sup>115</sup> Alla domanda vanno allegati il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Nel caso in cui l'impianto debba essere sottoposto alla VIA, all'istanza deve essere allegata anche la comunicazione del progetto all'autorità competente.

<sup>116</sup> Il termine dei centocinquanta giorni può essere interrotto, per una sola volta, da eventuali richieste istruttorie fatte dal responsabile del procedimento al soggetto interessato e ricominciano a decorrere dal ricevimento degli elementi da questi forniti. Tale termine può subire una sospensione anche qualora si renda necessaria l'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale.

regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, la regione, individuato il responsabile del procedimento, convoca una Conferenza di servizi cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti, i rappresentanti delle Autorità d’ambito, i rappresentanti degli enti locali interessati e il richiedente l’autorizzazione o un suo rappresentante.

Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi, valutati i progetti e acquisiti e valutati tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali, compresa, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale, trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione<sup>117</sup>, a cui è demandata la *fase decisoria*.

La regione dispone di trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza di servizi per assumere la decisione finale; in caso di *valutazione positiva*, la regione approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell’impianto.

### ***1.2 Campo di applicazione***

Le disposizioni relative alle procedure di rilascio dell’autorizzazione unica si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della parte quarta del decreto, eccetto quelli per i quali sia completata la procedura di valutazione di impatto ambientale, nonché per la realizzazione di varianti sostanziali in corso d’opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non risultino più conformi all’autorizzazione rilasciata.

### ***1.3 Esclusioni***

Tali disposizioni non si applicano, invece:

- ai procedimenti per i quali sia stata completata la procedura di VIA;
- al deposito temporaneo qualora la relativa attività nel luogo di produzione sia affidata dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti.

---

<sup>117</sup> In caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della Conferenza.

#### ***1.4 Contenuto ed effetti dell'autorizzazione***

L'autorizzazione individua le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi direttivi dell'attività di gestione dei rifiuti di cui all'art.

178. L'atto contiene almeno i seguenti elementi:

- i tipi e i quantitativi di rifiuti da smaltire o da recuperare;
- i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti ed alla conformità dell'impianto al progetto approvato;
- le precauzioni da prendere in materia di sicurezza ed igiene ambientale;
- la localizzazione dell'impianto da autorizzare;
- il metodo di trattamento e di recupero;
- le prescrizioni per le operazioni di messa in sicurezza, chiusura dell'impianto e ripristino del sito;
- le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto;<sup>118</sup>
- la data di scadenza dell'autorizzazione;
- i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico.

L'approvazione del progetto e la successiva autorizzazione sostituiscono a ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni degli organi regionali, provinciali e comunali. Costituisce, inoltre, e ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori.

#### ***1.5 Durata e rinnovo dell'autorizzazione***

L'autorizzazione è concessa per un periodo di dieci anni (prima aveva una validità di cinque anni)<sup>119</sup> ed è rinnovabile.

Ai fini del rinnovo, l'interessato deve presentare, almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, apposita domanda alla regione, che è tenuta a decidere prima della scadenza della stessa. In ogni caso, l'attività può

---

<sup>118</sup> La garanzia finanziaria prestata per l'attività di gestione dei rifiuti costituisce, laddove prescritta, un elemento imprescindibile del provvedimento autorizzatorio, la cui assenza ne inficia la stessa efficacia giuridica.

<sup>119</sup> Genera qualche perplessità il raddoppio della durata della validità delle autorizzazioni rilasciate ai sensi del TUA in ragione della rapidità che contraddistingue l'evoluzione tecnologica.

essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate.

In ordine al rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto, l'art. 209 riserva una procedura agevolata alle imprese in possesso di certificazione ambientale. Le imprese EMAS o ISO possono, infatti, sostituire tali autorizzazioni con autocertificazione resa alle autorità competenti accompagnata dalla prescritta documentazione.<sup>120</sup>

L'autocertificazione e i relativi documenti mantengono l'efficacia sostitutiva fino a un periodo massimo di centottanta giorni successivi alla data di comunicazione all'interessato della decadenza, a qualsiasi titolo avvenuta, della registrazione.

### ***1.6 Sospensione e revoca dell'autorizzazione***

L'autorizzazione è sospesa, previa diffida, per un periodo massimo di dodici mesi, qualora:

- a seguito di controlli successivi all'avviamento degli impianti, questi non risultino conformi all'autorizzazione;
- non siano soddisfatte le condizioni e le prescrizioni contenute nella stessa.

Decorso tale termine senza che il titolare abbia adempiuto a quanto disposto nell'atto di diffida, l'autorizzazione è revocata.

### ***1.7 Comunicazione***

Il rilascio del titolo abilitativo (compresi quelli rilasciati ai sensi degli altri articoli) è comunicato dall'amministrazione che lo rilascia all'Albo nazionale gestori ambientali, che ne cura l'inserimento in un elenco nazionale accessibile al pubblico. All'Albo occorre anche comunicare qualunque evento incidente sull'autorizzazione.

---

<sup>120</sup> Trattasi della copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi dei regolamenti e di determinati standard parametrici e della denuncia di prosecuzione delle attività, attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e degli impianti alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata una certificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste.

## ***2. Autorizzazioni in casi particolari***

L'art. 210 del Codice dell'Ambiente disciplina il rilascio delle autorizzazioni in casi particolari. Più precisamente, la disposizione appena richiamata si rivolge ai soggetti che:

- non abbiano ancora ottenuto l'autorizzazione alla gestione dell'impianto alla data di entrata in vigore della parte quarta del Codice;
- intendano richiedere una modifica ovvero il rinnovo dell'autorizzazione alla gestione di cui sono in possesso;
- intendano avviare una attività di recupero o di smaltimento di rifiuti in un impianto già esistente, precedentemente utilizzato o adibito ad altre attività.<sup>121</sup>

Costoro presentano domanda alla regione competente per territorio, che si pronuncia entro novanta giorni dall'istanza. Nel caso in cui il procedimento non sia concluso entro il termine previsto, si applica il potere sostitutivo di cui all'art. 5 del d.lgs. 112/1998.

Con riferimento a tali autorizzazioni, le garanzie finanziarie sono ridotte del 50% per le imprese registrate EMAS e del 40% per quelle in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma UNI EN ISO 14001.

Anche in queste ipotesi particolari, vale quanto già detto sia in tema di potere sostitutivo, sia in merito al contenuto dell'autorizzazione e alla sua comunicazione sia in relazione alla fase del controllo.

### ***2.1 Esclusioni***

Tale procedura non si applica:

- al deposito temporaneo, soggetto unicamente agli adempimenti relativi al registro di carico e scarico;
- al divieto di miscelazione;
- in caso di affidamento del deposito temporaneo dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti (in quanto rientra nella disciplina dell'art. 188, c. 3).

---

<sup>121</sup> Nel caso in cui la nuova attività di recupero o di smaltimento sia sottoposta a VIA, si applicano le disposizioni previste dalla parte seconda del Testo unico ambientale per le modifiche sostanziali.



### ***3. Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione***

L'art. 211 del Testo unico ambientale disciplina le procedure inerenti il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti di ricerca e di sperimentazione, stabilendo termini ridotti alla metà rispetto a quelli previsti dagli artt. 208 (centocinquanta giorni per il rilascio di autorizzazione unica) e 210 (novanta giorni per il rinnovo), ma solo in presenza delle seguenti condizioni:

- le attività di gestione degli impianti non devono comportare utile economico;
- gli impianti devono avere una potenzialità non superiore a cinque tonnellate al giorno, salvo deroghe giustificate dall'esigenza di effettuare prove di impianti caratterizzati da innovazioni, limitate però alla durata di tali prove.

#### ***3.1 Durata e proroga dell'autorizzazione***

Con riguardo alle autorizzazioni in esame, il Codice introduce due novità. La prima<sup>122</sup> riguarda la durata dell'autorizzazione, portata a due anni. È prevista una proroga, che può essere concessa previa verifica annuale dei risultati raggiunti e che non può, comunque, superare altri due anni.

#### ***3.2 Iter in caso di non approvazione entro il termine***

Se il progetto o la realizzazione dell'impianto non vengono approvati e autorizzati entro il termine previsto, l'interessato può presentare istanza al Ministro dell'ambiente, che si esprime nei successivi sessanta giorni di concerto con i Ministri delle attività produttive e dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La garanzia finanziaria in tal caso è prestata a favore dello Stato.

### ***4. L'albo nazionale gestori ambientali***

L'Albo nazionale gestori ambientali (art. 212), che sostituisce l'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti di cui all'art. 30 del d.lgs. 22/1997, assume una nuova denominazione e presenta, sotto il profilo dell'articolazione, l'aggiunta di possibili sezioni speciali. Il nuovo Albo si caratterizza, inoltre, per un numero maggiore di componenti, per l'attribuzione di

---

<sup>122</sup> La seconda novità riguarda l'obbligo di comunicazione dell'autorizzazione all'Albo, a cura dell'amministrazione rilasciante.

nuove funzioni, per l'introduzione di ulteriori categorie soggette ad iscrizione e per l'istituzione dei registri pubblici delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti. Novità si riscontrano, inoltre, in materia di iscrizione (procedure e durata) e in tema di garanzie finanziarie.

L'Albo riveste un ruolo centrale nel complesso sistema che regola la gestione dei rifiuti, rappresentando un punto di riferimento per tutti i soggetti coinvolti: le imprese che producono rifiuti, i soggetti qualificati a cui essi sono affidati, le amministrazioni pubbliche, gli organi di controllo e i cittadini.

Le attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo, l'individuazione dei requisiti, dei termini e delle modalità di iscrizione, la quantificazione dei diritti annuali d'iscrizione, nonché le modalità e gli importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato sono definite mediante apposito decreto interministeriale, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del TUA.

Nel periodo transitorio continuano ad applicarsi, per quanto compatibili, le disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.

#### ***4.1 Articolazione dell'Albo nazionale gestori ambientali***

L'Albo, costituito presso il Ministero dell'ambiente, si articola in:

- un *Comitato nazionale*, con sede presso il medesimo Ministero;
- *Sezioni regionali e provinciali*, istituite con decreto del Ministro dell'ambiente presso le Camere di commercio dei capoluoghi di regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- *Sezioni speciali* del Comitato nazionale, istituite per ogni singola attività soggetta ad iscrizione all'Albo con decreto del Ministro dell'ambiente, che ne fissa composizione e competenze, mentre spetta al Comitato nazionale la disciplina delle modalità di funzionamento.

#### ***4.2 Funzioni, composizione e durata in carica dei componenti del Comitato nazionale***

Il Comitato nazionale dell'Albo ha potere deliberante<sup>123</sup> ed è composto da 19 membri, che durano in carica, come in precedenza, cinque anni, nominati con

---

<sup>123</sup> Con delibera 26 aprile 2006, n. 1, il Comitato nazionale ha emanato le direttive di propria competenza volte ad assicurare un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale della nuova disciplina, anche attraverso l'adozione di tre allegati contenenti, rispettivamente, il modello della domanda di iscrizione (allegato A), la

decreto del Ministro dell'ambiente fra rappresentanti di comprovata esperienza tecnico-economica o giuridica nelle materie ambientali scelti a livello ministeriale, sindacale e imprenditoriale<sup>124</sup>.

Oltre a curare la formazione, la tenuta, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'Albo in base alle comunicazioni delle Sezioni regionali e provinciali, il Comitato:

- stabilisce i criteri per l'iscrizione nelle categorie e classi dell'Albo e per il passaggio da una classe a un'altra;
- fissa i criteri e le modalità di accertamento e di valutazione dei requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria delle imprese;
- coordina l'attività delle sezioni regionali e provinciali e vigila su di esse, esercitando anche i poteri sostitutivi;
- decide i ricorsi proposti avverso i provvedimenti adottati dalle sezioni regionali e provinciali;
- adotta direttive nei confronti delle sezioni regionali e provinciali e gli altri atti ad esso spettanti ai sensi della normativa vigente.

### ***4.3 Composizione e durata in carica delle Sezioni regionali e provinciali***

Le Sezioni regionali e provinciali sono composte da 8 membri<sup>125</sup> (in precedenza 4), che durano in carica cinque anni.

---

ricevuta da rilasciare all'impresa da parte della segreteria della Sezione regionale all'atto della ricezione della richiesta (allegato B) e lo schema di provvedimento formale di iscrizione (allegato C). La suindicata delibera stabilisce, inoltre, che l'iscrizione avviene a decorrere dalla data di ricevimento, da parte della Sezione regionale, dell'istanza dell'impresa e che la sua efficacia è comunque subordinata alla corresponsione del diritto annuale di iscrizione. Con la circolare 27 aprile 2006, il Comitato ha, tuttavia, dichiarato la validità delle richieste effettuate dalle imprese senza impiegare il modello approvato, che contiene, oltre agli elementi identificativi dell'impresa, anche la dichiarazione del possesso dei requisiti soggettivi, purché conformi alle prescrizioni del TUA.

<sup>124</sup> I membri del Comitato nazionale dell'Albo passano da 15 a 19 unità, essendo prevista la rappresentanza dei ministeri dell'economia e dell'interno, nonché delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; riguardo alle categorie economiche interessate il numero resta invariato ma viene precisato che due di essi devono essere scelti in seno alle associazioni che rappresentano i gestori dei rifiuti. I componenti il Comitato sono designati in numero di sette a livello ministeriale (due dal Ministro dell'ambiente, di cui uno con funzioni di Presidente; uno dal Ministro delle attività produttive, con funzioni di vice-Presidente; uno dal Ministro della salute; uno dal Ministro dell'economia e delle finanze; uno dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e uno dal Ministro dell'interno), tre dalle regioni, uno dall'Unione italiana delle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura, sei dalle organizzazioni maggiormente rappresentative delle categorie economiche interessate, di cui due dalle organizzazioni rappresentative della categoria degli autotrasportatori e due dalle associazioni che rappresentano i gestori dei rifiuti, e due dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'integrazione dei membri aggiuntivi è comunque rinviata all'entrata in vigore del decreto interministeriale cui viene affidata la disciplina delle previsioni contenute nel TUA in materia di Albo.

<sup>125</sup> Le Sezioni regionali e provinciali dell'Albo, che incrementano la loro composizione con l'inserimento di due rappresentanti delle categorie economiche e di due delle organizzazioni sindacali, sono formate:

In particolare, le Sezioni regionali e provinciali:

- ricevono e istruiscono le domande di iscrizione all'Albo e deliberano sulle stesse;
- deliberano l'accettazione, la revoca e lo svincolo delle garanzie finanziarie richieste per l'esercizio dell'attività oggetto della domanda di iscrizione;
- procedono all'iscrizione delle imprese;
- adottano i provvedimenti di sospensione, di cancellazione, di revoca, di decadenza, di annullamento e di variazione dell'iscrizione;
- redigono e aggiornano l'elenco delle imprese iscritte all'Albo aventi sede nel proprio territorio;
- comunicano al Comitato nazionale le deliberazioni di iscrizione all'Albo nonché i provvedimenti di sospensione, di revoca, di decadenza e di annullamento e di variazione delle iscrizioni ai fini dell'aggiornamento dell'Albo stesso;
- verificano attraverso gli organi di controllo e indipendentemente dalla revisione prevista, la sussistenza dei requisiti per la permanenza nell'Albo.

#### ***4.4 Iscrizione all'Albo***

L'iscrizione all'Albo costituisce un requisito necessario per lo svolgimento delle seguenti attività:

- raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi (lo schema di decreto correttivo ha eliminato la specificazione "prodotti da terzi");
- raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi;
- commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione degli stessi<sup>126</sup>;
- gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi;

- 
- dal Presidente della Camera di commercio o da un membro del Consiglio camerale designato dallo stesso, con funzioni di Presidente;
  - da un funzionario o dirigente di comprovata esperienza nella materia ambientale designato dalla regione o dalla provincia autonoma, con funzioni di vice-Presidente;
  - da un funzionario o dirigente di comprovata esperienza nella materia ambientale, designato dall'Unione regionale delle province o dalla provincia autonoma;
  - da un esperto di comprovata esperienza nella materia ambientale, designato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio;
  - da due esperti designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative delle categorie economiche;
  - da due esperti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

L'integrazione dei componenti aggiuntivi è comunque rinviata all'entrata in vigore del decreto interministeriale cui viene affidata la disciplina delle previsioni contenute nel TUA in materia di Albo.

<sup>126</sup> Si tratta, cioè, degli intermediari "puri", che non svolgono altre operazioni di gestione dei rifiuti.

- gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti (con l'esclusione di quelli già esonerati dall'autorizzazione ai sensi dell'art. 208, c. 15<sup>127</sup>);
- bonifica dei siti;
- bonifica dei beni contenenti amianto.

In particolare, l'iscrizione costituisce titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti (iscrizione = autorizzazione), mentre per le altre attività essa abilita o alla gestione degli impianti il cui esercizio sia stato autorizzato oppure allo svolgimento delle attività soggette ad iscrizione (iscrizione = abilitazione).

L'attività di gestione dei rifiuti in difetto della prescritta autorizzazione o comunicazione è sanzionato ai sensi dell'art. 256, c. 1, del TUA, il cui disposto si applica anche in caso di iscrizione all'Albo mediante l'invio di comunicazione di inizio di attività alla Sezione regionale o provinciale territorialmente competente corredata da documentazione incompleta o inidonea.<sup>128</sup>

Le imprese iscritte all'Albo con procedura ordinaria sono esentate dall'obbligo della comunicazione qualora lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti sottoposti a procedure semplificate ed effettivamente avviati al riciclaggio e al recupero non comporti variazioni della categoria, della classe e della tipologia di rifiuti per le quali tali imprese sono iscritte.<sup>129</sup>

#### ***4.5 Nuovi soggetti obbligati dal d.lgs. 152/2006***

La nuova normativa ambientale, al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle disposizioni comunitarie relative al trasporto dei rifiuti a seguito della sentenza

---

<sup>127</sup> Detta esclusione riguarda gli impianti mobili che effettuano la sola riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee, nonché quelli che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano.

<sup>128</sup> Alla comunicazione di inizio attività presentata dalle imprese sottoposte a procedure semplificate si applicano le disposizioni di cui all'art. 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>129</sup> Come osserva R. LARAIA, *Cambiamenti strutturali e funzionali per l'Albo nazionale gestori ambientali*, in *Ambiente & sicurezza*, supplemento, n. 4/2006, pp. 22-23, questa disposizione, "che rende praticamente sovrapponibili le due procedure autorizzative", intende superare le considerazioni formulate dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 1492 del 4 luglio 2000, con cui ha ritenuto non assimilabili le due procedure e imposto alle imprese di espletarle entrambe in caso di esercizio dell'attività di trasporto dei rifiuti assoggettati sia al regime ordinario sia a quello semplificato.

della Corte di Giustizia 9 giugno 2005, causa C-270/03<sup>130</sup>, ha esteso l'obbligo d'iscrizione all'Albo:

- alle imprese che esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare;
- alle imprese che trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri al giorno.

Per entrambi i soggetti di cui ai due punti precedenti, esclusi in passato da tale adempimento, il vigente d.lgs. 152/2006 prevede modalità di iscrizione semplificate, disponendo l'iscrizione all'Albo a seguito di semplice richiesta scritta alla Sezione regionale territorialmente competente, senza preliminare dimostrazione della sussistenza dei requisiti tecnico-finanziari, senza l'obbligo di nomina del responsabile tecnico e senza l'obbligo di prestare garanzie finanziarie.

Il secondo decreto legislativo di modifica del Codice dell'Ambiente ha, invece, previsto l'introduzione di procedure semplificate per detti soggetti solo come eventualità, a seguito di adozione di apposito decreto ministeriale.<sup>131</sup>

Il Testo unico sottopone al medesimo obbligo anche:

- le imprese estere (di paesi europei ed extraeuropei) di recupero di rottami ferrosi e non ferrosi, per la produzione di materie prime secondarie per l'industria siderurgica e metallurgica, nel rispetto delle condizioni e delle

---

<sup>130</sup> Nella sentenza citata, la Corte di Giustizia ha dichiarato che a causa delle esclusioni operate dall'art. 30, c. 4, del d.lgs. 22/1997 in merito ai soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo, l'Italia è venuta meno agli obblighi comunitari derivanti dall'art. 12 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE relativa ai rifiuti, giungendo alla conclusione che gli stabilimenti e le imprese che, nell'ambito delle loro attività, provvedono in via ordinaria e regolare al trasporto di rifiuti, debbano essere obbligatoriamente iscritte all'Albo (in quanto non soggetti ad autorizzazione), indipendentemente dal fatto che i rifiuti siano prodotti da terzi o da essi stessi. La Corte ha, inoltre, giudicato non ammissibile l'esenzione introdotta per i rifiuti pericolosi, trattandosi di una deroga non prevista da alcuna disposizione comunitaria.

<sup>131</sup> Come ha osservato P. PIPERE, *ibidem*, l'abrogazione della procedura semplificata, se non compensata da successive previsioni, avrebbe conseguenze pesanti per le piccole imprese che esercitano, come attività ordinaria e regolare, il trasporto dei rifiuti da loro stesse generati. Le piccole imprese edili, i manutentori, i giardinieri e gli artigiani dovranno, infatti, iscriversi all'Albo seguendo la complessa procedura ordinaria originariamente definita per garantire la qualificazione degli operatori professionali del trasporto di rifiuti e saranno tenuti:

- a soddisfare requisiti di capacità finanziaria (50.000 euro per il primo mezzo, 25.000 se di portata inferiore a 3,5 t);
- a individuare un responsabile tecnico con una specifica formazione ed esperienza nel trasporto di rifiuti;
- a prestare, tramite fideiussione, una garanzia finanziaria che può superare i 3 milioni di euro;
- a sottoporre a perizia giurata ogni mezzo utilizzato per il trasporto dei propri rifiuti.

norme tecniche nazionali, comunitarie e internazionali individuate con successivo decreto ministeriale.

Per tali imprese il vigente Testo unico ambientale prevede che l'iscrizione sia effettuata a seguito di comunicazione alla istituenda Sezione speciale dell'Albo, accompagnata dall'attestazione di conformità alle prescritte condizioni e norme tecniche, rilasciata dall'autorità pubblica competente nel Paese di appartenenza.

In considerazione della eliminazione della nozione MPS per l'industria siderurgica e metallurgica, l'intera disposizione è stata abrogata dal secondo schema di decreto correttivo;

- le imprese che effettuano le operazioni di recupero dei rifiuti in procedura semplificata;
- le imprese che trasportano i rifiuti indicati nella lista verde.

Entrambe le tipologie di impresa sono iscritte all'Albo, in appositi elenchi, mediante l'invio di comunicazione di inizio di attività alla Sezione regionale o provinciale territorialmente competente. Detta comunicazione deve essere corredata da idonea documentazione, comprovante la quantità, la natura, l'origine e la destinazione dei rifiuti, la rispondenza delle caratteristiche tecniche e della tipologia del mezzo utilizzato ai requisiti stabiliti dall'Albo in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare, nonché il rispetto delle condizioni ed il possesso dei requisiti soggettivi, di idoneità tecnica e di capacità finanziaria;

- i soggetti firmatari degli accordi e contratti di programma.

Essi sono iscritti all'Albo presso un'apposita sezione, a seguito di semplice richiesta scritta.

Tale previsione è stata abrogata dallo schema di decreto correttivo;

- le imprese che effettuano attività di smaltimento dei rifiuti non pericolosi nel luogo di produzione dei rifiuti stessi;
- le imprese che svolgono operazioni di recupero dei rifiuti.

Entrambe dette imprese sono iscritte dalla Sezione regionale dell'Albo in un apposito registro. Sia le attività di autosmaltimento che le operazioni di recupero possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla

comunicazione di inizio di attività alla competente Sezione regionale, che ne dà notizia alla provincia territorialmente competente.

Il secondo schema di decreto correttivo inverte i ruoli, riassegnando alla provincia la competenza a ricevere la comunicazione.

#### ***4.6 I firmatari di accordi e contratti di programma***

I soggetti firmatari di accordi e contratti di programma rappresentano una nuova categoria di soggetti iscritti all'Albo per i quali è prevista l'istituzione di un'apposita sezione di quest'ultimo. Per tali soggetti la procedura di iscrizione risulta semplificata, bastando la semplice richiesta scritta e non essendo sottoposti al sistema delle garanzie finanziarie.

Va, tuttavia, segnalato che tale previsione è stata cassata dallo schema del secondo decreto correttivo.

#### ***4.7 Eccezioni all'obbligo di iscrizione***

Sono esonerati dall'obbligo di iscrizione, ma a condizione che dispongano di evidenze documentali o contabili che svolgano funzioni analoghe, fermi restando gli adempimenti documentali o contabili previsti a carico dei predetti soggetti dalle vigenti normative, le seguenti organizzazioni, come individuate dagli artt. 221, c. 3, lett. a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236:

- le organizzazioni per la gestione associata dei rifiuti di imballaggio;
- i consorzi in materia di imballaggi;
- il CONAI, Consorzio nazionale imballaggi;
- le strutture operative associate costituite dai produttori e importatori in materia di pneumatici fuori uso;
- i consorzi nazionali di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti;
- i consorzi nazionali per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene;
- i consorzi nazionali per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi;
- i consorzi nazionali per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.



#### ***4.8 Validità dell'iscrizione***

L'iscrizione all'Albo, che ha durata pari a cinque anni, può avvenire con ricorso alla procedura ordinaria oppure mediante procedura semplificata. Anche in quest'ultimo caso, il rinnovo avviene ogni cinque anni e non più ogni due come in precedenza.

#### ***4.9 Il sistema delle garanzie***

Già il decreto Ronchi prevedeva che l'iscrizione all'Albo fosse subordinata, per tutte le categorie di imprese, ad accezione di quelle assoggettate al regime semplificato, alla prestazione di idonee garanzie finanziarie da prestare allo Stato, per il tramite dell'Albo, i cui importi e modalità venivano fissate, per ogni categoria e classe d'iscrizione, con decreto interministeriale.

Le nuove norme riformano il sistema delle garanzie limitando i soggetti obbligati e distinguendo coloro a cui presentare le garanzie finanziarie in relazione alla tipologia di attività svolta. In base a ciò sono tenute a fornire fidejussioni in favore:

*dello Stato:*

- le imprese che esercitano attività di raccolta e trasporto dei rifiuti;
- le imprese che effettuano attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti, senza detenzione dei medesimi;
- le imprese che svolgono l'attività di gestione di impianti mobili di smaltimento e recupero dei rifiuti.

*della sola regione territorialmente competente*

*sulla base dei criteri fissati con decreto, sentita la Conferenza Stato-Regioni:*

- le imprese che effettuano attività di gestione di impianti fissi di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi, per ogni impianto gestito;
- le imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto, per ogni intervento di bonifica.

In entrambi i casi, le garanzie sono ridotte del 50% per le imprese registrate EMAS e del 40% per quelle certificate UNI EN ISO 14001. Scopo delle agevolazioni è quello di incentivare, mediante il ricorso a uno strumento

economico, la diffusione di sistemi volontari di certificazione finalizzati a una più elevata tutela ambientale.

Sono, invece, esentate dalla prestazione delle garanzie finanziarie le imprese che esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare nonché le imprese che trasportano i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano trenta chilogrammi o trenta litri al giorno.

Non sono, altresì, sottoposte a tale adempimento:

- le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto dei rifiuti sottoposti a procedure semplificate ed effettivamente avviati al riciclaggio e al recupero;
- le imprese che trasportano i rifiuti indicati nella lista verde;
- i soggetti firmatari di accordi di programma (previsione soppressa dal secondo schema di decreto correttivo).

### ***5. Il rinnovo delle imprese certificate***

L'art. 209 del decreto legislativo di riordino dispone che le imprese EMAS o certificate UNI EN ISO 14001 o che operino nell'ambito del sistema ECOLABEL possano sostituire, in sede di rinnovo dell'iscrizione, il nuovo certificato di iscrizione all'Albo con autocertificazione resa alle autorità competenti ai sensi del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 recante "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".

L'autocertificazione deve essere accompagnata da:

- una copia conforme del certificato di registrazione ottenuto ai sensi dei regolamenti e dei prescritti standard parametrici;
- una denuncia di prosecuzione delle attività, attestante la conformità dell'impresa, dei mezzi e degli impianti alle prescrizioni legislative e regolamentari, con allegata una certificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste.

Anche tali titoli abilitativi, che sostituiscono a tutti gli effetti l'autorizzazione alla prosecuzione, ovvero all'esercizio delle attività, devono essere comunicati, a opera dell'amministrazione che li rilascia, all'Albo, che cura a sua volta l'inserimento in un elenco nazionale accessibile al pubblico.

Va osservato che l'art. 209 ricalca l'art. 18 della legge 93/2001 (intitolata "Disposizioni in campo ambientale"), il quale ha elevato il sistema delle certificazioni ambientali a strumento privilegiato, introducendolo anche nell'ambito dei procedimenti di rinnovo delle autorizzazioni, determinando le condizioni per un trattamento differenziato fra organizzazioni certificate e non e trasferendo di fatto responsabilità prima in capo alle amministrazioni pubbliche.<sup>132</sup>

La nuova disciplina in materia di rinnovo delle imprese certificate si applica, oltre che al rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto, anche al rinnovo dell'iscrizione all'Albo, mentre non sembra più applicabile alle ipotesi autorizzatorie relative alle emissioni in atmosfera e agli scarichi, come invece espressamente previsto dalla citata l. 93/2001 (art. 18, c. 2).<sup>133</sup>

Va, infine, segnalata la novità costituita dall'ampliamento delle certificazioni ambientali che consentono l'applicazione del sistema dell'autocertificazione anche ai certificati ottenuti ai sensi della norma UNI EN ISO 14001 e al marchio di qualità ecologica ECOLABEL, e non solo più come in passato alla registrazione EMAS.

### ***6. I registri pubblici delle imprese autorizzate alla gestione dei rifiuti***

Il decreto legislativo 152/2006 ha previsto l'istituzione, presso il Comitato nazionale dell'Albo, di registri delle imprese autorizzate alla gestione di rifiuti.

I registri, regolarmente aggiornati (ogni trenta giorni) e nei quali sono inseriti, a domanda, gli elementi identificativi dell'impresa, sono pubblici e sono resi

---

<sup>132</sup> A. de FEO, *Il rinnovo delle autorizzazioni ed iscrizioni delle imprese di gestione rifiuti con certificazioni ambientali*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), registra un'anomalia contenuta nella norma in parola, rappresentata dal differente parametro temporale di validità delle autorizzazioni (durata quinquennale) rispetto a quello delle certificazioni (durata triennale), che potrebbe dar luogo a problemi in caso di mancato rinnovo della registrazione o di mancato superamento delle verifiche periodiche di mantenimento effettuate dall'organismo di certificazione. Benché l'art. 209 preveda, al comma 5, che l'autocertificazione e i relativi documenti mantengano l'efficacia sostitutiva fino ad un periodo massimo di centottanta giorni successivi alla data di comunicazione all'interessato della decadenza, a qualsiasi titolo avvenuta, della registrazione, sussistono, tuttavia, in questo lasso di tempo, i rischi di operare in potenziale violazione delle norme in materia ambientale.

<sup>133</sup> Infatti, poiché il Testo unico in materia ambientale disciplina, altresì, sia le emissioni in atmosfera sia gli scarichi sembra potersi dedurre, in considerazione della collocazione della norma in seno alla parte quarta del decreto, l'intento del legislatore di riservare la normativa sul rinnovo alle imprese in possesso di certificazione ambientale solo in relazione ai procedimenti di rinnovo delle autorizzazioni relative alla gestione dei rifiuti (impianti di smaltimento e/o recupero), escludendone l'applicabilità ai procedimenti relativi alle emissioni in atmosfera e agli scarichi. Così A. de FEO, *op. cit.*.

disponibili al pubblico, anche per via telematica, entro dodici mesi dall'entrata in vigore di un successivo decreto ministeriale, il quale fissa altresì le procedure di consultazione da parte degli operatori interessati.

Allo scopo di consentire la realizzazione dei registri, le amministrazioni autorizzanti sono tenute a comunicare al Comitato nazionale, subito dopo il rilascio dell'autorizzazione, i seguenti dati:

- la ragione sociale dell'impresa autorizzata;
- l'attività per la quale viene rilasciata l'autorizzazione;
- i rifiuti oggetto dell'attività di gestione;
- la scadenza dell'autorizzazione;
- eventuali variazioni delle autorizzazioni intervenute nel periodo di validità delle stesse.

In caso di ritardo dell'amministrazione superiore a trenta giorni, l'impresa interessata può inoltrare copia autentica del provvedimento, anche per via telematica, al Comitato nazionale, che ne dispone l'inserimento nei registri.

Il d.lgs. 152/2006 pone un obbligo di iscrizione in un apposito registro anche a carico delle imprese che effettuano attività di smaltimento dei rifiuti non pericolosi nel luogo di produzione dei rifiuti stessi nonché, in forza della stesura originaria del TUA soppressa dal decreto correttivo, di quelle che svolgono operazioni di recupero dei rifiuti ai sensi dell'art. 216.

Per la tenuta dei registri, il cui obbligo decorre dalla data di entrata in vigore del decreto concernente le modalità di utilizzo delle entrate dell'Albo, gli interessati sono tenuti al versamento di un diritto annuale di iscrizione.

### ***7. Autorizzazioni integrate ambientali***

Ai sensi dell'art. 213 le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del d.lgs. n. 59/2005 recante "Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento", sostituiscono ad ogni effetto, secondo le modalità ivi previste, le autorizzazioni contemplate dal Testo unico ambientale in materia di rifiuti ovvero la comunicazione relativa alle operazioni di recupero, limitatamente alle attività non ricadenti nella categoria 5 dell'Allegato I del citato d.lgs. 59/2005, che, se svolte in procedura semplificata,

sono escluse dall'autorizzazione ambientale integrata, ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate.

### ***8. Procedure semplificate***

Il capo V della parte quarta del Testo unico ambientale si occupa delle procedure semplificate (artt. da 214 a 216), le quali costituiscono deroghe giuridiche rispetto alle procedure per il rilascio delle autorizzazioni in via ordinaria.

Proprio per tale motivo, il decreto ha sottolineato la necessità che esse tendano in ogni caso a un elevato livello di protezione ambientale e che garantiscano controlli efficaci. Più precisamente, il Testo unico ha previsto che le norme tecniche e le condizioni per l'accesso alle procedure semplificate e le procedure medesime debbano garantire che i tipi o le quantità di rifiuti e che i procedimenti e i metodi utilizzati per lo smaltimento o il recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente.

Tali procedure se costituiscono, da un lato, un valido strumento di semplificazione richiedono, dall'altro, un serio sistema di controlli, in assenza dei quali gravi sono i rischi di illegalità, in considerazione della notevole redditività che una gestione illecita dei rifiuti ha dimostrato di poter generare.

L'attuale disciplina prospetta significative modifiche rispetto alla previgente normativa in materia di iscrizione con procedure semplificate. Oltre all'estensione del regime semplificato alle imprese che trasportano i rifiuti indicati nella lista verde, le altre novità concernono la durata della comunicazione (che deve essere rinnovata ogni cinque anni e non più entro due) e le modalità di iscrizione (nel TUA la comunicazione costituisce iscrizione, posto che le sezioni si limitano a prendere atto della sua avvenuta mediante adozione del relativo provvedimento di iscrizione in caso di positiva verifica delle condizioni e dei requisiti in capo all'impresa richiedente).<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> R. LARAIA, *op. cit.*, p. 23, segnala la mancata previsione dell'applicazione del regime semplificato alle aziende speciali, ai consorzi e alle società di cui agli artt. 22 e ss. della l. 241/1990, che svolgono i servizi di gestione dei rifiuti.

### ***8.1 Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate***

Sono sottoposte alle procedure semplificate, in base alle norme che stabiliscono i tipi e le quantità di rifiuti, le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e quelle di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta del decreto, che devono avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente.

L'art. 214 demanda a successivi decreti interministeriali<sup>135</sup> l'adozione, nonché i successivi aggiornamenti, delle norme tecniche preposte a fissare i tipi e le quantità di rifiuti e le condizioni che consentono l'accesso a tali procedure<sup>136</sup>, con particolare riferimento ai rifiuti indicati nella lista verde di cui all'Allegato II del regolamento (CEE) 1 febbraio 1993, n. 259.

Ai sensi del vigente Testo unico in materia ambientale, le attività di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione degli stessi, disciplinate dall'art. 215, e l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti, normato dall'art. 216, possono essere intrapresi, nel rispetto delle rispettive norme tecniche e delle prescrizioni specifiche, decorsi novanta giorni dalla *comunicazione di inizio di attività*.<sup>137</sup>

In entrambe le ipotesi la comunicazione di inizio attività, che ha una validità di cinque anni ma che deve essere, comunque, rinnovata in ogni caso di modifica

---

<sup>135</sup> Tali decreti sono emanati dal Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e, nel caso dei rifiuti agricoli e delle attività che danno vita ai fertilizzanti, delle politiche agricole e forestali. In attesa della loro emanazione continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel d.m. 5 febbraio 1998 e nel d.m. 161/2002.

<sup>136</sup> In particolare, ferma restando la disciplina del decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, per accedere alle procedure semplificate, le attività di trattamento termico e di recupero energetico devono, inoltre, rispettare le seguenti condizioni:

- devono essere utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee;
- i limiti di emissione non devono essere inferiori a quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti dalla normativa vigente, con particolare riferimento al decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133;
- deve essere garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile calcolata su base annuale;
- devono essere rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui agli articoli 215, comma 2, e 216, commi 1, 2 e 3.

<sup>137</sup> Nelle ipotesi di rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'art. 227, c. 1, lett. a), di veicoli fuori uso di cui all'art. 227, c. 1, lett. c), e di impianti di coincenerimento, l'avvio delle attività è subordinato all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio attività.

sostanziale delle operazioni di autosmaltimento o di recupero, è ricevuta dalla competente Sezione regionale dell'Albo<sup>138</sup>, la quale:

- ne dà notizia alla provincia territorialmente competente, entro *dieci* giorni dal ricevimento della comunicazione stessa;
- iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività;
- verifica d'ufficio, entro il termine di *novanta* giorni, la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti<sup>139</sup>;
- propone alla provincia, in caso di accertata violazione, di disporre con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività e i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione.

Il vigente Codice dell'Ambiente attribuisce all'Albo nazionale gestori ambientali una competenza in ordine alla gestione delle comunicazioni e alla tenuta del registro delle imprese che svolgono le attività di autosmaltimento o il recupero dei rifiuti mediante procedura semplificata in precedenza assegnata alle province. Al riguardo taluni autori si sono interrogati sulla sussistenza in capo all'Albo di poteri e di professionalità idonei a consentire, materialmente e concretamente, la verifica dei requisiti e dei presupposti necessari per l'applicazione delle procedure semplificate<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Con circolare n. 876 del 19 luglio 2006, il Comitato nazionale dell'Albo ha chiarito il problema della competenza territoriale per la presentazione della comunicazione di inizio attività, disponendo che essa deve essere inviata alla Sezione regionale nel cui territorio è ubicata l'unità locale ove si intendono effettuare le operazioni autorizzate e non a quella nel cui territorio è stabilita la sede legale dell'impresa.

<sup>139</sup> Al fine di consentire tale verifica, alla comunicazione di inizio di attività è allegata, a firma del legale rappresentante dell'impresa, una relazione dalla quale risulti il rispetto dei requisiti soggettivi e l'osservanza delle norme tecniche e delle condizioni specifiche fissate dalla normativa in relazione a ciascuna tipologia di attività, nonché le attività di recupero che si intendono svolgere, lo stabilimento, la capacità di recupero e il ciclo di trattamento o di combustione nel quale i rifiuti stessi sono destinati ad essere recuperati, l'utilizzo di eventuali impianti mobili e le caratteristiche merceologiche dei prodotti derivanti dai cicli di recupero.

<sup>140</sup> Si veda M. SANTOLOCI, *L'art. 216 del D.Lgs. n. 152/2006 sulle operazioni di recupero in procedura semplificata: ma chi e come deve operare i controlli reali sul territorio? Il ruolo dell'Albo, delle Province e delle Polizie Provinciali...*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>). In tale articolo, l'autore individua nella polizia provinciale, adibita alla tutela dell'ambiente, l'organo ideale per effettuare, stante gli idonei poteri procedurali di cui dispone, la competenza operativa e le possibilità dinamiche, i controlli generali nel sistema di gestione dei rifiuti nonché i controlli preventivi e successivi proprio nel delicato settore delle procedure semplificate. Compito che dovrebbe svolgere non senza l'ausilio dei tecnici degli uffici amministrativi competenti e delle ARPA.

È forse per risolvere queste problematiche che il secondo decreto correttivo ha ripristinato in capo alle province la titolarità di compiti già ad esse attribuiti dal decreto Ronchi, prevedendo per loro un ruolo più attivo e direttamente propositivo. Se, infatti, il vigente Testo unico ambientale assegna all'Albo funzioni di controllo sui requisiti per l'accesso alle procedure semplificate compresa l'osservanza da parte delle imprese delle norme tecniche e delle condizioni prescritte, lo schema di modifica del d.lgs. 152/2006 attribuisce tutti i compiti alla provincia territorialmente competente, la quale:

- riceve la comunicazione di inizio attività e ne dà notizia alla Sezione regionale dell'Albo nel rispetto dei termini già previsti;
- iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività;
- verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti;
- dispone direttamente, in caso di accertata violazione, con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni da essa stabiliti.

### ***8.2 Autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi***

L'applicazione della procedura semplificata presuppone il rispetto delle norme tecniche definite in sede interministeriale ovvero mediante accordo di programma. Nel caso dell'autosmaltimento dei rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione (art. 215) tali norme devono prevedere, in particolare:

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

È evidente che le attività di autosmaltimento di rifiuti pericolosi e la discarica di rifiuti rientrano, invece, nel regime ordinario, restando sottoposte alle disposizioni di carattere generale relative al rilascio delle autorizzazioni.



### **8.3 Operazioni di recupero**

L'istituto della comunicazione di inizio attività per l'avvio delle operazioni di recupero dei rifiuti (art. 216) non opera in modo universale. Una deroga è stata infatti introdotta dal comma 1, che, in talune ipotesi subordina l'avvio delle attività all'effettuazione di una visita preventiva, da parte della provincia competente per territorio, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla presentazione della comunicazione. Ciò vale nella fattispecie per:

- i rifiuti elettrici ed elettronici di cui all'art. 227, c. 1, lett. a);
- i veicoli fuori uso di cui all'art. 227, c. 1, lett. c);
- gli impianti di coincenerimento.

Le procedure semplificate non si applicano alle attività di recupero dei rifiuti urbani, ad eccezione:

- delle attività per il riciclaggio e per il recupero di materia prima secondaria e di produzione di compost di qualità dai rifiuti provenienti da raccolta differenziata. Ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. t), il compost da rifiuti è il prodotto ottenuto dal compostaggio della frazione organica dei rifiuti urbani nel rispetto di apposite norme tecniche finalizzate a definirne contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale e sanitaria e, in particolare, a definirne i gradi di qualità;
- delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche.

Le condizioni e le norme tecniche cui devono sottostare le operazioni di recupero sono distinguibili in relazione alla pericolosità o meno dei rifiuti.

In particolare, per *i rifiuti non pericolosi*, esse prevedono:

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

Per *i rifiuti pericolosi*, le condizioni e le norme tecniche, da comunicare alla Commissione dell'Unione europea tre mesi prima della loro entrata in vigore, stabiliscono invece:

- le quantità massime impiegabili;
- la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti;
- le condizioni specifiche riferite ai valori limite di sostanze pericolose contenute nei rifiuti, ai valori limite di emissione per ogni tipo di rifiuto ed al tipo di attività e di impianto utilizzato, anche in relazione alle altre emissioni presenti in sito;
- gli altri requisiti necessari per effettuare forme diverse di recupero;
- le prescrizioni necessarie per assicurare che, in relazione al tipo ed alle quantità di sostanze pericolose contenute nei rifiuti ed ai metodi di recupero, i rifiuti stessi siano recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.

Con apposite norme tecniche è, altresì, individuata una lista di rifiuti non pericolosi maggiormente utilizzati nei processi dei settori produttivi, nell'osservanza dei seguenti criteri:

- diffusione dell'impiego nel settore manifatturiero sulla base di dati di contabilità nazionale o di studi di settore o di programmi specifici di gestione dei rifiuti approvati ai sensi delle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto;
- utilizzazione coerente con le migliori tecniche disponibili senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente;
- impiego in impianti autorizzati.

Qualora i rifiuti non vengano destinati in modo effettivo ed oggettivo al recupero, alle relative attività si applicano integralmente le norme ordinarie per il recupero e lo smaltimento.

L'autorizzazione all'esercizio negli impianti che recuperano rifiuti nel rispetto delle condizioni, delle prescrizioni e delle norme tecniche di operazioni di recupero di rifiuti non individuati ai sensi del presente articolo resta comunque sottoposta alle disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni in via ordinaria.

## ***CAPITOLO V***

### ***LE COMPETENZE DELLO STATO, DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI NELLA FASE DI GESTIONE DEI RIFIUTI***

Le competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali relative alla fase di gestione dei rifiuti sono disciplinate dagli articoli da 195 a 198.

Va rilevato che il Testo unico ambientale attribuisce allo Stato talune competenze in passato già conferite alle regioni e da queste agli enti locali nell'ambito del decentramento susseguente alla cd. riforma Bassanini.

Secondo taluni, il d.lgs. 152/2006 comprime, dunque, l'ambito di intervento delle regioni, benchè titolari, in materia di governo del territorio, di una potestà concorrente, accentrando i poteri a livello ministeriale anche in relazione a profili di natura amministrativa. Le regioni sono, infatti, tenute all'osservanza di linee guida statali anche per gli aspetti di tipo amministrativo.

Alle province il Testo unico sottrae, invece, nella sua formulazione originaria, numerose funzioni amministrative e programmatiche, confermando le attribuzioni in tema di controllo. Il secondo decreto correttivo ha inteso riassegnare alle province anche quelle competenze affidate all'Albo nazionale gestori, ma non ritenuto in grado di espletarle con la necessaria professionalità.

Con il d.lgs. 152/2006 vengono, inoltre, istituiti nuovi enti di gestione e di controllo che di fatto assumono competenze prima ricadenti in capo agli enti locali.

Infine, il decreto stabilisce che gli accordi possano dare attuazione a norme ivi contenute sostituendosi all'attività normativa secondaria; tali accordi producono, infatti, una disciplina generale soggetta ad approvazione ministeriale e aperta all'adesione dei soggetti interessati, causando uno stravolgimento del sistema delle fonti del diritto. In aggiunta a ciò, e in contrasto con quanto dettato dalla l. 241/1990 e dal Testo unico sugli enti locali, che vietano la possibilità di accordi tra pubblici e privati in relazione ad attività programmatiche e normative, il Codice dell'Ambiente ammette forme di contrattualizzazione normativa.

## ***1. Le competenze statali***

Le attribuzioni dello Stato, che riflettono, secondo taluni, in modo contraddittorio il nuovo dettato costituzionale in tema di ripartizione delle competenze, e che rappresentano la necessità di un coordinamento tra pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, sono stabilite dall'art. 195 del TUA.

Ferme restando le ulteriori funzioni statali previste da speciali disposizioni nonché quelle che impongono l'adeguamento, a livello nazionale, della normativa ambientale al diritto comunitario, spettano, tra l'altro, allo Stato:

- la definizione di criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti, per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti, per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e per l'individuazione delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti;
- l'individuazione degli obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti;
- l'individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare la produzione dei rifiuti, per ridurre la pericolosità e per incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti;
- l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti, con riferimento anche ai relativi sistemi di accreditamento e di certificazione;
- la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani<sup>141</sup>;

---

<sup>141</sup> Nel dettare i criteri per la classificazione dei rifiuti, l'art. 184 del TUA qualifica come speciali i rifiuti derivanti dalle attività economiche, salvo che il comune non li abbia assimilati, per qualità e quantità, e con apposito regolamento, ai rifiuti urbani. Tuttavia, l'art. 195, c. 2, lett. e) del d.lgs. 152/2006, nell'attribuire allo Stato il compito di emanare i criteri tecnici di assimilazione a cui i comuni devono attenersi nell'esercizio delle proprie potestà regolamentari, dispone la non assimilabilità dei rifiuti formati da enti e imprese con superficie superiore a centocinquanta metri quadrati, nei comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti, e a duecentocinquanta metri quadrati, nei comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti. Di fatto, la norma estende l'ampiezza dell'ambito soggettivo a qualsiasi attività economica (bar, ristoranti, alberghi, cinema,

- l'adozione delle norme e delle condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate;
- la definizione dei metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti;
- l'adozione di modelli uniformi sia del certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto sia del registro di carico e scarico, nonché l'individuazione degli eventuali documenti sostitutivi del registro stesso, sia del modello e dei contenuti del formulario;
- la definizione delle modalità di tenuta dello stesso, nonché la regolamentazione del trasporto dei rifiuti, ivi inclusa l'individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche devono essere trasportati con modalità ferroviaria;
- la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie a favore delle regioni, con particolare riferimento a quelle dei soggetti sottoposti all'iscrizione all'Albo;
- la riorganizzazione e la tenuta del Catasto nazionale dei rifiuti;

---

supermercati, ecc.) e a qualunque tipologia di ente (uffici pubblici, istituti scolastici, enti privati), rendendo le aree utilizzate non più soggette a prelievo obbligatorio sui rifiuti e applicando loro la disciplina, più gravosa, stabilita per la gestione dei rifiuti speciali. La disposizione è completata dalla previsione rivolta alle industrie in base alla quale i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e prodotti finiti, sono speciali e dunque non assimilabili ai rifiuti urbani, salvo quelli prodotti dai locali espressamente menzionati (mense, uffici, spacci, bar e i locali al servizio dei lavoratori), in quanto non considerati aree produttive. Ne consegue che le aree produttive, ma non le altre, sono sempre esentate dal prelievo, a prescindere dalla loro estensione. Ad avviso di L. LOVECCHIO, *Tra qualche conferma e mole incertezze parte la nuova tariffa sui rifiuti*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 10/2006, pp. 43 e ss., il criterio di classificazione sopra descritto può comportare seri problemi sotto il profilo dell'applicazione della tariffa. Del resto, i produttori di rifiuti speciali così come delineati dalla norma in esame sono sostanzialmente rappresentati da soggetti che normalmente producono scarti non molto diversi da quelli delle famiglie (residui di generi alimentari, carta, cartone, plastica, ecc.), e, dunque, facilmente riversabili nei cassonetti comunali. Per l'autore, "la tentazione di utilizzare, comunque, il servizio pubblico sarà tanto più forte quanto più elevati saranno i costi di gestione dei rifiuti speciali addebitabili dalle imprese abilitate, convenzionate con gli operatori economici, rispetto all'importo pagato in precedenza a titolo di TARSU/tariffa. La conseguenza di questo stato di cose sarà che, da un lato, verrà meno il gettito della TARSU/tariffa relativo alle imprese, dall'altro, le spese di gestione dei rifiuti urbani non diminuiranno in misura corrispondente. Per riequilibrare il bilancio del servizio, che deve tendenzialmente mirare al pareggio, sarà necessario elevare la tariffa per gli utenti che restano, in primo luogo le famiglie". Forse anche al fine di risolvere le problematiche appena evidenziate, il secondo decreto correttivo ha disposto la soppressione delle restrizioni per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani sopra commentate.

- l'individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche possono essere smaltiti direttamente in discarica.

Inoltre, rispetto alla previgente disciplina, sono riscontrabili in capo allo Stato nuovi compiti relativi:

- all'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese;
- alla definizione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, di un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale.
- alla determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali e per il coordinamento dei piani stessi;
- alla determinazione, relativamente all'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, delle linee guida per la definizione delle gare d'appalto, ed in particolare dei requisiti di ammissione delle imprese, e dei relativi capitolati, anche con riferimento agli elementi economici relativi agli impianti esistenti;<sup>142</sup>
- alla determinazione, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, delle linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti

---

<sup>142</sup> Come sostiene, tra gli altri, R. PERTICARARI, *“Un piano regionale per gli obiettivi di recupero”*, in Guida agli Enti locali, n. 18/2006, pp. 96 ss., la chiara definizione delle regole è fondamentale ai fini dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei servizi. Tuttavia, la predisposizione delle linee guida a livello centrale, anche in relazione ad aspetti prettamente amministrativi, comporta una indebita limitazione delle competenze delle regioni. Le linee guida sarebbero, per l'autore, impropriamente rimesse all'autonomia dello Stato, in aperto contrasto con il sistema di ripartizione delle competenze Stato-regioni.

urbani ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, secondo criteri di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità.

Le funzioni riconosciute allo Stato, salvo diverse disposizioni, sono esercitate su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, sentite la Conferenza Stato-regioni, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; le norme regolamentari e tecniche sono invece adottate con decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, nonché, quando le predette norme riguardino i rifiuti agricoli ed il trasporto dei rifiuti, di concerto, rispettivamente, con i Ministri delle politiche agricole e forestali e delle infrastrutture e dei trasporti.

## ***2. Le competenze delle regioni***

Molteplici sono le competenze assegnate dall'art. 196 alle regioni, fra cui, in particolare:

- la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti;
- la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali definite a livello centrale e in deroga all'ambito provinciale, degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati, nonché la promozione, al loro interno, della gestione integrata dei rifiuti;
- la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
- le approvazioni e le autorizzazioni, salvo i siti di interesse nazionale, prima di competenza comunale. Si tratta, più precisamente:
  - dell'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali;

- dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi, privilegiando la realizzazione dei relativi impianti in aree industriali e incentivando, ad eccezione delle discariche, le iniziative di autosmaltimento;
- l'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti e al recupero degli stessi;
- le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti;
- la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- la specificazione dei contenuti della relazione da allegare alla comunicazione relativa alle procedure semplificate;
- competenze in materia di bonifiche.

Per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, le regioni possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA).

### ***3. Le competenze delle province***

Nell'individuare le specifiche competenze da assegnare alle province nella materia dei rifiuti, l'art. 197, in attuazione del disposto di cui all'art. 19 del Testo unico sugli enti locali, attribuisce alle stesse:

- *(secondo quanto aggiunto dallo schema di decreto correttivo)* in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; la formulazione vigente non riconosce più in capo ad esse le potestà programmatiche in materia;
- funzioni di individuazione delle zone idonee e di quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti;
- compiti di verifica e controllo periodici sugli interventi di bonifica, sulle attività sottoposte alle procedure semplificate, sulle attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso



l'accertamento delle violazioni delle disposizioni al d.lgs. 152/2006, nonché sui requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. La suddetta disposizione autorizza gli addetti al controllo ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.<sup>143</sup>

Inoltre, come già illustrato, il decreto correttivo riassegna alle province un ruolo attivo nell'ambito delle procedure autorizzatorie.

Per lo svolgimento delle attribuzioni loro riconosciute, le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, del supporto di organismi pubblici (comprese le ARPA), dotati di specifiche esperienze e competenze tecniche in materia.

#### ***4. Le competenze dei comuni***

La creazione di nuovi enti di gestione e di controllo sottrae, di fatto, competenze in precedenza riconosciute in capo ai comuni.

Ad ogni modo, a norma dell'art. 198, i comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati mediante appositi regolamenti<sup>144</sup> che, nel rispetto dei principi

---

<sup>143</sup> In materia di controlli svolti dalla provincia si veda M. BONSIGNORE, *Controllo preventivo delle Province per gli impianti in procedura semplificata*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 4/2006, pp. 38 ss..

<sup>144</sup> Come evidenziato dalla Conferenza dei Sindaci dell'ATO Umbria 3 nella delibera n. 3 del 31 maggio 2006, la scelta compiuta dal legislatore di mantenere nel settore dei rifiuti i singoli regolamenti comunali, pur nella prospettiva unitaria del Piano d'Ambito dei rifiuti e del gestore unico di ambito (a differenza di quanto avviene nel settore idrico, dove vige un regolamento unico di ambito), può generare indubbi problemi di omogeneizzazione dei regolamenti in questione per quanto riguarda il livello tariffario e la qualità del servizio sul territorio: è, infatti, evidente che impostazioni regolamentari profondamente diversificate, ad esempio sulle modalità di conferimento della raccolta differenziata, sulla gestione dei rifiuti speciali non pericolosi, ecc., potrebbero creare tra i comuni sensibili differenziazioni gestionali del servizio che a loro volta produrrebbero inevitabilmente spinte di differenziazione territoriale a discapito della qualità omogenea del servizio e della sua economicità ed efficienza gestionale a livello di tutto l'Ambito. Per queste ragioni la Conferenza ha ritenuto necessario procedere a una ricognizione di tutti i regolamenti comunali attualmente vigenti allo scopo di predisporre un regolamento tipo da sottoporre a tutti i comuni dell'Ambito, che, da una parte, esprima il massimo di uniformità su tutti gli aspetti gestionali che attengono al processo industriale e sugli obiettivi comuni fissati a livello di ambito e, dall'altra faccia, salve le eventuali differenziazioni di qualità del servizio a livello comunale i cui maggiori costi ogni comune sia disposto a sostenere.

Dello stesso parere, R. AGNOLETTI, *op. cit.*, che riscontra l'incongruenza di tale previsione, la quale affida ai comuni e non all'Autorità il compito di regolamentare una questione che esige, invece, unitarietà all'interno dell'ambito sovracomunale e non una differenziazione rispetto all'assimilazione dei rifiuti da comune a comune.

di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, stabiliscono in particolare:

- le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e quelle del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani e assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- le norme atte a garantire una distinta e adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
- le misure necessarie a ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani<sup>145</sup>.

Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del TUEL.

I comuni sono, inoltre, tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

---

<sup>145</sup> Si veda, sul punto, *supra*, nota n. 91.

## ***CAPITOLO VI***

### ***IL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI***

Il nuovo Testo unico ambientale disciplina agli articoli da 195 a 205 il servizio di gestione integrata dei rifiuti; la definizione è, invece, contenuta nell'art. 183, c. 1, lett. cc); con tale espressione si intende il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, ivi compresa l'attività di spazzamento delle strade, a sua volta definita, alla lettera dd) come modalità di raccolta dei rifiuti su strada.

L'evoluzione dell'ambito e delle finalità connesse alla gestione dei rifiuti, con il passaggio da un sistema a filiera semplice (interessato in via principale alla tutela dell'igiene urbana, consistente nello spezzamento, raccolta e smaltimento in discarica) a un sistema a filiera complessa (preoccupato anche dell'impatto ambientale e, dunque, volto all'attività di recupero, alla limitazione dello smaltimento in discarica, all'integrazione delle fasi e al conseguimento di una dimensione sovracomunale), ha prodotto nel tempo due significative conseguenze sull'assetto istituzionale, relative, rispettivamente, ai sistemi di gestione e all'ambito territoriale.<sup>146</sup>

Con riguardo al primo aspetto, i sistemi di gestione rappresentano il risultato dell'articolazione in due fasi principali, distinte per caratteristiche tecniche e organizzative, del complesso ciclo dei rifiuti: il recupero e il trasporto, da un lato, e la lavorazione dei rifiuti e lo smaltimento finale in discarica, dall'altro.

In relazione, invece, al riferimento territoriale, si è nel tempo avvertita sempre più l'esigenza di operare garantendo dimensioni adeguate per gli impianti tecnologici di trattamento e smaltimento e ottimizzando la logistica e i trasporti. Tali obiettivi presuppongono evidentemente l'individuazione di ambiti territoriali di estensione sicuramente superiore a quella comunale. Già il decreto Ronchi aveva previsto la definizione di ambiti territoriali ottimali, coincidenti con le province (salvo diversa statuizione delle leggi regionali), ai fini della gestione unitaria dei rifiuti urbani, in forma di cooperazione, da parte degli enti locali.

---

<sup>146</sup> Così, A. VIGNERI, "La gestione dei rifiuti nel nuovo codice ambientale, con particolare riferimento ai rifiuti urbani", in "ASTRID - Rassegna" n. 34/2006.

Tuttavia, è il Codice ambientale a introdurre la nozione di gestione integrata dei rifiuti. Il richiamo alla gestione unitaria presente nella pregressa disciplina ambientale era, infatti, collegabile al superamento della frammentazione delle gestioni e al principio di autosufficienza territoriale e di prossimità in relazione alla movimentazione dei rifiuti.

### ***1. I piani regionali di gestione dei rifiuti***

L'art. 199 del TUA affida al Piano regionale di gestione dei rifiuti il compito di fissare le regole per l'organizzazione dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti.

I piani sono redatti dalle regioni nel rispetto delle linee guida predisposte a livello centrale, sentiti le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito. Ad essi devono essere assicurati adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini.

#### ***1.1 Contenuti dei piani***

I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono l'adozione di misure volte alla riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti e stabiliscono, inoltre:

- le condizioni ed i criteri tecnici in base ai quali gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate a insediamenti produttivi;
- la tipologia e il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali, nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale;
- la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida emanate dallo Stato, e stabilite d'intesa con le Regioni, per un'individuazione che tenga conto di esigenze di carattere unitario;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti

urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;

- la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali attraverso una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
- le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti e a favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti nonché il recupero dai rifiuti di materiali e di energia;
- le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- i tipi, le quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire, suddivisi per singolo ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani;
- la determinazione di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- i requisiti tecnici generali relativi alle attività di gestione dei rifiuti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui costituiscono parte integrante i piani per la bonifica delle aree inquinate, è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove

adottati, e la sua approvazione o il suo adeguamento è considerato requisito necessario per accedere ai finanziamenti nazionali.

### ***1.2 Termini per l'approvazione e potere di diffida e di intervento in via sostitutiva***

Il termine per l'approvazione dei piani è fissato entro due anni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del decreto, mentre, nelle more, restano in vigore i piani regionali vigenti.

Le regioni, sentite le province interessate, d'intesa tra loro o singolarmente, provvedono all'aggiornamento del piano nonché alla programmazione degli interventi attuativi occorrenti.

La normativa prevede inoltre, in capo al Ministro dell'ambiente, un potere di *diffida* ed eventualmente di *intervento in via sostitutiva*. Più precisamente, si distinguono due situazioni relative alla mancata adozione del piano ovvero alla mancata realizzazione degli interventi ivi previsti:

- in caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il ministro diffida gli organi regionali competenti ad adempiere entro un congruo termine e, in caso di protrazione dell'inerzia, interviene per l'adozione dei provvedimenti necessari alla elaborazione e approvazione del piano regionale;
- qualora le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale nei termini e con le modalità stabiliti e tali omissioni possano arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo, il Ministro dell'ambiente diffida le autorità inadempienti a provvedere entro un termine non inferiore a centottanta giorni, decorso il quale lo stesso Ministro può, in via sostitutiva, avvalendosi anche di commissari "ad acta", adottare tutti i provvedimenti necessari e idonei per l'attuazione degli interventi contenuti nel piano, finalizzati ad attuare la raccolta differenziata dei rifiuti, a provvedere al reimpiego, al recupero e al riciclaggio degli imballaggi conferiti al servizio pubblico, a favorire operazioni di trattamento dei rifiuti urbani ai fini del riciclaggio e recupero degli stessi, nonché alla realizzazione e all'utilizzo di impianti per il recupero dei rifiuti solidi urbani.

### ***1.3 Accordi di programma***

Il TUA prevede la possibilità di stipulare appositi accordi di programma tra regioni e il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive, per l'autorizzazione alla costruzione e/o all'esercizio, all'interno di insediamenti industriali esistenti, di impianti per il recupero di rifiuti urbani non previsti dal piano regionale, qualora ricorrano determinate condizioni.

### ***2. Gli Ambiti territoriali ottimali***

Delimitati gli ambiti territoriali ottimali (ATO) ad opera dei piani regionali<sup>147</sup> entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del Testo unico ambientale, la gestione dei rifiuti è organizzata all'interno dei territori così individuati<sup>148</sup>.

La funzione degli ATO è, in particolar modo, quella di superare la frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti e di conseguire adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative, nonché nel rispetto di altri criteri espressamente indicati dalla normativa in esame<sup>149</sup>, al fine di recuperare efficacia, efficienza ed economicità.

### ***3. Disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani***

Per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'art. 201 dispone che le regioni e le province autonome disciplinino, entro il termine di sei

---

<sup>147</sup> Scompare, rispetto a quanto previsto dal decreto Ronchi, il criterio di coincidenza dell'ATO con le province. Qualora gli ATO siano ricompresi nel territorio di due o più regioni questi devono essere delimitati dalle regioni interessate, d'intesa tra loro. È in ogni caso fatta salva la facoltà per i singoli comuni di richiedere, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di delimitazione degli ATO e sulla base di motivate e documentate ragioni, l'assegnazione ad un diverso ambito territoriale, comunque limitrofo a quello individuato dalla regione. È, inoltre, prevista la possibilità di suddividere le città o gli agglomerati di comuni di dimensioni superiori a quelle medie di un singolo ambito, nel rispetto dei criteri prescritti.

<sup>148</sup> Le regioni possono comunque adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli ATO laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente.

<sup>149</sup> Gli altri criteri previsti per la determinazione degli ATO:

- a) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- b) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- c) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- d) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

mesi dall'entrata in vigore del TUA, le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo la costituzione, da parte degli stessi, delle cd. Autorità d'ambito, a cui è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

#### **4. Le Autorità d'ambito**

L'Autorità d'ambito, da costituirsi in ciascun ATO, è una struttura dotata di personalità giuridica, cui spetta l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti. La partecipazione degli enti locali a tale Autorità è obbligatoria e ad essa è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.<sup>150</sup>

Mentre il decreto Ronchi affidava alle province il compito di coordinare la cooperazione dei comuni negli ATO nel rispetto di quanto stabilito dalle singole normative regionali, il Testo unico ambientale dispone che siano le regioni, nel rispetto delle linee guida appositamente emanate dallo Stato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, a disciplinare le forme e i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale.

Con riguardo alle competenze, va immediatamente segnalato che la funzione programmatoria, in precedenza assegnata alle province, viene ora attribuita all'Autorità d'ambito, che esercita le funzioni amministrative e di governo del servizio, effettua la scelta del gestore e svolge compiti di indirizzo e vigilanza sul soggetto affidatario del servizio.

A un apposito piano d'ambito, comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario<sup>151</sup> e dal connesso modello gestionale e organizzativo, è demandata l'organizzazione del servizio, la

---

<sup>150</sup> La norma sulle Autorità d'ambito non chiarisce, come osserva R. PERTICARARI, *op. cit.*, p. 96, la natura giuridica dell'Autorità. Tuttavia, la previsione dell'adesione obbligatoria degli enti locali a tale Autorità e la conseguente cessione delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti, induce a supporre che la forma più opportuna possa essere quella consortile.

<sup>151</sup> Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.



definizione del programma e la determinazione degli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza.

In ogni ATO devono essere, comunque, assicurati sia il raggiungimento, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, dell'autosufficienza di smaltimento (anche, ove opportuno, attraverso forme di cooperazione e collegamento con altri soggetti pubblici e privati)<sup>152</sup>, sia la presenza di almeno un impianto di trattamento a tecnologia complessa<sup>153</sup>, compresa una discarica di servizio.

### **5. Affidamento del servizio**

L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani<sup>154</sup> mediante gara<sup>155</sup> (nella versione del correttivo viene utilizzato il termine "procedure").<sup>156</sup> Il vincolo della obbligatorietà della gara posto dal Testo unico comporta l'esternalizzazione dei servizi e l'implicito divieto per i comuni di autoproduzione degli stessi.

L'autorità d'ambito regola i rapporti con i soggetti affidatari mediante contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara. Detti contratti, che devono risultare conformi a uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri e agli indirizzi statali<sup>157</sup>, devono prevedere:

- il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;

---

<sup>152</sup> A parere di R. PERTICARARI, *op. cit.*, p. 96, tale obiettivo risente di un "ragguardevole dose di ottimismo".

<sup>153</sup> Come nota R. PERTICARARI, *op. cit.*, p. 96, sarebbe stato utile specificare il significato della formula.

<sup>154</sup> Relativamente all'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti, spetta allo Stato la determinazione, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, delle linee guida per la definizione delle gare d'appalto, e in particolare dei requisiti di ammissione delle imprese, e dei relativi capitolati, anche con riferimento agli elementi economici relativi agli impianti esistenti.

<sup>155</sup> Contrariamente a quanto previsto per il servizio idrico, l'art. 202 non prevede la modalità dell'affidamento in house, riferendosi genericamente alla gara.

<sup>156</sup> I soggetti partecipanti alla gara devono formulare, con apposita relazione tecnico-illustrativa allegata all'offerta, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali, proponendo un proprio piano di riduzione dei corrispettivi per la gestione al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti. Ai fini della valutazione delle proposte deve essere preso in considerazione, in particolare, il peso gravante sull'utente sia in termini economici, sia di complessità delle operazioni a suo carico.

<sup>157</sup> Sul punto valgono le medesime considerazioni svolte *supra* (nota 114), in merito alla compressione del potere di intervento regionale e al mancato rispetto del sistema di ripartizioni delle competenze Stato-regioni.

- i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;
- i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio e al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;
- gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;
- le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;
- il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- la facoltà di riscatto;
- l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza e in buono stato di conservazione;
- idonee garanzie finanziarie e assicurative;
- i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze.

Poiché il servizio è affidato come servizio integrato, ai soggetti affidatari sono attribuite le attività concernenti la realizzazione, la gestione e l'erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti, nonché la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e lo smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

Ai soggetti prescelti, che assumono lo status di concessionario (non vengono, infatti, remunerati dall'ente pubblico, bensì, attraverso la riscossione della tariffa, direttamente dagli utenti), gli enti locali conferiscono in comodato gli

impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà dei medesimi già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio<sup>158</sup>.

### **6. Gestioni esistenti e termini per gli affidamenti**

Ai sensi dell'art. 204 del TUA, i soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito.<sup>159</sup>

I nuovi affidamenti devono essere disposti da quest'ultima entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima parte quarta. Qualora essa non provveda nei termini stabiliti, i poteri sostitutivi sono esercitati dal Presidente della Giunta regionale, che nomina un commissario "ad acta" per l'avvio, entro quarantacinque giorni, delle procedure di affidamento, e ne dà comunicazione al Ministro dell'ambiente.<sup>160</sup>

Qualora il commissario regionale non provveda nei termini stabiliti, i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento spettano al Ministro dell'ambiente.

### **7. Misure per incrementare la raccolta differenziata**

La definizione di raccolta differenziata è contenuta nell'art. 183, c. 1, lett. f). Con tale espressione si intende la raccolta idonea, secondo criteri di economicità, efficacia, trasparenza ed efficienza, a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, al momento della raccolta o, per la frazione organica umida, anche al momento del trattamento<sup>161</sup>, nonché a raggruppare i rifiuti di

---

<sup>158</sup> R. PERTICARARI, *op. cit.*, p. 97, si interroga su come gli enti locali possano concedere a titolo gratuito impianti per i quali, magari, stanno ancora pagando i mutui. L'autore ipotizza, pertanto, una difficile applicazione della previsione in oggetto.

<sup>159</sup> Tale previsione genera legittime perplessità circa il destino di gestioni in essere in virtù di gare regolarmente aggiudicate con scadenza oltre il termine di organizzazione del servizio da parte dell'Autorità. R. PERTICARARI, *op. cit.*, p. 98, si chiede, infatti, come si possa credere di risolvere contratti pienamente validi senza innescare eventuali contenziosi.

<sup>160</sup> Il Tua nella formulazione originaria faceva riferimento anche all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, soppressa dal primo decreto correttivo, il d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284.

<sup>161</sup> Per taluni, tale definizione finisce per eludere il significato di raccolta differenziata, in quanto essa si prefigge lo scopo di separare i rifiuti al momento della raccolta e non, come previsto dal nuovo decreto, meccanicamente dopo la raccolta ottenendo così la cd. frazione organica stabilizzata (FOS) che non può essere recuperata e va in discarica.

imballaggio separatamente dagli altri rifiuti urbani, a condizione che tutti i rifiuti sopra indicati siano effettivamente destinati al recupero (il decreto correttivo modifica tale nozione definendo la raccolta differenziata la raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee compresa la frazione organica umida<sup>162</sup>, destinate al riutilizzo, al riciclo ed al recupero di materia. La rettifica intende recuperare quello che deve essere l'obiettivo proprio perseguito dalla raccolta differenziata, cioè la raccolta a monte dei rifiuti separati al fine di destinare le varie frazioni al riciclo e al recupero della materia).

Un'efficace gestione integrata dei rifiuti si basa, in primo luogo, su una corretta differenziazione dei rifiuti, la quale consente di ridurre il flusso di quelli da avviare allo smaltimento, incidendo positivamente sull'intero sistema di gestione. Secondo taluni, molteplici risultano i vantaggi che derivano da questo tipo di raccolta:

- la suddivisione dei rifiuti da avviare al processo di riciclaggio;
- la valorizzazione dei rifiuti fin dalla fase della raccolta;
- la ripartizione dei rifiuti inquinanti richiedenti un differente trattamento.<sup>163</sup>

L'art. 205 individua misure specifiche per incrementare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani che deve essere assicurata in ogni ATO, in relazione a percentuali minime da aumentare entro termini stabiliti (almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006, almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008 e almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012<sup>164</sup>)<sup>165</sup>, pena l'applicazione di un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'Autorità d'ambito, che ne

---

<sup>162</sup> Ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. o), la frazione umida identifica il rifiuto organico putrescibile ad alto tenore di umidità, proveniente da raccolta differenziata o selezione o trattamento dei rifiuti urbani. La frazione umida differisce dalla frazione secca, rappresentata, a norma dell'art. 183, c. 1, lett. p), dal rifiuto a bassa putrescibilità e a basso tenore di umidità proveniente da raccolta differenziata o selezione o trattamento dei rifiuti urbani, avente un rilevante con tenuto energetico.

<sup>163</sup> Così B. CAMPANELLA e F. GAVIOLI, *Una nuova stagione per gli impianti puliti*, cit., p. 100.

<sup>164</sup> In realtà, il traguardo del 35% era stato inizialmente fissato per marzo 2003. Tale spostamento ha vanificato gli obiettivi della raccolta differenziata e ha determinato una necessaria sospensione delle sanzioni regionali previste nei confronti dei comuni per il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi negli anni 2005 e 2006. Inoltre, molti considerano impossibile il conseguimento della percentuale del 65% di raccolta differenziata entro il 2012.

<sup>165</sup> La frazione organica umida separata fisicamente dopo la raccolta e finalizzata al recupero complessivo tra materia ed energia, secondo i criteri dell'economicità, dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza del sistema, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi indicati.

ripartisce l'onere tra quei comuni del proprio territorio che non abbiano raggiunto le percentuali prefissate sulla base della loro quota di raccolta differenziata raggiunta.<sup>166</sup>

Le percentuali indicate dal TUA, che possono essere incrementate dalle regioni tramite apposita legge e previa intesa con il Ministro dell'ambiente, risultano sensibilmente accresciute rispetto a quelle previste dal decreto Ronchi.

Tuttavia, sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio nazionale dei rifiuti si evince che i rifiuti avviati alla raccolta differenziata costituiscono ancora una quota marginale rispetto al totale dei rifiuti gestiti.

### **8. La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani**

Il Testo unico ambientale, che apporta notevoli cambiamenti nell'applicazione del prelievo sui rifiuti, assoggetta al pagamento di una tariffa per la gestione di questi ultimi<sup>167</sup> chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani (Titolo IV, art. 238).

---

<sup>166</sup> L'art. 222 assegnava all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, soppressa dal primo decreto correttivo, il compito sia di accertare l'attivazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, sia di effettuare il controllo sull'osservanza dei nuovi obblighi relativi alla raccolta differenziata, richiedendo al CONAI, in caso di inadempienza delle Autorità d'ambito, di sostituirsi ai gestori dei servizi di raccolta differenziata, anche avvalendosi di soggetti pubblici o privati individuati dal Consorzio stesso mediante procedure trasparenti e selettive, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi. In caso di mancata accettazione del Consorzio entro quindici giorni dalla richiesta, l'Autorità, nei successivi quindici giorni, era tenuta ad individuare, mediante gara, un soggetto di comprovata e documentata affidabilità e capacità a cui affidare la raccolta differenziata in via temporanea e d'urgenza, fino all'espletamento delle procedure ordinarie di aggiudicazione del servizio e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi in caso di impossibilità oggettiva e documentata di aggiudicazione.

<sup>167</sup> La tariffa per la gestione dei rifiuti è stata istituita dall'art. 49 del d.lgs. n. 22/1997, che ha abrogato la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) di cui al capo III del d.lgs. n. 507/1993. Secondo taluni il Testo unico non ha risolto i dubbi sulla natura giuridica della tariffa. Per A. PIEROBON, *La giurisdizione della tariffa per la gestione dei rifiuti: un'occasione persa per chiarire la natura della tariffa*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), indipendentemente dal *nomen juris* utilizzato, si è in presenza di una entrata contraddistinta da elementi tributari. Dello stesso parere L. LOVECCHIO, *Tra qualche conferma e mole incertezze parte la nuova tariffa sui rifiuti*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 10/2006, pp. 43 e ss., il quale osserva che malgrado la formulazione prescelta lasci intendere che l'intento del legislatore sia quello di assegnare al prelievo natura patrimoniale e non tributaria, di fatto non si può non cogliere l'incoerenza e l'ambiguità del presupposto su cui si fonda la natura giuridica della tariffa. Questa è, infatti, dovuta da chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte e non già da chiunque utilizzi il servizio pubblico. Il presupposto ricalca, dunque, quello originario della TARSU, il quale, "a sua volta, sottende la tradizionale presunzione legale a mente della quale laddove vi sia un'attività umana, vi sia formazione di rifiuti. Senonché, è altrettanto evidente come il ricorso a presunzioni legali si armonizzi bene con le entrate tributarie, che sono connotate da un certo grado di astrattezza, e meno bene con quelle dichiaratamente corrispettive". Ne consegue che anche la nuova tariffa risulterà dovuta nei casi in cui non vi sia una effettiva fruizione del servizio.

Rispetto a quanto previsto dal decreto Ronchi<sup>168</sup>, che parla di occupazione o conduzione e si riferisce al solo uso privato di locali o aree scoperte, il TUA estende la tariffa anche all'uso pubblico delle medesime superfici e introduce espressamente, ai fini della sua applicazione, il presupposto della produzione dei rifiuti urbani<sup>169</sup>.

Detta tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, comprensiva dei costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche<sup>170</sup>, ed è determinata dalle Autorità d'ambito (e non più dagli enti locali in relazione anche al piano finanziario) entro tre mesi dall'adozione di un apposito regolamento<sup>171</sup> emanato dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la Conferenza Stato-regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati entro sei mesi dall'entrata in vigore della parte quarta del TUA.<sup>172</sup>

Il d.lgs. 152/2006 innova radicalmente, rispetto al passato, il sistema di ripartizione delle competenze nella gestione della tariffa. Ad un regolamento statale è affidato il compito di disciplinare i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi, anche con riferimento ad eventuali agevolazioni, a condizione che venga comunque garantita l'assenza di oneri per le

---

<sup>168</sup> La specificazione, nell'attuale testo della disposizione in esame, in base alla quale la tariffa si applica ai locali che producono rifiuti, che sembrerebbe non confermare il meccanismo della presunzione legale di produzione dei rifiuti profilando, dunque, un'inversione dell'onere della prova rispetto alla previgente normativa (il compito di dimostrare che un locale produce rifiuti ricadrebbe cioè sull'ente), rappresenta, invece, secondo quanto sostiene L. LOVECCHIO, *Dopo quasi 10 anni dal decreto Ronchi passaggio tassa-tariffa ancora al palo*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 4/2006, pp. 16-18, una indicazione meramente lessicale. Il presupposto della tariffa continua, infatti, ad essere non già l'effettiva formazione di scarti, come ci si aspetterebbe da una entrata di tipo corrispettivo, bensì, di fatto, il possesso o la detenzione di locali.

<sup>169</sup> La precisazione secondo cui le superfici soggette a tariffa sono quelle che producono rifiuti urbani colma, ad avviso di L. LOVECCHIO, *Tra qualche conferma e mole incertezze parte la nuova tariffa sui rifiuti*, in *Ambiente & sicurezza*, n. 10/2006, p. 44, una lacuna dell'art. 49, che aveva favorito l'applicazione, da parte di diversi comuni, della vecchia tariffa, quanto meno nella quota fissa, anche sulle aree produttive di rifiuti speciali. Dalla nuova formulazione del TUA emerge, invece, che la tariffa ivi prevista non può essere applicata sulle aree produttive di rifiuti speciali.

<sup>170</sup> Tali costi sono indicati dall'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 recante "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti".

<sup>171</sup> Sino all'emanazione del regolamento di individuazione dei criteri base del calcolo della tariffa, continuano ad applicarsi, in via transitoria e al solo scopo di evitare vuoti normativi, le discipline regolamentari vigenti, ossia il d.p.r. 158/1999 avente ad oggetto "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani", nonché i singoli regolamenti comunali di applicazione della tariffa Ronchi, se adottati e pubblicati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006.

<sup>172</sup> L'Autorità d'ambito non è titolare di un potere regolamentare in quanto non è un ente locale.

autorità interessate<sup>173</sup>. Spetta, invece, alle Autorità d'ambito la determinazione dell'entrata e gli eventuali dettagli operativi non previsti nel provvedimento nazionale<sup>174</sup>, mentre al gestore del servizio sono affidati gli aspetti applicativi e amministrativi, inclusa la riscossione della tariffa. Ai comuni, privati, in quanto singole istituzioni, di qualunque potere concernente la tariffa, rimangono i poteri regolamentari in materia di gestione dei rifiuti in ambito cittadino, quali, ad esempio, le modalità di conferimento, le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria e la potestà in materia di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani.

Per quanto concerne la sua quantificazione, la tariffa è, innanzitutto, commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte<sup>175</sup>, in conformità a parametri che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali<sup>176</sup>.

Il Testo unico conferma l'impostazione binomia della tariffa prevista dal decreto Ronchi, formata da una quota fissa e una variabile: la tariffa risulta, infatti, composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio (riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti), nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti

---

<sup>173</sup> Ad avviso di L. LOVECCHIO, *op. cit.*, p. 45, la precisazione dell'assenza di oneri per le autorità interessate lascia supporre l'intenzione del legislatore di far ricadere sugli utenti del servizio anche gli oneri relativi al funzionamento delle Autorità d'ambito. In questo caso, ad avviso dell'autore, "si assisterebbe a una lievitazione delle spese complessive da fronteggiare con l'entrata".

<sup>174</sup> Secondo G. ZENNARO, *La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nel Testo unico ambientale*, in «Diritto all'ambiente» (<http://www.dirittoambiente.com>), la necessità di elaborare la tariffa in ambito sovracomunale comporterà la ridefinizione del "criterio territoriale di articolazione della stessa in funzione della destinazione urbanistica, della densità abitativa e della frequenza e qualità del servizio".

<sup>175</sup> Secondo L. LOVECCHIO, *op. cit.*, p. 44, il modello di prelievo delineato dal TUA, analogo a quello previsto per la TARSU, indipendentemente dalla pluralità di soluzioni operative possibili, sembra destinato a quantificazioni sostanzialmente forfettarie. Per tale ragione, appare "opportuno il recepimento del criterio della destinazione d'uso, anch'esso mutuato dalla TARSU, perché consente, in linea di principio, di prescindere dai rifiuti concretamente prodotti su una determinata area, guardando, invece, agli scarti normalmente riferibili all'attività ivi esercitata".

<sup>176</sup> L'articolazione delle tariffe sulla base di tali parametri costituisce una novità rispetto alla precedente tariffa, la quale prende in considerazione esclusivamente il numero dei componenti del nucleo familiare e la superficie, privilegiando in tal modo i nuclei familiari più numerosi e minori dimensioni dei locali. Tuttavia, secondo la lettura fornita da L. LOVECCHIO, *op. cit.*, p. 44, tale innovazione costituisce un'"aggravante" rispetto al pregresso: la possibilità che l'importo addebitato si discosti dalla cifra rappresentativa del corrispettivo dovuto dall'utente, anche se in ragione di criteri perequativi, genera "almeno due osservazioni critiche: quanto più peseranno gli indici reddituali nella determinazione della tariffa, tanto più ci si allontanerà dallo schema contrattuale o privatistico; l'inserzione di elementi perequativi nel prelievo non sembra in sintonia con il precetto comunitario *chi inquina paga*".

al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio<sup>177</sup>. L'eventuale modulazione della tariffa deve, dunque, tenere conto degli investimenti effettuati dai comuni o dal gestore ai fini dell'organizzazione del servizio.<sup>178</sup>

La tariffa può prevedere anche agevolazioni per le utenze domestiche e per quelle adibite ad uso stagionale o non continuativo<sup>179</sup>, che tengano anche conto, in ragione di un criterio perequativo, di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali. L'indicazione in base alla quale in tali casi devono essere indicate nel piano finanziario le risorse necessarie per garantire l'integrale copertura dei minori introiti derivanti dalle agevolazioni, sembra interpretabile nel senso che il finanziamento di queste ultime debba provenire da fonti diverse dalla tariffa, cioè da trasferimenti di enti pubblici.<sup>180</sup>

Il Testo unico ambientale dispone anche la facoltà della copertura di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade o di sgombrò della neve. Nelle ipotesi di copertura di detti costi con la tariffa, ciò deve risultare dai documenti contabili obbligatori (bilanci e piani finanziari).

Il d.lgs. 152/2006 ripropone la riduzione obbligatoria per il caso di recupero di rifiuti da parte delle imprese, previsto dall'art. 49, c. 14, del decreto Ronchi: alla tariffa è, infatti, applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

---

<sup>177</sup> Tra i costi di investimento e di esercizio relativi al servizio pubblico di gestione dei rifiuti rientra, per espressa menzione del TUA, la spesa relativa alla chiusura della discarica, per il periodo previsto nel provvedimento di autorizzazione alla gestione della stessa (art. 15 del d.lgs. 36/2003).

<sup>178</sup> Va, peraltro, segnalato che il TUA accorda al regolamento quattro anni di tempo a far data dalla sua entrata in vigore per il raggiungimento graduale dell'obiettivo di copertura integrale dei costi del servizio, determinati sulla base del piano economico e finanziario predisposto dall'Autorità d'ambito e della relazione predisposta dal soggetto affidatario del servizio di gestione integrata. Di contro, non è previsto periodo transitorio per l'entrata in vigore del regolamento di costruzione della tariffa, che deve essere applicato una volta emanato.

<sup>179</sup> La natura squisitamente socio-politica della scelta sembrerebbe legittimare la discrezionalità di tale previsione. Va, tuttavia, ricordato che, diversamente da quanto disposto dalla normativa della tariffa Ronchi, le agevolazioni per le utenze domestiche non sono più obbligatorie. Tuttavia, se può aver senso attendersi sconti facoltativi per le utenze abitative, appare più difficile comprendere una analoga clausola per quelle non continuative o stagionali, stante la loro "attitudine a un'inferiore produzione di rifiuti, derivante da un uso meno intenso dell'immobile". Inoltre, non è stata riproposta dal TUA la riduzione obbligatoria per la raccolta differenziata, prevista dal comma 10 dell'art. 49 del d.lgs. 22/1997.

<sup>180</sup> Così L. LOVECCHIO, *op. cit.*, p. 45.



Come accennato, l'applicazione e la successiva riscossione della tariffa sono demandate ai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata. L'obiettivo, prescritto dalla legge delega 308/2006, di assicurare maggiore certezza nella riscossione della tariffa, è stato attuato prevedendo la riscossione volontaria o coattiva tramite ruolo, previa convenzione<sup>181</sup> con l'Agenzia delle Entrate.

Per la riscossione della tariffa l'ente gestore può, dunque, procedere secondo le norme contenute nel d.p.r. 602/1973 mediante convenzione con l'Agenzia delle Entrate. Le procedure sono riconducibili al versamento diretto ovvero all'iscrizione al ruolo.

---

<sup>181</sup> Come osserva L. LOVECCHIO, *op. cit.*, p. 46, il riferimento alla convenzione e la conseguente mancata previsione di una procedura a evidenza pubblica risultano connaturate “con la specificità della riscossione tramite ruolo, che è esperibile, oggi, solo dal concessionario della riscossione territorialmente competente”.



## **CAPITOLO VII**

### **LA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI**

#### ***1. Ambito di applicazione***

Il Titolo II del Codice ambientale (articoli da 217 a 227) si occupa della gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Esso mira, attraverso il coinvolgimento degli operatori del settore secondo il principio della “responsabilità condivisa”<sup>182</sup>, a prevenire e a ridurre al minimo l’impatto ambientale dei medesimi, ad assicurare un elevato livello di tutela dell’ambiente e a garantire il funzionamento del mercato, evitando discriminazioni nei confronti dei prodotti importati, prevenendo l’insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza e consentendo, altresì, il massimo rendimento possibile degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Le suddette disposizioni, che recepiscono la direttiva 94/62/CE (integrata e modificata dalla direttiva 2004/12/CE) e fanno salvi i requisiti vigenti in materia di qualità degli imballaggi e quelli relativi alla sicurezza, alla protezione della salute e all’igiene dei prodotti imballati, nonché le vigenti disposizioni in materia di trasporto e di rifiuti pericolosi, riguardano la gestione di tutti gli imballaggi immessi sul mercato nazionale e di tutti i rifiuti di imballaggio derivanti dal loro impiego, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici, a qualsiasi titolo e qualunque siano i materiali che li compongono.

#### ***2. Definizioni***

L’art. 218 riporta le nozioni specifiche relative al Titolo in esame, tra cui, alla lettera *a*), quella basilare di *imballaggio*, definito come il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all’utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo.

---

<sup>182</sup> Il suddetto principio implica il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati al conseguimento degli obiettivi generali della normativa.

Oltre ad ulteriori definizioni di carattere più generico, alcune delle quali ricalcano quelle espressamente riferite ai rifiuti, l'articolo citato individua anche le nozioni specifiche di:

- *imballaggio per la vendita o imballaggio primario*, cioè l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;
- *imballaggio multiplo o imballaggio secondario*, ossia l'imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche;
- *imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario*, ossia l'imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione e i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi e aerei;
- *imballaggio riutilizzabile*, ossia l'imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo;
- *rifiuto di imballaggio*: ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183, c. 1, lett. a), esclusi i residui della produzione.

### ***3. Criteri informativi dell'attività di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio***

L'attività di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio si informa ai principi generali elencati dall'art. 219 e qui di seguito illustrati:

- incentivazione e promozione della prevenzione alla fonte della quantità e della pericolosità nella fabbricazione degli imballaggi e dei rifiuti di

imballaggio, soprattutto attraverso iniziative, anche di natura economica in conformità ai principi del diritto comunitario, volte a promuovere lo sviluppo di tecnologie pulite e a ridurre a monte la produzione e l'utilizzazione degli imballaggi, nonché a favorire la produzione di imballaggi riutilizzabili e il loro concreto riutilizzo;

- incentivazione del riciclaggio e del recupero di materia prima, sviluppo della raccolta differenziata di rifiuti di imballaggio e promozione di opportunità di mercato per incoraggiare l'utilizzazione dei materiali ottenuti da imballaggi riciclati e recuperati;
- riduzione del flusso dei rifiuti di imballaggio destinati allo smaltimento finale attraverso le altre forme di recupero;
- applicazione di misure di prevenzione consistenti in programmi nazionali o azioni analoghe da adottarsi previa consultazione degli operatori economici interessati.

Al fine di responsabilizzare gli operatori economici rispetto ai già citati principi «chi inquina paga» e della «responsabilità condivisa», l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio si ispira, inoltre, ai seguenti principi:

- individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti di imballaggio sia sostenuto dai produttori e dagli utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale e che la pubblica amministrazione organizzi la raccolta differenziata;
- promozione di forme di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati;
- informazione agli utenti degli imballaggi e in particolare ai consumatori secondo le disposizioni sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>183</sup>;

---

<sup>183</sup> Le informazioni agli utenti riguardano in particolare:

- i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili;
- il ruolo degli utenti di imballaggi e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;
- il significato dei marchi apposti sugli imballaggi quali si presentano sul mercato;
- gli elementi significativi dei programmi di gestione per gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

- incentivazione della restituzione degli imballaggi usati e del conferimento dei rifiuti di imballaggio in raccolta differenziata da parte del consumatore.

L'attuazione pratica di questi ultimi due principi, volti, da una lato, a facilitare la raccolta, il riutilizzo, il recupero e il riciclaggio degli imballaggi, nonché, dall'altro, a fornire una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi, rende necessaria l'opportuna etichettatura di tutti gli imballaggi, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive in conformità alle determinazioni adottate dalla Commissione dell'Unione europea. Tale decreto deve anche prescrivere l'obbligo, in capo all'industria interessata, di indicare la natura dei materiali di imballaggio utilizzati ai fini della identificazione e classificazione dell'imballaggio.

Le misure tecniche necessarie per l'applicazione delle disposizioni del titolo in esame, con particolare riferimento agli imballaggi pericolosi, anche domestici, nonché agli imballaggi primari di apparecchiature mediche e prodotti farmaceutici, ai piccoli imballaggi e agli imballaggi di lusso sono adottate, in conformità alle determinazioni assunte dalla Commissione dell'Unione europea, con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive e, qualora siano coinvolti aspetti sanitari, di concerto con il Ministro della salute.

#### ***4. Obiettivi di recupero e di riciclaggio***

L'adeguamento ai principi generali da parte dei produttori e degli utilizzatori degli imballaggi deve essere perseguito, ai sensi dell'art. 220, attraverso il conseguimento degli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio indicati, conformemente alla disciplina comunitaria, nell'Allegato E alla parte quarta del decreto.

La verifica del raggiungimento dei suddetti obiettivi<sup>184</sup> si attua attraverso il sistema di comunicazione e informazione attivato dal Consorzio nazionale degli

---

<sup>184</sup> I citati obiettivi di riciclaggio e di recupero sono riferiti ai rifiuti di imballaggio generati sul territorio nazionale, nonché a tutti i sistemi di riciclaggio e di recupero al netto degli scarti. Tuttavia, i rifiuti di imballaggio esportati dalla Comunità sono presi in considerazione, ai fini dell'adempimento degli obblighi e del conseguimento degli obiettivi indicati, solo se sussiste idonea documentazione comprovante che l'operazione di recupero e/o di riciclaggio sia stata effettuata con modalità equivalenti a quelle previste al riguardo dalla

imballaggi (CONAI), che comunica annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti sia i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, sia, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale.

Nel caso in cui gli obiettivi complessivi di riciclaggio e di recupero non siano realizzati vengono applicate alle diverse tipologie di materiali di imballaggi misure di carattere economico proporzionate al mancato conseguimento dei singoli obiettivi. Il relativo introito deve poi essere utilizzato per promuovere la prevenzione, la raccolta differenziata, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio.

La disciplina in esame prevede, comunque, deroghe rispetto agli obiettivi sopra descritti: le pubbliche amministrazioni e i gestori possono, infatti, incoraggiare sia il recupero energetico ove esso, per motivi ambientali o in considerazione del rapporto costi-benefici, sia preferibile al riciclaggio (ma a condizione che non si determini uno scostamento rilevante rispetto agli obiettivi nazionali di recupero e di riciclaggio), sia l'uso, ove opportuno, di materiali ottenuti da rifiuti di imballaggio riciclati per la fabbricazione di imballaggi e altri prodotti.

### ***5. Obblighi dei produttori e degli utilizzatori***

L'art. 221 identifica nei produttori<sup>185</sup> e negli utilizzatori<sup>186</sup> i responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti. Per tale ragione, la disposizione evocata prevede, in capo a detti soggetti, l'obbligo di riciclaggio e di recupero nonché gli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta

---

legislazione comunitaria. Il TUA stabilisce, inoltre, la predisposizione di un elenco dei Paesi extracomunitari in cui le operazioni di recupero e/o di riciclaggio sono considerate equivalenti a quelle disciplinate dalla normativa comunitaria, tenendo anche conto di eventuali decisioni e orientamenti dell'Unione europea in materia.

<sup>185</sup> Sono produttori di imballaggio coloro che trattano la vendita sia di materie prime e/o semilavorati per imballaggio (prodotti in proprio o acquistati all'estero) sia di imballaggi vuoti (prodotti o trasformati in proprio o acquistati all'estero) o che si occupano del commercio/distribuzione di imballaggi vuoti acquistati in Italia (senza attività di produzione propria).

<sup>186</sup> Si tratta di coloro che acquistano imballaggi vuoti (in Italia o all'estero) per imballare i propri prodotti, di chi importa merci imballate e di chi si occupa del commercio/distribuzione di imballaggi pieni acquistati in Italia o all'estero o di imballaggi vuoti acquistati in Italia (senza attività di produzione propria).

dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato.<sup>187</sup>

Tali operazioni, che presuppongono anche il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e con gli altri obiettivi di recupero e riciclaggio, rendono altresì indispensabile la partecipazione dei produttori e degli utilizzatori al Consorzio nazionale imballaggi. In alternativa, e previa valutazione positiva espressa all'Osservatorio sui rifiuti<sup>188</sup>, produttori e utilizzatori possono optare per:

- l'adozione di un sistema di organizzazione autonoma, anche in forma associata, della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- l'adesione a uno dei consorzi di settore disciplinati dall'art. 223;<sup>189</sup>
- l'attestazione, sotto la propria responsabilità, che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea

---

<sup>187</sup> Non risultano, invece, obbligati gli utenti finali e coloro che acquistano prodotti imballati per la propria attività ma non svolgono alcuna delle seguenti funzioni: produzione o importazione di materia prima per la trasformazione di imballaggi, produzione/trasformazione o importazione di imballaggi vuoti, acquisto di imballaggi vuoti per confezionare il proprio prodotto, commercio/distribuzione di imballaggi pieni, importazione di merce imballata (imballaggio pieno).

<sup>188</sup> La valutazione positiva da parte dell'Osservatorio è legata alla dimostrazione di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema è effettivamente e autonomamente funzionante e che è in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio assegnati. I produttori devono, inoltre, garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità del sistema adottato. In caso di mancata risposta entro il termine di novanta giorni dall'acquisizione dei necessari elementi di valutazione, l'interessato può chiedere al Ministro dell'ambiente l'adozione dei relativi provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni. Al contrario, il mancato riconoscimento del sistema o la revoca disposta dall'Osservatorio, previo avviso all'interessato, in caso di risultati insufficienti ovvero di violazione degli obblighi previsti comportano per i produttori l'adesione obbligatoria ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223 e, assieme ai propri utilizzatori di ogni livello fino al consumo, al CONAI.

<sup>189</sup> Ai sensi dell'art. 223, e al fine di razionalizzare e organizzare la ripresa degli imballaggi usati, la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private e il ritiro, su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, nonché il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza, i produttori che non provvedono a creare dei sistemi di organizzazione autonoma, anche in forma associata, della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale ovvero dei sistemi di restituzione dei propri imballaggi, costituiscono uno o più consorzi per ciascun materiale di imballaggio operanti su tutto il territorio nazionale. A tali consorzi, dotati di personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e retti da uno statuto adottato in conformità a uno schema tipo redatto dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive, possono partecipare i recuperatori e i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati. Ciascun consorzio predispone annualmente un proprio Programma specifico di prevenzione e gestione, che trasmette al CONAI e che viene inserito nel Programma generale di prevenzione e gestione. Lo schema-tipo di statuto dei consorzi per ciascun materiale di imballaggio operanti su tutto il territorio nazionale è stato approvato con d.m. 2 maggio 2006, dichiarato tuttavia inefficace.



documentazione, che dimostri l'autosufficienza del sistema stesso, nel rispetto dei criteri e delle modalità previste dalla normativa.

I produttori che non aderiscono al consorzio nazionale degli imballaggi ovvero a uno dei consorzi istituiti, ai sensi dell'art. 223, per ciascun materiale di imballaggio operante sul territorio nazionale elaborano e trasmettono annualmente (entro il 30 settembre di ogni anno) al CONAI un proprio Programma specifico di prevenzione relativo all'anno solare successivo che costituisce la base per l'elaborazione del programma generale e presentano entro il 31 maggio di ogni anno una relazione sulla gestione relativa all'anno solare precedente.

Sono, inoltre, a carico dei produttori e degli utilizzatori i costi relativi al ritiro degli imballaggi usati e alla raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, gli oneri aggiuntivi relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, il riutilizzo degli imballaggi usati, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio e lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.

## ***6. Il Consorzio nazionale imballaggi***

Il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) è un organismo costituito in forma paritaria da produttori e utilizzatori di imballaggi che opera per l'avvio a recupero e il riciclo dei rifiuti di imballaggio immessi al consumo sul territorio nazionale e per il coordinamento dell'attività di raccolta differenziata, allo scopo di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla normativa di settore.

Il CONAI, già previsto dal decreto Ronchi al fine di garantire il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica a un sistema integrato di gestione basato sul recupero e sul riciclo dei rifiuti di imballaggio, ha personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro ed è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive, che deve adeguarsi ai principi contenuti nel Testo unico ambientale e in particolare a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore.

A norma dell'art. 224, il CONAI svolge le seguenti funzioni:

- definisce, in accordo con le regioni e con le pubbliche amministrazioni interessate, gli ambiti territoriali in cui rendere operante un sistema integrato che comprenda la raccolta, la selezione e il trasporto dei materiali selezionati a centri di raccolta o di smistamento;
- definisce, con le pubbliche amministrazioni appartenenti ai singoli sistemi integrati, le condizioni generali di ritiro da parte dei produttori dei rifiuti selezionati provenienti dalla raccolta differenziata;
- elabora e aggiorna annualmente, sulla base dei programmi specifici di prevenzione, il Programma generale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio<sup>190</sup>;
- promuove accordi di programma con gli operatori economici per favorire il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio e ne garantisce l'attuazione;
- assicura la necessaria cooperazione e il dovuto raccordo tra i consorzi, i produttori, gli utilizzatori e gli altri operatori economici;
- organizza, in accordo con le pubbliche amministrazioni, le campagne di informazione ritenute utili ai fini dell'attuazione del Programma generale;
- ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori i maggiori oneri per la raccolta differenziata nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata, in

---

<sup>190</sup> Ai sensi dell'art. 225, il Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio individua, con riferimento alle singole tipologie di materiale di imballaggio, le misure per conseguire:

- la prevenzione della formazione dei rifiuti di imballaggio;
- l'accrescimento della proporzione della quantità sia di rifiuti di imballaggio riciclabili rispetto alla quantità di imballaggi non riciclabili sia di quelli riutilizzabili rispetto alla quantità di imballaggi non riutilizzabili;
- il miglioramento delle caratteristiche dell'imballaggio;
- la realizzazione degli obiettivi di recupero e riciclaggio.

Il Programma generale di prevenzione determina, inoltre, gli obiettivi generali di recupero e riciclaggio, consistenti nella percentuale in peso di ciascuna tipologia di rifiuti di imballaggio da recuperare ogni cinque anni (e, nell'ambito di questo obiettivo globale, la percentuale in peso da riciclare delle singole tipologie di materiali di imballaggio, con un minimo percentuale in peso per ciascun materiale) e, in relazione a essi, gli obiettivi intermedi. L'approvazione e le eventuali modificazioni e integrazioni del Programma generale di prevenzione sono demandate ad apposito decreto del Ministro dell'ambiente e del Ministro delle attività produttive, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e l'ANCI. In caso di mancata predisposizione del Programma generale, alla sua elaborazione si provvede in via sostitutiva (la stesura originaria del TUA affidava tale potere alla soppressa Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti), individuando quali obiettivi di recupero e riciclaggio quelli massimi previsti dall'allegato E alla parte quarta del d.lgs. 152/2006.

proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immesso sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale. A tal fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, il contributo denominato contributo ambientale CONAI<sup>191</sup>;

- fornisce i dati e le informazioni richieste all'Osservatorio sui rifiuti e assicura l'osservanza degli indirizzi da questo tracciati.

Come sopra accennato, il CONAI, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, può stipulare accordi di programma quadro su base nazionale con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI)<sup>192</sup>, con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le Autorità d'ambito, mediante i quali stabilire l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti e le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero.

In caso di mancata stipula degli accordi, il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive può determinare con proprio decreto l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio a carico dei produttori e degli utilizzatori, nonché le condizioni e le modalità di ritiro dei rifiuti stessi da parte dei produttori.

Sotto il profilo pratico, il CONAI si avvale dell'operatività di sei consorzi dei materiali - acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, vetro - che garantiscono il necessario raccordo con le amministrazioni locali per il ritiro degli imballaggi provenienti dalla raccolta differenziata.

---

<sup>191</sup> Il contributo ambientale, a carico delle imprese, applicato sugli imballaggi immessi al consumo, rappresenta la principale modalità di sostegno e partecipazione del sistema CONAI-consorzi ai costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

<sup>192</sup> Per garantire il recupero degli imballaggi provenienti dalla raccolta pubblica, CONAI ha stipulato con l'ANCI, un Accordo quadro che definisce le condizioni per il ritiro dei rifiuti di imballaggio raccolti a livello comunale. All'interno di tale accordo, i consorzi possono stipulare con i comuni e le società di gestione dei servizi di raccolta apposite convenzioni per il ritiro degli imballaggi usati. Dai dati presenti sul sito del CONAI, risulta che i comuni ad oggi convenzionati sono oltre 6.800, che la percentuale di popolazione servita dalle convenzioni ha superato il 90% e che dall'anno 2000 le quantità di rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata, gestite dal sistema consortile, sono più che triplicate.

Va, infine, segnalato che il d.lgs. 152/2006 ha, di fatto, determinato il passaggio da un regime obbligatorio ad un regime volontario per l'adesione al CONAI.<sup>193</sup>

### ***7. Obblighi della pubblica amministrazione***

L'art. 222 definisce gli obblighi gravanti sulle pubbliche amministrazioni, tenute a organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere al consumatore di conferire al servizio pubblico rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio.

In caso di mancata attivazione di adeguati sistemi di raccolta differenziata è previsto il possibile ruolo sostitutivo del CONAI<sup>194</sup>, il quale, per organizzare e/o integrare il servizio ritenuto insufficiente, può anche avvalersi di soggetti pubblici o privati individuati mediante procedure trasparenti e selettive, in via temporanea (per un periodo non superiore a ventiquattro mesi) e d'urgenza, e sempre che ciò avvenga all'interno di ambiti ottimali opportunamente identificati.

Il predetto intervento non è, tuttavia, obbligatorio e nell'ipotesi di mancata adesione del CONAI alla richiesta di azione sostitutiva è prevista la possibilità di individuare, mediante le medesime procedure sopra descritte, altri soggetti idonei a cui affidare il conferimento dei rifiuti di imballaggio in via temporanea e d'urgenza, ossia fino all'espletamento delle procedure ordinarie di aggiudicazione del servizio e, comunque, per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabile di ulteriori dodici mesi nel caso di impossibilità oggettiva e documentata di aggiudicazione.

---

<sup>193</sup> Infatti, sono tenuti a farne parte unicamente i produttori che aderiscono a uno dei Consorzi di filiera. Per i produttori che, invece, decidono di organizzare autonomamente, anche in forma associata, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale l'obbligatorietà opera solo qualora i risultati raggiunti siano insufficienti per conseguire gli obiettivi e adempiere agli obblighi stabiliti dalla normativa.

In effetti, nonostante il CONAI mantenga le funzioni di raccordo e di indirizzo tra i diversi soggetti coinvolti (amministrazioni pubbliche, operatori associati, consorzi di filiera e sistemi autonomi), nonché funzioni di vigilanza, relativamente alla congruità dell'organizzazione e alla realizzazione degli obiettivi, i produttori che aderiscono ai sistemi autonomi vengono 'sganciati' completamente dal CONAI, almeno per gli aspetti economico-finanziari.

La configurazione di un sistema consortile, in linea con i più recenti orientamenti espressi a livello comunitario, costituito da più consorzi di filiera per la stessa tipologia di materiale, se, da un lato conduce verso una completa liberalizzazione del sistema, dall'altro può comportare una serie di rischi, soprattutto sul versante dei controlli, venendo a mancare un unico punto di riferimento sia a livello generale che a livello di singoli materiali.

<sup>194</sup> Tale potere è, ovviamente, esercitato nei confronti dei gestori dei servizi di raccolta differenziata.

Alle pubbliche amministrazioni è, inoltre, richiesto di incoraggiare, ove opportuno, l'utilizzazione di materiali provenienti da rifiuti di imballaggio riciclati per la fabbricazione di imballaggi e altri prodotti.

### ***8. Divieti***

L'art. 226 prescrive una serie di divieti concernenti i rifiuti di imballaggio.

Oltre allo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati, a eccezione degli scarti derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio, la disposizione citata vieta sia l'immissione di imballaggi terziari di qualsiasi natura nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani, sia l'ingresso sul mercato di imballaggi o componenti di imballaggio, a esclusione degli imballaggi interamente costituiti di cristallo, con livelli totali di concentrazione di piombo, mercurio, cadmio e cromo esavalente superiore a 100 parti per milione (ppm) in peso.



## ***CAPITOLO VIII***

### ***LA GESTIONE DI PARTICOLARI CATEGORIE DI RIFIUTI***

La gestione di categorie particolari di rifiuti è disciplinata dalla Parte quarta - Titolo III del Testo unico ambientale e, in particolare, dagli articoli da 227 a 237. La ratio di tale Titolo, chiarita dalla relazione illustrativa che accompagna il d.lgs. 152/2006, si spiega con la volontà del legislatore sia di armonizzare la normativa nazionale con quella comunitaria intervenuta successivamente all'entrata in vigore del decreto Ronchi, sia di formalizzare nuove fattispecie originatesi nella prassi operativa in vigore del d.lgs. 22/1997, sia di adeguare anche i preesistenti consorzi obbligatori ai criteri direttivi dei sistemi di gestione. Pertanto, il Testo unico ambientale:

- ha introdotto previsioni finalizzate al raccordo con le discipline speciali in materia di:
  - rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE);
  - rifiuti sanitari;
  - veicoli fuori uso;
  - recupero dei rifiuti dei beni e prodotti contenenti amianto;
  - rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico;
  - combustibile da rifiuti (CDR) e combustibile da rifiuti di qualità elevata (CDR-Q);
- ha previsto nuove disposizioni disciplinanti i pneumatici fuori uso e la manutenzione delle infrastrutture;
- è intervenuto sui consorzi esistenti, compresi quelli delle batterie (COBAT) e degli oli minerali esausti (COOU).

#### ***1. I rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE)***

L'art. 227 richiama, con riferimento ai rifiuti elettrici ed elettronici, le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie, che disciplinano la materia. Si tratta del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151 recante "Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché

allo smaltimento dei rifiuti”. Nelle more dell’entrata in vigore di tali disposizioni, continua ad applicarsi la disciplina di cui all’art. 44 del decreto Ronchi in materia di beni durevoli.

Il d.lgs. 151/2005, diretto a prevenire la produzione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, a promuovere il reimpiego, il riciclaggio e le altre forme di recupero di tali rifiuti per ridurre la quantità da avviare allo smaltimento, nonché volto a limitare l’uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, si applica in particolare ai grandi e piccoli elettrodomestici, alle apparecchiature di consumo, di illuminazione, informatiche e per telecomunicazioni, agli strumenti elettrici ed elettronici, ai giocattoli e alle apparecchiature per lo sport e il tempo libero, ai dispositivi medici (salvo quelli impiantati e infettati) e ai distributori automatici.

Restano, invece, esclusi dall’ambito di applicazione del decreto sopra menzionato le apparecchiature connesse alla tutela di interessi essenziali della sicurezza nazionale, le armi, le munizioni e il materiale bellico, purché destinati a fini prettamente militari.

Sono definiti RAEE le apparecchiature elettriche ed elettroniche considerati rifiuti ai sensi del decreto Ronchi, inclusi tutti i componenti, i sottoinsiemi e i materiali di consumo costituenti parte integrante del prodotto nel momento in cui si assume la decisione di disfarsene.<sup>195</sup>

La gestione dei RAEE viene organizzata in modo sia da ridurre al minimo il loro smaltimento insieme al rifiuto urbano misto sia da garantire, entro un termine prestabilito, un determinato tasso di raccolta separata. La normativa speciale prevede, infatti, l’istituzione sul territorio nazionale di sistemi uniformi di recupero dei RAEE e privilegia il reimpiego degli apparecchi interi.

È, inoltre, prevista l’istituzione del Registro nazionale dei soggetti obbligati al trattamento dei RAEE e del Comitato di vigilanza e di controllo e comitato di indirizzo sulla gestione dei RAEE.

---

<sup>195</sup> I RAEE si distinguono dalle apparecchiature elettriche ed elettroniche usate, ossia quelle apparecchiature che il detentore consegna al distributore al momento della fornitura di una apparecchiatura di tipo equivalente, affinché quest’ultimo possa valutare, prima di disfarsene, il possibile reimpiego.



## ***2. I rifiuti sanitari***

In materia di rifiuti sanitari, l'art. 227 menziona espressamente il d.p.r. 15 luglio 2003, n. 254 avente a oggetto "Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179".

Tale provvedimento intende agevolare la riduzione della produzione dei rifiuti sanitari, garantendo una gestione che ne limiti la pericolosità, ne favorisca il reimpiego, il riciclaggio e il recupero e ne ottimizzi la raccolta, il trasporto e lo smaltimento secondo criteri di sicurezza ed economicità. Esso regola, inoltre, la gestione dei rifiuti sanitari e di quelli da esumazioni ed estumulazioni, i rifiuti derivanti da altre attività cimiteriali (a esclusione dei rifiuti vegetali provenienti dalle aree cimiteriali), nonché i piccoli animali da esperimento e i relativi tessuti e parti anatomiche, provenienti da strutture pubbliche e private. Sono esclusi i microrganismi geneticamente modificati e i materiali contemplati dal regolamento CE 1774/2002 sui sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano.

I rifiuti sanitari, ossia i rifiuti elencati a titolo esemplificativo negli allegati I e II, derivanti da strutture pubbliche e private, individuate ai sensi del d.lgs. 502/1992 e s.m.i., che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed erogano le prestazioni di cui alla legge 83/1978, si distinguono in:

- rifiuti sanitari non pericolosi;
- rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo;
- rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo.

Nel disciplinare l'attività di gestione dei rifiuti sanitari, dei rifiuti da esumazioni ed estumulazioni e dei rifiuti derivanti da altre attività cimiteriali, il d.p.r. 254/2003 precisa che in via generale, fatte salve norme ivi contenute che dispongano diversamente, alle attività di deposito temporaneo, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, intermediazione e commercio dei rifiuti sopra indicati si applicano, in relazione alla classificazione degli stessi, le norme regolamentari e tecniche attuative del d.lgs. 22/1997. Tale precisazione evidenzia, dunque, con riferimento alla gestione, un rapporto di specialità fra la normativa

in esame e quella generale sui rifiuti, che comporta l'applicabilità di quest'ultima in tutti i casi non disciplinati dal d.p.r. 254/2003.

### **3. Veicoli fuori uso**

L'art. 227 richiama, con riferimento ai veicoli fuori uso, il decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 recante "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso", mentre dedica un'apposita disposizione, l'articolo 231, ai veicoli fuori uso non disciplinati dal suddetto decreto<sup>196</sup>.

Detta ultima disposizione<sup>197</sup> stabilisce che i veicoli a motore e i rimorchi, o parti di essi, diversi da quelli di cui si occupa il d.lgs. 209/2003, soggetti a demolizioni devono essere consegnati dal proprietario a un centro di raccolta per la messa in sicurezza, la demolizione, il recupero dei materiali e la rottamazione, autorizzato ai sensi degli artt. 208, 209 e 210, ovvero, in caso di cessione o nuovo acquisto, ai concessionari o alle succursali delle case costruttrici per la successiva consegna a tali centri.

Centri a cui devono essere conferiti, sulla base delle procedure definite con apposito decreto interministeriale, anche i veicoli a motore o i rimorchi rinvenuti da organi pubblici o non reclamati dai proprietari e quelli acquisiti per occupazione ai sensi del codice della strada.

A seguito della consegna per la demolizione, viene rilasciata al proprietario del veicolo o del rimorchio un certificato dal quale deve anche risultare l'assunzione, da parte del gestore del centro stesso ovvero del concessionario o del titolare della succursale, dell'impegno a provvedere direttamente alle pratiche di cancellazione dal Pubblico registro automobilistico (PRA) entro novanta giorni dalla consegna.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> In particolare, l'art. 15 del d.lgs. n. 209/2003 esclude l'applicabilità dell'art. 46 del decreto Ronchi, dedicato alla gestione dei veicoli a motore e rimorchi, ai veicoli a motore appartenenti alle categorie M1 e N1 di cui all'allegato II, parte A, della direttiva 70/156/CEE e ai veicoli a motore a tre ruote come definiti dalla direttiva 2002/24/CE, con esclusione dei tricicli a motore.

<sup>197</sup> Come spiegato dalla relazione illustrativa al d.lgs. 152/2006, tale disposizione, che costituisce un completamento della disciplina introdotta dal d.lgs. 209/2003, si è resa necessaria al fine di evitare un "rischio di deficit della disciplina complessiva", dal momento che la normativa comunitaria di riferimento non contempla tutte le categorie di veicoli a motore.

<sup>198</sup> Il possesso del certificato libera il proprietario del veicolo dalla responsabilità civile, penale e amministrativa correlata alla proprietà dello stesso.

Solo dopo aver adempiuto agli obblighi connessi alla cancellazione<sup>199</sup>, i gestori dei centri di raccolta, i concessionari e i titolari delle succursali delle case costruttrici possono alienare, smontare o distruggere i veicoli a motore e i rimorchi da avviare allo smontaggio e alla successiva riduzione in rottami.

Il Testo unico ambientale consente il commercio delle parti di ricambio recuperate dalla demolizione, a esclusione di quelle che abbiano attinenza con la sicurezza dei veicoli, le quali possono essere cedute esclusivamente agli esercenti l'attività di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122 recante disposizioni in materia di sicurezza della circolazione stradale. Il loro successivo utilizzo è soggetto al rilascio di un certificato che ne attesti l'idoneità e la funzionalità.

Sia l'origine delle parti di ricambio immesse alla vendita sia l'utilizzo di quelle attinenti la sicurezza da parte delle imprese esercenti attività di autoriparazione devono risultare dalle fatture e dalle ricevute rilasciate al cliente.

Le norme tecniche relative alle caratteristiche degli impianti di demolizione, alle operazioni di messa in sicurezza e all'individuazione delle parti di ricambio attinenti la sicurezza sono individuate con decreto interministeriale. Fino all'adozione di tale provvedimento<sup>200</sup>, si applicano i requisiti relativi ai centri di raccolta e le modalità di trattamento dei veicoli di cui all'Allegato I del d.lgs. 209/2003.

Passando a esaminare i contenuti del d.lgs. 209/2003, vanno innanzitutto evidenziati gli obiettivi assegnati alla gestione dei veicoli fuori uso, coincidenti con:

- la riduzione del loro impatto sull'ambiente, ottenibile con l'adozione di misure dirette a prevenire la produzione di rifiuti derivanti dai veicoli e a ridurre le sostanze pericolose presenti negli stessi, prendendo in

---

<sup>199</sup> Tali obblighi consistono nella comunicazione dell'avvenuta consegna per la demolizione del veicolo e nella consegna al competente Ufficio del PRA del certificato di proprietà, della carta di circolazione e della targa. Gli estremi delle ricevute di dette consegne vanno poi annotati su un apposito registro di entrata e di uscita dei veicoli.

<sup>200</sup> Tali norme sono state individuate con d.m. 2 maggio 2006 - dichiarato, tuttavia inefficace - recante "Requisiti relativi al centro di raccolta e all'impianto di trattamento dei veicoli fuori uso non disciplinati dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 231 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

considerazione anche la fase di progettazione e favorendo il reimpiego, il riciclaggio e il recupero energetico;

- l'obiettivo di evitare distorsioni della concorrenza, con particolare riguardo all'accesso delle piccole e medie imprese al mercato della raccolta, della demolizione, del trattamento e del riciclaggio dei veicoli fuori uso;
- la definizione dei presupposti e delle condizioni necessari allo sviluppo di un sistema che assicuri un funzionamento efficiente, razionale ed economicamente sostenibile della filiera di raccolta, di recupero e di riciclaggio dei materiali degli stessi veicoli.

Il d.lgs. 209/2003, oltre a disciplinare le varie fasi della gestione dei rifiuti derivanti dai veicoli fuori uso, sancisce, altresì, con evidenti finalità di prevenzione, il divieto di produzione o immissione sul mercato di materiali e di componenti di veicoli contenenti piombo, mercurio, cadmio o cromo esavalente, nonché l'obbligo per i produttori dei veicoli di mettere a disposizione dei centri di raccolta idonee informazioni tecniche per la corretta demolizione del veicolo e l'eventuale reimpiego dei componenti.

Si osserva, infine, che la giurisprudenza ha più volte ribadito che i veicoli fuori uso sono da considerarsi rifiuti a tutti gli effetti e che assumono tale carattere sin dal momento in cui vengono dismessi da coloro che li conferiscono alla demolizione, disfacendosene. Vanno, inoltre, ritenuti rifiuti quei veicoli che risultino in evidente stato di abbandono anche se giacenti in aree private.<sup>201</sup>

#### ***4. Prodotti contenenti amianto***

Con riguardo al recupero dei rifiuti dei beni e prodotti contenenti amianto, l'art. 227 cita il d.m. 29 luglio 2004, n. 248.

Stante l'accertata pericolosità derivante dall'esposizione alle fibre di amianto, molteplici sono state le normative emanate nel nostro ordinamento, da un lato, per limitare l'uso di tale elemento sia negli ambienti di lavoro sia nell'ambiente esterno e, dall'altro, per ridurre le conseguenze all'esposizione.

---

<sup>201</sup> Si vedano, al riguardo, Cass. Sez. III n. 21963 del 4 marzo 2005 e Cass. Sez. III n. 33789 del 23 giugno 2005.

Quanto al richiamato decreto ministeriale, esso contiene il regolamento relativo alla determinazione e alla disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto e adotta i disciplinari tecnici sulle modalità per il trasporto e il deposito dei rifiuti di amianto nonché sul trattamento, sull'imballaggio e sulla ricopertura dei rifiuti medesimi nelle discariche.

I disciplinari tecnici definiscono e individuano i processi di trattamento dei rifiuti contenenti amianto, specificando che le lavorazioni che consentono la totale trasformazione cristallografica dell'amianto ne rendono possibile il riutilizzo come materia prima.

Va, infine, segnalato che il rapporto tra disciplina generale dei rifiuti e quella specifica in materia di amianto è stato oggetto di un esame approfondito da parte della giurisprudenza di legittimità. In particolare, nella sentenza 18 settembre 2002, la Corte di Cassazione ha affermato che non tutta la materia è regolata dalla normativa speciale, stante il richiamo espresso alla disciplina quadro sui rifiuti ad opera di talune disposizioni contenute nelle normative specifiche. La Corte ha, inoltre, sottolineato che le esclusioni dal regime generale dei rifiuti operano solo qualora le categorie di materiali esonerati siano espressamente regolate da speciali normative e che la disciplina generale si applica comunque alle ipotesi e alle attività non previste da specifiche disposizioni di legge.

### ***5. I pneumatici fuori uso***

La gestione dei pneumatici fuori uso è disciplinata dall'art. 228, il quale richiama le norme specifiche contenute nel già evocato d.lgs. n. 209/2003 sui veicoli fuori uso e quelle generali contenute negli artt. 179 e 180.

Allo scopo di ottimizzare il recupero e di ridurre la formazione anche attraverso la ricostruzione, la disposizione obbliga produttori e importatori di pneumatici a provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale. Tempi e modalità di attuazione di tale obbligo devono essere definiti con successivo decreto ministeriale, adottato d'intesa con la Conferenza permanente Stato-

regioni entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del decreto.

Nel caso sia istituita una struttura operativa associata per la gestione dei pneumatici fuori uso, l'obbligo imposto a produttori e importatori risulta assolto anche mediante il trasferimento alla struttura, da parte degli aderenti, delle somme corrispondenti al contributo per il recupero, calcolato sul quantitativo di pneumatici immessi sul mercato nell'anno precedente.

L'onere derivante dall'obbligo imposto ai soggetti sopra indicati ricade anche sull'utente finale, il quale è, infatti, tenuto a versare un contributo il cui importo deve risultare in fattura in tutte le fasi della commercializzazione dei pneumatici. La mancata ottemperanza dell'obbligo comporta l'assoggettamento, per i soggetti inadempienti, a una sanzione amministrativa pecuniaria proporzionata alla gravità dell'inadempimento, comunque non superiore al doppio del contributo incassato per il periodo considerato.

## **6. CDR e CDR-Q**

L'art. 229 si occupa del combustibile da rifiuti e del combustibile da rifiuti di qualità elevata, rispettivamente CDR e CDR-Q, le cui definizioni, riportate all'art. 183, sono state analizzate nel capitolo II, a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

Come già illustrato, la prima delle due disposizioni richiamate classifica solo il CDR come rifiuto speciale, mentre esclude dall'ambito di applicazione della disciplina generale sui rifiuti il CDR-Q, in quanto generato nell'ambito di un processo produttivo che adotta un sistema di gestione per la qualità basato sullo standard UNI-EN ISO 9001 e destinato all'effettivo utilizzo in co-combustione in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici.

La disciplina introdotta per il CDR-Q, che lo trasforma da rifiuto in combustibile, sottraendolo alla sfera di operatività della normativa base sui rifiuti, presenta non pochi profili di pericolosità per l'ambiente. Lo schema di decreto correttivo, ribaltando tale impostazione, lo inserisce nel novero dei rifiuti speciali, disponendone l'assoggettamento alle disposizioni sulla gestione dei rifiuti.

### ***7. Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture***

L'art. 230 tratta dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, non contemplati dalla previgente disciplina ambientale. Tale disposizione stabilisce che il luogo di produzione per detta tipologia di rifiuti, se derivante da attività effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere:

- con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, da eseguirsi non oltre sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori da parte del gestore della infrastruttura e finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente e oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

L'individuazione del luogo di produzione per la tipologia di rifiuti in esame si configura come deroga - operante però solo in caso di sussistenza di tutte le condizioni previste - alla nozione di luogo di produzione contenuta nell'art. 183, c. 1, lett. i), per la quale esso è rappresentato da uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti.

Tale individuazione assume rilievo, fermo restando quanto previsto nell'articolo 190, c. 3, anche come luogo di conservazione dei registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dai soggetti e dalle attività di cui si occupa la norma in parola.

La disciplina in esame si applica anche ai rifiuti derivanti da attività manutentiva, effettuata direttamente da gestori erogatori di pubblico servizio o tramite terzi, dei mezzi e degli impianti fruitori delle infrastrutture sopra descritte.

### **8. Rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico**

L'art. 232 menziona il decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 182 recante "Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico" quale disciplina di carattere nazionale relativa ai rifiuti in oggetto.

Scopo del decreto è quello di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti e dei residui del carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui.

Il provvedimento citato si applica a tutte le navi, comprese le imbarcazioni da diporto e i pescherecci facenti scalo o operanti in un porto dello Stato, indipendentemente dalla bandiera, e ai porti dello Stato ove tali navi fanno scalo. Sono escluse le navi militari da guerra e ausiliare o altre navi possedute o gestite dallo Stato, esclusivamente se impiegate per servizi statali e a fini commerciali.

In ogni caso, è demandato ad apposito decreto ministeriale l'adozione di misure volte ad assicurare, da parte delle navi militari da guerra e ausiliare e delle navi delle forze di polizia a ordinamento civile, il conferimento dei rifiuti e i residui del carico in conformità alla normativa vigente in materia.

In ordine alla gestione, è previsto che l'Autorità portuale, previa consultazione dei soggetti interessati, elabori un piano di raccolta dei rifiuti e dei residui del carico che disponga la realizzazione di impianti portuali di raccolta<sup>202</sup>, da sottoporre all'approvazione della regione, la quale provvede poi a integrarlo con il piano regionale di gestione dei rifiuti.

L'attività di controllo sull'osservanza delle disposizioni in materia di conferimento dei rifiuti è demandato all'Autorità marittima, la quale, in caso di accertata violazione, provvede affinché la nave inadempiente non lasci il porto sino al conferimento ovvero, qualora essa lo abbia già lasciato, a informare la corrispondente autorità del successivo porto di scalo.

Con d.m. ambientale 17 novembre 2005, n. 269 recante regolamento attuativo degli artt. 31 e 33 del decreto Ronchi relativo all'individuazione dei rifiuti

---

<sup>202</sup> Tali impianti hanno lo scopo di assicurare il rapido conferimento di detti rifiuti e residui, evitando ingiustificati ritardi e garantendo nel contempo elevati standard di sicurezza per l'ambiente e per la salute dell'uomo.



pericolosi provenienti dalle navi che è possibile ammettere alle procedure semplificate, sono state disciplinate le procedure semplificate per le attività di recupero dei seguenti rifiuti pericolosi:

- residui del carico delle navi costituiti da acque di zavorra venute a contatto con il carico o con i suoi residui e dalle acque di lavaggio (miscele di acque marine lacustri o fluviali e idrocarburi);
- residui del carico delle navi costituiti da prodotti chimici soggetti alla Convenzione di Mariolo;
- acque di sentina delle navi.

Con riguardo a tale ultima previsione, il d.lgs. 152/2006 ha precisato che possono accedere alle procedure semplificate unicamente gli impianti che ricevono acque di sentina già sottoposte a trattamento preliminare in impianti autorizzati, a condizione che le materie prime e i prodotti ottenuti posseggano le caratteristiche di cui al punto 6.6.4 dell'Allegato 3 del citato d.m. 269/2005.

## **9. I Consorzi**

I Consorzi, distinti in base al rifiuto oggetto di specifica attività, sono disciplinati dagli articoli da 233 a 237. Essi sono:

- i *Consorzi nazionali di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti* (art. 233). Al fine di razionalizzare e organizzare la gestione delle suddette sostanze, tutti gli operatori della filiera costituiscono uno o più consorzi<sup>203</sup>; ad essi partecipano, dunque, le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali e animali esausti, le imprese che li riciclano e li recuperano, le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio di tali sostanze ed, eventualmente, le imprese che abbiano versato i contributi di riciclaggio.

Tra i compiti svolti dai consorzi si segnalano la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio, il trattamento e il recupero degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti nonché lo smaltimento di quelli dei quali non sia possibile o conveniente la rigenerazione.

---

<sup>203</sup> Il CONOE, il Consorzio obbligatorio nazionale di raccolta e trattamento degli olii e dei grassi vegetali e animali esausti, è stato costituito ai sensi dell'articolo 47 del d.lgs. 22/1997 ed è retto da uno statuto approvato con d.m. 5 aprile 2004.

- i *ConSORZI nazionali per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene* (art. 234). Al fine di razionalizzare, organizzare e gestire la raccolta e il trattamento dei rifiuti di beni in polietilene destinati allo smaltimento, sono istituiti uno o più consorzi<sup>204</sup> per il riciclaggio di tali rifiuti, con talune eccezioni espressamente previste<sup>205</sup>. Ad essi partecipano i produttori e gli importatori di beni in polietilene, gli utilizzatori e i distributori dei medesimi, i riciclatori e i recuperatori, nonché, in qualità di soci aggiunti, i produttori e gli importatori di materie prime in polietilene per la produzione di beni in polietilene oltre alle imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio dei beni medesimi. Le tipologie di beni in polietilene oggetto dell'attività dei consorzi sono individuati con apposito decreto interministeriale. Obiettivo primario dei consorzi è quello di:
- favorire il ritiro dei beni a base di polietilene al termine del ciclo di utilità per avviarli ad attività di riciclaggio e di recupero;
  - sostenere la valorizzazione delle frazioni di polietilene non riutilizzabili;
  - promuovere l'informazione degli utenti, intesa a ridurre il consumo dei materiali e a favorire forme corrette di raccolta e di smaltimento;
  - assicurare l'eliminazione dei rifiuti di beni in polietilene nel caso in cui non sia possibile o economicamente conveniente il riciclaggio, nel rispetto delle disposizioni contro l'inquinamento.
- i *ConSORZI nazionali per la raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi* (art. 235). Ai consorzi, compreso quello costituito ai sensi dell'articolo 9-*quinquies* del decreto legge 9 settembre 1988, n. 397 recante "Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali"<sup>206</sup>, partecipano le imprese che effettuano il riciclo delle

---

<sup>204</sup> POLIECO, il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene, è un consorzio obbligatorio istituito ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 22/1997 e retto dallo statuto approvato dal Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con decreto del 15 luglio 1998.

<sup>205</sup> Sono esclusi gli imballaggi di cui all'art. 218, c. 1, lettere a), b), c), d), e) e dd), i beni e i relativi rifiuti di cui agli artt. 227, c. 1, lettere a), b) e c), e 231, nonché, in quanto considerati beni durevoli, i materiali e le tubazioni in polietilene destinati all'edilizia, alle fognature e al trasporto di gas e acque. In questi casi, i sistemi di gestione devono conformarsi ai principi sanciti dall'art. 237.

<sup>206</sup> Il COBAT, Consorzio obbligatorio per la raccolta e il riciclaggio delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi, è stato istituito con legge 475/1988, art. 9-*quinquies*, e il suo statuto approvato con decreto del Ministero dell'ambiente del 16 maggio 1990. Secondo il dettato di legge, il COBAT ha il compito di "assicurare

batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi mediante la produzione di piombo secondario raffinato o in lega, le imprese che svolgono attività di fabbricazione oppure di importazione di batterie al piombo, le imprese che effettuano la raccolta delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi, nonché le imprese che effettuano la sostituzione e la vendita delle batterie al piombo. Detti consorzi effettuano la gestione dei rifiuti suddetti attraverso la loro cessione alle imprese che ne effettuano il recupero ovvero assicurando il loro smaltimento nel caso non sia possibile o economicamente conveniente il recupero. Essi promuovono, inoltre, sia azioni di ricerca tecnico-scientifica per il miglioramento tecnologico del ciclo di produzione, recupero e smaltimento, sia la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei consumatori sulle tematiche della raccolta e dell'eliminazione di tali beni.

- i *ConSORZI nazionali per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati* (art. 236). Al fine di avviare obbligatoriamente gli oli usati alla rigenerazione volta alla produzione di oli base, le imprese che producono oli base vergini oppure oli base provenienti dal processo di rigenerazione o che immettono al consumo oli lubrificanti sono tenute a partecipare al consorzio obbligatorio degli oli usati di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95 recante "Attuazione delle direttive 75/439/CEE e 87/101/CEE relative alla eliminazione degli olii usati"<sup>207</sup> ovvero ad altro specifico consorzio. Tra i molteplici compiti svolti sul territorio nazionale da detti consorzi si segnalano quelli diretti ad assicurare e incentivare la raccolta degli oli usati ritirandoli dai detentori e dalle imprese autorizzate, a garantire lo smaltimento degli oli usati nel caso non sia possibile o economicamente conveniente il recupero, nonché a

---

la raccolta delle batterie esauste e dei rifiuti piombosi ed organizzarne lo stoccaggio, quindi cedere i prodotti stessi alle imprese che ne effettuano il recupero tramite riciclaggio".

<sup>207</sup> Il COOU, Consorzio obbligatorio degli oli usati, è stato istituito ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 95 del 1992. L'art. 264 del TUA opera una parziale abrogazione del citato decreto (gli artt. 4, 5, 8, 12, 14 e 15). In ogni caso, restano valide ai fini della gestione degli oli usati, fino al conseguimento o diniego di quelle richieste ai sensi del d.lgs. 152/2006 e per un periodo comunque non superiore a un triennio dalla data della sua entrata in vigore, tutte le autorizzazioni concesse, alla data di entrata in vigore della parte quarta del decreto, ai sensi della normativa previgente. Pertanto, i provvedimenti attuativi del citato art. 11 continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla nuova disciplina.

selezionare gli oli usati raccolti ai fini della loro corretta eliminazione, in via prioritaria, tramite rigenerazione, ovvero, in caso ostino effettivi vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, mediante combustione o coincenerimento o, infine, in difetto dei requisiti per l'avvio agli usi appena illustrati, per mezzo dello smaltimento da realizzarsi mediante incenerimento o deposito permanente.

L'analisi delle disposizioni relative ai consorzi sopra indicati consente di ricavare taluni principi generali validi per ciascuno di essi. In particolare, detti consorzi:

- devono conformare i propri sistemi di gestione ai principi di trasparenza, di non discriminazione, di non distorsione della concorrenza, di libera circolazione;
- hanno personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro;
- sono retti da statuti, adeguati ovvero adottati in conformità a uno schema tipo predisposto a livello interministeriale dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle attività produttive, ispirato ai principi contenuti nel Testo unico ambientale e, in particolare, a quelli di trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore;
- devono trasmettere annualmente al Ministro dell'ambiente e a quello delle attività produttive il bilancio preventivo e consuntivo entro sessanta giorni dalla loro approvazione e presentare, ogni anno, una relazione tecnica sull'attività complessiva sviluppata dagli stessi e dai loro singoli aderenti nell'anno solare precedente;
- le deliberazioni degli organi dei consorzi sono vincolanti per tutti i consorziati;
- sono tenuti a garantire l'equilibrio della propria gestione finanziaria.

Inoltre, i sistemi di gestione adottati dai consorzi devono conformarsi ai principi sanciti dall'art. 237, che impongono l'apertura alla partecipazione di tutti gli operatori, assicurando trasparenza, non discriminazione, non distorsione della concorrenza, libera circolazione nonché il massimo rendimento possibile.

Infine, secondo le disposizioni sui consorzi, chiunque, in ragione della propria attività professionale, detenga i beni oggetto dell'attività di questi ultimi è

obbligato al loro conferimento, direttamente ai consorzi o mediante consegna a soggetti da questi ultimi incaricati ovvero autorizzati a esercitare le attività di gestione di tali rifiuti. Nell'attesa del conferimento, i detentori sono comunque tenuti a stoccare detti rifiuti in appositi contenitori conformi alle disposizioni vigenti in materia di smaltimento. Per alcune tipologie di rifiuti, l'obbligo di conferimento non esclude la facoltà per il detentore di cedere gli stessi a imprese di altro Stato membro della Comunità europea.



## ***APPENDICE***

### ***GLI ALLEGATI ALLA PARTE IV DEL D.LGS. 152/2006***

La parte IV del Testo unico ambientale è completata da nove Allegati, contrassegnati dalle lettere da A a I, che il secondo schema di decreto correttivo ha mantenuto inalterati.

Con riguardo al contenuto, ciascuno di tali atti si occupa, rispettivamente, di:

- Allegato A - Categorie di rifiuti;
- Allegato B - Operazioni di smaltimento;
- Allegato C - Operazioni di recupero;
- Allegato D - Elenco dei rifiuti;
- Allegato E - Obiettivi di recupero e di riciclaggio e criteri interpretativi per la definizione di imballaggio ai sensi della Direttiva 2004/12/CE;
- Allegato F - Criteri da applicarsi sino all'entrata in vigore del decreto interministeriale di cui all'articolo 226, comma 3;
- Allegato G - Categorie o tipi generici di rifiuti pericolosi elencati in base alla loro natura o all'attività che li ha prodotti;
- Allegato H - Costituenti che rendono pericolosi i rifiuti dell'allegato G.2 quando tali rifiuti possiedono le caratteristiche dell'allegato I;
- Allegato I - Caratteristiche di pericolo per i rifiuti.





## **PARTE II**

### **IL SISTEMA REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI**



## *Introduzione*

La legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24 (*Norme per la gestione dei rifiuti*) si propone di disciplinare la gestione e la riduzione dei rifiuti nei limiti delle competenze, in materia di governo del territorio e di gestione dei servizi pubblici locali, attribuite alle regioni dal titolo V della Costituzione e nel rispetto delle norme comunitarie e nazionali di riferimento. Nell'individuare i criteri e le modalità di regolazione, la legislazione regionale si ispira a un corretto rapporto tra costi e benefici e alla massima tutela dell'ambiente.

La legge suddivide le competenze tra la Regione, le province e i comuni, attribuendo alla prima una funzione di coordinamento che si esplica non solo in sede legislativa, ma anche nell'attività di programmazione e in quella di concessione dei contributi.

In particolare, per quanto concerne la programmazione delle attività di gestione dei rifiuti, la funzione di coordinamento da parte della Regione viene realizzata mediante il piano regionale, che è adottato dalla Giunta e approvato dal Consiglio, e nel cui rispetto sono adottati i programmi provinciali.

Una parte rilevante assumono poi la definizione e l'articolazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani. Di quel complesso di attività e di strutture tra loro interconnessi, cioè, che, organizzati secondo criteri di massima tutela dell'ambiente, di efficacia, di efficienza e di economicità, permettono di ottimizzare le operazioni di conferimento, raccolta, raccolta differenziata, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

Il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani è articolato su due piani. Uno è il bacino, un'area che riunisce un determinato numero di comuni caratterizzati da omogeneità territoriale ed economica, cui fa capo il consorzio di bacino; l'altro è l'ambito territoriale ottimale, di norma corrispondente al territorio di una provincia, cui fa capo l'autorità d'ambito, data dal consorzio obbligatorio dei consorzi di bacino. Ciascuna delle due articolazioni è titolare di competenze suddivise in maniera tale da favorire il corretto svolgimento della gestione del sistema integrato.

La legge regionale regola con apposito articolo l'organizzazione dei rifiuti speciali provenienti da attività produttive, commerciali e di servizi.

Infine, sono stabiliti i contributi a favore dei comuni e delle province e gli obblighi dei gestori ed è definito il sistema sanzionatorio.

Illustrati i principi giuridici che regolano la materia della gestione dei rifiuti, si dà conto dei profili attuativi più rilevanti.

## CAPITOLO I

### IL SISTEMA DELLE COMPETENZE

Il sistema delle competenze è regolato dal capo I della legge regionale 24/2002. Esso prevede una suddivisione delle competenze tra la Regione, cui è riconosciuta una generale funzione di coordinamento e programmatoria, e le province e i comuni, cui sono, invece, riconosciute competenze autorizzatorie, programmatiche residue e di controllo.

Tale suddivisione delle competenze trova il proprio presupposto nel principio di sussidiarietà che, dal momento della sua “istituzionalizzazione” con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) ha costantemente ispirato l’azione amministrativa.

Il principio di sussidiarietà stabilisce che l’intervento degli organi dello Stato (Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni), nei confronti sia dei cittadini sia degli enti deve essere attuato esclusivamente come *sussidio* (ovvero come *aiuto*, dal latino *subsidium*) nel caso in cui il cittadino o l’entità sottostante siano impossibilitati ad agire per conto proprio.

Detto in altri termini, il principio di sussidiarietà stabilisce che l’attività amministrativa dovrebbe essere svolta dall’entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni) e che può essere delegata ai livelli amministrativi territoriali superiori (province, città metropolitane, regioni, stato) solo ove questi possano rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.

#### 1. Le competenze della Regione

Alla luce del principio di sussidiarietà si rileva che, nell’ambito della gestione dei rifiuti, le competenze attribuite alla Regione, elencate in maniera dettagliata nell’art. 2 della legge regionale n. 24/2002, sono riconducibili in via di principio a quattro categorie principali: regolamentazione, programmazione, concessione dei contributi e, infine, sensibilizzazione.

Con il termine regolamentazione si intende l'attività posta in essere dalla Regione – in particolare dalla Giunta – volta all'individuazione di direttive e criteri tecnici che fungano da guida nello svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti. L'art. 2 della legge regionale n. 24/2002 ha, in particolare, attribuito alla competenza della Regione:

- a) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti mediante l'adozione di procedure, di direttive, di criteri, di obblighi e divieti per l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali e per l'attività di controllo (art. 2, comma 1, lett. c);
- b) l'adozione del regolamento tipo relativo alla gestione dei rifiuti urbani da adottarsi da parte dei consorzi di bacino e successivamente da parte dei comuni (art. 2, comma 1, lett. e);
- c) la definizione degli schemi di convenzione e di statuto da adottarsi da parte dei comuni e dei consorzi di bacino, per lo svolgimento delle competenze a livello di bacino e ambito territoriale ottimale (art. 2, comma 1, lett. f);
- d) l'individuazione di forme di semplificazione amministrativa per enti e imprese che adottino sistemi di gestione ambientale (art. 2, comma 1, lett. s);
- e) la predisposizione dei criteri di assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, ai fini della raccolta e dello smaltimento, in attesa dell'emanazione degli stessi da parte dello Stato (art. 2, comma 1, lett. v).

La funzione di programmazione della Regione si esplica mediante lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) l'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti (art. 2, comma 1, lett. a);
- b) la verifica della rispondenza dei programmi provinciali di gestione dei rifiuti ai principi ed agli obiettivi del piano regionale (art. 2, comma 1, lett. h).

In capo alla Regione la legge regionale n. 24/2002 pone altresì la concessione di contributi e incentivi:

- a) ai soggetti pubblici, per la realizzazione e il completamento del sistema integrato (art. 2, comma 1, lett. m);

- b) ai consorzi di bacino che si avvalgono delle cooperative sociali per la gestione dei servizi di bacino (art. 2, comma 1, lett. n);
- c) finalizzati alla riduzione dello smaltimento dei fanghi in discarica (art. 2, comma 1, lett. o);
- d) per la rilocalizzazione degli impianti di trattamento (art. 2, comma 1, lett. u).

A livello regionale, infine, sono promosse attività educative e di sensibilizzazione (art. 2, comma 1, lett. r), tenuto conto delle necessità del territorio e con l'obiettivo di diffondere una corretta informazione sui problemi e sulle soluzioni in materia di rifiuti. Tale funzione, tuttavia, non è di competenza esclusiva della Regione, bensì è condivisa con le province.

## 2. Le competenze delle province

Per quanto concerne le competenze delle province è da sottolineare, alla luce dell'art. 3 della legge regionale n. 24/2002, la valorizzazione delle funzioni programmatica, autorizzatoria e di controllo.

Le province adottano i programmi provinciali – nel rispetto del piano regionale – e ne verificano l'attuazione. Mediante lo strumento del programma provinciale, esse individuano, tra l'altro, le zone idonee e le zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani.

Le province, inoltre, rilasciano le autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle operazioni di smaltimento o di recupero di rifiuti, emanano i provvedimenti di autorizzazione all'utilizzo in agricoltura dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque e, infine, emanano i provvedimenti per il trasporto transfrontaliero dei rifiuti.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), le province esercitano il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti.

Ultima, ma non meno importante è, infine, la competenza di coordinamento delle forme di associazione tra i soggetti preposti alla realizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti.

## 3. Le competenze dei comuni

Nell'ambito delle loro competenze, i comuni, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 24/2002, sono in primo luogo tenuti a unirsi in consorzi di bacino, al fine di garantire il governo unitario del ciclo di gestione dei rifiuti nell'ambito del territorio del consorzio. Essi integrano altresì il regolamento comunale di igiene con cui sono individuate le direttive che disciplinano la gestione dei rifiuti e, infine, prevedono l'inserimento delle infrastrutture finalizzate alla raccolta differenziata nei propri strumenti di pianificazione urbanistica.

#### 4. Il potere sostitutivo

Qualora le province, da una parte, o i comuni, i consorzi di bacino e le comunità montane, dall'altra, non adempiano alle funzioni loro attribuite dalla legge regionale in materia di rifiuti, la medesima dispone che siano rispettivamente sostituiti dalla Regione e dalle province.

Nel prevedere l'esercizio del potere sostitutivo la legge regionale n. 24 /2002 rinvia all'art. 14 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali). L'articolo in questione, sottoposto a questione di legittimità costituzionale, è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale, la quale con sentenza 227/2004 ha affermato che esso rispetta i seguenti criteri dalla Corte medesima individuati per l'esercizio del potere sostitutivo:

- a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali;
- b) la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo;
- c) il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo;
- d) a legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo in conformità al principio di leale collaborazione.



## CAPITOLO II

### GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE: IL PIANO REGIONALE E I PROGRAMMI PROVINCIALI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

#### 1. Il piano regionale di gestione dei rifiuti

La programmazione dell'attività di gestione dei rifiuti urbani avviene mediante il piano regionale e mediante i programmi provinciali.

Il piano regionale di gestione dei rifiuti è adottato dalla Giunta, approvato dal Consiglio e sottoposto ad aggiornamento almeno ogni tre anni. Oltre a prevedere misure tese alla riduzione delle quantità e della pericolosità dei rifiuti, esso dispone in merito agli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e delimita i singoli ambiti territoriali ottimali.

In particolare, in merito agli impianti, l'art. 5 della legge regionale n. 24/2002 dispone che il piano regionale ne individua la tipologia, il complesso delle attività, nonché i criteri in base ai quali ne viene determinata la localizzazione.

Per quanto concerne, invece, gli ambiti territoriali ottimali, il piano regionale pone i medesimi alla base della organizzazione amministrativa relativa alla gestione dei rifiuti, sia individuandone l'estensione sia prevedendo una adeguata disciplina delle incentivazioni, cioè una maggiorazione dei contributi per gli ambiti ritenuti più meritevoli.

#### 2. Il programma provinciale di gestione dei rifiuti

Ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 24/2002, i programmi provinciali, raccordati con il piano territoriale, hanno l'obiettivo di attuare le indicazioni stabilite dal piano regionale e di consentire la realizzazione dei dettami del medesimo mediante l'individuazione di concrete ed operative linee di intervento.

Essi contengono, in primo luogo, l'articolazione del territorio provinciale in bacini idonei alla gestione dei rifiuti, ferma restando la delimitazione dell'ambito territoriale ottimale.

I programmi provinciali, inoltre, determinano l'individuazione delle aree non idonee per la localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti

urbani, definite sulla base di criteri tecnici e dei vincoli che limitano l'uso del territorio, nonché l'individuazione delle zone idonee allo stesso uso, definite sulla base di scelte programmatiche e pianificatorie; l'individuazione puntuale del sito è compito del proponente.

I programmi provinciali, infine, definiscono gli impianti necessari al completamento del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, il fabbisogno impiantistico per lo smaltimento dei rifiuti speciali a livello provinciale, nonché precisano i tempi e le modalità operative per la realizzazione di quanto previsto nel programma.

Essi sono trasmessi dalla provincia alla Giunta regionale, che ne verifica la conformità alle disposizioni della legge regionale n. 24/2002 e al piano regionale. Qualora vi siano difformità, la Giunta regionale invita la provincia ad apportare le necessarie correzioni, ma ove il programma provinciale risulti ulteriormente difforme e le motivazioni addotte risultino fondate, prende atto del programma medesimo con proprio provvedimento che costituisce aggiornamento del piano regionale.

I contenuti dei programmi provinciali hanno validità senza limite di tempo fino a che non sono modificati dagli aggiornamenti del programma stesso.

## CAPITOLO III

### IL SISTEMA INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani è il complesso delle attività, degli interventi e delle strutture tra loro interconnessi, che, organizzati secondo criteri di massima tutela dell'ambiente, efficacia, efficienza ed economicità, permettono di ottimizzare, in termini di minore impatto ambientale, le operazioni di conferimento, raccolta, raccolta differenziata, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

In particolare, il complesso delle attività, che devono considerarsi consequenziali e non sono alternative tra di loro, è costituito da:

- a) la riduzione della produzione dei rifiuti;
- b) l'organizzazione della raccolta differenziata finalizzata al recupero della materia;
- c) la termovalorizzazione;
- d) il conferimento in discarica, come ultima fase del ciclo, esclusivamente di scarti e sovralli derivanti dal trattamento dei rifiuti.

Il sistema di gestione presuppone la presenza e la valorizzazione di strutture fortemente integrate con le realtà locali, il raggiungimento di soglie dimensionali idonee a ottimizzare i servizi sotto i profili tecnico, economico e ambientale e un'efficace attività di indirizzo e di controllo pubblico sul ciclo di gestione dei rifiuti.

Al fine di ottimizzare la realizzazione del sistema integrato di gestione, l'art. 9 della legge regionale 24/2002 ha individuato negli ambiti territoriali ottimali, coincidenti in linea di principio con i territori di ciascuna provincia piemontese, e nei bacini, suddivisioni degli ambiti territoriali ottimali, l'articolazione territoriale idonea a garantire una gestione efficiente.

L'organizzazione del sistema integrato dei rifiuti urbani a livello di ambito territoriale ottimale è assicurata dalla associazione d'ambito, risultante dalla cooperazione obbligatoria dei consorzi di bacino.

Le funzioni amministrative di governo dei servizi di bacino sono invece espletate dai comuni mediante consorzi obbligatori unici per ciascun bacino, denominati consorzi di bacino.

#### 1. L'ambito territoriale ottimale e l'associazione d'ambito

Ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 24/2002 l'ambito territoriale ottimale coincide con i territori di ciascuna provincia piemontese. Previo accordo tra la Regione e le province interessate è tuttavia possibile, per documentate esigenze di carattere territoriale, organizzativo e di logistica degli impianti esistenti o da realizzare, delimitare gli ambiti territoriali ottimali in modo non coincidente con i confini amministrativi delle province.

Le funzioni amministrative di governo dei servizi d'ambito sono svolte dall'associazione d'ambito, cui partecipano obbligatoriamente tutti i consorzi di bacino appartenenti al medesimo ambito territoriale ottimale. Il consorzio è obbligatorio ed è coordinato dalle province.

In particolare, l'associazione d'ambito, oltre a realizzare gli interventi previsti dal programma provinciale, svolge le attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici, di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri di tutela ambientale, efficacia, efficienza ed economicità.

Tali attività, ai sensi dell'art. 113, comma 4, del decreto legislativo 267/2000 e in caso di separazione dell'attività di gestione delle infrastrutture dall'attività di erogazione del servizio, sono affidate dall'associazione di ambito territoriale ottimale a:

- a) società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (affidamento *in house*).

Infine, l'associazione di ambito territoriale ottimale definisce le tariffe di conferimento dei rifiuti agli impianti tecnologici da applicarsi ai gestori del relativo servizio e fornisce ai consorzi di bacino le informazioni per la predisposizione dei piani finanziari e della tariffa.

## 2. I bacini e i consorzi di bacino

I comuni di ciascun bacino, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale 24/2002, assicurano l'organizzazione dei servizi del bacino in forma associata, mediante consorzi obbligatori costituiti, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 267/2000, sulla base di schemi di convenzione e di statuto disposti dalla regione (DGR 64-9402/2003). Le province coordinano il consorzio obbligatorio.

In particolare, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale 24/2002 il consorzio di bacino, entro centottanta giorni dalla sua costituzione, approva il regolamento speciale consortile e il programma pluriennale degli interventi e dei relativi investimenti. Quest'ultimo è inviato alla provincia nei successivi trenta giorni e contiene le modalità per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata di ogni singolo comune associato, al fine di conseguire per l'intero bacino le percentuali previste dalla normativa nazionale, dal piano regionale e dal programma provinciale.

I consorzi hanno la funzione di garantire un governo unitario del ciclo di gestione dei rifiuti per tutte le fasi di raccolta e di avvio al recupero. Essi corrispondono tendenzialmente ad aree omogenee e dovrebbero risultare idonei ad una progettazione e gestione del sistema di raccolta differenziata armonizzato con le specifiche caratteristiche territoriali e socio economiche.

Nei bacini, in particolare, sono organizzate le attività di:

- a) gestione dei conferimenti separati, raccolta differenziata, raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati;
- b) conferimento dei rifiuti agli impianti tecnologici ed alle discariche;
- c) realizzazione e gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata.

Tali funzioni, tuttavia, ai sensi dell'art. 113, comma 5, del decreto legislativo 267/2000 e in caso di separazione dell'attività di gestione delle infrastrutture dall'attività di erogazione del servizio sono affidate dal consorzio a:

- a) società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;
- c) società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (affidamento *in house*).

Infine, i consorzi predispongono i piani finanziari e la tariffa rifiuti per ciascun comune. La tariffa predisposta dal consorzio è approvata dal comune e può essere riscossa dal consorzio o dalla società che svolge il servizio.

## **CAPITOLO IV**

### ***SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI DI GOVERNO E DI GESTIONE OPERATIVA***

Nel rispetto di quanto disposto dall'art. 20 della legge regionale n. 24/2002, nei bacini e negli ambiti territoriali ottimali l'organizzazione delle attività relative ai rifiuti avviene in conformità con il principio della separazione delle funzioni di governo da quelle di gestione operativa.

Sia gli statuti degli ambiti territoriali sia quelli dei consorzi di bacino prevedono, dunque, una limitazione della competenza alle sole funzioni di governo di ambito o di bacino, mentre escludono le attività gestionali.

Queste ultime debbono avvenire nel rispetto delle forme previste dal titolo V del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), cioè prevedendo la separazione delle attività di gestione delle reti e degli impianti dalle attività di erogazione del servizio agli utenti. Principio recepito appieno dalla legislazione regionale.





## **CAPITOLO V**

### **LA GESTIONE DEI RIFIUTI SPECIALI**

Ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 24/2002 la gestione dei rifiuti speciali mira alla riduzione della produzione dei medesimi e alla diminuzione della loro pericolosità ed è organizzata in maniera tale da garantire l'ottimizzazione delle fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento.

Come per i rifiuti urbani, i principi organizzativi dello smaltimento dei rifiuti speciali e le necessità impiantistiche sono definiti nel piano regionale e nei programmi provinciali, i quali sono redatti nel rispetto di taluni principi fondamentali. In particolare, è disposto che le soluzioni organizzative ed impiantistiche debbono garantire, ove possibile, l'autonomia di smaltimento dei rifiuti prodotti a livello regionale.



## CAPITOLO VI

### I CONTRIBUTI A FAVORE DI COMUNI E PROVINCE E OBBLIGHI DEI GESTORI

L'art. 16 della legge regionale n. 24/2002 prevede che i soggetti che gestiscono le discariche e altri impianti di trattamento dei rifiuti versino una quota, in ragione della quantità di rifiuti trattati, al comune sede dell'impianto o, in un caso espressamente previsto, alla provincia.

In particolare, i soggetti che gestiscono discariche di rifiuti urbani e assimilati corrispondono ai comuni sede di discarica un contributo minimo annuo di 0,5 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti alle operazioni di smaltimento; tale cifra scende a 0,25 euro qualora sia corrisposta da soggetti che gestiscono impianti di smaltimento di rifiuti diversi dalle discariche.

La somma di 0,50 euro e di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti alle operazioni di smaltimento è altresì pagata ai comuni dai soggetti che gestiscono rispettivamente discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi o impianti di smaltimento, diversi dalle discariche, di rifiuti della medesima tipologia.

I soggetti che gestiscono impianti di recupero di rifiuti urbani, speciali assimilati agli urbani e speciali non pericolosi e pericolosi, ad esclusione degli impianti di messa in riserva corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,13 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle operazioni di recupero.

Infine, i soggetti che gestiscono impianti di trattamento di scarti animali e i soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo rispettivamente di 0,25 e 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno.

L'individuazione degli impianti di ciascun tipo soggetti al pagamento del contributo, le tipologie di rifiuti gestiti negli stessi, nonché l'eventuale articolazione del pagamento del contributo tra gli impianti interessati dal ciclo dei suddetti rifiuti è effettuata con deliberazione della Giunta regionale.

I gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi corrispondono, invece, alla provincia sede dell'impianto, e non al comune, un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti alle citate operazioni.

## **CAPITOLO VII**

### **IL SISTEMA SANZIONATORIO**

Il sistema sanzionatorio è contenuto nell'art. 17, il quale prevede che le violazioni alle disposizioni della legge siano punite con sanzioni amministrative da 2582 euro a 10329 euro.

E' altresì prevista una norma che dispone che nel caso in cui non vengano raggiunti, a livello di comune, gli obiettivi di raccolta differenziata, si applichi ai comuni la sanzione amministrativa, calcolata sulla base degli abitanti residenti, di 0,50 euro per abitante per il primo anno, e di 0,30 euro per gli anni successivi, per ogni punto percentuale inferiore agli obiettivi minimi previsti.



## CAPITOLO VIII

### PROFILI ATTUATIVI

Nel rispetto di quanto disposto dalla normativa, la Regione ha avviato numerose attività volte alla concreta istituzione degli organi previsti e alla realizzazione della programmazione e delle strutture atte a garantire una gestione , efficace ed efficiente dei rifiuti piemontesi, sia urbani sia speciali. <sup>208</sup>

#### 1. I rifiuti urbani

Come si è già avuto modo di sottolineare, le attività poste in essere dalla Regione sono improntate alla limitazione dell'utilizzo della discarica quale punto di approdo finale e generalizzato dei rifiuti. La discarica, infatti, è considerata uno spreco di risorse e un vincolo permanente per il territorio, per cui il suo utilizzo dovrebbe essere riservato esclusivamente a ciò che non può essere recuperato. E' preferibile agire, invece, al fine di ridurre la produzione dei rifiuti e promuovere la raccolta differenziata, con lo scopo di utilizzare i rifiuti sia come materia prima secondaria sia come fonte di energia.

In merito alla riduzione dei rifiuti, la Regione è intervenuta su due fronti. Da un lato, ha mirato alla riduzione del rifiuto organico, favorendo iniziative di compostaggio domestico; dall'altro, ha incentivato la riduzione degli imballaggi tramite la vendita di detersivi sfusi e il conseguente riutilizzo del medesimo contenitore.

Essa ha poi stipulato due protocolli d'intesa rispettivamente con il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e con il Consorzio obbligatorio per le batterie al piombo esauste (COBAT). Il primo protocollo è volto a incentivare la raccolta dei rifiuti di imballaggio e alla sistematizzazione dei dati per l'identificazione dei

---

<sup>208</sup> I dati relativi all'attuazione della legge regionale n. 24/2002 sono stati tratti dalla pubblicazione "Prima relazione sullo stato dell'ambiente in Piemonte", a cura dell'Assessorato Ambiente, Parchi e aree protette, Energia, Risorse idriche, Acque minerali e termali, giugno 2006, pagg. 72-5.

flussi dalla raccolta differenziata al recupero finale dei rifiuti; il secondo promuove l'incremento della raccolta delle batterie usate provenienti dalle operazioni "fai da te".

Le politiche poste in essere hanno consentito un notevole miglioramento dei risultati concernenti la raccolta differenziata, che nel corso dell'ultimo decennio è passata dal 3,7% al 36%, così superando l'obiettivo del 35% stabilito dal decreto legislativo 3 marzo 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Il dato unitario espresso a livello regionale rivela, tuttavia, significative discrepanze se scomposto e analizzato a livello provinciale. A fronte di province virtuose che hanno superato, e significativamente, la soglia del 35% imposta dalla normativa nazionale – si pensi alle province di Asti, Novara e Verbania – ve ne sono altre che lo hanno solamente eguagliato – Torino e Cuneo, ad esempio - e altre che invece si attestano su valori lontani dagli obiettivi minimi di raccolta, come Vercelli.

Risulta che, per le province di Asti e Novara, l'elevata crescita della raccolta differenziata trova il proprio presupposto nel passaggio dalla raccolta stradale dei rifiuti a quella domiciliare. Nelle aree in cui si è continuato a utilizzare il sistema tradizionale, infatti, non è stato possibile superare l'obiettivo del 35%. La riorganizzazione del sistema è stata resa possibile da consistenti finanziamenti regionali.

Analisi effettuate sui costi risultanti dai vari sistemi di gestione dei rifiuti adottati, tuttavia, non evidenziano, a livello generale, incrementi di costi all'aumentare della raccolta differenziata. In particolare, risulta un costo compreso tra 60 e 80 euro per abitante.

Per quanto riguarda la produzione complessiva dei rifiuti, i dati evidenziano una produzione di circa 2,2 milioni di tonnellate all'anno, in crescita del 12% rispetto al 2004. Sebbene i quantitativi di rifiuti avviati agli impianti di trattamento e i quantitativi di rifiuti organici raccolti differenziatamente e avviati agli impianti di recupero stiano aumentando, il ricorso alla discarica continua ad essere la modalità di smaltimento prevalente (67%), mentre un quantitativo minimo è conferito agli impianti di incenerimento (6%).



Gli impianti di trattamento meccanico biologico sono attualmente dodici, sono finalizzati al miglioramento della qualità del rifiuto e consentono di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale relativamente alla riduzione dei rifiuti biodegradabili e all'obbligo di conferire in discarica solo i rifiuti trattati. Tali impianti di trattamento, tuttavia, non consentono il completamento del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani. Essi si limitano, infatti, a trattare il rifiuto, trasformandolo in un prodotto (frazione secca) idoneo al processo di termovalorizzazione. Quest'ultimo deve, tuttavia, essere svolto da ulteriori e idonei impianti, di cui il territorio regionale è attualmente carente. Il rifiuto secco, dunque, viene conferito in discarica, andando ad aggiungersi agli scarti e ai sovvalli, cui la discarica sarebbe in via esclusiva destinata. L'azione del Piemonte è indirizzata al superamento del descritto deficit impiantistico.

## 2. I rifiuti speciali

In merito ai rifiuti speciali è importante premettere che la loro gestione è in larga parte attribuita all'iniziativa privata e, pertanto, anche alle valutazioni strategiche ed economiche degli operatori di tale settore.

L'attuale sistema impiantistico di gestione dei rifiuti speciali ad oggi offre sufficienti garanzie in merito all'individuazione di una corretta destinazione dei medesimi. E', comunque, stata evidenziata la necessità di realizzare:

- a) una nuova discarica di rifiuti pericolosi con una capacità stimabile di 100.000 m<sup>3</sup>;
- b) un impianto di termodistruzione della potenzialità di almeno 25.000 tonn/anno, in grado di trattare prevalentemente rifiuti pericolosi;
- c) impianti di recupero dei metalli e composti metallici, in particolare per alcune tipologie di rifiuti pericolosi, con una potenzialità complessiva di circa 30.000 tonn/anno;

distribuendoli territorialmente nel rispetto dei criteri regionali di individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti speciali.

Una specifica attenzione è stata riservata all'adozione di modalità operative che consentano la diminuzione della produzione e il recupero dei rifiuti provenienti

dai cantieri allestiti per la realizzazione di importanti opere e infrastrutture, anche viarie e ferroviarie. In particolare, si è delineata la necessità di individuare idonee modalità di gestione dei rifiuti contenenti amianto, che non possono più essere collocati nelle discariche per rifiuti inerti. La soluzione di tale problematica è stata individuata, oltre che nel conferimento dei suddetti rifiuti in idonee discariche, nel trattamento degli stessi in maniera tale che ne venga ridotto il volume o la natura pericolosa, ne sia favorito il recupero e ne sia agevolato lo smaltimento in condizioni di sicurezza.

### 3. Gli ambiti territoriali ottimali e i consorzi di bacino

Tutti i gli ambiti territoriali ottimali e i consorzi di bacino previsti sono stati costituiti e sono in una fase di transizione per quanto concerne l'operatività. In particolare, da una gestione dei rifiuti articolata su base comunale si sta passando ad una gestione integrata fondata sul consorzio e l'ambito territoriale ottimale, così superando la precedente frammentarietà di gestione.

### 4. Il piano regionale dei rifiuti e i programmi provinciali

Il piano regionale di gestione dei rifiuti urbani è stato approvato con D.C.R. n. 436-11546 del 30/7/97. Ad oggi è stata pubblicata la comunicazione di avvio del procedimento inerente il suo aggiornamento.

Il piano regionale dei rifiuti speciali, approvato dalla Giunta regionale n. 41-14475 del 29 dicembre 2004, ha lo scopo di definire le strategie regionali nel quinquennio 2005-2009 per la gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi, derivanti da attività produttive, commerciali e di servizi. Esso rappresenta, in particolare, un adeguamento alla vigente normativa del precedente piano di gestione dei rifiuti approvato nel 1997. Il piano tiene conto delle direttive comunitarie e della normativa nazionale e regionale più recente sui rifiuti ed è articolato in modo da offrire un quadro esauriente dei vari aspetti relativi alla programmazione dei rifiuti sul territorio piemontese.

Come già evidenziato, la legge regionale n. 24/2002 attribuisce alle province piemontesi il compito di predisporre programmi provinciali di gestione rifiuti, che

hanno l'obiettivo di attuare indicazioni e criteri stabiliti dal piano regionale di gestione dei rifiuti e di consentire la realizzazione dei dettami del medesimo mediante l'individuazione di concrete ed operative linee di intervento. Ad oggi sono stati approvati il programma provinciale della Provincia del Verbano Cusio Ossola (con DGR n. 29-165 del 30/05/2005) e il programma provinciale della Provincia di Torino con (DGR n. 23-399 del 4 luglio 2005).

#### 5. L'Osservatorio regionale dei rifiuti

Con la DGR 12-8423 del 17/02/2003 è stata definita l'organizzazione dell'Osservatorio regionale rifiuti, di cui all'art. 7, comma 4, della legge regionale 24/2002. Esso è collocato all'interno del settore programmazione gestione rifiuti, per quanto concerne il personale necessario all'espletamento delle funzioni dell'osservatorio medesimo.

#### 6. Le azioni di comunicazione

Nell'ambito delle azioni di comunicazione, formazione ed informazione è stata avviata una campagna informativa in merito alla gestione dei rifiuti. La campagna è stata avviata il 24 gennaio 2005 con la finalità di incentivare la raccolta differenziata, il recupero dei rifiuti e la riduzione del conferimento di rifiuti in discarica. Le informazioni sono state diffuse tramite pubblicazioni di articoli su periodici a tiratura locale e l'utilizzo di cartellonistica stradale, depliant e calendari.



## **SEZIONE II**



## **PARTE I**

**LA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI:  
IL NUOVO ASSETTO NORMATIVO INTRODOTTO  
DAL D. LGS. 152/2006**





## *Introduzione*

La disciplina della bonifica e del ripristino ambientale dei siti inquinati venne introdotta dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 che ne fissava i principi nell'art. 17.

L'effettiva attuazione venne, però, resa possibile solo con l'emanazione del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 (*Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni*).

La materia è ora disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*) nel Titolo V della Parte quarta, il quale risulta:

- composto di quindici articoli (dal 239 al 253) che sostituiscono l'art. 17 del d. lgs. 22/1997 e l'articolato del d.m. 471/1999
- corredato da cinque allegati che sostituiscono quelli del d.m. citato
- completato dall'art. 257 (sanzioni) che sostituisce l'art. 51-bis del d.lgs.22/1997.

Come si legge nella relazione introduttiva, il Titolo V è finalizzato:

- al riordino e coordinamento delle disposizioni di settore attraverso l'individuazione ed abrogazione delle norme incompatibili con la nuova disciplina e la predisposizione di un regime transitorio che fa salve le fonti secondarie vigenti fino all'adozione dei nuovi provvedimenti
- ad accelerare le operazioni di bonifica mediante snellimento delle procedure relative.

I principi generali e l'ambito di applicazione sono indicati nell'art. 239 che si riferisce alla definizione delle procedure, dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento, da effettuarsi in armonia con i principi e le norme comunitarie, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".

Sono esclusi dall'applicazione della disciplina generale:

- l'abbandono di rifiuti (solo nel caso in cui in seguito all'asportazione di rifiuti si accerti la contaminazione dovrà essere attuata anche la procedura di bonifica)
- gli interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali ( se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o di quanto dalle stesse non disciplinato).

Viene inoltre stabilito che gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e, comunque, nel rispetto dei criteri generali.

# CAPITOLO I

## BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI

### 1. Le definizioni

Per una maggiore chiarezza nella trattazione dell'argomento si ritiene opportuno, in via preliminare, illustrare il significato dei termini tecnici impiegati nell'ambito del Titolo V, Parte IV del Codice dell'Ambiente, sanciti dall'articolo 240, comma unico.

Tale articolo amplia il numero delle definizioni già presenti nel d.m. 471/1999 (art. 2) mediante l'introduzione di ulteriori denominazioni.

Nel seguito si propone, pertanto, l'analisi comparativa del nuovo testo rispetto al corrispondente articolo del d.m. 471/1999, analizzando, *in primis*, le definizioni con carattere innovativo, delle quali vengono evidenziati gli aspetti di maggior rilievo e, poi, quelle che rivestono carattere meno innovativo.

#### ➤ **Definizioni con carattere innovativo**

##### **Lettera a) - Definizione di “sito”**

A parte la diversa scelta lessicale (“*area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, (...) anziché delimitata*”) la differenza sostanziale introdotta dal nuovo decreto è la precisazione di quali siano le matrici ambientali di riferimento, identificate nel *suolo, sottosuolo e acque sotterranee*. I corpi idrici superficiali non sono, quindi, più matrici ambientali di riferimento per la norma in materia di bonifica di siti contaminati.

L'introduzione delle nozioni di “*concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)*” e di “*concentrazioni soglia di rischio (CSR)*” costituiscono innovazioni tra le più significative del nuovo Codice dell'Ambiente: attorno ad esse, infatti, si articola la nuova disciplina delle bonifiche.





## Lettera b) Concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)

L'introduzione delle CSC stabilisce il discrimine, in una situazione di presenza di sostanze comprese nell'Allegato 5 alla Parte IV, tra la non azione e l'effettuazione della caratterizzazione del sito e dell'analisi di rischio sito specifica.

I valori numerici delle CSC, riportati nell'Allegato 5, coincidono con le concentrazioni limite accettabili di cui all'Allegato 1 al D.M. 471/1999, per le medesime destinazioni d'uso dei siti -rispettivamente uso verde pubblico, privato e residenziale e uso commerciale e industriale - e per le acque sotterra.

I livelli di CSC (le "vecchie" CMA, concentrazioni massime ammissibili del D.M. 471/1999) esprimono un valore di attenzione superato il quale occorre procedere alla caratterizzazione del sito e, sulla base di essa, all'analisi di rischio (ANR).

In base alle risultanze dell'analisi di rischio si possono presentare le seguenti differenti situazioni:

non sono stati superati i livelli di concentrazione soglia di rischio (CSR) 	il sito non è contaminato  il procedimento si conclude
sono stati superati i livelli di concentrazione soglia di rischio (CSR) 	il sito è contaminato  occorre procedere con le operazioni di messa in sicurezza e bonifica

L'analisi di rischio viene, quindi, utilizzata sia per valutare se il sito è realmente contaminato e necessita di un intervento di bonifica, sia per definire gli obiettivi di risanamento, al fine di tutelare la salute umana.

Rispetto al decreto precedente, i valori di fondo possono essere sia di origine naturale che (importante novità) di origine antropica, situazione, quest'ultima,

che si riscontra, ad esempio, in aree interessate da pratiche estrattive dei metalli in periodi preistorici.

E' la lettera c) a definire le **“concentrazioni soglia di rischio (CSR)”**, come i livelli di contaminazione delle matrici ambientali da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica e sulla base del piano di caratterizzazione.

Gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica non sono più dovuti al superamento di valori deterministici di concentrazione di sostanze inquinanti (le CMA), bensì al superamento di valori di concentrazione calcolati mediante protocolli di analisi di rischio, le CSR, appunto, che costituiscono anche, gli obiettivi del progetto di bonifica.

#### **Lettera d) - Sito potenzialmente contaminato**

Viene introdotta un'opportuna precisazione: si tratta dello stato “temporaneo” di un sito ove siano state rilevate concentrazioni superiori alle CSC per almeno uno dei parametri di cui all'Allegato 5 del nuovo decreto - quantomeno una delle matrici ambientali di riferimento - in attesa del completamento delle attività di caratterizzazione ambientale del sito stesso e di analisi di rischio sito specifica, da cui deriveranno le CSR.

Rispetto alla definizione di *“sito potenzialmente inquinato”* del D.M. 471/1999 (art. 2, comma 1, lettera c), il nuovo testo introduce una quantificazione numerica, determinata attraverso analisi matematiche condivisibili.

La normativa previgente definiva, invece, più genericamente il sito nel quale, a causa di specifiche attività antropiche pregresse o altro, sussiste la *“possibilità che nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque superficiali” o nelle acque sotterranee siano presenti sostanze contaminanti in concentrazioni tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito”*.

#### **Lettera f) - Sito non contaminato**

E' il sito nel quale non vengono superati i valori di CSR. Si tratta di una nuova definizione che, per quanto possa apparire superflua in quanto ovvia, è resa necessaria dalla possibile evenienza di siti in cui non vi siano superamenti delle

CSC e di siti in cui le stesse siano eccedute per alcuni parametri, ma non per le CSR derivanti dalle attività di caratterizzazione e di analisi di rischio. Il nuovo testo ha specificato che in entrambe le evenienze il sito è da ritenersi non contaminato.

#### **Lettera g) - Sito con attività in esercizio**

Con l'introduzione di questa definizione, non presente come tale nel D.M. 471/1999, viene estesa la determinazione geografica di un sito in esercizio industriale o commerciale attivo alle aree pertinentziali e accessorie, di qualunque natura esse siano. Si tratta di precisazione di non poco conto, se si pensa, ad esempio, alle aree a verde dei grandi centri commerciali nonché alle zone di rispetto esterne ai perimetri di certi complessi industriali, di proprietà di questi ultimi.

#### **Lettera h) - Sito dismesso**

E' una nuova definizione che richiederà, probabilmente, una maggiore precisazione a livello formale che permetta un'identificazione univoca non soggettiva di un sito come "sito dismesso".

#### **Lettera i) - Misure di prevenzione**

La *ratio* dell'inserimento di questa voce nel novero delle definizioni è l'intento di armonizzare le norme sulla bonifica dei siti contaminati con quelle sul danno ambientale, di cui al Titolo II della Parte VI (art. 304 - azione di prevenzione).

#### **Lettera l) - Misure di riparazione**

Anche questa definizione pare costituire il collegamento con la norma sul danno ambientale, in particolare con l'art. 306.

Per le lettere *m)*, *n)*, *o)* relative alla **Messa in sicurezza d'emergenza**, **Messa in sicurezza operativa** e **Messa in sicurezza permanente** si rinvia al paragrafo seguente per una descrizione più dettagliata.

### **Lettera q) - Ripristino e ripristino ambientale**

Rispetto alla corrispondente definizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), D.M. 471/1999, il nuovo decreto non limita in alcun modo la necessità di procedere con azioni finalizzate al ripristino e al ripristino ambientale di un sito oggetto di interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente.

### **Lettera s) - Analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica**

Considerato il ruolo centrale che l'analisi di rischio assume nella materia della bonifica di siti contaminati, si rinvia al paragrafo seguente per una trattazione più approfondita.

### **Lettera t) - Condizioni di emergenza.**

Per quanto non espressamente indicato, si può ipotizzare che questa lettera presenti esempi di situazioni oggettivamente emergenziali, cui debbano corrispondere gli interventi di messa in sicurezza di emergenza di cui alla lettera m).

#### ➤ **Definizioni che rivestono un carattere meno innovativo**

### **Lettera e) - Sito contaminato.**

Sito nel quale risultano superati i valori di CSR.

È sostanzialmente la medesima definizione di "sito inquinato" del D.M. 471/1999 [art. 2, lettera b)], laddove si sostituiscano i valori deterministici di concentrazione di soglia delle sostanze inquinanti con i valori CSR. Pertanto, ai sensi della nuova normativa, i siti contaminati sono tutte le aree nelle quali è stata accertata un'alterazione puntuale delle caratteristiche naturali del suolo, del sottosuolo o delle acque da parte di un qualsiasi agente inquinante, oltre i valori di concentrazione-limite stabiliti per un certo utilizzo (residenziale, verde pubblico o privato, commerciale, industriale).

### **Lettera p) - Bonifica.**

L'accezione del termine è la medesima del D.M. 471/1999, ove alle CMA si sostituiscano i valori di CSR.

### **Lettera r) - Inquinamento diffuso.**

L'accezione del termine è sostanzialmente la stessa del D.M. 471/1999, con la differenza di non annoverare le acque superficiali tra le matrici ambientali di riferimento.

Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni nell'ambito dei piani di bonifica, (fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale).

## **2. L'Analisi di Rischio**

Una delle novità più rilevanti introdotte dal Codice dell'Ambiente in materia di bonifica dei siti contaminati è rappresentata dalla disciplina dell'Analisi di Rischio (ADR), le cui specifiche modalità di applicazione ne determinano un ruolo centrale.

L'Analisi di Rischio permette di stimare tutti i fattori di rischio significativi che intervengono in uno scenario di esposizione causato dalla presenza di pericoli e di definire obiettivi di bonifica sito specifici, in grado di ridurre entro limiti accettabili i rischi per la salute umana.

Dalla definizione contenuta nell'art. 240, lettera s) sull'*"analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica"* emerge che la nuova norma si riferisce ad *"analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivante dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate"*, non comprendendo, quindi, l'analisi l'ambiente in generale, ossia il rischio subito dagli ecosistemi naturali terrestri ed acquatici a causa dell'esposizione ad una determinata contaminazione. Questo impedisce, pertanto, di considerare gli *standards* individuati con l'analisi di rischio sanitaria sufficientemente cautelativi rispetto ai rischi per l'ambiente naturale.

La maggiore rilevanza riconosciuta alla analisi di rischio sito specifica - rispetto ai limiti tabellari - corrisponde alle istanze che da tempo venivano formulate dalla parte di molti operatori. Il nuovo approccio, infatti, dovrebbe incentivare la



bonifica dei siti in virtù del fatto che ci si svincola dalla necessità di dover raggiungere limiti tabellari valevoli sull'intero territorio nazionale.

Inoltre gli interventi dovrebbero essere tecnicamente ed economicamente più realizzabili in quanto si potranno adottare tutte quelle tecnologie innovative e a minor costo rispetto all'escavazione e allo smaltimento, in grado comunque di garantire l'assenza di rischio per la salute umana e l'ambiente.

Viene, però, fatto rilevare<sup>209</sup> che il ricorso all'analisi di rischio non comporta sempre e comunque una riduzione dei costi. Infatti il livello di conservatività delle CSR - che emergono in esito all'analisi di rischi - dipende da una molteplicità di fattori, quali il modello utilizzato e gli inquinanti che vengono presi in considerazione.

Lo strumento dell'analisi di rischio non rappresenta una novità assoluta, in quanto già prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, trovava la propria disciplina:

- nell'art. 5, comma 1 del d.m. 471/1999 che prevedeva la possibilità di ricorrere in via residuale all'analisi di rischio ai fini della redazione del progetto definitivo di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza;
- nei paragrafi II. 4 e II. 5 dell'Allegato IV al d.m. 471/1999;
- nelle linee guida definite da APAT nel luglio 2005.

Entrambi i riferimenti devono essere sostituiti in tutte le parti incompatibili con le nuove norme dettate dal nuovo Codice, che all'Allegato 1 al Titolo V della Parte IV, d.lgs.152/2006, detta innovativi "*Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica*", senza richiamare e fare proprie, le precedenti linee guida di APAT, come invece era stato chiesto - anche ufficialmente - in sede parlamentare.

La nuova normativa espressamente richiama, invece, seppur solo come esempio di una metodologia riconosciuta a livello internazionale, le linee guida PS 104- 98 sviluppate da ASTM.

---

<sup>209</sup> Cfr. Luciano Butti, *Qual è il ruolo dell'analisi di rischio nella nuova disciplina sulle bonifiche?* in Ambiente e sicurezza n. 18/2006

La nuova disciplina dell'ADR presenta, tuttavia, problemi applicativi e interpretativi, alcuni dei quali sono di seguito sinteticamente esaminati.<sup>210</sup>

### **a) Obbligatorietà o meno dell'ADR**

*In primis* sorge il dubbio se oggi sia sempre obbligatorio effettuare l'ADR, o se sia ancora possibile (ad esempio nei casi in cui l'ADR fa emergere CSR più rigide rispetto alle CSC) scegliere un intervento di bonifica che comporti semplicemente il raggiungimento delle CSC.

Il Testo Unico ambientale fornisce una risposta esplicita soltanto per le bonifiche "semplificate", prevedendo nell'Allegato 4 del Titolo V della Parte IV che si possa prescindere dall'AdR per i suoli, ma non per la bonifica della falda.

Per quanto riguarda le bonifiche "normali" non è previsto nulla di esplicito. Parte della dottrina si ritiene<sup>211</sup> ragionevole immaginare l'applicabilità - per analogia - di una disciplina simile a quella espressamente prevista solo per le bonifiche "semplificate".

### **b) Calcolo del rischio cancerogeno**

Riguardo al calcolo del rischio cancerogeno, le linee guida APAT si presentano più restrittive rispetto alle corrispondenti disposizioni del d.lgs.152/2006 (meno restrittive) ed alle linee guida ASTM American Society for Testing and Materials (più sofisticate, ma, comunque, meno restrittive per i livelli di analisi superiori al primo).

Una possibile soluzione, prospettata in dottrina<sup>212</sup>, potrebbe essere quella di emendare le linee guida della stessa Agenzia, prevedendo che il valore di riferimento sia pari a 106 per singola sostanza e a 105 per il rischio cumulato relativo all'insieme delle sostanze cancerogene.

### **c) Valori di concentrazione limite**

Il nuovo Allegato V al Titolo V della Parte IV del d.lgs.152/2006 contiene un elenco di limiti molto simile alla tabella 1 dell'Allegato 1 al D.M. 471/1999, che

---

<sup>210</sup> *Ibidem*

<sup>211</sup> *Ibidem*

<sup>212</sup> *Ibidem*

disciplinava i «*valori di concentrazione limite accettabili nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare*».

Tuttavia è completamente mutato il significato dei predetti limiti. Per la normativa previgente, infatti, essi costituivano, nello stesso tempo:

- i «*valori di concentrazione limite accettabili nel suolo*» (rubrica della tabella 1 dell'Allegato 1 al d.m. 471/1999);
- l'obiettivo vincolante - salvo specifiche eccezioni - dell'attività di bonifica, che, infatti, era espressamente finalizzata a «*ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti a valori di concentrazione almeno pari ai suddetti valori di concentrazione limite accettabili*» (art. 4, comma 1, d.m. 471/1999).

Con il d.lgs.152/2006, al contrario, questi valori costituiscono soltanto «*Concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)*».

Gli obiettivi di bonifica sono, invece, ora nettamente distinti dalle CSC, coincidendo con le «*Concentrazioni soglia di rischio*» con l'espressa precisazione che «*I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito*».

Da quanto evidenziato, emerge l'impossibilità di considerare di per sé come «*sito contaminato*» un'area nella quale risultino superati i valori di «*concentrazione soglia di contaminazione*» (CSC). Questo trova conferma nelle nuove definizioni - rispettivamente - di «*sito contaminato*» e «*sito non contaminato*» quale risultano dall'art. 240, comma 1, lettere e) ed f).

#### ***d) Regime transitorio***

Il periodo transitorio è disciplinato dall'art. 265, comma 4<sup>213</sup>, secondo il quale - entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs.152/2006 (e perciò entro il 28 ottobre 2006) - l'interessato può scegliere di «*rimodulare*» gli obiettivi di bonifica già autorizzati, effettuando l'analisi di rischio secondo le nuove norme.

---

<sup>213</sup> Tale disciplina potrebbe essere modificata qualora venissero approvate le modifiche apportate dallo schema del d.lgs.correttivo del d.lgs 152/2006, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 ottobre 2006

Dato che la norma parla di obiettivi di bonifica “già autorizzati”, è possibile ritenere che essa si riferisca soltanto alle situazioni in cui vi sia già un progetto di bonifica (preliminare o definitivo) approvato.

Nei casi, invece, in cui la procedura sia ancora ferma alla caratterizzazione del sito, sembra necessario procedere comunque con le nuove norme.

### **3. Le nuove procedure di bonifica dei siti contaminati**

La nuova disciplina della bonifica dei siti contaminati è stata predisposta in attuazione ai seguenti “criteri specifici” contenuti nella legge di delega n. 308/2004, art. 1, comma 9, lett. a):

- *“introdurre differenti previsioni a seconda che le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio ovvero siti dismessi”*
- *“prevedere che gli obiettivi di qualità ambientale dei suoli, dei sottosuoli e delle acque sotterranee dei siti inquinati, che devono essere conseguiti con la bonifica, vengano definiti attraverso la valutazione dei rischi sanitari e ambientali connessi agli usi previsti dei siti stessi, tenendo conto dell’approccio tabellare”.*

L’attuale procedura tiene altresì conto della nuove disposizioni in materia di risarcimento del danno ambientale, che il medesimo d.lgs. 152/2006 ha ridisciplinato.<sup>214</sup>

Vengono di seguito illustrate le tre diverse modalità di intervento contemplate dal d.lgs. 152/2006, comparate con quanto disposto dalla normativa previgente:

- le procedure d’intervento per il soggetto responsabile dell’inquinamento
- le procedure d’intervento della P.A
- le procedure d’intervento per i soggetti non responsabili della potenziale contaminazione.

---

<sup>214</sup> L’argomento verrà trattato diffusamente nella Parte III della pubblicazione.

### 3.1 prima modalità intervento

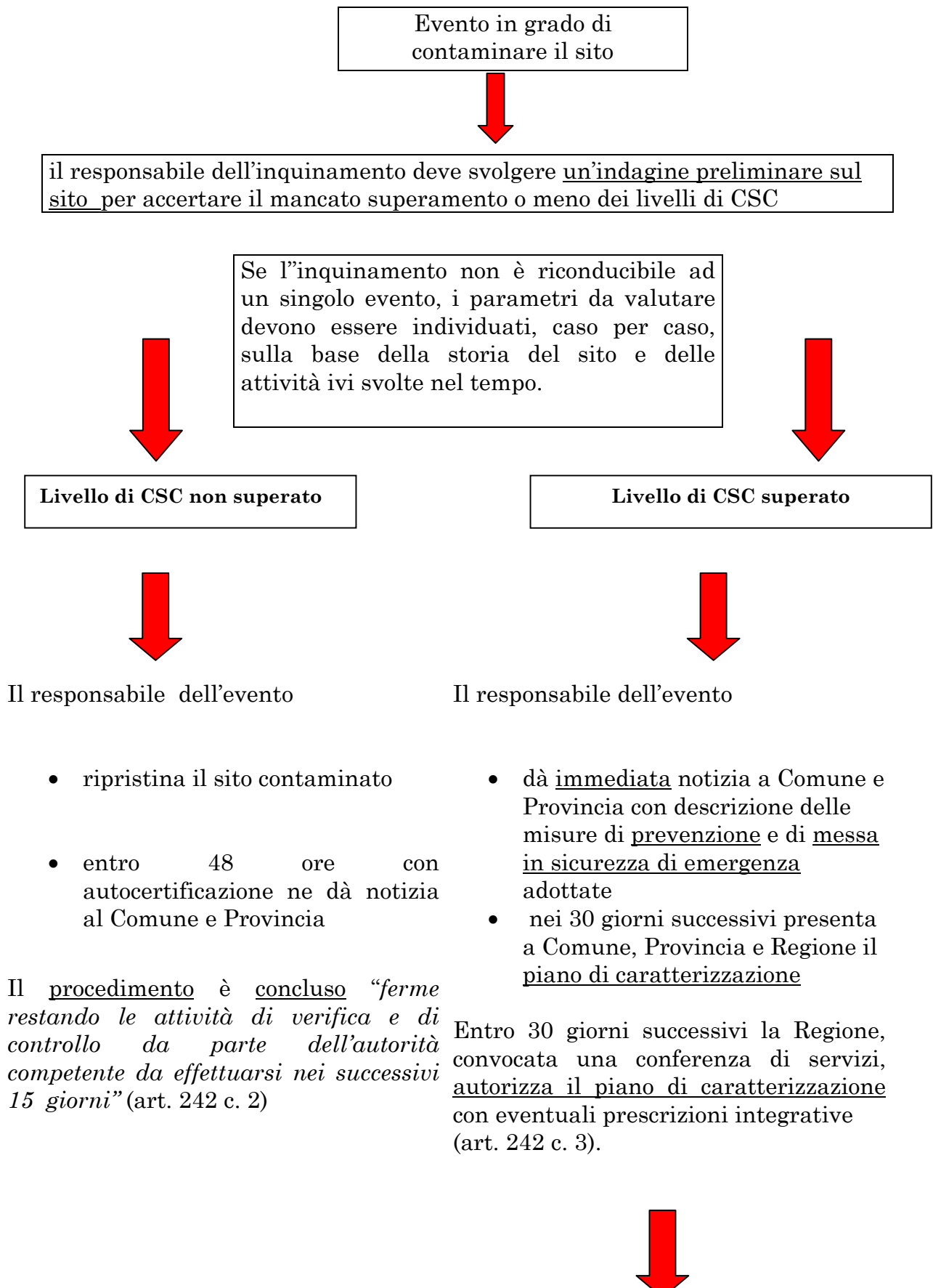
Le procedure d'intervento per **il soggetto responsabile dell'inquinamento**

modalità di intervento previste dal decreto Ronchi (art. 17, c. 2 lett. a)	modalità di intervento previste dall'art. 242 c. 1 d.lgs. 152/2006
<p>Il responsabile dell'inquinamento (o del pericolo di inquinamento):</p> <p>a) entro 48 ore notifica al Comune, alla Provincia ed alla Regione territorialmente competenti, nonché agli organi di controllo sanitario e ambientale, la situazione di inquinamento ovvero del pericolo concreto ed attuale di inquinamento del sito;</p> <p>b) entro le 48 ore successive alla notifica predetta, da comunicazione al Comune, alla Provincia ed alla Regione territorialmente competenti degli interventi di messa in sicurezza adottati;</p> <p>c) entro 30 giorni dall'evento che ha determinato l'inquinamento ovvero dall'individuazione della situazione di pericolo presenta il progetto di bonifica delle aree inquinate. <sup>215</sup></p>	<p>Il responsabile dell'inquinamento entro 24 ore:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- mette in opera le misure necessarie di prevenzione<sup>216</sup></li><li>- ne dà <i>immediata</i> comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione (o alla Provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo) ed al Prefetto della Provincia.</li></ul> <p>Il Prefetto, nelle 24 ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.</p> <p>La medesima procedura si applica anche alle <u>contaminazioni storiche</u>, (ovvero anteriori all'entrata in vigore del nuovo T.U. ambientale) se possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.</p>

<sup>215</sup> A completamento degli interventi veniva attestato da apposita certificazione rilasciata dalla Provincia competente per territorio come previsto dall'art. 17 c. 8 D.lgs.22/1997

<sup>216</sup> Si evidenzia che il legislatore ha ommesso di menzionare le misure di messa in sicurezza di emergenza tra i possibili interventi da porre in essere nell'immediatezza per fronteggiare l' evento di inquinamento.

L'attuale procedura si sviluppa nel seguente modo



Al sito è applicata la procedura di analisi di rischio specifica per la determinazione dei livelli di CSR (art. 242 c. 4)



Il responsabile dell'inquinamento, entro 6 mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, presenta alla Regione i risultati dell'analisi di rischio



La Conferenza di servizi convocata dalla Regione approva il documento di analisi di rischio entro 60 giorni dalla sua ricezione

- La Conferenza di servizi è preceduta da un'istruttoria svolta in contraddittorio con il responsabile, cui è dato preavviso di almeno 20 giorni.
- Il documento di analisi di rischio è inviato ai componenti della Conferenza di servizi almeno 20 giorni prima della data fissata per la Conferenza

In base alle risultanze dell'analisi di rischio possono emergere le seguenti differenti situazioni:

- A) mancato superamento dei livelli di CSR
- B) superamento dei livelli di CSR

## A) Mancato superamento dei livelli di CSR

La Conferenza di servizi approva il documento di analisi di rischio e dichiara concluso positivamente il procedimento



La Conferenza di servizi può prescrivere al responsabile l'elaborazione di un programma di monitoraggio sul sito per verificare la stabilizzazione della situazione fissandone anche la durata



Alla scadenza del periodo di monitoraggio il responsabile o chi ha avviato la procedura invia una relazione tecnica riassuntiva degli esiti del monitoraggio a Regione e Provincia



Se le attività di monitoraggio rilevano il superamento delle CSR dovrà essere avviata la procedura di bonifica

La Conferenza di servizi non approva il documento di analisi di rischio



il responsabile deve rielaborare il documento di analisi di rischio sulla base delle osservazioni della Conferenza di servizi nei tempi stabiliti dalla stessa



## B) superamento dei livelli di CSR



Il responsabile dell'inquinamento nei 6 mesi successivi all'approvazione del documento di analisi di rischio sottopone alla Regione il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale



L'obiettivo è quello di ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito con riferimento alla sua destinazione d'uso



La Regione, acquisito il parere del Comune e della Provincia, mediante apposita Conferenza di servizi e sentito il responsabile approva il progetto con eventuali prescrizioni ed integrazioni, fissando l'entità delle garanzie finanziarie, entro 60 giorni dal suo ricevimento



In caso di non approvazione il responsabile dovrà rielaborare il documento sulla base delle osservazioni della Conferenza di servizi nei tempi stabiliti dalla stessa.

E' utile evidenziare che una novità introdotta dal T.U. ambientale consiste nel fatto che l'approvazione del progetto *de quo* spetta alla Regione e non più ai Comuni, come era previsto in passato<sup>217</sup>.

Dopo che è stato approvato il piano ne viene autorizzata l'esecuzione.

L'autorizzazione regionale disciplinata dall'art. 242 c. 7:

- o ha un oggetto ed una durata limitati
- o sostituisce, a tutti gli effetti, ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta, parere o assenso previsti dalla legislazione vigente *“ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle*

---

<sup>217</sup> La normativa previgente prevedeva tale competenza in capo alla Regione limitatamente all'ipotesi in cui l'intervento riguardava un'area compresa nel territorio di più comuni.

*attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima*


- costituisce variante urbanistica
- comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori
- riporta i tempi per l'esecuzione degli interventi e l'entità delle garanzie finanziarie (massimo 50% in favore della Regione).

Alla Provincia compete, ai sensi dell'art. 197 lett. a):

- il controllo e la verifica degli interventi di bonifica
- il monitoraggio ad essi conseguenti ( come già previsto dall'art. 20 lett. b) del decreto Ronchi)
- il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica, entro 30 giorni dalla delibera di adozione (art. 242, comma 13).

### **3.2 seconda modalità di intervento:**

#### **le procedure d'intervento della Pubblica Amministrazione**

<b>modalità di intervento previste dall'art. 17 comma 3 decreto Ronchi e dall'art. 8 d.m. 471/1999</b>	<b>modalità di intervento previste dall'art. 244 c. 1 d.lgs.152/2006</b>
<p>I soggetti e gli organi pubblici i quali, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali individuano siti nei quali i livelli di inquinamento sono superiori ai limiti previsti, ne danno comunicazione al Comune - che diffida il responsabile dell'inquinamento ad attivarsi - alla Provincia ed alla Regione (art. 17 c. 3 D.lgs.22/1997).</p>	<p>La P.A. che, nell'esercizio delle proprie funzioni, individua siti nei quali si accerti il superamento dei livelli di CSC, ne dà comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune competenti.</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>La Provincia avvia le indagini per l'individuazione del responsabile e, sentito il Comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere. L'ordinanza della Provincia è notificata anche al proprietario del sito.</p>

**Art. 250**  
**Bonifica da parte**  
**dell'amministrazione**

In caso di inerzia

- del responsabile della contaminazione - del proprietario del sito
- di altri soggetti interessati

oppure

se non è individuabile il responsabile



potere sostitutivo del Comune territorialmente competente

oppure

in caso di inerzia, della Regione che si avvale anche di altri Enti pubblici.

Le priorità degli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale sono fissate con piani di bonifica

Possibilità di avvalersi di soggetti pubblici o privati con procedure di evidenza pubblica

Si segnala l'innovazione del T.U. che consiste nel fatto che ora compete alla Provincia, e non più al Comune ( come previsto in precedenza dall'art. 17 c. 3 del decreto Ronchi e dall'art. 8 c. 2 d.m. 471/1999 ) diffidare con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi di legge (art. 244 c. 2).

Ai sensi del comma 3 dell'art. 244 viene confermato che l'ordinanza di diffida deve comunque essere notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'art. 253.

L'intervento della P.A., in presenza di situazioni di rischio, costituisce un obbligo e non una semplice facoltà, con la conseguenza che eventuali condotte omissive potrebbero essere penalmente valutate, anche se tale obbligo dovrebbe sorgere nel momento in cui il superamento dei livelli di contaminazione sia effettivamente accertato.

### 3.3 terza modalità di intervento

#### **Procedure d'intervento per i soggetti non responsabili della potenziale contaminazione**

modalità di intervento previste dall'art. 17 c. 13-bis d.lgs. 22/1997 e dall'art. 9 d.m. 471/1999.	modalità di intervento previste dall'art. 245 c. 1 d.lgs.152/2006
le procedure relative agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale possono essere attivate ad iniziativa degli interessati, ed <i>in primis</i> dal proprietario incolpevole del sito inquinato	le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale " <i>possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili</i> " ovvero, in primo luogo, del <u>proprietario incolpevole</u> e/o dal gestore dell'area.

E' stato, dunque, confermato il regime precedente che già consentiva al proprietario incolpevole ed a qualsiasi altro soggetto che vantava un interesse qualificato sul sito (es. un usufruttuario, un conduttore, etc..) di effettuare spontaneamente gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, per liberare il sito dall'onere reale e sottrarsi agli effetti dell'applicazione del privilegio speciale immobiliare.

Rappresenta, invece, un'innovazione la previsione dell'obbligo, in capo al proprietario o al gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto

ed attuale di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), di:

- darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti
- attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242.

Spetterà poi alla Provincia, una volta ricevuta tale comunicazione, attivarsi per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dare corso agli interventi di bonifica (art. 245, comma 2).

### **3.4 Osservazioni critiche**

Vengono di seguito segnalati alcuni rilievi critici mossi alla procedura operativa ed amministrativa descritta dal nuovo testo in materia ambientale.

*In primis* l'articolo 242 del d. lgs. 152/2006 non risulta coordinato internamente e lascia margini di incertezza sui ruoli dei soggetti coinvolti: infatti, se da un lato la competenza procedimentale viene affidata alla Regione, dall'altra essa è vincolata nella sua azione a una conferenza decisoria i cui partecipanti non sono a priori definiti, ma possono variare a seconda dei casi.

Va inoltre osservato che tale norma, trasferendo la responsabilità del procedimento in capo ad un unico ente rischia di "paralizzare" di fatto il procedimento per l'attuazione degli interventi di bonifica.

Nel resto del testo viene poi fatto genericamente riferimento ad una "Autorità competente" che in molti casi non è facilmente identificabile dal momento che non è specificato a cosa sia competente.

### **3.5 Anagrafe dei siti da bonificare**

Il d.lgs.152/2006 ha predisposto anche l'anagrafe dei siti oggetto di procedimento di bonifica, istituita dalle regioni, sulla base dei criteri definiti dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e contenente:

a) l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale del procedimento in capo a un unico ente rischia di “paralizzare” di fatto il procedimento per l'attuazione degli interventi di bonifica.

Nel resto del testo viene poi fatto genericamente riferimento ad una “Autorità competente” che in molti casi non è facilmente identificabile dal momento che non è specificato a cosa sia competente.

Anagrafe dei siti da bonificare, nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi;

b) l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica;

c) gli enti pubblici di cui la regione intende avvalersi, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, ai fini dell'esecuzione d'ufficio.

Spetta all'APAT, in collaborazione con le regioni e le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, definire :

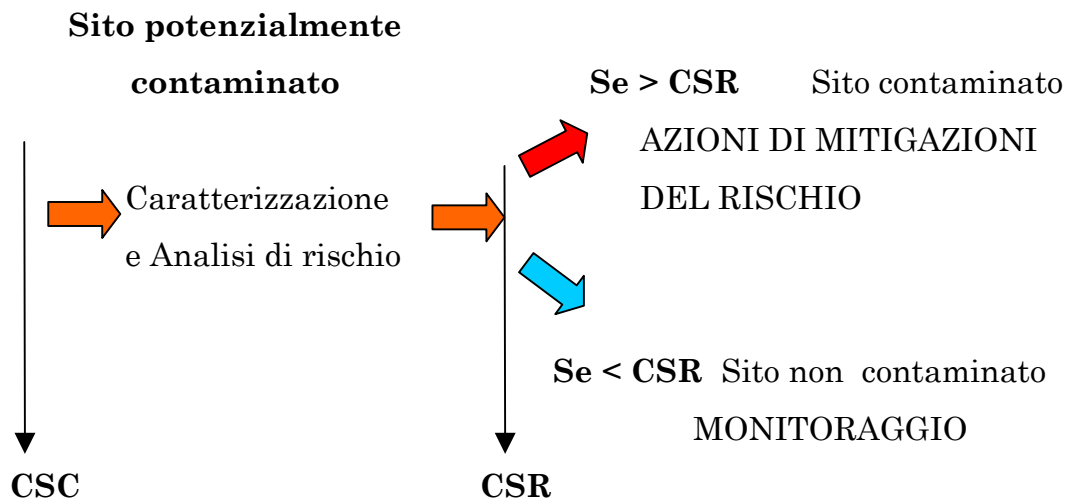
- i contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'anagrafe
- e modalità della loro trasposizione in sistemi informativi collegati alla rete del Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA).

## ***Riepilogo***

### **Principi generali**

#### **Come sono stati attuati i criteri direttivi specifici di delega**

- Definizione degli obiettivi di bonifica (CSR- Concentrazione Soglia di Rischio) attraverso la valutazione dei rischi sanitari ed ambientali connessi agli usi previsti dai siti stessi, tenendo conto dell'approccio gabellare (CSC-Concentrazione Soglia di Contaminazione)



- Trattamento differenziato per siti in esercizio e siti dismessi: possibilità di attuare un intervento di messa in sicurezza operativa (contenimento della contaminazione all'interno del sito con monitoraggio delle matrici ambientali e bonifica a dismissione dell'attività).

### **Come cambia la determinazione dell'accettabilità della contaminazione: valori tabellari (CSC) ed analisi di rischio**

- CSC – Concentrazione Soglia di Contaminazione: sono le tabelle del d.m. 471/1999 con le concentrazioni limite accettabili per il terreno e per le acque
- Analisi di rischio: strumento per definire la strategia per il risanamento sostenibile del territorio in quanto consente:
  - di determinare l'ordine di priorità degli interventi di bonifica, in quanto è in grado di selezionare, tra tutte le situazioni di contaminazione, quelle effettive di rischio;
  - di calibrare l'intervento sulla base della situazione specifica del sito, grazie all'applicazione di livelli successivi di approfondimento, permettendo un migliore impiego delle risorse economiche disponibili.

### **3.6 Le tre tipologie di messa in sicurezza**

Il decreto Ronchi prevedeva due soli tipi di messa in sicurezza: quella di “emergenza” come atto immediato ed urgente per evitare un aggravio della contaminazione e quella “ permanente” come azione di isolamento delle fonti inquinanti allo scopo di evitare una movimentazione della contaminazione e applicabile solo ai rifiuti

Come già anticipato nella parte dedicata alle “Definizioni”, il d. lgs. 152/2006 all’art. 240 prevede, invece, tre tipologie di messa in sicurezza.

#### **Lettera m) - Messa in sicurezza d'emergenza**

Pur non costituendo una novità (cfr. l’art. 2, comma d) d.m. 471/1999), la definizione di messa in sicurezza di emergenza assume contorni più precisi, poiché è specifico il riferimento ad “*eventi di contaminazione repentini*”, che parrebbero escludere contaminazioni storiche, come pure il rimando a condizioni oggettivamente emergenziali (quali il pericolo di incendio, la contaminazione di pozzi a uso idropotabile, ecc.) specificate, come ad esempio alla lettera t) del nuovo decreto.

Si nota che contrariamente a quanto avveniva nel vigore della disciplina del d.m. 471/1999, la messa in sicurezza di emergenza non costituisce più un adempimento di carattere generalizzato, ma viene ora subordinata al verificarsi di una delle situazioni espressamente qualificate come condizioni di emergenza.

#### **Lettera n) - Messa in sicurezza operativa**

Costituisce una delle novità di maggior rilievo: il legislatore prende atto della generale non applicabilità di azioni di bonifica a siti con attività in esercizio. La messa in sicurezza operativa dovrebbe colmare una lacuna normativa, che fino all’entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, è stata gestita ricorrendo all’applicazione, spesso forzata se non addirittura impropria, di interventi di messa in sicurezza di emergenza.

Solo l’applicazione pratica del nuovo decreto consentirà di comprendere cosa si debba intendere per un «*adeguato livello di sicurezza per le persone e per*



*l'ambiente*», che costituisce la finalità degli interventi di messa in sicurezza operativa. L'espressione generica lascia spazio per interpretazioni soggettive e non mancherà di innescare situazioni di conflitto tra gli addetti ai lavori.

Altrettanto aperto, soprattutto in riferimento alle acque sotterranee, è il riferimento a “*interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria*”, in mancanza di una norma tecnica che fornisca indicazioni sulle condizioni di attuabilità e di controllo dei diversi schemi di contenimento possibili (passivi, attivi e reattivi).

#### **Lettera o) - Messa in sicurezza permanente**

Rispetto alla corrispondente definizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), D.M. 471/1999, il nuovo decreto non riferisce più la messa in sicurezza permanente a fonti di inquinanti costituite da rifiuti stoccati di cui non sia possibile procedere alla rimozione, che di fatto costituiva una sostanziale limitazione alla applicazione di questa tipologia di intervento. Tuttavia, anche in questo caso, la caratteristica richiesta di «*elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente*» degli interventi presenta un carattere generico e si potrebbe prestare, quindi, ad interpretazioni soggettive.

#### **4. Siti di interesse nazionale**

Il sistema di disposizioni in materia di bonifiche prevede anche siti di interesse nazionale (art. 252) che, ai fini della bonifica sono individuabili in relazione:

- alle caratteristiche del sito
- alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti
- al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali

All'individuazione provvede il **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**, d'intesa con le Regioni interessate.

I criteri ed i principi direttivi seguiti per l'individuazione sono i seguenti:

- gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale;
- la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata;
- l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante;
- la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale;
- gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni.

Ai fini della perimetrazione del sito sono **sentiti**:

- ❑ i comuni
- ❑ le province
- ❑ le regioni
- ❑ gli altri enti locali

E' assicurata la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili.

### **Il procedimento**

La procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio



Il Ministero dell'ambiente può avvalersi anche dell'APAT, delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati.



Se alla bonifica non provvede il responsabile o non sia individuabile oppure non provveda il proprietario del sito contaminato né altro soggetto interessato, gli interventi sono predisposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che si avvale dell'APAT, dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'E.N.E.A. nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati.



L'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi<sup>218</sup>:

- sostituisce le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione;
- l'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica;
- comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.



Se il progetto prevede la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale, l'approvazione del progetto di bonifica comprende anche tale valutazione.



In attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione di cui ai commi precedenti, completata l'istruttoria tecnica, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può autorizzare in via provvisoria, su richiesta dell'interessato, ove ricorrano motivi d'urgenza e fatta salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale, ove prevista, l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica

---

<sup>218</sup> Gli adempimenti sono quelli previsti dall'art. 242

## **5. Alcuni aspetti particolari: la gestione delle acque di falda e la bonifica di aree contaminate di ridotte dimensioni**

### **5.1 Le acque di falda: condizioni e limiti per lo smaltimento**

Il T.U. ambientale ha risolto un contrasto interpretativo sorto sotto il vigore del decreto Ronchi, chiarendo, all'art. 243 che le acque di falda emunte in occasione di interventi di bonifica *“possono essere scaricate, direttamente o dopo essere state utilizzate in cicli produttivi in esercizio nel sito stesso, nel rispetto dei limiti di emissione di acque reflue industriali in acque superficiali di cui al presente decreto.”*

Le acque di falda, pertanto, sono state assimilate alle acque reflue per lo scarico e non sono più considerate rifiuti.

I limiti di emissione delle acque reflue industriali in acque superficiali sono indicati nell'allegato 5 alla parte terza (p.to 1.2 che rinvia alla tabella 3, o alle norme regionali ove esistenti).

E stata, dunque, confermata la scelta operata dall'art. 9 del d.m. 471/1999 che già consentiva al proprietario incolpevole ed a qualsiasi altro soggetto che vantasse un interesse qualificato sul sito (es. un usufruttuario, un creditore del proprietario che vanti un'ipoteca sul sito ecc...), di effettuare spontaneamente gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, onde liberare il sito dall'onere reale e sottrarsi agli effetti dell'applicazione del privilegio speciale immobiliare.

### **5.2 Le procedure semplificate**

La nuova disciplina delle “procedure semplificate” di bonifica, disciplinata dall'art. 249 del T.U., viene definita su scala nazionale, con un campo di applicazione molto più vasto di quello previsto in precedenza all'art. 13 del d.m. 471/1999 che prevedeva già una procedura semplificata (che non richiedeva preventiva autorizzazione) per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale meno rilevanti. Tale articolo disponeva che fossero le regioni a dover individuare

e regolamentare nel dettaglio gli interventi “minori” e, quindi, la norma si limitava ad indicare alcuni criteri direttivi.

L’art. 249 stravolge la precedente disciplina: regola direttamente e in modo innovativo la procedura semplificata, sottraendo alla regione il compito di dare applicazione alla normativa nazionale.

Tale disposizione non contiene alcuna disciplina sostanziale, ma si limita a richiamare l’Allegato 4 alla parte quarta del d.lgs.152/2006 che regolamenta nel dettaglio la bonifica dei siti di ridotte dimensioni.

### **1) *Campo di applicazione***

La prima parte dell’allegato stabilisce che la procedura semplificata sia applicabile a:

- contaminazioni (accidentali e non) di siti di ridotte dimensioni
- contaminazioni accidentali che interessino aree circoscritte di superficie non superiore a 1000 mq relative a siti (anche industriali) di più grandi dimensioni.

Rispetto alla prima ipotesi si evidenzia che il legislatore ha espressamente voluto indicare tra i siti di ridotte dimensioni, i distributori di carburante (i quali, molto spesso, sono interessati da contaminazioni da idrocarburi).

È, quindi, stato adottato un elenco esemplificativo (non esaustivo), che ricomprende fattispecie di siti analoghi alle reti di distribuzione carburante, purché di ridotte dimensioni.

Si pone, tuttavia, il problema di comprendere quali siti debbano ritenersi di ridotte dimensioni: in particolare, se il criterio dei 1000 mq sia applicabile anche ai siti di ridotte dimensioni ovvero se questi rilevino per la tipologia di attività in essere e non per una dimensione oggettiva.

La differenza interpretativa è rilevante. Infatti, nel caso in cui il presupposto di 1000 mq di superficie debba riferirsi a tutti i siti di ridotte dimensioni, la procedura semplificata troverà applicazione solo nei casi di contaminazioni che interessino aree di superficie uguale o minore, qualunque sia il tipo di attività svolta sul sito.

Nel caso in cui, invece, i siti di piccole dimensioni dovessero classificarsi come tali in base alla tipologia di attività svolta sul sito stesso (es. rete di distribuzione carburante), la procedura semplificata potrebbe trovare applicazione anche in caso di contaminazioni che interessino aree superiori a 1000 mq, purché riferite ad attività simili o analoghe ai distributori di carburante.

Secondo alcuni autori<sup>219</sup> la norma si presta ad essere interpretata nel senso di voler distinguere tra siti di ridotte dimensioni (distributori di carburanti e simili) caratterizzati dalla presenza di cicli o usi produttivi non particolarmente complessi e di estensione limitata (ma non necessariamente limitata a 1000 mq), e siti circoscritti di superficie non superiore a 1000 mq che possono riguardare qualsiasi attività e/o realtà industriale purché – si ribadisce – circoscritta.

A conferma di tale orientamento depone l'esempio inserito dal legislatore (distributori di carburante), che incentra la classificazione del sito sulla tipologia di attività svolta e non su un dato numerico. Tuttavia, accogliendo tale ipotesi interpretativa (la quale è letterale), si pone il problema di comprendere fino a quale superficie i siti possano essere considerati di piccole dimensioni.

L'unico esempio fornito dal legislatore (*“rete di distribuzione carburanti”*) aiuta a idealizzare la tipologia di sito, ma non fornisce criteri certi ed obiettivi. Il rischio, quindi, è che in assenza di criteri oggettivi, gli Enti e la giurisprudenza si orientino a considerare come tali i siti che, comunque, siano circoscritti a 1000 mq di superficie contaminata.

La riforma ha inteso estendere ed incentivare il ricorso ad una procedura più semplice ed immediata.

## **2) La procedura**

La procedura inizia con la comunicazioni agli Enti del superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione (CSC)<sup>220</sup>.

A seguito della comunicazione, si apre uno scenario di possibili soluzioni:

---

<sup>219</sup> Cfr in tal senso Federico Vanetti, La bonifica delle aree di ridotte dimensioni-D.lgs.152/2006-Testo Unico Ambientale, in [www.giuristi.ambientali.it](http://www.giuristi.ambientali.it)

<sup>220</sup> Si noti che la parte dell'Allegato 4 relativa la campo di applicazione della procedura considera il rischio di superamento delle CSC, mentre la parte che regola la procedura prevede che la stessa sia avviata nel caso di superamento delle CSC.

### **primo caso**

gli interventi di messa in sicurezza  
riportano i valori di concentrazione sotto le CSC



il soggetto procedente, entro 30 giorni, aggiorna la comunicazione e autocertifica (producendo anche una relazione tecnica) il ripristino della situazione precedente



viene annullata la comunicazione iniziale

### **secondo caso**

oltre agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza sono necessari ulteriori interventi di bonifica



il soggetto responsabile può scegliere di intervenire con una delle seguenti alternative:

- A. bonifica riportando i valori sotto le CSC (senza la necessità di effettuare l'analisi di rischio)
- B. bonifica portando i valori sotto la soglia di rischi SCR, effettuando l'analisi del rischio.

In entrambi i casi verrà presentata alle Autorità competenti un unico progetto di bonifica contenente:

- la descrizione della situazione di contaminazione (post caratterizzazione)

- gli eventuali interventi di messa in sicurezza d'emergenza adottati o in fase di esecuzione
- la descrizione degli interventi di bonifica da eseguire.

### terzo caso

si riscontra una contaminazione delle acque di falda



il soggetto responsabile presenta, dopo la caratterizzazione e l'adozione delle misure di sicurezza d'emergenza, entro il novembre successivo, un unico progetto di bonifica che miri a ridurre la concentrazione sotto i valori di CSR.



Il progetto di bonifica dovrà essere approvato dalle Autorità competenti entro 60 giorni dalla presentazione dello stesso e prima dell'esecuzione dei lavori.

In conclusione si può evidenziare che, rispetto alla disciplina precedente, l'art. 249 da un lato estende il novero dei casi in cui è possibile attivare la procedura semplificata, dall'altro, subordina l'esecuzione degli interventi all'approvazione dei progetti da parte delle autorità, facendo venir meno il meccanismo di denuncia di inizio di attività.

## **6. I criteri di imputazione della responsabilità per la bonifica dei siti contaminati**

La normativa nazionale in materia di bonifica dei siti contaminati si ispira al principio "*chi inquina paga*": come noto si tratta di un principio di derivazione



comunitaria<sup>221</sup>, ribadito nella direttiva 2004/35/Ce sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Secondo tale principio coloro che causano danni all'ambiente devono sostenere i costi per ripararli, o rimborsare tali danni: di conseguenza, nella maggior parte dei casi, la politica ambientale non dovrebbe essere finanziata dai fondi pubblici, ma dagli stessi responsabili dell'inquinamento, se identificabili

Rispetto alla disciplina previgente, incentrata sul superamento (o sul pericolo, concreto ed attuale, di superamento) dei limiti di accettabilità della contaminazione del sito, la nuova normativa introduce una sostanziale revisione della soglia di tutela.

Come già evidenziato l'art. 17 c. 2 del decreto Ronchi poneva l'obbligo di attuare gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale del sito inquinato a carico del responsabile dell'inquinamento (*"Chiunque cagiona..."*).

L'unico accertamento che doveva essere compiuto era quindi quello relativo al nesso causale tra la condotta dell'autore dell'inquinamento e l'evento (il superamento o il pericolo di superamento, dei suddetti parametri).

Con l'art. 242 del d.lgs.152/2006 il pericolo concreto ed attuale di inquinamento non costituisce più il presupposto della condotta omissiva sanzionabile in quanto viene richiesto che l'inquinamento si sia verificato superando le concentrazioni soglia di rischio (CSR).

In base alla finalità della legge delega 308/2004 si è inteso limitare l'ambito di responsabilità, in quanto al verificarsi del citato presupposto si potrà pervenire solo all'esito della complessa procedura di cui all'art. 242.

Pare, dunque, che l'obbligo di attivazione di detta procedura non sia limitato ai fatti cagionati per colpa o dolo, ma riguardi anche gli eventi accidentali.

Sebbene nella nuova formulazione manchi l'espressa previsione contenuta nel citato art. 17, le finalità di riordino e coordinamento delle previgenti procedure di

---

<sup>221</sup> Il principio già sancito dall'art. 174 c. 2 del Trattato CE ed affermato dall'art. III-233 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29/10/2004 è, da ultimo, ribadito all'art. 15 della direttiva quadro in materia di rifiuti 2006/12/CE del 05/04/2006, in vigore dal 17/05/2006. Il principio "Chi inquina paga" è stato per la prima volta posto con la raccomandazione del Consiglio 75/436/Euratom, CECA, CEE e comunicazione allegata, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente.

bonifica e l'utilizzazione, nell'art. 242, della generica espressione "*al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito...*" denotano l'intento di voler prevedere l'attivazione della procedura in presenza di una situazione di rischio, indipendentemente dalla sua origine. Infatti la norma sembra porre l'accento più sull'evento in sé che sulla causa.

Ad avviso di alcuni autori, invece, la mancanza nel nuovo regime di un esplicito riferimento a forme di contaminazione "*accidentale*" parrebbe ora far pensare al passaggio dal sistema di responsabilità oggettiva previsto dall'art. 17 del d.lgs. 22/1997 ad un diverso sistema di imputazione di responsabilità, fondato sull'accertamento di parametri soggettivi di colpevolezza in capo all'inquinatore.

Per quanto riguarda l'elemento oggettivo dell'illecito reato, anche l'abbandono del concetto di "superamento ovvero pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di *accettabilità della contaminazione ambientale*" sostituito da quello di "*evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito*", al comma 1 dell'art. 242, parrebbe comportare un arretramento di tutela rispetto alla normativa precedente, in quanto l'obbligo di bonifica è ora subordinato ad una modificazione fisica (l'evento) che in precedenza poteva anche mancare del tutto, essendo sufficiente una situazione di oggettivo .

Tuttavia, è opportuno considerare come il verificarsi di un *evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito* non coincida ancora con la situazione di superamento di uno o più valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) rilevate nelle matrici ambientali, in quanto potrebbe trattarsi di eventi prodromici che se non tempestivamente fronteggiati potrebbero tradursi in una contaminazione.

Si fa, infine, rilevare quanto disposto dall'art 242, comma 2 ultimo periodo, nella parte in cui stabilisce che "*nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo*".

La previsione cerca di dare una soluzione al problema - molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza nel vigore della normativa previgente - della ripartizione della responsabilità quando venga attestata una situazione di inquinamento riconducibile alle attività esercitate sul sito da una pluralità di

soggetti, sia in ordine alla tipologia di inquinante rilevato, sia in relazione al periodo a cui i vari elementi di fatto accertati consentono di ricondurre le fattispecie di inquinamento.

In tale ipotesi l'imputazione della responsabilità dovrebbe basarsi sulla determinazione dell'effettivo contributo causale all'inquinamento apportato da ciascun soggetto che si sia succeduto nel possesso del sito. Pertanto, nel caso in cui si siano verificate distinte fattispecie di inquinamento individualmente ascrivibili, ognuno di essi dovrebbe essere chiamato a rispondere soltanto di una percentuale dei costi di bonifica in proporzione all'entità del danno derivante dall'attività svolta.

Nella diversa ipotesi in cui più soggetti si siano resi responsabili di un medesimo evento di inquinamento, permarrebbe, al contrario, il regime generale di solidarietà passiva.

## **7. L'onere reale e il privilegio speciale immobiliare.**

### **➤ *L'onere reale***

L'onere reale può definirsi come la prestazione che grava su un soggetto per il semplice fatto che costui si trovi nel godimento di quel bene, in genere immobile; detta prestazione può consistere in un dare o in un fare. L'onere si dice "reale" in quanto l'obbligo sorge per effetto della relazione del soggetto con il bene .

Il comma 1 dell'art. 253 conferma che gli interventi previsti in materia di bonifica dei siti contaminati, effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'art. 250, costituiscono onere reale sui siti contaminati.

È poi aggiunto che l'onere reale viene iscritto soltanto a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Tale disposizione supera l'approccio interpretativo che faceva discendere il potere di iscrizione dell'onere reale sul certificato di destinazione urbanistica, da parte della P.A., già dal momento in cui si verifica il superamento o il pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori limite di contaminazione previsti dal d. m. 471/1999 .

<b>art. 17, comma 10 d.lgs.22/1997</b>	<b>art. 253 c. 1 T.U. ambientale</b>
<p>gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale nonché la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza costituiscono onere reale sulle aree inquinate, onere che doveva essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica</p>	<p>l'onere reale viene iscritto a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica<sup>222</sup></p>

Viene anche precisato che il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di un provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4). Tale disposizione è stata interpretata nel senso che, una volta attuati gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, l'ente che ha provveduto (il Comune o, in sua vece, la Regione) potrà agire per il recupero delle spese sostenute, oltre che contro il responsabile, anche contro il proprietario incolpevole ma, nei confronti di quest'ultimo, limitatamente al valore del sito stesso.

Il legislatore ha inteso recepire tale assunto, affermato concordemente da giurisprudenza e dottrina, inserendo nell'art. 253 T.U. ambientale la previsione che il proprietario incolpevole possa essere tenuto al rimborso delle spese sostenute dalla pubblica autorità *“soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.”*

E così prosegue: *“Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito*

---

<sup>222</sup> Si ricorda che il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza deve essere predisposto dal soggetto responsabile qualora gli esiti dell'analisi di rischio evidenzino il superamento dei livelli di CSR; la Regione, convocata apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto con eventuali prescrizioni ed integrazioni (art. 242 c. 7).

*inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito.”*

➤ **privilegio speciale immobiliare**

art. 17, comma 11 D.lgs.22/1997	art. 253, comma 2 d. lgs.152/2006
le spese sostenute per effettuare gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, erano assistite da privilegio speciale immobiliare ex art. 2748 c. 2 c.c. 24, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile, e da privilegio generale mobiliare	le spese sostenute per gli interventi di cui al presente titolo sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, comma 2 del codice civile, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquisiti dai terzi sull'immobile

La recente riforma ha eliminato il riferimento al privilegio generale mobiliare di cui al comma 11 dell'art. 17 citato, non più menzionato dall'art. 253 T.U. ambientale, mentre è rimasta la previsione del privilegio speciale immobiliare ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748 c. 2 del codice civile. Detto privilegio, potendo essere esercitato anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile, consente all'ente pubblico di soddisfarsi sul bene immobile anche quando ne sia stata trasferita la titolarità.

L'art. 253 c. 3 puntualizza che il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole *“solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.”*

L'art. 253 si conclude con la previsione, già contenuta nell'art. 17 c. 6-bis del decreto Ronchi, che gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti da contributi pubblici entro il limite massimo del 50% delle relative spese, qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di

tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali. Con la precisazione che a detti contributi pubblici non si applicano i commi 1 e 2 relativi, come si è visto, all'onere reale ed al privilegio speciale immobiliare.

## 8. Competenze amministrative e accordi di programma

### ➤ **Competenze amministrative**

La redistribuzione delle competenze amministrative, introdotta dalla nuova normativa, ha determinato un forte ridimensionamento della sfera di intervento delle Regioni e delle autonomie locali a favore di un deciso accentramento dei poteri a livello ministeriale.

In altri casi, competenze attribuite ai Comuni, come l'approvazione dei progetti di bonifica, passano alle Regioni che dovranno decidere di mantenere tale competenza o di delegarla alla Provincia o ai Comuni.

Si riporta di seguito uno schema esemplificativo delle competenze in materia di bonifica dei siti contaminati

- **Competono alle regioni** (salvo i siti di interesse nazionale):
  - le approvazioni
  - le autorizzazioni

(nella normativa previgente erano di competenza comunale)

- **Competono alle province** i poteri di:
  - ordinanza e diffida

(erano di competenza comunale)

Più specificamente:

- la **Regione** (o conferenza di servizi convocata dalla regione) approva e autorizza:
  - i piani di caratterizzazione (art. 242, comma 3)
  - i documenti di analisi di rischio (art. 242, comma 4)
  - i piani di monitoraggio (art. 242, comma 6)
  - i progetti di bonifica siti (art. 242, comma 7)

- la **Provincia**:
  - certifica l'avvenuta bonifica (art. 242, comma 13);
- il **Ministero dell'Ambiente**
  - è competente per i siti di interesse nazionale (art. 252, comma 5).

Riguardo alla competenza per l'approvazione dei progetti di bonifica, attribuita dal d.lgs. 152/2006 alle regioni, sono sorti i seguenti interrogativi:

- 1) le regioni possono delegare alle province o ai comuni questa competenza?
- 2) la ripartizione delle competenze prevista in leggi regionali preesistenti è ancora valida, se attribuisce l'approvazione dei progetti di bonifica a un ente diverso dalla regione?

Alla prima domanda pare di poter rispondere positivamente. Infatti, anche se l'art. 117 della Costituzione attribuisca alla competenza esclusiva dello Stato la materia ambientale, la Corte costituzionale ha più volte chiarito che permane una competenza concorrente delle regioni in relazione alla materia - intimamente connessa - della tutela e organizzazione del territorio. Pertanto sussiste la possibilità della regione di delegare la competenza per l'approvazione dei progetti di bonifica.

Riguardo alla seconda questione si evidenzia che alcune regioni sembrano ritenere che eventuali normative preesistenti debbano conservare validità. Sarebbe auspicabile - come è avvenuto ad esempio in Emilia-Romagna - un espresso provvedimento legislativo regionale.

Anche per l'applicazione dell'analisi di rischio, quindi, è lecito ipotizzare un periodo più o meno lungo di messa a regime della norma nei suoi aspetti tecnici, che potrà comportare differenze di gestione (e forse di risultati) anche significative a seconda dell'interlocutore istituzionale.

## ➤ **Gli accordi di programma**

Il d.lgs.152/2006 promuove, in più parti, l'istituto dell'accordo di programma - previsto in sostituzione di atti amministrativi generali e, talora, di norme regolamentari - estendendone i casi di applicabilità rispetto al passato.

L'art. 246 incentiva il ricorso agli accordi di programma per definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi di bonifica dei siti contaminati, anche con riferimento alla contestuale bonifica di una pluralità di siti che interessano il territorio di più regioni.

Il legislatore ha inteso attribuire un ruolo centrale agli accordi di programma nel perseguimento delle finalità poste dalla normativa ambientale, come si evince dalla lettura degli artt. 178 c. 4, 180 lett. c), 181 c. 4 e 7, 206 d.lgs.152/2006.

L'accordo di programma presenta l'indubbio pregio di essere uno strumento versatile in grado di adattarsi alle realtà ed alle esigenze dello specifico contesto locale nel quale esso è destinato a produrre effetti.

Pertanto, se utilizzato correttamente, questo strumento di "azione amministrativa concordata" risponderà alla sua naturale funzione di consentire di adeguare gli strumenti normativi ed amministrativi alle concrete situazioni per realizzare in maniera migliore la tutela dell'ambiente nel rispetto dello sviluppo economico.

Le preoccupazioni manifestate da alcuni in occasioni dell'emanazione del d. lgs. 152/2006 (dettate dal timore che gli accordi di programma potessero indebolire la difesa dell'ambiente) possono essere ridimensionate quando gli organi amministrativi chiamati a sottoscrivere l'accordo di programma sono gli stessi a cui spetta di emanare l'atto o la disposizione che l'accordo attua, sostituisce o integra.

## **9. I cinque Allegati al Titolo V, Parte IV del d.lgs.152/2006**

In questo paragrafo si è ritenuto opportuno analizzare, seppur brevemente, i contenuti fondamentali ed alcune problematiche suscitate dai cinque Allegati del



Codice dell'Ambiente che si occupano dei siti contaminati e delle relative operazioni di bonifica.

Si cerca, pertanto, di fornire una sintetica "guida" per supportare gli operatori nel non facile compito di comprendere ed applicare gli allegati tecnici che forniscono le indicazioni operative per l'applicazione della nuova disciplina di settore.

A tal fine sono di seguito riportati, in tre tabelle, i principali contenuti di ciascuno dei cinque Allegati, le linee guida e gli altri testi normativi che in essi vengono espressamente richiamati.<sup>223</sup>

### ***Allegato 1***

Il primo Allegato è dedicato ai criteri generali per l'Analisi di rischio, ai componenti da parametrizzare, alla scelta del punto di conformità per le acque sotterranee, al calcolo quantitativo del rischio ed alla procedura di validazione.

Tale allegato pone problemi di coordinamento con altri documenti in qualche modo vincolanti o significativi per l'Italia e che contengono spesso diverse indicazioni in merito al medesimo argomento.

### ***Allegato 2***

Il secondo Allegato contiene criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati, il piano di indagini ambientali, il modello concettuale preliminare e definitivo, l'identificazione delle concentrazioni soglia di rischio attraverso l'analisi di rischio sviluppata seguendo i percorsi di esposizione identificati nel modello concettuale.

Tale Allegato risulta meno dettagliato dell'analogo Allegato 2 del D.M. 471/99, mentre appare risolta l'annosa questione della frazione granulometrica su cui effettuare le analisi e quella a cui riferire il risultato analitico. Contiene, infatti, la spiegazione delle modalità da adottare per l'analisi chimica dei terreni, prevedendo:

- o di analizzare «*l'aliquota di granulometria inferiore a 2 mm*»;

---

<sup>223</sup> Luciano Butti, *Sulla scelta degli interventi di bonifica indicazioni dagli Allegati al D.lgs.152*, [www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com), 31 ottobre 2006 - N. 20

- di determinare la concentrazione del campione «*riferendosi alla totalità dei materiali secchi, comprensiva anche dello scheletro*».

In questo modo, le analisi offrono risultati più rappresentativi e ragionevoli rispetto a quelli che, in precedenza, erano il risultato delle diverse e non uniformi modalità di analisi. La nuova modalità di analisi chimica dei terreni viene in considerazione non soltanto in fase di caratterizzazione, ma anche durante il collaudo degli interventi di bonifica.

### ***Allegato 3***

Il terzo Allegato, dedicato alla selezione ed esecuzione degli interventi di bonifica, descrive i principali interventi di:

- messa in sicurezza di urgenza (o di emergenza) che alcuni tribunali considerano obbligatoria anche per il proprietario non responsabile della contaminazione;
- messa in sicurezza operativa, che riguarda i siti con attività in esercizio, ed è finalizzata soltanto a ridurre il rischio per la salute pubblica e per l'ambiente;
- bonifica vera e propria o messa in sicurezza permanente, cui è tenuto soltanto il soggetto responsabile della contaminazione, e che devono condurre al raggiungimento delle CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) o delle CSR (concentrazioni soglia di rischio).

### ***Allegato 4***

Il quarto Allegato riguarda le bonifiche semplificate, vale a dire quelle riguardanti i siti di ridotte dimensioni, come nel caso della rete di distribuzione di carburanti o degli eventi di inquinamento che hanno interessato aree circoscritte di superficie non superiore a 1.000 metri quadri (pur se all'interno di stabilimenti industriali). Per queste bonifiche, è previsto un regime diverso a seconda che la contaminazione riguardi soltanto i suoli o anche le acque sotterranee:

- nel primo caso l'interessato può prescindere dall'Analisi di rischio (realizzando però interventi che comportino il raggiungimento delle concentrazioni soglia di contaminazione);
- nel secondo caso la stessa analisi di rischio sembrerebbe obbligatoria per determinare le concentrazioni soglia di rischio, quali obiettivi della bonifica.

### **Allegato 5**

Il quinto e ultimo Allegato contiene le tabelle relative alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), suddivise come di seguito riportato in *tabella A*

### **Tabella A**

<b>Allegato</b>	<b>Argomento</b>	<b>Principali contenuti</b>	<b>Linee guida o altri testi normativi espressamente richiamati</b>
1 pagg. 262264 , S.O. n. 96 alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> del 14 aprile 2006, n. 88	<i>Analisi di rischio sanitario ambientale sito specifico (AdR)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criteri generali per l'AdR</li> <li>• componenti da parametrizzare (contaminanti indice, sorgenti, vie e modalità di esposizione, ricettori finali)</li> <li>• scelta del punto di conformità per le acque sotterranee</li> <li>• calcolo quantitativo del rischio</li> <li>• procedura di validazione</li> </ul>	Metodologia di calcolo ASTM PS 104 per la caratterizzazione quantitativa del rischio
2 pagg. 264268 , S.O. n. 96 alla <i>GazzettaUfficiale</i> del 14 aprile 2006, n. 88	<i>Caratterizzazione dei siti</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fasi della caratterizzazione;</li> <li>• piano di indagini ambientali;</li> <li>• modello concettuale preliminare e definitivo;</li> <li>• identificazione delle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• metodologie di analisi chimica ufficialmente riconosciute;</li> <li>• buone pratiche di laboratorio</li> </ul>

		Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) attraverso l'AdR sviluppata seguendo i percorsi di esposizione identificati nel modello concettuale	
3 pagg. 269273, S.O. n. 96 alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> del 14 aprile 2006, n. 88	<i>Selezione ed esecuzione degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criteri generali per tutti gli interventi;</li> <li>• messa in sicurezza d'urgenza;</li> <li>• messa in sicurezza operativa per i siti in esercizio;</li> <li>• bonifica e ripristino ambientale;</li> <li>• messa in sicurezza permanente;</li> <li>• protezione dei lavoratori;</li> <li>• monitoraggio;</li> <li>• migliori tecniche disponibili (BAT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• direttiva 90/219/CEE sui microrganismi geneticamente modificati (MGM);</li> <li>• direttiva 96/61/CEE sull'individuazione delle BAT.</li> </ul>
4 pagg. 273274, S.O. n. 96 alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> del 14 aprile 2006, n. 88	<i>Procedure semplificate</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• criteri generali;</li> <li>• procedure amministrative;</li> <li>• procedure tecniche e operative</li> </ul>	
5 pagg. 275280, S.O. n. 96 alla <i>Gazzetta Ufficiale</i> del 14 aprile 2006, n. 88	<i>Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CSC per suolo e sottosuolo in relazione alla specifica destinazione d'uso del sito da bonificare;</li> <li>• CSC per acque sotterranee</li> </ul>	

**TABELLA B**  
**Le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)**

	<b>Tabella e relativa colonna</b>	<b>Matrice ambientale interessata</b>	<b>Destinazione del sito (per suolo e sottosuolo)</b>
1	Tabella 1, Colonna A	CSC nel suolo e nel sottosuolo	Uso verde pubblico, privato e residenziale
2	Tabella 1, Colonna B	CSC nel suolo e nel sottosuolo	Uso commerciale e industriale
3	Tabella 2	CSC nelle acque sotterranee	



## CAPITOLO II

### SISTEMA SANZIONATORIO E DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALE

#### 1. I profili sanzionatori

Nel Titolo VI “*Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali*” del nuovo testo unico ambientale sono contenute alcune innovazioni dovute a nuove fattispecie introdotte e all’indicazione delle sanzioni pecuniarie in euro, mentre restano ferme le sanzioni previste da norme speciali.

Per quanto l’irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, si evidenzia che, ad eccezione di alcuni illeciti amministrativi disciplinati appositamente dalla legge 689/1981, la stessa è di competenza della Provincia sul territorio in cui è stata commessa la violazione.

È invece competente il Comune, dove sono state commesse le violazioni, da parte dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi che non adempiano agli obblighi previsti dal d.lgs. 152/2006, con riferimento agli obblighi di raccolta degli imballaggi o non adottino in alternativa il sistema differenziato di raccolta degli stessi.

Contro l’ingiunzione al pagamento delle violazioni il soggetto interessato può esperire il giudizio di opposizione. I proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie sono introitati dalle Province che li destinano alle funzioni di controllo in materia ambientale, mentre per le violazioni inerenti “gli imballaggi” i proventi sono di competenza dei Comuni.

Nelle tabelle che seguono viene fornito il quadro del sistema sanzionatorio attuale, suddiviso in relazione alle seguenti tipologia di reato:

- I. Abbandono di rifiuti e attività di gestione non autorizzata
- II. Violazione per mancata attuazione degli interventi di bonifica dei siti
- III. Violazione degli obblighi di comunicazione, tenuta dei registri obbligatori e dei formulari
- IV. Violazione degli obblighi relativi al trasporto di rifiuti

### I) Abbandono di rifiuti e attività di gestione non autorizzata

CONDOTTA	ART. VIOLATO	ART. SANZIONE	SANZIONE PRINCIPALE	SANZIONE ACCESSORIA	COMPETENZA
Abbandono o deposito in modo incontrollato i propri rifiuti (non pericolosi/pericolosi) sul suolo, nel sottosuolo o immissione nelle acque, da parte di privato	Art. 192 comma 1 o 2	Art 255 c. 1 (abbandono o deposito)  in rel. Art. 192 c. 1	Amministrativa da € 105 a € 620  Ipotesi minore per abbandono di rifiuti non pericolosi e non ingombranti sul suolo da € 25 a € 155	Art. 192 comma 3 Obbligo a carico del soggetto autore dei fatti di procedere alla rimozione, all'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa	PROVINCIA/ COMUNE Il Sindaco dispone con Ordinanza le operazioni a tal fine necessarie e il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate. Per omessa ottemperanza all'ordinanza è prevista la sanzione penale di cui all'art. 255, 3° comma (arresto fino ad un anno). Con la sentenza di condanna il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato



					alla esecuzione di quanto stabilito nell'ordinanza e/o contenuto sostanzialmente nell'obbligo stesso non attuato
Abbandono o deposito incontrollato sul suolo, nel sottosuolo o immissione nelle acque di rifiuti pericolosi da parte di TITOLARE DI IMPRESA O RESPONSABILI DI ENTE	Art. 192 c. 1 o 2	Art. 256 c. 2  in relazione alla pena di cui all'art. 256 c. 1 lett. b)	Penale con Arresto da 6 mesi a due anni e ammenda da € 2.600 a € 26.000  Oblazione non ammessa	Art. 192 comma 3 Obbligo a carico del soggetto autore dei fatti di procedere alla rimozione, all'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)  idem come sopra per Ordinanza

## II) Violazione per mancata attuazione degli interventi di bonifica dei siti

Inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali e delle acque sotterranee	242 e ss.	257 c. 1	Penale con Arresto da sei mesi a un anno oppure ammenda da € 2.600,00 a € 26.000,00	Con la sentenza di condanna il giudice può subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena all'esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale.	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)
Omessa comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione territorialmente competente ove si trova il sito che potrebbe subire il danno ambientale	242 e ss	257 c. 1	Arresto da tre mesi ad un anno o ammenda da 1.000,00 € a 26.000,00 €	Con la sentenza di condanna il giudice può subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena all'esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale.	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)
Inquinamento del sito provocato da sostanze pericolose			Arresto da un anno a due anni e ammenda da € 5.200,00 a € 52.000,00		Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)

**III) Violazione degli obblighi di comunicazione, tenuta dei registri obbligatori e dei formulari**

CONDOTTA	ART. VIOLATO	ART. SANZIONE	SANZIONE PRINCIPALE	SANZIONE ACCESS.	COMPET.
Omessa, incompleta o inesatta comunicazione MUD	189 c. 3	258 c. 1	Amministrativa da €. 2.600 a €. 15.500		PROVINCIA
Comunicaz. MUD effettuata entro i 60 giorni dalla scadenza prevista	189 c. 3	258 c. 1	Amministrativa da €. 26 a €. 160		PROVINCIA
Comunicaz. MUD formalmente incompleta o inesatta ma ricostruibile da altre scritture contabili	189 c. 3	258 c. 5	Amministrativa da €. 260 a €. 1.550		PROVINCIA
Omessa od incompleta tenuta dei REGISTRI di Carico/Scarico per rifiuti NON PERICOLOSI in imprese con 15 o più dipendenti	190 c. 1	258 c. 2	Amministrativa da €. 2.600 a €. 15.500		PROVINCIA
Omessa od incompleta tenuta dei REGISTRI di Carico/Scarico	190 c. 1	258 c. 2	Amministrativa da €. 15.500 a €. 93.000	Sospensione da 1 mese a 1 anno dalla carica	PROVINCIA

co per rifiuti PERICOLO SI in imprese con 15 o più dipendenti				rivestita dal re- sponsabi- le e dalla carica di ammini- stratore	
Omessa od incompleta tenuta dei REGISTRI di Carico/Scari- co per rifiuti NON PERICOLO SI in imprese con meno di 15 dipendenti	190 c. 1	258 c. 3	Amministrati- va da €. 1.040 a €. 6.200		PROVINCIA
Omessa od incompleta tenuta dei REGISTRI di Carico/Scari- co per rifiuti PERICOLO SI in imprese con meno di 15 dipendenti	190 c. 1	258 c. 3	Amministrativ- a da €. 2.070 a €. 12.400		PROVINCIA
Tenuta dei REGISTRI dei Carico/Scari- co con dati formalment e incompleti o inesatti ma comunque ricostruibili da altre scritture contabili	190 c. 1	258 c. 5	Amministrativ- a da €. 260 a €. 1.550		PROVINCIA

REGISTRI di Carico e Scarico non presenti e/o conservati presso la sede dell'impianto di produzione/gestione	190 c. 3	258 c. 5	Amministrati va da € 260 a € 1.550		PROVINCIA
FORMULARI non conservati e allegati ai Registri di C/S presso la sede dell'impianto di produzione/gestione	193 c. 2	258 c. 5	Amministrati va da € 260 a € 1.550		PROVINCIA

#### IV) Violazione degli obblighi relativi al trasporto di rifiuti

CONDOTTA	ART. VIOLATO	ART. SANZIONE	SANZIONE PRINCIPALE	SANZIONE ACCESS.	COMPET.
Trasporto di rifiuti non pericolosi <u>senza</u> formulario di identificazione dei rifiuti previsto da art. 193	Art. 193 c. 1/2	Art. 258 c. 4 prima parte, prima ipotesi	Amministrati va da € 1.600 a € 9.300		PROVINCIA
Trasporto di rifiuti pericolosi <u>senza</u> formulario di identificazione	Art. 193 c. 1 + Art 258 c. 4 secondo	Art. 483 C.P.  (richiamo quoad poenam)	Penale con Reclusione fino a 2 anni (pena prevista dall'art.483	Art. 259 c. 2 Con la sentenza di condanna o di "patteggiamento", il	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il

ne dei rifiuti FIR	capover- so		CP)  Oblazione non ammessa	giudice <u>dispone</u> <u>obbligatoria</u> <u>mente</u> la confisca. Obbligo del sequestro da parte PG operante.	Tribunale Ordinario)
Trasporto di rifiuti non pericolosi <u>con</u> FIR incompleto o inesatto	Art. 193 c.1/2	Art 258 c. 4 prima parte, seconda ipotesi	Amministrati va da € 1.600 a € 9.300		PROVINCIA
Trasporto di rifiuti non pericolosi <u>con</u> FIR incompleto o inesatto ma contenente tutte le informazioni per ricostruire gli elementi mancanti	Art. 193 c.1/2	Art 258 c. 5 secondo capoverso	Amministrati va da € 260 a € 1.550		PROVINCIA
Trasporto di rifiuti <u>pericolosi</u> con indicazioni di dati incompleti o inesatti nel formulario  (Non si applica l'ipotesi minore	Art. 193 c. 1  +  Art 258 c. 4 secondo capover so	Art. 483 C.P.  (richiamo <i>quoad</i> <i>poenam</i> )	Penale con Reclusione fino a 2 anni (pena prevista dall'art.483 CP)  Oblazione non ammessa	Art. 259 c. 2 Con la sentenza di condanna o di "patteggia mento", il giudice <u>dispone</u> <u>obbligatoria</u> <u>mente</u> la confisca. Obbligo del sequestro da parte PG	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)

prevista dall'art. 258 c. 5)				operante.	
False indicazioni nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti (natura e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti) o uso di certificato falso durante il trasporto	Art 258 c. 4 terzo capoverso parte prima  Art 258 c. 4 terzo capoverso seconda parte	Art. 483 C.P.  (richiamo quoad poenam)	Penale con Reclusione fino a 2 anni (pena prevista dall'art.483 CP)  Oblazione non ammessa	Art. 35 C.P.  Art. 259 c. 2 Con la sentenza di condanna o di "patteggiamento", il giudice dispone obbligatoriamente la confisca. Obbligo del sequestro da parte PG operante	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)
Traffico illecito di rifiuti (Spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'art. 26 Reg. CEE 259/93 del Consiglio del 1.2.93, o spedizione di rifiuti elencati nell'allegato II del citato regolamento in violazione dell'art. 1 c. 3 lettere a),	Art. 1, Art. 26 del Reg. CEE 259/93 del Consiglio 1.2.93	Art 259 c. 1  in relazione Art. 1, Art. 26 del Reg. CEE 259/93 del Consiglio 1.2.93	Penale con Arresto fino a 2 anni e ammenda da 1.550 euro a 26.000 euro  Oblazione non ammessa  Pena aumentata per i rifiuti pericolosi	Con la sentenza di condanna o di "patteggiamento", il giudice <u>dispone obbligatoriamente</u> la confisca. Obbligo del sequestro da parte PG operante	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)

b), c) e d), del reg. stesso)					
Attività organizzative per il traffico illecito di rifiuti (Chiunque al fine di conseguire un ingiusto profitto attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti)		Art. 260	Penale con Reclusione da uno a sei anni.  Oblazione non ammessa Pena aumentata per i rifiuti radioattivi (con reclusione fino a 8 anni).	Con la sentenza di condanna interdizione obbligatoria dai pubblici uffici, da professioni ed arti e interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, incapacità di contrarre con la PA.	Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario)



## 2. Disciplina del periodo transitorio in materia di bonifica dei siti contaminati

Come già evidenziato in premessa, il nuovo testo non si limita a raccogliere e riordinare la disciplina precedente, ma, in molti casi, interviene modificandone i contenuti, anche in modo radicale, attraverso nuove previsioni, un nuovo riparto di competenze e modificando gli obiettivi da perseguire.

Anche per questo motivo, ogni parte del Codice contiene un capo espressamente dedicato alle disposizioni transitorie e finali, per consentire agli operatori e agli enti di adeguarsi alla nuova legge.

Alcuni degli articoli considerati dal Capo II della Parte IV, dedicati alle “*Disposizioni transitorie e finali*” riguardano le bonifiche.

Si illustrano di seguito le disposizioni di interesse, posto che è opportuno premettere che le disposizioni relative al periodo transitorio non sono di chiara lettura<sup>224</sup>. Lo stesso concetto di transitorietà può essere inteso sia in senso stretto (applicabilità del nuovo decreto ad un procedimento in corso) sia esteso all'applicabilità a fattispecie verificatesi prima dell'entrata in vigore del T.U..

- art. 264, comma 1, lett. i)<sup>225</sup> prevede, a decorrere dalla data di entrata in vigore della parte quarta del d.lgs. 152/2006, l'abrogazione del Decreto Ronchi e del D.M. 471/1999. Quest'ultimo, tuttavia, troverà comunque applicazione nei casi in cui la nuova disciplina sulle bonifiche rinvii a provvedimenti applicativi non ancora adottati dalle istituzioni competenti, ma il cui ambito sia attualmente ricompreso nel citato decreto ministeriale. Il regolamento di applicazione del decreto Ronchi, infatti, deve essere ancora utilizzato come norma di riferimento per colmare

---

<sup>224</sup> Cfr. sull'argomento Federico Vanetti, *Testo Unico Ambientale (D. Lgs 152/2006)* in [www.giuristi.ambientali.it](http://www.giuristi.ambientali.it)

<sup>225</sup> Secondo tale disposizione: “*a decorrere dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto restano o sono abrogati, escluse le disposizioni di cui il presente decreto prevede l'ulteriore vigenza: ... il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto*”.

l'eventuale inerzia del legislatore e delle istituzioni nell'adozione dei provvedimenti attuativi del d.lgs.152/2006 in materia di bonifica.

- art. 265, comma 4<sup>226</sup>: disciplina il caso in cui tanto l'evento inquinante, quanto la sua manifestazione precedono l'entrata in vigore del d.lgs.in commento. La norma va letta e coordinata con l'articolo 242, comma 11<sup>227</sup>, il quale considera le procedure di bonifica che siano state già attivate ai sensi della normativa precedente.

Il legislatore, quindi, ha previsto la possibilità di modulare la vecchia procedura con la nuova, per coloro che ne abbiano fatto richiesta, entro il 26 ottobre 2006.

Tuttavia, è bene osservare che il coordinamento tra le due procedure non riguarda una sostanziale sostituzione della vecchia procedura ex art. 17 del decreto Ronchi, con la nuova procedura ex art. 242, bensì solo l'adeguamento degli obiettivi di bonifica con la conseguente variazione dei progetti di intervento.

In sintesi, nel caso di contaminazioni determinate da eventi passati e manifestatesi precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs, citato, il soggetto interessato procederà ai sensi della normativa precedente e, eventualmente, chiederà di rimodulare gli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4.

Nel caso in cui, invece, l'inquinamento (benché riconducibile ad un evento passato) si sia manifestato successivamente all'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, l'interessato procederà ai sensi dell'art. 242, comma 11.

I dubbi interpretativi riguardano il significato da attribuire:

- alla locuzione *“interventi non ancora realizzati”* alla data di entrata in vigore della Parte Quarta del d. lgs (art. 265);
- all'eventuale applicabilità alla sola *“rimodulazione degli obiettivi di bonifica già autorizzati”*;

---

<sup>226</sup> Secondo tale articolo: *“fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro 180 giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie”*.

<sup>227</sup> L'articolo prevede che: *“nel caso di eventi avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto che si manifestano successivamente a tale data in assenza di rischio immediato per l'ambiente e per la salute pubblica, il soggetto interessato comunica alla regione, alla provincia e al comune competenti l'esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano di caratterizzazione del sito, al fine di determinare l'entità e l'estensione con riferimento ai parametri indicati nelle CSC ed applica le procedure di cui ai commi 4 e seguenti”*.

- al contenuto della “adeguata relazione tecnica” da presentare entro 180 giorni dall’entrata in vigore del T.U.

Il profilo più complesso riguarda, però, il trasferimento delle competenze tra i diversi Enti territoriali coinvolti nella procedura di bonifica e la disciplina che gli stessi devono applicare alle procedure di bonifica già in corso.

Alcuni commentatori alla luce della espressa abrogazione del d.lgs.22/1997 da parte dell’art. 264 TU, interpretano e applicano le disposizioni transitorie nel senso di considerare immediato il passaggio delle competenze dei comuni alle regioni, con conseguente applicazione della procedura prevista dal T.U. a tutti i procedimenti pendenti non conclusi. Unica eccezione riguarderebbe quei procedimenti che sono giunti all’approvazione del progetto di bonifica definitivo.

Il comma 4, dell’art. 265, infatti, considererebbe solo tali progetti, che, se già approvati, permetterebbero di concludere le procedure secondo la normativa previgente, salvo il caso in cui venga chiesta la rimodulazione secondo le nuove disposizioni.

La norma transitoria - secondo alcuni commentatori - non riguarderebbe, dunque, le altre fasi della procedura di bonifica (una su tutte la caratterizzazione), sebbene le stesse si siano già concluse secondo le previsioni del decreto Ronchi. Tale interpretazione è basata su una rigida applicazione del principio: *tempus regit actum*.

La dottrina più autorevole ha già dibattuto e risolto l’applicazione di detto principio ai procedimenti amministrativi non ancora conclusi, stabilendo che lo stesso rappresenta la regola generale, suscettibile di deroga solo quando espressamente previsto dalla legge sopravvenuta.

La soluzione interpretativa esposta non convince, tuttavia, parte della dottrina sul piano pratico<sup>228</sup>

Va inoltre segnalato che in data 12 ottobre 2006 il Governo ha approvato in prima lettura la bozza di decreto correttivo del Codice ambientale. L’art. 1, comma 45 dello schema di decreto, modifica radicalmente il regime transitorio previsto dall’art. 265, comma 4 del d. lgs.152/2006, prevedendo l’applicabilità

---

<sup>228</sup> Per l’approfondimento delle criticità cfr Federico Vanetti, *Testo Unico Ambientale (D. Lgs 152/2006)* in [www.giuristi.ambientali.it](http://www.giuristi.ambientali.it).

delle disposizioni previgenti (art. 17, d. lgs.22/1997 e D.M. 471/1999) a tutti i procedimenti in corso dal 29 aprile 2006.

Tale disposizione ha suscitato perplessità e critiche sotto il profilo della legittimità costituzionale e, da più parti<sup>229</sup> si è auspicato che il Governo riveda o ritiri la nuova disciplina transitoria.

---

<sup>229</sup> Cfr in tal senso Luciano Butti, *Incostituzionale la bozza di decreto correttivo sulle bonifiche* in *Ambiente & Sicurezza* n. 22/2006, pag. 71; Emanuela Gallo, *Brevi riflessioni su profili di incostituzionalità della bozza di decreto correttivo al Codice Ambiente*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

## CAPITOLO III

### IL PROCEDIMENTO DI BONIFICA ED IL LEGAME CON IL NUOVO SISTEMA DI TUTELA DEL DANNO AMBIENTALE

La nuova disciplina delle bonifiche tiene conto del fatto che con il medesimo d.lgs.152/2006, nella Parte Sesta, è stato ridisciplinato anche il risarcimento del danno ambientale.

La connessione tra i due istituti è fondata sulla loro logica giuridica e sugli obiettivi: pertanto le disposizioni in materia di bonifica dei siti inquinati vanno lette in modo congiunto e parallelo a quelle sul danno ambientale.

Il presente paragrafo partendo dalla nozione di danno ambientale e dalla verifica dei relativi limiti oggettivi e temporali, esamina l'azione ministeriale di prevenzione e di ripristino, analizzando i singoli passaggi procedurali e confrontandoli con quelli in tema di bonifica dei siti contaminati.

Seguono l'analisi dell'azione risarcitoria e delle diverse questioni che possono porsi nei procedimenti, amministrativi e giurisdizionali, connessi, con un successivo esame ai poteri dei soggetti diversi dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio nella materia del danno ambientale.

#### **1. La nuova disciplina sul danno ambientale**

La Parte sesta del Testo Unico ambientale, nell'introdurre «*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*» (artt. 299-318, con cinque allegati), ha completamente ridisegnato la disciplina precedente: oltre ad attuare la direttiva 2004/35/CE sulla «*Responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*», il decreto (art. 318, comma 3 lett. a) abroga *tout court* l'art. 18 della legge n. 349/1986.

Nella Tabella che segue viene sintetizzato il nuovo sistema di tutela del danno ambientale, che verrà più diffusamente analizzato nei paragrafi successivi.

<p><b>La nozione di danno ambientale (art. 300)</b></p>	<p>Qualsiasi deterioramento <u>significativo e misurabile</u> di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alle specie e agli <i>habitat</i> naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, nonché alle aree naturali protette;</li> <li>- alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate;</li> <li>- alle acque costiere e a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;</li> <li>- al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente</li> </ul>
<p><b>Poteri del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- decide sulle misure di prevenzione e di ripristino ambientale;</li> <li>- emette l'ordinanza a contenuto risarcitorio (in forma specifica o per equivalente);</li> <li>- agisce, in alternativa, per il risarcimento del danno ambientale avanti al Giudice civile.</li> </ul>
<p><b>Responsabilità dell'operatore</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- attua, anche in via preventiva, le <u>misure di ripristino e riparazione</u> ambientale;</li> <li>- sostiene i costi delle misure, salvo che provi le cause di esenzione di cui all'art. 308;</li> <li>- è responsabile del <u>risarcimento del danno ambientale</u> in caso di dolo o colpa.</li> </ul>
<p><b>Regioni, enti locali, cittadini e associazioni ambientaliste</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sono legittimati a presentare al Ministero denunce e osservazioni;</li> <li>- possono chiedere il risarcimento del danno subito;</li> <li>- possono ricorrere al Giudice amministrativo previa opposizione al Ministero e, in caso di inerzia, di diffida a provvedere.</li> </ul>

Come evidenziato dalla Tabella, le disposizioni della parte VI del d.lgs.152/2006, si caratterizzano per:

- la definizione di danno ambientale (che si discosta notevolmente da quella dell'art. 18 della legge n. 349/1986) con l'espressa limitazione, in conformità alla direttiva, al danno alle specie e agli *habitat* protetti, alle acque e al terreno (salve le specifiche esclusioni di cui all'art. 303);
- l'introduzione di meccanismi di attuazione del principio di precauzione di derivazione comunitaria, incentrati sull'autocontrollo dell'operatore (cioè del soggetto che esercita o controlla un'attività professionale a rilevanza ambientale) e sul ruolo di controllo del Ministero dell'Ambiente;
- l'attribuzione di un ruolo centrale al Ministero dell'Ambiente nell'attuazione della tutela contro il danno ambientale, sia nella fase preventiva che ripristinatoria e risarcitoria;
- il ridimensionamento del ruolo degli Enti locali e delle associazioni di protezione ambientale.

Come verrà più diffusamente illustrato di seguito, le azioni in presenza di danni all'ambiente vengono differenziate, a seconda che si tratti di porre in essere:

- interventi di prevenzione (art. 304)
- interventi di ripristino (artt. 305 e 306)
- l'azione risarcitoria in presenza di un fatto illecito, doloso o colposo da chiunque commesso (art. 311).

Il d. lgs. 152/2006 inoltre individua:

- i criteri di determinazione delle misure di ripristino e riparazione ambientale (Allegato III alla parte VI)
- i criteri di imputazione dei relativi costi che gravano sull'operatore, fatti salvi i casi specifici per la cui sussistenza egli ha l'onere della prova (art. 308).

Per l'azione risarcitoria (che invece presuppone il dolo o la colpa), il Ministero ha la facoltà di agire avanti al Giudice ordinario solo qualora non emetta un'ordinanza a contenuto risarcitorio (in forma specifica o, se questa non è possibile, per equivalente monetario), opponibile avanti al Giudice amministrativo. In quest'ultimo caso, il Ministero non può né proporre, né

procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, con la sola possibilità di intervenire nel giudizio penale.

La normativa sulla riparazione del danno ambientale si fonda ora su un'ordinanza del Ministro dell'ambiente (artt. 313 e segg) mentre, in precedenza, si basava sull'azione giudiziaria intrapresa dalle regioni, dagli enti locali o dalle associazioni ambientaliste.

Le nuove norme stabiliscono altresì:

- le regole per risolvere la delicata questione del calcolo dell'ammontare di questo risarcimento (art. 311 e Allegati 3 e 4 alla Parte VI, d.lgs.152/2006);
- la competenza giurisdizionale in capo ai giudici amministrativi anziché - com'era fino a ora - a quelli ordinari (art. 316).

## **2. Il legame del nuovo sistema di tutela del danno ambientale con il procedimento di bonifica**

Per quanto attiene al rapporto con le bonifiche, si evidenzia che l'art. 303 del d.lgs. / 2006, tra le esclusioni esplicite relative all'applicabilità delle norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente di cui alla Parte VI, prevede alla lettera i):

*“le situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti, nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che a esito di questa operazione non permanga un danno ambientale”.*

Ai sensi di quanto disposto dalla citata disposizione il procedimento di bonifica si presenta come alternativo a quello riparatorio e risarcitorio del danno ambientale.

Dall'esame della disciplina dettata dall'art. 240 e seguenti, si evince che i vari passaggi procedurali sono finalizzati a verificare l'eventuale superamento delle concentrazioni soglie di rischio.

La previsione che queste ultime «*costituiscono i livelli di accettabilità per il sito*» e la doverosità della bonifica in caso di superamento e la definizione di danno ambientale al terreno (art. 300), inducono alla conclusione che, quando in un



determinato sito risultino superate le concentrazioni soglia di rischio, non solo si ha contaminazione del terreno, ma si ha anche danno ambientale allo stesso ed eventualmente ad altre componenti (ad esempio l'inquinamento non solo del terreno, ma anche delle falde acquifere sottostanti o lo sversamento sul suolo, in *habitat* protetto, di rifiuti liquidi pericolosi).

Pertanto, qualora si verifichi un evento di danno ambientale, ove lo stesso possa comportare l'applicazione della normativa in materia di bonifica, si produce un presupposto di applicazione di entrambe le discipline.

Il d. lgs. 152/2006 prevede, in via prioritaria, l'applicazione della normativa speciale, salvo il ricorso, all'esito, a quella generale, ove residui un danno all'ambiente.

Nel momento in cui si verifica un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito permanente, in ogni caso, il timore di una possibile sovrapposizione tra la disciplina del danno ambientale con quella prevista in materia di bonifiche, atteso che il comma 1, art. 242, impone al responsabile dell'inquinamento di dare immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304, comma 2.

Analizzando i rapporti tra normativa sul danno ambientale e quella relativa alle bonifiche emerge, infatti, un quadro non unitario, che necessiterebbe di un coordinamento.

Per individuare una disciplina sostanziale e procedimentale coerente occorrerebbe, *in primis*, una definizione unitaria di danno ambientale, mentre, attualmente, sono invece previste due nozioni: una all'art. 300, comma 1 e l'altra all'art. 311, commi 3 e 12.

Lo schema che segue partendo dalla nozione di danno ambientale e dall'azione ministeriale di prevenzione e di ripristino, analizza i singoli passaggi procedimentali, confrontandoli con quelli in tema di bonifica dei siti contaminati

## Confronto tra le definizioni

<b>DANNO (art. 302)</b>	<b>BONIFICHE (art. 240)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Misure di prevenzione:</b> le misure prese per <u>reagire ad un evento</u>, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno</li> <li>• Minaccia imminente: il rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale</li>   <li>• <b>Ripristino</b>, anche naturale: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie;</li> <li>- nel caso di danno al terreno, l’eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per l’integrità ambientale.</li> </ul> </li> </ul> <p>In ogni caso il ripristino deve consistere nella <u>riqualificazione</u> del sito e del suo ecosistema, mediante <u>qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall’autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Misure di prevenzione:</b> 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.</li>   <li>• Misure di riparazione: <u>qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui le misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati oppure a fornire un’alternativa equivalente a tali risorse o servizi.</u></li>   <li>• <b>Ripristino e ripristino ambientale:</b> gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti completamente degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito all’effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d’uso conforme agli strumenti urbanistici.</li> </ul>

In estrema sintesi:

- la contaminazione di un sito è un danno all’ambiente
- la bonifica di un sito contaminato è il “risarcimento in forma specifica”
- l’azione per il risarcimento del danno ambientale (in forma specifica o per equivalente) è avviata “quando il responsabile non abbia attivato le

procedure di ripristino ai sensi del Titolo Quinto della Parte Quarta” (art. 313, comma 1).

### **3. Analisi delle nuove disposizioni**

Vengono di seguito analizzate le tematiche relative alle misure di prevenzione, di ripristino e di risarcimento (in forma specifica, per equivalente patrimoniale o pecuniario), nonché quelle inerenti alla quantificazione del danno presunto.

#### **➤ Principio di precauzione (art. 301)**

Il Codice dell’Ambiente prevede norme (in particolare nell’articolo 301) relative all’applicazione del cosiddetto “principio di precauzione”, in base al quale, nel caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l’ambiente, deve essere assicurato un elevato livello di protezione.

E’ un principio di fondamentale importanza alla luce sia degli aspetti e degli elementi tutelati sia del notevole impatto che la concretizzazione dei rischi potrebbe generare.

#### **➤ Le azioni preventive ( art. 304 )**

- Quando un danno non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l’operatore interessato adotta, entro 24 ore, e a proprie spese le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Mentre al risarcimento del danno ambientale è tenuto chiunque lo abbia causato con dolo o colpa, il ripristino e la riparazione ambientale incombono, infatti, sull’operatore.
- L’operatore” viene definito come «*qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell’autorizzazione a svolgere detta attività*».
- Per attività professionale si intende, invece, qualsiasi azione, mediante la quale si perseguono o meno fini di lucro, svolta nel corso di un’attività

economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata.

- L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1, art. 304 da apposita comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al prefetto della Provincia, che nelle 24 ore successive informa il Ministero dell'Ambiente per consentirgli di adottare le iniziative e le misure necessarie.
- La comunicazione deve avere per oggetto tutti gli aspetti pertinenti alla situazione.
- Se la minaccia imminente di danno ambientale persiste nonostante le misure di prevenzione adottate, l'operatore ha lo stesso obbligo informativo prima indicato.

#### ➤ **Le azioni riparatorie (art. 305)**

- Quando si è verificato un danno ambientale, l'operatore ha l'obbligo di comunicare senza indugio tutti gli aspetti pertinenti della situazione alle autorità di cui all'art. 304, con gli effetti ivi previsti, e, se del caso, alle altre autorità dello Stato competenti, comunque interessate.
- L'operatore ha inoltre l'obbligo di adottare immediatamente:
  - tutte le iniziative praticabili per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;
  - le necessarie misure di riparazione e ripristino di cui all'art. 306 (che richiama l'Allegato III alla Parte VI).
- L'operatore sostiene il costo delle misure, salvo che dimostri che il danno ambientale o la relativa minaccia imminente non siano a lui addebitabili. In questi casi, che sono tassativamente previsti, il Ministero ha facoltà di adottare egli stesso le misure di ripristino, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia comunque concorso a rendere necessarie le spese stesse, qualora venga individuato entro il termine di cinque anni

dall'effettuato pagamento; in alternativa, lo stesso Ministero esercita l'azione risarcitoria.

➤ **I “costi” delle operazioni di prevenzione e ripristino (art. 308)**

Il d.lgs.152/2006, all'art. 302, definisce i “costi” delle operazioni di prevenzione e ripristino come gli oneri economici giustificati dalla necessità di assicurare un'attuazione corretta ed efficace delle disposizioni di cui alla Parte VI, compresi i costi:

- per valutare il danno ambientale o una sua minaccia imminente;
- per progettare gli interventi alternativi;
- per sostenere le spese amministrative, legali e di realizzazione delle opere;
- di raccolta dei dati;
- del controllo e della sorveglianza;
- più altri generali.

L'art. 308, d.lgs.152/2006, fissa la regola che i costi delle misure di ripristino e di riparazione sono a carico dell'operatore.

In via di eccezione, è previsto l'esonero dal peso dei costi quando l'operatore stesso dimostri che il danno ambientale o la relativa minaccia imminente:

- sia stato causato da un terzo e si sia verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee;
- sia conseguenza dell'osservanza di un ordine o di un'istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore (per esempio, ordinanza del sindaco con cui, per ragioni di urgenza, si ordina l'accumulo temporaneo di rifiuti in una determinata area). In questo caso il Ministero adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti.

Per quanto riguarda l'ipotesi di cui al primo punto, il soggetto al quale, a causa della sua relazione con la cosa (proprietario del terreno interessato, gestore dell'impresa da cui promana l'inquinamento), venga richiesto dall'Amministrazione il recupero delle spese anticipate per eliminare il danno stesso, ha l'onere di provare, per non dare corso alla richiesta, non solo che

l'autore materiale del fatto è il terzo, ma anche che la condotta di questi si è svolta al di fuori della sfera di prevedibilità e secondo i parametri dell'ordinaria diligenza.

Inoltre, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle misure qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da:

- un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea di cui all'Allegato 5 alla Parte VI del d.lgs.152/2006, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste;
- un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.

➤ ***Le misure di riparazione: quantificazione del danno***

L'Allegato III alla Parte VI stabilisce i parametri da rispettare per scegliere le misure più appropriate a cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale, distinguendo tra:

- riparazione del danno all'acqua o alle specie e agli *habitat* naturali protetti;
- riparazione del danno al terreno.

Per il primo profilo è previsto che la scelta delle misure sia effettuata dall'autorità competente, in base a una serie di parametri tra cui le migliori tecnologie disponibili, l'effetto di ciascuna opzione sulla salute e la sicurezza pubblica e il costo di attuazione dell'opzione stessa, tra le seguenti ipotesi:

- **riparazione primaria:** qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie;

- **riparazione complementare:** qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;
- **riparazione compensativa:** qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo.

Lo stesso Allegato III precisa che, qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare, mentre quella compensativa servirà a compensare le perdite temporanee (cioè le perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto).

Per la riparazione del danno al terreno, si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana.

#### **4. I soggetti**

Come già evidenziato il Ministero dell'Ambiente è l'autorità competente a decidere sulle misure di prevenzione e ripristino ambientale, il cui costo è a carico dell'operatore economico, salvo che dimostri la sussistenza di una delle ipotesi di esonero da responsabilità tassativamente previste dall'art. 308.

Le regioni, gli enti locali, i cittadini e le associazioni ambientaliste:

- sono legittimati a sollecitare il Ministero presentando denunce e osservazioni;

- possono chiedere il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Dicastero, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale;
- possono agire in sede amministrativa per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti in materia di danno ambientale;
- possono ricorrere, in caso di inerzie e omissioni del Ministero. Il ricorso al Giudice amministrativo deve essere, però, preceduto dall'opposizione al Ministro e, in caso di inerzia, dalla diffida a provvedere.

#### 4.1 L'azione risarcitoria del danno ambientale (art. 311)

Il recepimento della direttiva 2005/34, che ha introdotto il principio del "*chi inquina paga*", è stato attuato all'articolo 311 comma 2. Ai sensi di tale disposizione:

- chiunque (per dolo o colpa) commette danno all'ambiente è obbligato **al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale** nei confronti dello Stato;
- l'azione risarcitoria deve avvenire:
  - **in forma specifica**, effettuando il ripristino della situazione così com'era prima che avvenisse l'illecito (art. 2058 c.c.). Rientra in tale concetto:
    - la prestazione della cosa uguale a quella distrutta
    - il risarcimento di quanto illecitamente disfatto
    - l'eliminazione di quanto fatto illecitamente.
  - per equivalente: soltanto qualora non sia possibile il risarcimento in forma specifica si ricorre al risarcimento di natura monetaria.
- il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio è legittimato ad esercitare:
  - l'azione risarcitoria in forma specifica per il risarcimento del danno ambientale e, se necessario, per l'equivalente patrimoniale
  - l'azione civile in sede penale oppure procede mediante ordinanza-ingiunzione



- provvede alla quantificazione del danno sulla base di appositi criteri indicati negli Allegati 3 e 4 della parte sesta.

Le due opzioni sono alternative tra loro, avendo l'art. 315, nuovo decreto, previsto che *“Il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio che abbia adottato l’ordinanza di cui all’articolo 313 non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell’intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale”*.

Gli artt. 311-316 disegnano, sulla base di questi due principi di riferimento (obbligo di risarcimento del danno ambientale e centralità del ruolo del Ministero) un sistema binario, fondato sull’alternativa tra l’iniziativa in sede giudiziaria, civile o penale e quella amministrativa, mediante l’adozione di ordinanze a contenuto risarcitorio. Questa soluzione era stata parzialmente anticipata dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) con le previsioni di cui all’art. 1, commi 439-443, ora abrogate dall’art. 318 del d. lgs. 152/2006.

## **4. 2 L’ordinanza risarcitoria (art. 313)**

L’ordinanza ministeriale è preceduta da un’istruttoria condotta ai sensi della legge 241/1990, con le modalità dell’art. 312, dalla lettura del quale ne consegue che l’istruttoria ha per oggetto non solo l’accertamento del fatto, ma anche la quantificazione del danno.

Esaurita l’attività istruttoria:

- qualora all’esito della stessa sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale e il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della Parte IV oppure ai sensi degli artt. 304 e seguenti, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge, a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto, il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine

fissato. Dalla lettura della norma risulta che il ripristino può essere ingiunto soltanto ove:

- il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del Titolo V della Parte IV, d.lgs.152/2006 (che detta le norme in tema di bonifica dei siti contaminati);
- il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi degli articoli 304 e seguenti.

Queste previsioni, come già osservato, confermano che l'iniziativa risarcitoria può essere intrapresa solo dopo che siano state espletate le ordinarie procedure di bonifica previste dalla parte IV del decreto (ove ne ricorrano i presupposti), ovvero qualora non siano state adottate le misure di ripristino.

- Qualora il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provveda in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile, oppure eccessivamente oneroso ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio, con successiva ordinanza, ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, di una somma pari al valore economico del danno accertato o residuo, a titolo di risarcimento per equivalente pecuniario.

In sintesi, se nel termine assegnato con l'ordinanza emessa a norma del comma 1, art. 313, non è eseguito il ripristino, viene emanata una seconda ordinanza con cui si ingiunge di pagare una somma nel termine di giorni sessanta dalla sua notifica.

La norma prevede, inoltre, una solidarietà passiva solo nell'ipotesi di risarcimento in forma specifica. Il comma 3, art. 313, dispone, infatti, che *“Con riguardo al risarcimento del danno in forma specifica, l'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili”*.

L'art. 314 prevede che l'ordinanza debba contenere l'indicazione specifica del fatto, commissivo od omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori.

#### 4.3 Quantificazione del danno

Il valore economico del danno, secondo l'impostazione dell'art. 314, comma 3, del T.U., sembra doversi basare:

- in via prioritaria, sul costo di ripristino, nei casi in cui risulti possibile effettuare un intervento di riparazione, risanamento o sostituzione della risorsa naturale e sulla relativa quantificazione monetaria;
- in alternativa, su uno qualsiasi dei metodi di calcolo proposti dalla lettura economica, nei casi in cui non sia possibile procedere ad una quantificazione basata sui costi di ripristino (danno irreversibile, ripristino eccessivamente oneroso etc);
- su un approccio automatico/parametrico quando non sia motivatamente possibile fare ricorso ad una delle due alternative precedenti. Tale approccio è indicato come *“non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata”*.

La norma, pertanto, prevede una particolare ipotesi di determinazione dell'ammontare del danno per equivalente patrimoniale cui far ricorso nell'ipotesi in cui non sia “motivatamente” possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica o di parte di esso.

Il trasgressore, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza ministeriale, può ricorrere, in sede di giurisdizione esclusiva, al Tribunale amministrativo regionale competente in relazione al luogo nel quale si è prodotto il danno ambientale.

## 5. Cenni al regime transitorio

Secondo l'art. 303, d.lgs.152/ 2006, la Parte VI non si applica:

- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della Parte VI del d.lgs.152/ 2006;
- al danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato.

Entrambe le esclusioni fanno, dunque, riferimento al momento in cui si verifica l'evento causa del danno ambientale e non già al momento in cui quest'ultimo si manifesta.

Per quanto attiene ai fatti di inquinamento remoti, la scelta del legislatore pare in linea con la direttiva n. 2004/35/CE (art. 17, paragrafo 3) nonché finalizzata ad evitare che per fatti ormai risalenti nel tempo possano permanere responsabilità sovente di difficile individuazione.

Diversa è l'impostazione, invece, per quanto attiene ai fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore del d.lgs.152/2006. La *ratio* del legislatore è chiara nel far riferimento ai fatti che hanno causato il danno ambientale per cui, essendo il nuovo decreto l'unica disciplina di riferimento nella materia, con abrogazione dell'art. 18, legge n. 349/1986, si pone il quesito della tutela per gli eventi verificatisi prima della sua entrata in vigore.

Una soluzione può prospettarsi dal confronto con la direttiva n. 2004/35/CE: infatti la stessa si applica nei seguenti casi:

- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'art. 19, paragrafo 1;
- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'art. 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di questa data..

Occorre, tuttavia, evidenziare che la direttiva comunitaria è finalizzata a regolamentare non l'intera materia del danno ambientale, ma ad introdurre, per la maggior parte delle fattispecie di aggressione all'ambiente, obblighi e procedure diretti alla prevenzione e al ripristino dei loro effetti nocivi.

Le esclusioni temporali e oggettive indicate hanno, pertanto, un senso se limitate alle misure di prevenzione e ripristino: infatti l'introduzione di specifiche regole procedurali non può valere se non per i fatti avvenuti dopo tale introduzione.

## 6. Osservazioni critiche

Dal nuovo impianto normativo emerge la volontà di accentrare in capo allo Stato le competenze in materia di risarcimento per danno ambientale, disciplinando con maggior rigore, e talora limitandolo, l'accesso alla tutela giurisdizionale.

La tendenza all'accentramento delle competenze statali non sempre si accompagna, peraltro, ad un'esplicita dichiarazione di obbligatorietà dell'azione amministrativa: per esempio, in alcune disposizioni l'intervento sostitutivo dello Stato (in caso di inerzia nelle azioni di prevenzione, ripristino e recupero ambientale a cura dell'autore del fatto) viene previsto come mera possibilità.

Particolare rilevanza viene data al ridimensionamento del ruolo degli enti locali (che hanno solo la possibilità di chiedere l'intervento statale, ricorrendo avverso i provvedimenti adottati) e delle associazioni ambientaliste: ciò contrasterebbe con la prospettiva di valorizzazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Non è stata, infatti, riproposta la previsione (*ex art. 18, comma 3, l. 349/86*) che, accanto allo Stato, legittimava gli Enti locali territoriali (Regioni, Province e Comuni) a promuovere l'azione di risarcimento qualora, a tali Enti si riferissero i beni oggetto del fatto lesivo. L'unico soggetto ora legittimato a proporre l'azione *de qua* è lo Stato attraverso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione Generale per il danno ambientale.

Alle Autonomie locali ed alle associazioni di protezione ambientale viene riconosciuta una funzione di *collaborazione* all'esercizio dell'azione ministeriale (v. art. 299, comma 2). Si tratta di una prerogativa afferente all'istituto dell'intervento facoltativo *ex art. 9 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 e s.m.i.*



## CAPITOLO IV

### LA REGIONE PIEMONTE NEI CONFRONTI DEL D. LGS. 152/2006

#### 1. Il ricorso contro il T.U. ambientale

Il d. lgs. 152/2006 ha attirato critiche e riserve da parte delle regioni, le quali hanno manifestato il loro dissenso su molte parti del testo e sulle stesse modalità del percorso di confronto tra Governo centrale e regioni.

Pur riconoscendo che il nuovo testo unico ambientale ha il pregio di riunire e coordinare gran parte della normativa ambientale, ha suscitato critiche la scelta del Governo di procedere nella riforma “scavalcando”, nei fatti, la Conferenza delle Regioni e degli Enti locali.

I rilievi mossi dalle Regioni evidenziano che il Codice ambientale:

- si pone in contrasto con diverse direttive comunitarie
- viola, per eccesso di delega, la legge delega 308/2004
- stravolge l’assetto delle competenze definite dagli articoli 117 anche alla luce di numerose pronunce della Corte costituzionale
- applica in maniera “distorta” il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 della Cost., consentendo la riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato
- determina un abbassamento del livello della tutela ambientale
- crea problemi di certezza del diritto.

Tutte queste argomentazioni hanno indotto molte regioni, tra cui il Piemonte, ad impugnare il d.lgs 152/2006, ma la Corte Costituzionale ha dichiarato non luogo a provvedere sull’istanza di sospensione degli articoli del testo unico ambientale contestati (ordinanza 245/2006).

Il Piemonte ha presentato, nel giugno 2006, ricorso contro il T.U. ambientale ravvisando diversi profili di illegittimità costituzionale.

Per quanto riguarda le norme in materia di **gestione dei rifiuti** sono stati evidenziati i seguenti motivi del ricorso:

- uno spostamento delle competenze dalla periferia al centro

- una sovrapposizione e duplicazione di funzioni e di atti di programmazione
- una separazione di settori che, invece, necessitano di integrazione
- una moltiplicazione dei processi decisionali e di controllo con conseguente aumento dell'incertezza degli operatori pubblici e privati ed annullamento di processi regionali e locali efficaci.

In particolare sono stati mossi i seguenti rilievi:

- **Art. 181 commi 7 e 11 ed art. 214, comma 3**

Le norme, concernenti la formazione di accordi di programma con soggetti economici o associazioni di categoria per la definizione di metodi di recupero derogatori della disciplina generale e per le attività sottoponibili alle procedure semplificate, esulano dai principi e criteri della legge di delega.

Viene introdotto un sistema di contrattualizzazione che esorbita dai limiti propri dell'istituto dell'accordo ed è prevista la legittimazione solo di alcune categorie sociali, a discapito di altre, a concorrere all'elaborazione dei contenuti di rilevanti discipline, potenzialmente destinate a assumere caratteri di generalità ed astrattezza e, quindi, applicabili alla universalità degli operatori dei settori interessati.

Non ha, inoltre, trovato alcuna considerazione il potenziale contributo delle associazioni operanti nel settore della tutela ambientale né di altri enti esponenziali di interessi generali. Le suddette previsioni non trovano, inoltre, sostegno nella normativa comunitaria.

- **Artt. 183, 194 ed art. 212: per la parte relativa ai rottami ferrosi in quanto connessa con le definizioni dell'art. 83**

Vengono introdotte le nozioni di rifiuto, sottoprodotto, materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche, che restringono il campo di applicazione della disciplina sui rifiuti, *“percorrendo una sorta di deregolamentazione mascherata, che è già in passato incorsa nei negativi pronunciamenti della Corte di Giustizia”*.



Il ricorso evidenzia che con l'introdotta nozione di sottoprodotto e materia prima secondaria si sottraggono al regime dei rifiuti, ed alle relative autorizzazioni, adempimenti e controlli, sostanze e materiali che le direttive comunitarie riconducono alla nozione generale di rifiuto, da interpretarsi, conformemente alla giurisprudenza comunitaria.

Confrontando i contenuti delle esclusioni contenute nel d.lgs. 152/2006 con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza comunitaria in merito emerge l'indebita sottrazione di alcune tipologie di rifiuti dall'ambito di applicazione della normativa comunitaria.

Con riferimento alla nozione di sottoprodotto, l'art. 183 comma 1 lett. n) ritaglia una zona franca a determinati materiali scaturiti da processi industriali che si spinge oltre le linee di confine tracciate in sede comunitaria.

Il contrasto della nozione di sottoprodotto di cui all'art. 183 comma 1 lett. n) riguarda, *in primis*, la mancata previsione della necessaria riutilizzazione del materiale nel corso del processo di produzione.

Per quanto concerne le disposizioni relative a materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche (art. 183 comma 1 lett. u) e CDR-Q ovvero combustibile da rifiuto di qualità elevata (183 comma 1 lett. s) e 229 esse comportano esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE come interpretata dalla Corte di Giustizia.

- **Art. 186**

Viene riproposta, con alcune marginali modifiche, l'esclusione dalla normativa dei rifiuti delle terre e rocce da scavo, già contenuta in precedenti leggi oggetto di due procedure di infrazione comunitaria avviate nei confronti dell'Italia per contrasto con le direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE. L'art. 186 riprende e amplia quanto previsto dalle leggi n. 93/2001 e 443/2001, con la conseguenza che le questioni di contrasto con la normativa comunitaria, già contestate dalla Commissione Europea, restano immutate.

In particolare, l'articolo in esame al comma 1 stabilisce quali sono le condizioni alle quali le terre e rocce da scavo ed i residui di lavorazione della pietra possono essere escluse dal regime giuridico dei rifiuti.

La norma introduce anche novità rilevanti che tendono ad escludere dalla disciplina dei rifiuti ulteriori materiali quali “i residui di lavorazione della pietra” in precedenza non contemplati, restringendo ulteriormente il campo di applicazione della normativa sui rifiuti. Inoltre introduce significative modifiche in merito all’utilizzo del materiale.

Il comma 5 dell’art. 186 fornisce una precisazione su cosa si intenda per “effettivo utilizzo” individuato come condizione necessaria affinché le terre e rocce da scavo siano escluse dal regime dei rifiuti, e prevede che possa consistere anche nel destinare i materiali scavati a differenti cicli di produzione industriale o al riempimento delle cave o alla ricollocazione in altro sito.

Il comma 7 prevede una dichiarazione sostitutiva da parte del soggetto che esegue i lavori in ordine al “riutilizzo”, all’assenza di “trasformazioni preliminari” e al mancato uso di “sostanze inquinanti”. L’uso del termine “riutilizzo” deve considerarsi riferito a un reimpiego ovvero ad un nuovo uso di materiali già utilizzati; ciò appare in contrasto con l’orientamento della giurisprudenza comunitaria che considera che tale operazione non giustifichi l’esclusione dei materiali dalla disciplina dei rifiuti ma realizzi attività di recupero di rifiuti.

- **Art. 195**

Le disposizioni concernono le competenze statali. Viene in particolare considerazione il comma 1, lett. f), laddove si realizza l’accentramento a livello ministeriale delle attività pianificatorie nell’individuazione degli impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, che avviene semplicemente “sentita la Conferenza Stato-Regioni” e senza intesa della stessa e delle singole Regioni specificamente interessate dagli interventi in programma.

Ne deriva una sostanziale esclusione delle Regioni dall’esercizio dell’attività pianificatoria. Tale previsione si pone in contrasto con le competenze regionali in materia di governo del territorio e, indirettamente, di tutela della salute.

Per quanto riguarda il comma 1, lett. l), n), q) - che riguardano rispettivamente l’individuazione degli obiettivi di qualità dei servizi, le linee guida per la definizione delle gare d’appalto e dei capitolati, i criteri per l’organizzazione della

raccolta differenziata - si è in presenza di disposizioni riferite al sistema di gestione dei servizi relativi ai rifiuti che sono riconducibili alla competenza legislativa regionale in tema di servizi pubblici locali, nonché alla potestà organizzativa degli enti gestori.

Sotto l'aspetto degli obiettivi di qualità non vi è alcuna previsione della partecipazione delle regioni ed autonomie locali.

Per gli altri aspetti non potrebbe essere invocato il titolo di legittimazione della competenza statale attinente alla tutela della concorrenza, che è riferibile solo a disposizioni di carattere generale che disciplinano l'affidamento dei servizi nei limiti degli strumenti di intervento disposti *“in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”*, tenendosi conto che la materia della tutela della concorrenza si intreccia con una pluralità di altri interessi, come, nel caso in esame, la connessione con la disciplina concreta di un servizio pubblico locale quale la gestione dei rifiuti urbani (sent. 272/04).

Inoltre non si ravvisano nelle disposizioni suddette esigenze particolari connesse a *standards* di tutela ambientale, per cui l'intervento statale da un lato realizza un'illegittima compressione dell'autonomia regionale in quanto risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza e della tutela ambientale, dall'altro effettua una disciplina di dettaglio nel merito delle forme, modi ed obiettivi di gestione dei servizi pubblici locali, che dovrebbe, invece, essere ricondotta alla competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 comma 4.

- **Art. 199, comma 9**

Contiene la previsione di un potere sostitutivo in capo al Ministro dell'Ambiente per le omissioni rispetto ai contenuti del piano regionale, che si pone in contrasto con l'art. 120 Cost. e con i principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione nonché di omogeneità e unicità di cui alla legge 59/1997. L'intervento statale in sostituzione delle autorità inadempienti, avviene oltretutto senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione, unico ente competente a garantire l'effettività dei propri atti di programmazione.

- **Artt. 201-204**

Viene disciplinato l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e l'utilizzazione delle gestioni esistenti. Il legislatore delegato pone norme estremamente dettagliate ed autoapplicative che comportano una illegittima compressione dell'autonomia regionale e degli enti locali.

- **Art. 205**

L'articolo viene analizzato in relazione all'art. 183 comma 1, lett. f., che concerne la definizione di raccolta differenziata e le misure per incrementare la raccolta differenziata.

La nuova definizione data all'art. 183, comma 1 lett. f) identifica nella raccolta differenziata anche operazioni di separazione che avvengono durante la lavorazione del rifiuto e, quindi, successivamente alla raccolta.

Con tale metodo, nelle condizioni attuali di raccolta, le percentuali di raccolta differenziata risulterebbero fittiziamente incrementate senza un sostanziale miglioramento, ponendo quindi in crisi gli obiettivi di raggiungimento di percentuali di raccolta differenziata stabiliti in base al d.lgs.22/1997 nella programmazione regionale e nei piani gestionali del servizio.

Inoltre il decreto delegato non distingue il recupero dei materiali di qualità e quindi non incentiva il conferimento separato dei rifiuti per frazioni omogenee ed altresì posticipa al 31.12.2006 il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata che, ai sensi della normativa previgente, dovevano essere raggiunti da più di tre anni.

Tutto ciò concretizza irragionevolezza e contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale, risultando svilite le realtà territoriali e programmatiche già impostate a criteri di maggiore efficienza, con detrimento delle attività amministrative locali nel loro buon andamento.

- **Art. 238**

Viene disciplinata la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, per la quale la legge delega individuava all'art. 1 comma 9 lett. a) il criterio di "*assicurare una*

*maggior certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani anche mediante una più razionale definizione dell'istituto".*

Il d.lgs.152/2006 non si limita a modificare la preesistente disciplina della tariffa, contenuta nell'art. 49 d.lgs.22/1997, intervenendo sulle modalità di riscossione ma abroga l'intero disposto dell'art. 49 introducendo rilevanti elementi innovativi circa i presupposti per l'applicazione, concretizzando violazione dell'art. 76 per eccesso di delega rispetto ai principi e criteri direttivi contenuti nella l. n. 308/2004. Inoltre la natura della nuova tariffa, contenuta nell'art. 238, appare controversa.

Per quanto riguarda le **norme in materia di bonifica dei siti contaminati**, il d.lgs.152/2006 presenta alcune novità, che, ad avviso della Regione Piemonte paiono discutibili. Si tratta di novità che attengono a due profili:

- alle disposizioni di definizioni
- alla regolamentazione di procedure.

- **Art. 240**

Viene adottata la definizione della "messa in sicurezza operativa" che anziché consentire appropriata organizzazione che contemperì l'attuazione degli interventi con la prosecuzione dell'attività produttiva, secondo un piano operativo eventualmente concordato, finisce per procrastinare a tempo indeterminato gli interventi fino a quando l'attività verrà dismessa.

- **Art. 242**

Il precedente impianto di competenze viene rivoluzionato eliminando l'incardinamento degli interventi in primo luogo nei comuni territorialmente interessati, con violazione del principio di sussidiarietà.

La definizione delle procedure si presenta troppo dettagliata, con difetti di coordinamento e comporta una complessità procedimentale che aggrava, senza trovare giustificazione in essenziali esigenze, il procedimento da seguirsi, lascia ampi margini di incertezza sui ruoli dei soggetti coinvolti e finisce in definitiva per ostacolare un intervento dell'autorità pubblica tempestivo e specifico.

- **Artt. 244 e 245**

Contengono incongruenze anche con riferimento alle disposizioni della parte VI riguardanti le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale.

- **Art. 246**

Prevede incongruamente il ricorso obbligatorio ad accordi di programma che i soggetti tenuti ad eseguire gli interventi di bonifica hanno “diritto di stipulare” con l’amministrazione competente.

- **Art. 252**

Si evidenzia la modifica delle competenze in materia di interventi di interesse nazionale, secondo cui viene eliminata l’intesa della Regione territorialmente competente in ordine alla definizione ed approvazione del progetto dell’intervento. Considerando la natura degli interventi di interesse nazionale, che riguardano vaste porzioni territoriali ed hanno rilevante impatto socio-economico, l’esclusione della codeterminazione con la Regione è priva di giustificazione ed in contrasto con il principio di leale collaborazione.

Per quanto riguarda la **Parte VI recante “Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente”** la Regione Piemonte ha ravvisato violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, buon andamento della P.A. anche sotto l’aspetto della violazione di principi e norme del diritto comunitario e di convenzioni internazionali.

La parte sesta del decreto legislativo è improntata a notevoli innovazioni nella individuazione del danno ambientale e nelle misure e procedure per la prevenzione o riparazione dello stesso e per le azioni risarcitorie a carico dei responsabili. Inoltre tutte le attività decisionali sono accentrate in capo al Ministro dell’Ambiente.

L’innovativa impostazione non è corrispondente alle indicazioni della legge di delega.

*In primis* risulta eccessiva la specificazione, poiché determina limitazione e difficoltà nell'espletamento dell'attività di prevenzione e riparazione del danno ambientale

L'introduzione di nuovi provvedimenti e procedure per l'attuazione di interventi ripristinatori o per il risarcimento per equivalente appaiono piuttosto dirette a circoscrivere anziché ad ampliare e rafforzare strumenti, modi e tempi dell'azione pubblica di tutela.

Quanto all'accentrare le attività decisionali in capo al Ministro dell'Ambiente, si evidenzia l'abrogazione dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349, con la specifica previsione del suo comma 3 *“L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo”*, sulla quale si è basata negli anni passati l'azione concorrente delle amministrazioni regionali e locali che ha dato frutti di concreto tempestivo perseguimento del risarcimento del danno ambientale.

Ogni potere di intervento amministrativo è riservato al Ministro (art. 301, 304, 305, 306, 308) senza alcuna forma di partecipazione delle amministrazioni territorialmente interessate, salvo l'essere informate dei provvedimenti assunti in caso di loro segnalazione (art. 309, comma 3).

E' altresì riservata al Ministro, con l'eventuale ausilio dell'apparato statale, l'azione risarcitoria con ordinanza od in via giudiziaria, posta l'alternatività fra le stesse, (artt. 311, 312, 313, 314, 315) e con esclusione di qualsiasi azione anche per la tutela di interessi concorrenti da parte degli altri enti pubblici (art. 313, comma 7).

Ne deriva un quadro di esclusione dell'apporto delle regioni ed amministrazioni locali nella tutela ambientale attraverso gli interventi e le azioni riguardanti prevenzione e riparazione del danno ambientale, con evidente contrasto con le previsioni della legge di delega, con il ruolo istituzionale degli enti territoriali e l'assetto delle loro competenze, a norma degli artt. 114, 117, 118 Cost., con i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza, leale collaborazione, ragionevolezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

## **2. Riflessioni emerse durante il dibattito nell'aula del Consiglio regionale in merito all'attuazione dell'art. 116 della Costituzione**

In data 31 ottobre 2006 durante il dibattito nell'aula del Consiglio regionale in merito all'attuazione dell'art. 116 Cost. sono state illustrate alcune riflessioni con riferimento alla materia ambientale e, nell'ambito delle problematiche, sono emersi rilievi critici al Codice in materia ambientale.

Riguardo alla richiesta al Governo di forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116 terzo comma Cost, la regione Piemonte ha evidenziato, riguardo agli aspetti concernenti gli interventi di bonifica di interesse nazionale, che la gestione tecnica dei siti di interesse nazionale dovrebbe essere ricondotta alle Regioni, riservando al Ministero un ruolo finalizzato a garantire uniformità nella realizzazione delle bonifiche sul territorio nazionale. L'attuale connotazione centralista risulta:

- scarsamente efficace a causa della distanza dalla realtà territoriale e dalla congestione portata dal proliferare di questi siti
- adotta un approccio settoriale alla tematica senza contestualizzare i processi all'interno di una più complessa realtà di programmazione territoriale
- rallenta i processi di riutilizzo dei siti e moltiplica le risorse necessarie, non tenendo conto di eventuali sinergie con altri interventi o programmi presenti.

In ordine alla tematica rifiuti la regione ha affermato la necessità della richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia con particolare riferimento:

- all'attività di programmazione e pianificazione, di regolamentazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani
- all'individuazione e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali
- all'individuazione delle forme e modi di cooperazione fra gli enti locali ricadenti in ciascun ATO.



## **PARTE II**

### **LA GESTIONE DELLE BONIFICHE IN PIEMONTE**



## *Introduzione*

Alla fine della sesta legislatura la Regione Piemonte ha approvato la legge regionale 7 aprile 2000, n. 42 (*in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*), tuttora vigente. L'esperienza fino ad allora acquisita in materia di bonifica di siti inquinati aveva dimostrato che la contaminazione del suolo, del sottosuolo e delle acque superficiali e sotterranee fosse imputabile, in massima parte, ad un prolungato e diffuso sistema di smaltimento dei rifiuti che traeva origine da una forma di incuria e di arbitrio da parte dei singoli, dalla cronica carenza di adeguati impianti di smaltimento e da condizioni di inefficienza e di ritardo nella determinazione di norme e regolamenti che consentissero alla pubblica amministrazione un adeguato controllo sulle modalità di smaltimento e quindi di salvaguardia del territorio.

Gli sforzi si erano pertanto concentrati sulla necessità di creare cultura e strutture adeguate per un corretto smaltimento dei rifiuti, passando attraverso la creazione di complesse normative d'indirizzo.

In alcuni casi l'inquinamento del territorio aveva messo in serio pericolo la salute pubblica ed aveva richiesto poi l'adozione di interventi urgenti che avevano comportato l'impiego di enormi risorse finanziarie.

Era nata pertanto l'esigenza di dover affrontare con una legislazione mirata anche l'argomento relativo al disinquinamento del territorio, partendo dal censimento dei siti inquinati per arrivare, tramite la loro ricostruzione storica, ad ipotizzare interventi di bonifica, classificandoli secondo la loro gravità.

Con l'emanazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (*di recepimento delle direttive 91/156/ CEE sullo smaltimento e il recupero dei rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi*), modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, erano stati introdotti nuovi riferimenti normativi per gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.

I punti salienti della nuova normativa riguardano:

- disposizioni procedurali e sanzionatorie per l'abbandono o i depositi di rifiuti, o la loro immissione nelle acque superficiali o sotterranee;

- disposizioni procedurali e sanzionatorie per il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione;
- attestazione di certificazione dell'avvenuto completamento degli interventi previsti dai progetti di bonifica;
- costituzione di onere reale, da parte degli interventi di bonifica, sulle aree inquinate da riportarsi nel certificato di destinazione urbanistica; obbligo ripristinatorio in capo anche a soggetti diversi da quelli che hanno provocato l'inquinamento;
- definizione degli enti competenti in materia e dell'iter autorizzativo;
- novità in materia di responsabilità e risarcibilità delle spese relative alle operazioni derivanti da abbandono, con l'individuazione come soggetto responsabile anche del proprietario dell'area e dei titolari di diritti di godimento sull'area ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa;
- classificazione dei rifiuti basata sul catalogo europeo dei rifiuti (CER) che fa principalmente riferimento alle classi merceologiche di provenienza e non sulla composizione chimico-fisica del rifiuto, come invece avveniva nella precedente normativa;
- distinzione tra anagrafe dei siti da bonificare, che le regioni devono predisporre sulla base delle notifiche dei soggetti interessati e degli accertamenti degli organi di controllo (elenco di siti contaminati per i quali è individuabile un soggetto obbligato) e piano per la bonifica di aree inquinate che comprende i siti inquinati sui quali più urgente risulta essere l'intervento, compresi i siti pubblici e quelli per i quali non è individuabile un soggetto obbligato;
- estensione dei censimenti previsti dal decreto del Ministro dell'Ambiente 16 maggio 1989 alle aree interne ai luoghi di produzione, raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti, in particolare agli impianti a rischio di incidente rilevante di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175 (Attuazione della direttiva CEE n. 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai

sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183) e mappatura nazionale da parte del Ministro dell'ambiente.

Alla luce di tali cospicue novità le regioni avrebbero potuto avere alcune difficoltà ad attuare la normativa statale. Nella nostra regione tali difficoltà sono state attenuate dal fatto che si era già provveduto negli anni passati ad affrontare il problema a livello di pianificazione, a livello programmatico e a livello normativo sia tecnico, che finanziario.

Infatti, la Regione Piemonte, dopo aver già presentato nel 1988 un primo piano di bonifica ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti), convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, aveva predisposto il Piano regionale di Bonifica di aree contaminate, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 14 novembre 1991, n. 293-17094.

Inoltre, in carenza ed in attesa di una normativa nazionale attuativa dello stesso "decreto Ronchi", la Regione Piemonte aveva provveduto a definire, come strumento normativo di riferimento per il proprio territorio, le "*Linee Guida per interventi di bonifica di terreni contaminati*" (approvate dal Consiglio regionale con deliberazione 8 marzo 1995, n. 1005-4351), comprensive dei limiti di accettabilità di bonifica per la valutazione delle qualità dei suoli in funzione della destinazione d'uso prevista per l'area.

Per ottenere riferimenti precisi, soprattutto nell'ambito degli interventi pubblici, era già stato elaborato un "*Elenco prezzi per le opere pubbliche per interventi di bonifica di terreni contaminati*", approvato con deliberazione della Giunta regionale 6 maggio 1996, n. 35-8489.

Dal punto di vista finanziario, a seguito dell'ordine del giorno del Consiglio regionale del Piemonte n. 61 approvato il 20 novembre 1990, che impegnava la Giunta ad intervenire nel campo delle bonifiche anche con fondi propri, la Regione Piemonte con legge del 18 giugno 1991, n. 28, (Disposizioni finanziarie per gli anni 1991 e 1992 integrazione alla l.r. 23 aprile 1990, n. 39)<sup>230</sup>, articolo 1, lettera c), aveva stanziato 8 miliardi di lire per il finanziamento di interventi di

---

<sup>230</sup> Abrogata dall'articolo 2 della legge regionale 1° agosto 2005, n. 13 (*Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione*).

bonifica delle aree inquinate da rifiuti. Da allora, ogni anno sono stati stanziati altri fondi per gli interventi di bonifica.

Con l'intento di dare più efficacia alla possibilità di poter recuperare le risorse finanziarie statali e regionali derivanti dalle azioni di rivalsa e reimpostarle su altri interventi, era stata approvata la legge regionale 28 agosto 1995, n. 71, (Istituzione del fondo di rotazione per interventi urgenti di bonifica di aree inquinate da rifiuti), poi abrogata dalla stessa l.r. 42/2000.

## CAPITOLO I

**LA LEGGE REGIONALE 7 APRILE 2000, N. 42 “Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, da ultimo modificato dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426). Approvazione del Piano regionale di bonifica delle aree inquinate. Abrogazione della legge regionale 28 agosto 1995, n. 71.”**

La legge è nata per approvare un nuovo Piano regionale di bonifica, così come previsto dalla normativa nazionale e per dare concretezza alle ipotesi programmatiche in esso contenute, definendo modalità, criteri e procedure amministrative, rappresentando così l'inizio della scrittura di un nuovo capitolo nella lotta contro l'inquinamento.

Tramite l'assistenza tecnica che Assessorato all'ambiente ha attivato ed affidato prima all'IPLA ed poi all'ARPA, la predisposizione del piano si è configurato un progressivo aggiornamento, avvenuto in una fase legislativa transitoria, dei dati regionali sui siti inquinati, al fine di giungere alla redazione di un nuovo Piano regionale.

Modalità, criteri e procedure di attuazione degli interventi sono stati anche elementi importanti per sopperire alla vistosa lacuna dello Stato che tardava ad emanare il regolamento attuativo del d.lgs. 22/1997; soprattutto per non rischiare di rimanere scoperti anche sugli interventi finanziati dallo Stato, in applicazione della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (*Nuovi interventi in campo ambientale*), con la quale, all'articolo 1, viene data attuazione agli interventi di bonifica a carattere nazionale.

La l.r. 42/2000, in corso di istruttoria è stata coordinata con il decreto del Ministero dell'ambiente del 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni ed integrazioni), nel frattempo finalmente emanato.

Recentemente, con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), parte quarta, Titolo V), è stata rinnovata la normativa statale in materia di bonifica dei siti contaminati. Non si rilevano rilevanti contrasti con quanto già previsto dalla normativa regionale adottata in attuazione del d.lgs. 22/1997. In ogni caso, l'articolo 177 del d.lgs. 152/2006, nell'introdurre la parte che disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, al comma 2 precisa che *“Le regioni e le province autonome adeguano i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del presente decreto entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso.”*.

La legge regionale definisce i criteri e le procedure per la programmazione, la pianificazione e la realizzazione degli interventi di bonifica, istituisce l'anagrafe dei siti da bonificare e prevede l'aggiornamento periodico della lista dei siti inquinati e la concessione di finanziamenti ed il recupero economico delle spese sostenute.

## **1. Le competenze**

La ripartizione delle competenze tra Regione ed enti locali è assunta in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ed in coerenza con la legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (di attuazione del d.lgs. 112/1998).

Sono state definite funzione della Regione e degli enti locali, al fine anche di garantire la chiarezza dei ruoli ed i criteri per la predisposizione e l'aggiornamento del Piano stesso e dell'Anagrafe dei siti. In particolare sono state inoltre attribuite agli enti locali specifiche competenze ai fini di garantire un ampio consenso nell'individuazione degli interventi ed un puntuale controllo sulla loro realizzazione.

Pertanto le competenze attribuite alla Regione sono: l'anagrafe dei siti da bonificare, l'approvazione del Piano regionale di bonifica ed il suo aggiornamento, l'approvazione del programma annuale di finanziamento, la proposta dei siti nazionali e l'intesa con il Ministero dell'ambiente, la promozione di studi e



ricerche, la formulazione di linee guida e indirizzi attuativi, la gestione delle garanzie finanziarie e la promozione di azioni di rivalsa.

Vengono attribuite alle province: l'adozione dell'anagrafe provinciale dei siti, la verifica dell'attuazione ed il completamento degli interventi, la richiesta di modifiche ed integrazioni sui progetti, nel caso che gli interventi ricadano su più comuni, l'approvazione e l'autorizzazione dei progetti predisposti da privati e la realizzazione in danno in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, il parere sui progetti predisposti dai comuni, l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia dei comuni. Le province sono sentite inoltre dalla Regione per la definizione del Programma annuale di finanziamento.

I comuni approvano il progetto e ad autorizzano gli interventi previsti sentito il parere dell'apposita conferenza dei servizi e recepite le eventuali osservazioni della provincia, realizzano gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino e contribuiscono al funzionamento dell'anagrafe regionale dei siti da bonificare.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, la Giunta regionale, con deliberazione 22 maggio 2006, n. 30-2905 (Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale" art. 242. Disposizioni di indirizzo), ha confermato, nelle more degli adempimenti dell'articolo 177, comma 2 del medesimo decreto, le funzioni amministrative in capo a Regione, province e comuni definite dalla l.r. 42/2000.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Il testo della deliberazione della Giunta regionale 22 maggio 2006, n. 30-2905 è il seguente:

*"Il Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale", nella parte IV – Titolo V - all'articolo 242 disciplina le procedure operative ed amministrative in materia di bonifica di siti contaminati.*

*Il predetto articolo attribuisce alle Regioni i poteri di autorizzazione dei piani di caratterizzazione, di approvazione dell'analisi di rischio nonché dei progetti operativi degli interventi di bonifica, di messa in sicurezza operativa o permanente e di ripristino ambientale di siti contaminati.*

*La Regione con la legge 7 aprile 2000, n. 42 , agli articoli 2, 3 e 4, ha definito le funzioni amministrative in capo rispettivamente a Regione, Province e Comuni.*

*L'art. 177 comma 2, prevede che la Regione debba adeguare il proprio ordinamento entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo decreto n. 152/2006 e per l'effetto è chiamata a fornire indicazioni sulla gestione del periodo transitorio necessario al predetto adeguamento, chiarendo in particolare l'attuale sfera di efficacia e applicabilità delle leggi regionali in materia di ripartizione delle competenze.*

*Considerato che il livello ottimale di adeguatezza e di esercizio conseguito trae ragione proprio dalle rilevanti funzioni amministrative esercitate dalle autonomie locali, e che pertanto, in questa fase, risulta opportuno procedere in osservanza della vigente normativa regionale, che non può ritenersi automaticamente abrogata, considerati i termini per l'uniformazione alle disposizioni statali.*

*Ritenuto pertanto, nelle more degli adempimenti del citato articolo 177, di confermare le funzioni amministrative in capo a Regione, Province e Comuni definite dalla legge regionale n. 42/2000 e che le funzioni amministrative inerenti agli interventi di bonifica ricadenti interamente nell'ambito del territorio comunale, attribuite alla Regione ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", siano esercitate dai comuni competenti.*

*visto il Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, art. 177 e art. 242;*

*vista la Legge Regionale 7 aprile 2000 n. 42;*

## 2. Anagrafe dei siti da bonificare.

L'anagrafe dei siti contaminati costituisce l'insieme complesso delle informazioni relative ai siti da bonificare e rappresenta pertanto il punto di partenza per la gestione, nonché lo strumento principale per la pianificazione e la programmazione. Essa è gestita a livello provinciale sulla scorta di un sistema informativo curato dal CSI Piemonte, condiviso fra province, ARPA e Regione, a sua volta integrato alla Rete unitaria della pubblica amministrazione regionale (RUPAR).

La l.r. 42/2000 stabilisce i criteri e le procedure per l'istituzione e la gestione dell'anagrafe regionale dei siti da bonificare. L'istituzione dell'anagrafe compete alla Regione mentre le province provvedono ad adottare l'anagrafe e ad aggiornarla sistematicamente; infine, l'ARPA compie le attività di indagine, anche strumentali, necessarie all'accertamento del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione.

L'Anagrafe dei siti da bonificare contiene:

- l'elenco dei siti da bonificare;
- l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di “bonifica e ripristino ambientale” e di “bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza”, di “messa in sicurezza permanente”, nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi.

L'elenco dei siti da bonificare è predisposto ed aggiornato sulla base:

- delle notifiche dei soggetti per i siti di cui si sia verificato il superamento dei valori di concentrazione limite accettabili;
- degli accertamenti eseguiti dall'ARPA che attestino un superamento dei valori di concentrazione limite accettabili;

---

*la Giunta Regionale, unanime, per le motivazioni esposte in premessa; delibera di confermare, nelle more degli adempimenti del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, articolo 177 comma 2, le funzioni amministrative in capo a Regione, Province e Comuni, definite dalla legge regionale n. 42/2000; Le funzioni amministrative inerenti agli interventi di bonifica che ricadono interamente nell'ambito del territorio comunale, attribuite alla Regione ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, sono pertanto esercitate dai comuni competenti. Le funzioni amministrative inerenti agli interventi di bonifica che ricadono interamente nell'ambito del territorio comunale, attribuite alla Regione ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, sono pertanto esercitate dai comuni competenti.”.*

- delle comunicazioni dei soggetti pubblici che nell'esercizio delle funzioni a loro attribuite abbiano individuato siti inquinati.

L'anagrafe dei siti da bonificare individua:

- gli ambiti interessati, la caratterizzazione ed il livello degli inquinanti presenti;
- i soggetti cui compete l'intervento di bonifica;
- gli enti di cui la provincia intende avvalersi per l'esecuzione d'ufficio in caso di inadempienza dei soggetti obbligati;
- la stima degli oneri finanziari.

Le modalità di attivazione dell'anagrafe sono state successivamente definite con una apposita deliberazione della Giunta regionale<sup>232</sup>, sentite le province, e tengono conto dei seguenti criteri generali:

- organizzazione su base regionale, gestita dall'ARPA, con suddivisioni a carattere provinciale;
- modalità di aggiornamento dei dati a cura dell'ARPA;
- utilizzo di una rete telematica, per la Regione e le province;
- obbligo di segnalazione contemporanea alla Regione e all'ARPA, da parte delle strutture competenti, di tutti i dati riguardanti i siti inquinati.

Descritte le previsioni della normativa regionale, si fa un breve inquadramento nel contesto della normativa nazionale, per evidenziare le problematiche che emergono dalla sua evoluzione.

L'anagrafe dei siti da bonificare discende dall'articolo 17, comma 12 del d.lgs. 22/1997, che prevedeva che le regioni la predisponessero sulla base delle notifiche dei soggetti interessati ovvero degli accertamenti degli organi di controllo.

Le modalità di attuazione sono state successivamente specificate con d.m. ambiente 471/1999 che, all'articolo 17, comma 1, specifica che in essa devono essere inseriti l'elenco dei siti da bonificare e l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale, di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, di messa in sicurezza permanente nonché degli

---

<sup>232</sup> Con deliberazione della Giunta regionale 26 aprile 2004, 22-12378 (Istituzione e modalità di attivazione dell'anagrafe regionale dei siti da bonificare a seguito dei criteri generali definiti dalla L.R. 42/2000), la Regione Piemonte ha formalmente adottato l'Anagrafe e ne ha definito le modalità di attivazione a seguito dei criteri generali definiti dalla L.R. 42/2000. Tali modalità dovranno essere meglio coordinate con le previsioni del d.lgs. 152/2006.

interventi realizzati nei siti medesimi. Per il comma 4 del medesimo articolo, l'inserimento di un sito nell'anagrafe dei siti da bonificare doveva risultare dal certificato di destinazione urbanistica di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nonché dalla cartografia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del comune ed essere comunicati all'ufficio tecnico erariale competente. Importante ai fini dell'inserimento di un sito era la definizione che dava di sito inquinato il d.m. ambiente 471/1999, che all'articolo 2 lo definiva come un sito in cui anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti risultasse superiore ai valori di concentrazione limite definite dal regolamento e riportati nei suoi allegati.

La l.r. 42/2000 all'articolo 5 ribadisce sostanzialmente la normativa nazionale di cui è attuazione, rimandando ad apposita deliberazione della Giunta regionale per le modalità di attivazione. Per l'impianto normativo nazionale e regionale, l'inserimento di un sito in anagrafe avveniva all'atto del superamento dei limiti tabellari indicati negli allegati al d.m. ambiente 471/1999.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, cambiano i criteri di definizione di un sito contaminato e precisamente, all'articolo 240, si distinguono:

- sito potenzialmente contaminato quando uno o più valori delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC);
- sito contaminato quando i valori di concentrazione soglia di rischio (CSR) siano superati
- sito non contaminato quando la contaminazione rilevata sia inferiore ai concentrazione soglia di contaminazione o, se superiore, risulti comunque inferiore ai concentrazione soglia di rischio determinati a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica.

Non ci si trova più ad un valore tabellare, superato il quale il sito viene definito contaminato come accadeva con il d.m. ambiente 471/1999, bensì si deve procedere ad una ulteriore analisi di rischio sito specifica.

Nell'articolo 251 del d.lgs. 152/2006, il comma 1 prevede che l'anagrafe debba essere composta dall'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi, ossia in base a quanto riportato dai precedenti articoli, solamente da quei siti che superano le CSR. Quindi un sito entra in anagrafe non già se supera i valori tabellari del CSC, come accadeva precedentemente, ma solo quando supera i valori derivanti dall'analisi di rischio sito specifica (CSR). Quanto sopra è avvalorato dal successivo comma 2 secondo cui, qualora all'esito dell'analisi di rischio sito specifica venga accertato il superamento delle CSR, tale situazione viene riportata dal certificato di destinazione urbanistica, nonché dalla cartografia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del comune e viene comunicata all'ufficio tecnico erariale competente.

Tralasciando le problematiche derivanti dalla possibilità di rimodulazione definita al successivo articolo 265 che comporta per i siti con inquinamento pregresso all'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006 la possibilità di seguire l'iter definito dalla nuova normativa, e tralasciando le infinite possibilità che si possono avere nel determinare i CSR affidandosi a diverse modalità di elaborazione dell'analisi di rischio sito specifica, seguendo questo impianto normativo, si rischia di perdere completamente la memoria dei siti che hanno superato i CSC ma che, a seguito di analisi di rischio, non presentano superamento di CSR<sup>233</sup>.

### **3. Aree con impianti dismessi.**

Con l'intento di costituire un'anagrafe completa vengono previste **procedure** particolari per gli impianti dismessi e per le industrie di cui al censimento previsto dall'articolo 17, comma 1 bis del d.lgs. 22/1997 (che prevede l'estensione dei censimenti, previsti dal d.m. ambiente 16 maggio 1989, alle aree interne ai

---

<sup>233</sup> Si ringrazia per la collaborazione il Settore regionale Programmazione interventi di risanamento e bonifiche (Direzione Tutela e risanamento ambientale – Programmazione – Gestione rifiuti).

luoghi di produzione, raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti, in particolare agli impianti a rischio di incidente rilevante di cui al d.p.r. 175/1988).

Tali procedure prevedono alcune comunicazioni in capo ai soggetti sia pubblici che privati, alcuni compiti dei sindaci e degli oneri in riferimento alla proprietà o disponibilità dell'area.

#### *Comunicazioni che competono ai soggetti pubblici.*

I comuni, i dipartimenti dell'ARPA, le aziende sanitarie locali, le camere di commercio, e gli enti pubblici e privati che gestiscono impianti ed infrastrutture comunicano alle province e all'Assessorato all'ambiente della Regione le informazioni ed i dati in loro possesso concernenti:

- le aree con impianti dismessi, comprese le discariche dismesse antecedentemente al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione delle direttive (CEE) numero 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e numero 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi);
- le cave dismesse.

#### *Comunicazioni che competono ai soggetti privati.*

I titolari delle industrie e delle attività sottoponibili censimento per l'elaborazione dei piani di bonifica comunicano al sindaco, almeno quindici giorni prima:

- la dismissione o cessazione di lavorazione insalubre che abbia comportato detenzione sia di sostanze sia di rifiuti pericolosi, indicando i sistemi previsti per la disattivazione degli impianti, stoccaggio, alienazione o smaltimento sia delle sostanze sia dei rifiuti.

#### *Compiti del sindaco.*

Può prescrivere, avvalendosi dell'ARPA, verifiche per accertare la sussistenza di residuali rischi o fattori di nocività o di contaminazioni, nonché di conseguenti interventi, ove necessario, di messa in sicurezza o bonifica.

Può, su richiesta dell'ARPA, per le aree industriali dismesse subordinare il riutilizzo o la rioccupazione alle verifiche atte ad accertare sussistenza di rischi o fattori di nocività oppure contaminazioni, nonché alla presentazione ed eventualmente esecuzione di piano di bonifica.

*Oneri del proprietario dell'area o di chi ne ha la disponibilità.*

Provvede, anche in caso di non utilizzo o rioccupazione:

- alla messa in sicurezza e alla bonifica degli impianti, delle attrezzature e dei materiali presenti nell'area,
- a realizzare gli interventi idonei ad impedire l'accesso agli estranei, con l'obbligo di mantenere in efficienza i dispositivi attuati.

#### **4. Piano regionale di bonifica.**

Il Piano è lo strumento più importante per la programmazione e la pianificazione degli interventi.

##### *1. Definisce:*

l'individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinanti presenti;

l'ordine di priorità degli interventi;

le modalità degli interventi di bonifica e risanamento ambientale, nelle diverse articolazioni: messa in sicurezza provvisoria, messa in sicurezza definitiva, bonifica, ripristino, risanamento e valorizzazione ambientale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 20, della legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione);

la stima degli oneri finanziari;

le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

##### *2. Contiene:*

il censimento e la localizzazione delle aree potenzialmente inquinate;

lo stato di attuazione del precedente Piano di bonifica;

i criteri tecnici regionali per gli interventi di bonifica;  
i criteri per individuare le priorità di intervento;  
i criteri per definire il programma di bonifica a breve termine e la sua attuazione.

Il Piano di bonifica integra il Piano regionale di gestione dei rifiuti, è approvato dal Consiglio regionale e ha validità triennale.

La legge prevede che la Giunta regionale nel corso del triennio possa aggiornare, sulla base dell'anagrafe dei siti da bonificare, il programma di bonifica a breve termine. Vengono fornite precisazioni importanti sulle modalità di inserimento dei siti, considerando quelli derivanti da una nuova segnalazione, quelli per cui si sono aggiunti nuovi elementi conoscitivi e quelli per cui sono previsti completamenti. Viene stabilito inoltre che il programma segnalerà gli interventi realizzati e certificati.

## **5. Gestione dei siti inquinati.**

Considerato che frequentemente da parte di un soggetto privato, che ha provocato un inquinamento, vi è la necessità di operare per la realizzazione di indagini e progettazioni al di fuori della proprietà, si stabilisce la possibilità di avvalersi dell'occupazione d'urgenza, con il conseguente indennizzo per la parte danneggiata. Pertanto è prevista l'**occupazione temporanea dei terreni** per i controlli e per il risanamento dei carichi ambientali inquinanti e la traslazione delle spese a carico dei soggetti obbligati.

L'esecuzione d'ufficio, il recupero delle somme spese per gli interventi e le azioni di rivalsa nei confronti dei soggetti obbligati inadempienti, sono affidati alla provincia o al comune e sono introitate dalla Regione.

Nel caso che il comune non provveda, procede la provincia in via sostitutiva anche tramite la nomina di un commissario. In tal caso i costi sono posti a carico del comune inadempiente, fermi restando gli oneri in capo ai soggetti obbligati.



In merito al danno ambientale si segnala che l'articolo 14 della l.r. 42/2000 (il quale prevede che la Regione partecipi insieme agli altri enti territorialmente competenti alla quantificazione del danno), risulta superato dalla Parte sesta del d.lgs. 152/2006, relativa a Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. L'articolo 299, comma 4 recita: "4. Per le finalità connesse all'individuazione, all'accertamento ed alla quantificazione del danno ambientale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si avvale, in regime convenzionale, di soggetti pubblici e privati di elevata e comprovata qualificazione tecnico-scientifica operanti sul territorio, nei limiti delle disponibilità esistenti."

L'ARPA compie le attività di indagine, anche strumentali, necessarie all'accertamento del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee o della sussistenza di un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, nonché alla definizione della sorgente dell'inquinamento, della natura dello stesso e all'individuazione delle cause, anche mediante accesso diretto ai siti.

L'ARPA può prevedere collaborazioni con gli atenei piemontesi per impostare metodologie di intervento, e valutare le priorità degli interventi in funzione del rischio.

Per favorire gli interventi dei soggetti obbligati, viene prevista l'assunzione di iniziative da parte della Regione atte ad ottenere crediti particolarmente favorevoli dalle Banche.

Viene fissato entro il 30 aprile di ogni anno il termine per l'approvazione da parte della Giunta regionale del programma annuale di finanziamento per gli interventi di bonifica di aree inquinate ed il termine del 28 febbraio di ogni anno entro il quale le province devono fare pervenire i progetti in Regione.

La Giunta regionale, definisce le modalità di concessione dei contributi in conto capitale fino al cento per cento della spesa ritenuta ammissibile, per la realizzazione degli interventi di bonifica o di singole fasi successive, funzionali ed omogenee facenti parte di un progetto complessivo. Le spese per la realizzazione

dei progetti sono comprensive dei costi relativi alle indagini e agli studi preliminari, se non già preventivamente espletati.

In caso di inerzia da parte del soggetto attuatore viene prevista la possibilità di revoca del finanziamento

Essendo tipico per gli interventi di bonifica una certa indeterminatezza progettuale che causa spesso la necessità di prevedere successivi progetti di variante, viene specificato che tale progetto deve essere autorizzato e, se pubblico, gli eventuali maggiori oneri devono essere previsti nel programma di finanziamento dell'anno successivo.

Viene prevista la possibilità da parte della Giunta regionale di prevedere criteri di qualità ambientale, limiti ambientali più o meno restrittivi ove fosse necessario, che tengano conto delle condizioni locali del sito e degli aspetti tecnico-economici dell'intervento di bonifica.

In merito al **collaudo** viene stabilito che la nomina dei collaudatori venga effettuata dal comune e che i soggetti privati siano tenuti alla presentazione di un certificato di regolare esecuzione dei lavori eseguiti.

Vengono dettate disposizioni per l'istituzione di capitoli di entrata con azioni di rivalsa ed escussione di garanzie finanziarie e di uscita per un fondo interventi finanziato con tali proventi.

Viene applicata una riduzione del tributo speciale per quei soggetti che per lo smaltimento dei rifiuti derivanti da bonifica, sottopongono i suddetti rifiuti ad opportune operazioni di trattamento.

Vengono previste particolari disposizioni per i soggetti che hanno avviato le procedure di **certificazione EMAS**; considerato, inoltre, che il Regolamento di attuazione non prevede valori di concentrazione limite per i terreni agricoli, per essi si è previsto il riferimento alle Linee guida regionali. Infine, si definiscono in prima applicazione, le modalità di finanziamento degli interventi considerati prioritari nel breve termine e contemplati nell'ambito del piano.

## CAPITOLO II

### IL PIANO REGIONALE DI BONIFICA DELLE AREE INQUINATE

(allegato alla l.r. 42/2000).

#### 1. Obiettivi e caratteri generali.

L'obiettivo principale del Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate è il risanamento ambientale di aree del territorio regionale che sono state inquinate da interventi accidentali, dolosi, sovente illegali, determinando situazioni di rischio, sia sanitario che ambientale.

Le informazioni e gli indirizzi presenti nel Piano hanno lo scopo di fornire una serie di indicazioni utili per l'attivazione, il coordinamento e la riuscita di interventi di bonifica sulle aree inquinate individuate.

È previsto che l'intervento di bonifica tenda a riportare il sito interessato a condizioni vicine a quelle naturali, o per lo meno entro valori di concentrazioni degli inquinanti compatibili con le attività umane ed un ambiente accettabile.

La quantità delle aree interessate alla bonifica presentano **caratteristiche** diverse. Per tutte le aree tuttavia sono indicati alcuni elementi fondamentali di caratterizzazione.

Per i siti del programma a breve termine sono state individuate, oltre agli elementi comuni, le seguenti caratteristiche:

- presenza di progetti di intervento
- descrizione dettagliata della situazione esistente
- eventuale evoluzione storica
- stralcio della CTR scala 1:10.000 con localizzazione del sito.

Questi siti, salvo rari casi, sono situati in aree già degradate per precedenti problemi ambientali (cave, vecchie discariche, abbandoni di rifiuti); in altri casi, a causa dell'inquinamento, la qualità ambientale del sito e dei dintorni è decisamente calata (siti in aree agricole o limitrofe).

Da queste analisi sono derivati alcuni orientamenti per la redazione dei progetti di bonifica, affinché gli interventi proposti non alterino o peggiorino la situazione

delle aree circostanti, con particolare riguardo alle aree sensibili ed alle zone residenziali delle aree urbane, sia durante l'effettuazione della bonifica, sia a fine bonifica. Viene previsto, quindi, che i progetti indichino le cautele per eventuali esondazioni o dispersioni accidentali nelle aree sensibili, o l'emissione di aeriformi e rumori per le aree urbane.

Una parte non trascurabile dei siti inquinati, inseriti nel Piano per la bonifica, è localizzata o in **aree sensibili** o in **aree urbane**.

Significativi, anche se limitati, sono i siti presenti nelle aree protette, mentre sono numerosi quelli ubicati in zone sottoposte a vincoli idrogeologici, paesistico-ambientali e di esondabilità, in particolare nelle aree golenali di fiumi e torrenti.

L'abitudine di scaricare rifiuti in aree marginali, come gli alvei dei fiumi, ha determinato una situazione che aggiunge, ai rischi già presenti, anche la diffusione dell'inquinante attraverso le acque superficiali o profonde.

Sono anche numerosi i siti in aree urbane, principalmente collegati con industrie fallite o abbandonate con situazioni ambientali a rischio.

Nelle schede descrittive allegate al Piano e nelle mappe cartografiche è possibile verificare la situazione esistente e in tali situazioni dovrà essere posta una particolare attenzione in sede di progettazione, con una valutazione preventiva del contesto territoriale interessato.

Gli **obiettivi di tutelare l'ambiente** e del suo risanamento sono la base del Piano regionale di bonifica delle aree inquinate, in quanto le attività organizzate (anagrafe dei siti, valutazioni priorità) e quelle previste (indagini conoscitive, attivazione progetti, finanziamenti per gli interventi), mirano a migliorare sensibilmente la qualità ambientale delle aree individuate nel Piano. Tale obiettivo è perseguibile fissando criteri e linee guida sia per la presentazione dei progetti, sia per la loro realizzazione.

Gli eventuali impatti ambientali specifici durante le fasi operative degli interventi di indagine e di bonifica non sono quantificabili all'interno del Piano, in quanto definibili solo in fase progettuale, nella quale dovranno essere opportunamente valutati anche con particolare riguardo alla fase di cantiere.

All'interno dei progetti presentati per le autorizzazioni, il Piano ritiene necessario che siano chiarite le motivazioni della scelta proposta, tra le varie opportunità tecnologiche eventualmente offerte.

Le caratteristiche del Piano non consentono di individuare a monte misure di riduzione e compensazione ambientale. Tali misure dovranno invece essere valutate in sede di elaborazione del progetto al fine di pervenire ad un equilibrio ambientale complessivo.

**Il censimento e la mappatura delle aree potenzialmente inquinate** è avvenuto partendo dai siti già inseriti nel Piano del 1991, provvedendo poi ad aggiornare l'elenco con le successive segnalazioni integrate da specifici questionari, indagini e sopralluoghi effettuati su tutto il territorio regionale.

Le finalità delle linee guida e dei criteri tecnici regionali per gli interventi di bonifica sono sostanzialmente:

1. definire dei criteri di qualità ambientale, cioè stabilire quando un intervento di bonifica è necessario e a quali limiti deve tendere un'azione di bonifica;
2. definire quali sono i criteri organizzativi di un intervento di bonifica, cioè qual è l'iter di una azione di disinquinamento, quali sono le diverse fasi dell'intervento, quali sono i contenuti dei diversi documenti tecnici che devono essere predisposti ed approvati dagli enti coinvolti.

## **2. Gestione degli interventi di bonifica.**

Il Piano riprende le azioni di bonifica e di messa in sicurezza già definite dall'articolo 6 del d.lgs. 22/1997. Tali azioni si possono sintetizzare, secondo l'ordine di priorità e lo scopo degli interventi, nel seguente modo:

### *Interventi di emergenza*

- eliminare le fonti di contaminazione
- eliminare pericoli immediati per i lavoratori, la popolazione e l'ambiente intercettando e isolando le fonti di inquinamento

- definire limitazioni d'uso del sito, ed eventualmente delle aree circostanti, per prevenire eventuali pericoli immediati

#### *Interventi di messa in sicurezza*

- realizzare sistemi di contenimento per eliminare la diffusione degli inquinanti verso le matrici ambientali impattate
- installare sistemi di monitoraggio per il controllo della migrazione degli inquinanti
- definire prescrizioni di limitazioni d'uso del territorio

#### *Interventi di bonifica*

- rimuovere l'inquinamento presente sul sito fino al raggiungimento dei valori limite previsti e conformi all'utilizzo.

Tutte le fasi di intervento devono essere mirate alla protezione dell'uomo e dell'ambiente circostante il sito inquinato.

#### Fase di emergenza.

Gli interventi di emergenza devono essere avviati nel più breve tempo possibile e a seguito di circostanze che portano ad individuare una chiara situazione di "pericolo imminente" tale da richiedere la necessità di predisporre un piano di pronto intervento per abbattere, prevenire o eliminare il "pericolo imminente" verso i recettori umani e ambientali.

Si elencano le misure di intervento che possono risultare appropriate nell'ipotesi di uno scenario di "**pericolo imminente**":

- intercettazione ed eliminazione delle fonti di inquinamento;
- installazione di recinzioni, segnali di pericolo, o altre misure di sicurezza e sorveglianza;
- installazione di drenaggi di controllo;
- costruzione o stabilizzazione di argini o dighe;
- copertura temporanea di suoli o fanghi contaminati;
- rimozione di suoli contaminati;
- rimozione o svuotamento di bidoni o container che contengono materiali o sostanze potenzialmente o di fatto pericolosi;
- raccolta di liquidi contaminati.

Le situazioni che richiedono un'azione di **pronto intervento**, sono:

- un improvviso rilascio nell'ambiente di una certa sostanza chimica che porta alla formazione e presenza di vapori all'interno di edifici, strutture o passaggi sotterranei con concentrazioni misurabili uguali o maggiori del 10% del limite inferiore di esplosione specifico della sostanza in esame;
- un improvviso rilascio nell'ambiente di materiali pericolosi infiammabili, reattivi o esplosivi, che possono mettere in pericolo la salute e sicurezza dell'uomo;
- un improvviso sversamento su una strada tale da mettere in pericolo la pubblica sicurezza;
- un improvviso rilascio di materiale che possa prodursi in uno scarico immediato di idrocarburi in fase separata o materiali pericolosi nelle acque superficiali, o in strutture sotterranee;
- rilasci al suolo, che, se non prontamente contenuti, potrebbero degenerare in una contaminazione delle acque del sottosuolo;
- una improvvisa emissione in atmosfera di sostanze nocive o tossiche.

In situazioni di emergenza a seguito di incidenti, si possono effettuare rapide stime del rischio utilizzando il criterio del "caso peggiore".

#### Fase di messa in sicurezza.

Gli interventi di messa in sicurezza non eliminano o riducono lo stato di inquinamento di un sito, ma sono mirati ad evitare la diffusione dei contaminanti dal sito verso zone non inquinate e matrici ambientali adiacenti (acqua superficiale, acqua profonda e aria) ed impedire altresì il contatto diretto dell'uomo con la contaminazione presente.

Gli interventi di messa in sicurezza non sono sostitutivi della bonifica, pur potendo costituire interventi a lungo termine con vincoli d'uso e memoria ambientale. Tali interventi costituiscono onere reale che deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica.

Gli interventi di messa in sicurezza possono essere suddivisi in tre categorie principali, a seconda del diverso obiettivo.

La **messa in sicurezza per problemi di emergenza** viene realizzata quando, sia per eventi incidentali che per situazioni di inquinamento palese, si riscontri un immediato rischio di diffusione dell'inquinamento e di impatto sulla salute umana o su altre componenti ambientali esistenti nell'intorno del sito interessato dal fenomeno. Tale tipologia di intervento deve quindi essere attuata in tempi rapidi rimuovendo le fonti di inquinamento ed installando, ove necessario, sistemi di contenimento dinamico o statico per bloccare o comunque limitare la migrazione degli inquinanti e in ogni caso per evitare danni maggiori.

Tali sistemi che rientrano nell'ambito di un intervento di emergenza precedentemente definito, devono in ogni caso essere sempre integrati con sistemi di monitoraggio e controllo in grado di seguire costantemente l'andamento del fenomeno e, soprattutto, per verificare l'efficacia degli interventi di messa in sicurezza in termini di abbattimento o annullamento della migrazione di inquinanti verso zone esterne al sito considerato.

La **messa in sicurezza provvisoria** viene eseguita quando, pur non sussistendo immediati rischi per la salute umana o altre componenti ambientali, si debbano prevenire diffusioni o migrazioni di contaminanti da siti inquinati durante interventi di bonifica che richiedano periodi di applicazione significativi (più di 12 mesi) o quando si ritenga necessario eseguire un monitoraggio prolungato per valutare lo stato qualitativo del sito di interesse e le sue interferenze con l'ambiente circostante. Generalmente per tale tipologia di interventi di messa in sicurezza si adottano sistemi di contenimento dinamico (barriere idrauliche di pozzi, trincee drenanti), più raramente si ricorre al contenimento statico. Esempio tipico di intervento di messa in sicurezza provvisoria é quello relativo ai siti industriali in esercizio, laddove le attività di bonifica e di ripristino del terreno potrebbero interferire con le attività produttive stante l'insistenza su esso di impianti ed attrezzature.

La **messa in sicurezza a lungo termine**, realizzata prevalentemente mediante sistemi di contenimento statico o di inertizzazione o stabilizzazione, si adotta in caso di impossibilità tecnico-economica di applicazione di interventi di bonifica ed



è sempre accompagnata da sistemi di monitoraggio e controllo per la verifica dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento.

Tali sistemi di messa in sicurezza devono garantire i requisiti di contenimento previsti nel progetto per lunghi periodi di tempo. Pertanto, in fase di progettazione devono essere considerati i problemi di stabilità nel tempo e la resistenza statica e funzionale delle opere a fronte di eventuali eventi naturali caratteristici del territorio. Nella progettazione di queste opere devono anche essere effettuate valutazioni relative alla opportunità o alla necessità di predisporre un eventuale piano di emergenza per mitigare eventuali malfunzionamenti.

In caso di adozione di interventi di messa in sicurezza devono sempre essere previsti, ad integrazione di essi, **sistemi e programmi di monitoraggio e controllo** finalizzati a verificare sia il raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto sia il mantenimento nel tempo di tali obiettivi. I sistemi di monitoraggio sono inoltre indispensabili nel corso della realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza, per la salvaguardia e la protezione degli operatori presenti sul sito e dell'ambiente.

I sistemi di monitoraggio e controllo devono essere in particolare modo indirizzati a verificare lo stato di qualità dell'ambiente idrico ed atmosferico, in relazione alla potenziale migrazione degli inquinanti che sono contenuti nel sistema di messa in sicurezza; essi devono pertanto riguardare sia le fasi di attività sul sito per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza, che le fasi post-opera.

I sistemi di messa in sicurezza devono garantire il confinamento del suolo e della falda inquinata intercettando tutte le vie di migrazione degli inquinanti.

In ogni caso vale il principio che se i valori di fondo, naturali o sicuramente indipendenti dalla situazione del sito considerato, sono superiori ai limiti tabellari, diventano il riferimento per le diverse matrici ambientali.

L'intervento di messa in sicurezza (emergenza, provvisorio o a lungo termine) è comunque da considerare un intervento non definitivo che deve assicurare il rispetto dei requisiti di protezione dell'ambiente e dell'uomo. I vincoli di limitazione d'uso che vengono stabiliti a seguito di tale intervento avranno

durata fino a quando le concentrazioni degli inquinanti risultino superiori ai limiti di accettabilità.

### Fase di bonifica.

L'intervento di bonifica di un sito inquinato è volto sia alla eliminazione delle fonti di inquinamento sia alla riduzione o eliminazione dell'inquinamento del suolo, delle acque superficiali e delle acque profonde fino ai limiti di accettabilità. Tale obiettivo viene realizzato attraverso azioni, generalmente di media-lunga durata, finalizzate alla soluzione permanente del problema attraverso l'impiego di diverse e talvolta innovative tecniche di risanamento.

La definizione e la realizzazione di un intervento di bonifica è preceduto da una accurata attività di caratterizzazione quali-quantitativa del sito inquinato (suolo e acque sotterranee/superficiali) e del suo intorno potenzialmente influenzabile. Nel corso della fase di caratterizzazione devono essere quindi effettuate tutte le indagini necessarie a definire:

- i caratteri generali, naturali o antropici del sito;
- la fonte dell'inquinamento e la tipologia, le caratteristiche e la pericolosità e quantità di inquinanti immessi nell'ambiente;
- la distribuzione dell'inquinamento e della contaminazione nelle matrici ambientali;
- gli eventuali bersagli della contaminazione.

La struttura concettuale alla base di un programma di risanamento di un sito inquinato può venire schematizzata in questo modo:

- definizione della destinazione d'uso preesistente e futura del sito e degli obiettivi dell'intervento di bonifica in relazione alla destinazione stabilita;
- scelta della tecnica di bonifica e dello studio di fattibilità;
- criteri per la verifica di compatibilità ambientale e di accettazione dei risultati;
- controllo e monitoraggio.

Ogni intervento di risanamento ambientale di siti inquinati, pur utilizzando tecnologie sperimentate, mantiene una sua "unicità" dovuta alle condizioni fisiche dell'area ed alle modalità di contaminazione diverse da caso a caso; tale

aspetto determina la necessità di adottare un sistema di bonifica, per ciascun sito, in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti con il minor impatto e la maggiore efficacia. Il sistema di classificazione generalmente adottato per individuare la tipologia di intervento prevede:

- interventi *in situ* (senza movimentazione o rimozione di materiali dal sito)
- interventi *on-site* (con movimentazione e rimozione di materiali, ma nell'ambito del sito stesso)
- interventi *off-site* (con movimentazione e rimozione di materiali fuori dal sito stesso).

Un principio fondamentale per l'applicazione di un intervento di bonifica in un sito inquinato è la sua compatibilità ambientale, cioè la possibilità di applicazione dello stesso senza che si verifichino emissioni di sostanze o prodotti intermedi pericolosi per la salute degli operatori presenti sul sito e per l'ambiente circostante, sia durante la fase di esecuzione dell'intervento (breve periodo) che successivamente ad esso (medio-lungo periodo). Per tale motivo dovranno essere privilegiati interventi di bonifica già provati in ambito nazionale o internazionale. Nel caso in cui non sia possibile utilizzare sistemi già consolidati, ma si debba ricorrere a tecnologie sperimentali o non ancora validate, dovranno essere adottati dei criteri di accettazione ed applicazione specifici. In particolare se il sistema proposto è di tipo innovativo o non sufficientemente provato, deve essere obbligatoriamente preceduto da una fase di sperimentazione attuata mediante prove di laboratorio e realizzazione di impianto pilota, mediante i quali valutare, oltre naturalmente alle prestazioni del sistema, la sua compatibilità ambientale in termini di emissioni e rischi potenziali connessi al sistema. In ogni caso la compatibilità del sistema deve essere verificata mediante un adeguato sistema di monitoraggio e controllo e, al termine della fase di sperimentazione, deve essere prodotta una certificazione di compatibilità da parte di Enti o organismi tecnico-scientifici competenti.

Per ogni sito in cui i lavoratori sono potenzialmente esposti a sostanze pericolose sarà previsto un piano di protezione con lo scopo di indicare i pericoli per la sicurezza e la salute che possono esistere in ogni fase operativa ed identificare le procedure per la protezione dei dipendenti.

Gli **interventi di monitoraggio e controllo** devono essere effettuati nel corso di tutte le fasi previste per il reinserimento ambientale del sito inquinato. Tali interventi devono essere eseguiti secondo procedure e modalità prestabilite, devono essere riferiti a standard esistenti ed essere completi di un piano di assicurazione della qualità dei risultati, in quanto con tale tipologia di intervento si valuta lo stato qualitativo di un sito o la sua certificazione di avvenuta bonifica.

Tra i criteri generali relativi alla definizione di un intervento di monitoraggio si evidenziano i seguenti:

- l'area oggetto del monitoraggio deve comprendere il sito inquinato ed una porzione di territorio ad essa limitrofa che deve essere definita arealmente in funzione della mobilità degli inquinanti nei comparti ambientali interessati, delle caratteristiche idrogeologiche e meteorologiche del territorio e dei bersagli potenzialmente influenzati dall'evento;
- lo sviluppo temporale delle attività di monitoraggio e controllo, sia come periodicità dei controlli che di periodo complessivo di osservazione deve essere rapportato ai tempi di applicazione degli interventi di messa in sicurezza o di bonifica a cui il sistema è riferito ed al tempo congruo di osservazione, che può essere definito sia sulla base di casi di studio che su risultati di simulazioni modellistiche eseguite.

Poiché un sistema di monitoraggio è strettamente dipendente dalle risultanze della caratterizzazione di ogni singolo sito, dagli obiettivi di bonifica o salvaguardia prefissati e dalla valutazione del rischio eseguita, non è possibile quantificare genericamente il sistema che dovrà pertanto essere di volta in volta definito nel numero e nella tipologia dei punti di controllo e nelle modalità di gestione.

### **3. Elenco dei siti inquinati.**

Il modello utilizzato per la valutazione della priorità degli interventi si divide in quattro sezioni:

- caratteristiche del sito;

- caratteristiche dei rifiuti presenti nel sito;
- pericolosità ambientale e sanitaria del sito;
- situazione igienico-sanitaria del sito.

A queste va aggiunta una categoria relativa alle condizioni del sito, anch'essa influente sul punteggio finale.

Ciascuna sezione è suddivisa a sua volta in 5-6 gruppi di categorie di fattori che traducono il maggior rischio sanitario e ambientale. Ogni gruppo di categoria è costituito da 2 a 13 situazioni possibili, scelte tra le condizioni più diffuse che si riscontrano nelle problematiche dei siti inquinati.

Complessivamente il modello è costituito da 24 categorie di fattori, tutti necessari per il calcolo dell'indice di priorità del sito indagato.

Il modello descritto è stato applicato ai siti inquinati individuati sul territorio regionale.

**L'elenco dei siti a livello regionale**, in ordine decrescente di indice di rischio, è riportato in Tabella A; sono elencati 113 siti, ai quali vanno aggiunti 3 siti inquinati da rifiuti di amianto per i quali non è stato calcolato l'indice di rischio. I siti inquinati da rifiuti contenenti amianto vanno considerati nel contesto più generale della gestione di questa tipologia di rifiuti, normata dalla legge 27 marzo 1992, n. 257 (Norme per la cessazione dell'uso dell'amianto) e dai successivi decreti attuativi, in base ai quali è redatto uno specifico piano regionale. Inoltre, considerando le particolarità di questa tipologia di rifiuto e dei rischi sanitari ad essa connessi, si è preferito non applicare la metodologia di analisi di rischio relativa a questi siti, anche perché la priorità di intervento in questi casi andrà valutata secondo criteri diversi, che fanno riferimento alla legislazione specifica.

In tale tabella non compaiono siti inquinati da rifiuti radioattivi e siti inquinati da rifiuti derivanti dalla prospezione mineraria o dallo sfruttamento di cave, in quanto non contemplati dal d.lgs. 22/1997. Questo ha portato, ad esempio, alla esclusione dei seguenti siti: la miniera di amianto di Balangero (TO), l'area mineraria dismessa di Macugnaga (VB) e l'area industriale dismessa ex Atomix di Carisio (VC).

Nella tabella sono presenti anche i siti sui quali sono in corso degli interventi di bonifica, ovvero di messa in sicurezza (definitiva e non), non ancora completati. Per questi siti, l'indice di rischio riportato è stato generalmente calcolato sulla situazione precedente all'intervento di bonifica stesso; al termine dell'intervento il sito potrà essere completamente bonificato oppure necessitare di ulteriori azioni; in quest'ultimo caso, l'indice di rischio dovrà essere nuovamente calcolato utilizzando i dati che descrivono la situazione del sito dopo gli interventi effettuati.

Per sei siti il calcolo dell'indice di rischio è stato fatto su un numero di dati insufficiente per rendere significativo il calcolo stesso, per cui i valori ottenuti non hanno al momento un particolare significato; tali siti necessitano di un approfondimento.

I siti inquinati localizzati in provincia di **Alessandria** sono 22, ai quali vanno aggiunti i due siti di Casale e Frugarolo contaminati da amianto; gli indici di rischio di Alessandria - Cascina Stampa e di Carbonara Scrivia - Loc. Cadano non sono rappresentativi per carenza di informazioni.

In provincia di **Asti** i siti inquinati sono solamente tre.

In provincia di **Biella** i siti sono cinque, di cui uno interessa tre Comuni: Verrone, Sandigliano e Gaglianico; l'indice di rischio di Biella - loc. Gallina non è rappresentativo per carenza di informazioni.

I siti localizzati in provincia di **Cuneo** sono dodici. Dei tre siti localizzati nel Comune di Salmour, uno corrisponde al sito in prossimità dello stabilimento ex-Ramel sul quale è in corso l'intervento di bonifica, mentre gli altri due, pur avendo la stessa origine come sorgente di contaminazione, fanno riferimento a due aree adiacenti non comprese nella bonifica citata.

In provincia di **Novara** vi sono 15 siti, sei dei quali localizzati nel comune di Novara; l'indice di rischio di Vaprio d'Agogna - Vaverina non è rappresentativo per carenza di informazioni.

La provincia di **Torino** è naturalmente quella che ha il maggior numero di siti inquinati sul proprio territorio, vale a dire 43 siti oltre a quello di Grugliasco ex-SIA contaminato da amianto.

I siti localizzati in provincia di **Verbania** sono sei; l'indice di rischio di Varzo-ex-Galtarossa non è rappresentativo per carenza di informazioni.

I siti localizzati in provincia di **Vercelli** sono 10.





**Tabella A. Elenco siti inquinati a livello regionale in ordine decrescente di indice di rischio**

<i>Prov</i>	<i>Comune</i>	<i>Località</i>	<i>Tipo di area</i>	<i>Tipo di abbandono</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>Indice di rischio</i>	<i>I.R. norm.</i>
AL	CASTELLAZZO BORMIDA	ex Barco - Cascina Pulcianetta	Cava dismessa	Fusti	T/N certi	249	87
TO	RIVALTA DI TORINO	Sponda torrente Sangone/Ditta O.M.A.	Cava dismessa	Disc. abusiva	T/N certi	237	81
AL	CASALE MONFERRATO	Argine Morano-Oltre ponte	Disc. abusiva	Fusti	T/N Presunti	231	79
VC	BORGOSERIA	Ind. PIZZI S.p.a. /Via Crevacuore	industriale attiva	Disc. abusiva	T/N certi	229	78
VB	PREMOSELLO CHIOVENDA	Ex SICAF/ Fraz. Cuzzago	Stoccaggio controllato	Serbatolo fuori terra	T/N certi	228	77
TO	TORINO	Basse di Stura	Disc. abusiva	Cumuli	Speciali	224	76
BI	MASSAZZA	Ex NOVATAN/Via Salussola	Industriale dismessa	Fusti	T/N certi	222	75
CN	SALICETO	ACNA Chim. Org/Loc. Pian Rocchettia	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	217	73
VB	PIEVE VERGONTE	ENICHEM	Industriale attiva	Disc. abusiva	T/N certi	215	72
NO	NOVARA	Ex MARCIONI/ Via Valsesia	industriale attiva	Sversamento	T/N certi	212	70
NO	NOVARA	Ditta M.E.M.C. Eielectroncs/ Viale Gherzi	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	209	69
CN	SALMOUR	Loc. S. Andrea/Rio Paralupo	Alveo o area fluviale	Sversamento	T/N certi	208	68
AL	TORTONA	Ex Nuova RO.MA./Str. Bertarino	Stoccaggio controllato	Serbatolo fuori terra	T/N certi	205	67
NO	NOVARA	Ditta KEMI/ C.so Trieste	Industriale attiva	Pozzi perdenti	T/N certi	204	67
TO	SAN BENIGNO CANAVESE	Ex ECORECUPERI/Via Chivasso	Industriale dismessa	Cumuli	Speciali	204	67
NO	MARANO TICINO	Ex GIDOM/Str. per Mezzomerico	Stoccaggio incontrollato	Serbatolo Interrato	T/N certi	202	66
VC	VERCELLI	Sponda dx Sesia(ex Monteflbre)	Industriale dismessa	Disc abusiva	Speciali	202	66
NO	TRECCATE	Pozzo TR24 (AGIP)	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	202	66
CN	SALMOUR	Prossimità ex ditta Ramel	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	199	65
AL	CASTELLAR GUIDOBONO	Diletta	Ex disc. controllata	Disc. controllata	T/N certi	199	65
AT	ASTI	Vallemanina (Valle Andona)	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	198	64
TO	ORBASSANO	Fraschei	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	197	64
AL	CAPRIATA D'ORBA	Pedaggera	Industriale dismessa	Disc. abusiva	T/N presunti	197	64
NO	NOVARA	c/o torrente Terdoppio Str. del Casone	Disc. abusiva	Fusti	Speciali	197	64
AL	SERRAVALLE SCRIVIA	A sud stabilim. ECOLIBARNA	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	195	63
NO	NOVARA	Bicocca (Str. della Baraggia)	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	195	63
TO	ROBASSOMERO	Ditta AgipPlas/ Loc. Goretti dl Stura	Industriale dismessa	Disc. abusiva	T/N certi	195	63
NO	NOVARA	ex ICAV/ Via Pigafetta	Industriale dismessa	Serbatolo interrato	T/N certi	194	63
BI	VERRONE	A valle ditta ORMEZZANO	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	192	62
CN	ALBA	Loc. Topino	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	191	61
NO	BORGOMANERO	Reg. Cascina Beatrice	Alveo o area fluviale	Sversamento	Speciali	188	60
TO	GRUGLIASCO	Viale Lidice 49 (ex RIG)	Cava dismessa	Cumuli	Speciali	187	60
TO	SAN FRANCESCO AL CAMPO	ANTONOV 124/ Via Bruna	Sversamento Incidentale	Sversamento	T/N certi	187	60
TO	PIOSSASCO	Ex FIDON/Str. Volvera	Stoccaggio Incontrollato	Serbatolo fuori terra	T/N certi	186	59
CN	LA MORRA	Ex SIRCOLOR/Reg. Batasiolo	Stoccaggio Incontrollato	Fusti	T/N presunti	185	59
TO	ALPIGNANO	Bruere	Ex disc. controllata	Disc. controllata	T/N presunti	185	59
TO	VOLPIANO	zona BP - Cascina Verdina .	Cava dismessa	Disc. abusiva	Urbani	185	59
BI	CREVACUORE	Cartiera ASCOLI	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	184	58
CN	PIANFEI	ex GRANDA	Industriale dismessa	Fusti	T/N certi	183	58
AL	POMARO MONFERRATO	Cascina Fagnana	Disc. abusiva	Fusti	T/N certi	182	57
AL	PONTESTURA	Cava Roletto	Cava dismessa	Disc. abusiva	T/N certi	182	57
TO	PIOBESI TORINESE	Via del Mare 3 (ex SVERINO)	Stoccaggio Incontrollato	Fusti	T/N certi	180	57
TO	CIRIE'	Pressi ex INTERCHIM	Stoccaggio Incontrollato	Vasca fuori terra	T/N certi	178	56
TO	VOLVERA	Le Vasche	Ex disc. controllata	Vasca Interrata	Speciali	178	56
AL	CASTELLETTO MONFERRATO	Fraz. Giardinetto	Stoccaggio controllato	Vasca fuori terra	Speciali	177	55

segue Tab. A

<i>Prov</i>	<i>Comune</i>	<i>Località</i>	<i>Tipo di area</i>	<i>Tipo di abbandono</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>Indice di riciclabilità</i>	<i>I.R. norm</i>
AI	FRUIGAROLO	Molinetto	Disc. abusiva	Cumuli	Urbani	176	55
TO	VOLVERA	Cascina Canta	Ex disc.controllata	Disc. controllata	Urbani	176	55
TO	BORGARO TORINESE	Via America 17	Industriale dismessa	Disc. abusiva	Assimil. urbani	175	54
CN	SALMOUR	Stabilimento ex Ramei/Via Roma	Industriale dismessa	Serbatolo fuori terra	T/N certi	175	54
TO	IVREA	Fraz. Torre Balfredo	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Urbani	174	54
CN	BARGE	Crocera	Ex discarica	Disc. abusiva	T/N presunti	172	53
TO	CIRIE'	Borche/ Ex Interchim	Industriale dismessa	Serbatoio Interrato	T/N certi	172	53
TO	LEYNI'	ex ECOLINEA/ Via Torino	Industriale dismessa	Sversamento	Speciali	170	52
TO	CALUSO	Loc. Fornaci	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	167	51
AT	MONTIGLIO	Reg. Codana cava	Ex disc. controllata	Disc. controllata	T/N certi	166	50
NO	GALLIATE	Re g. Villa Fortuna, area pre-Parco	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	165	50
TO	SETTIMO TORINESE	Moglia Fornaci	Cava dismessa	Disc. abusiva	Speciali	165	50
CN	SCARNAFIGI	ex BERGESIO/ Via Saluzzo	Industriale dismessa	Fusti	T/N certi	165	50
NO	TORNACO	S. Stefano	Disc. abusiva	Sversamento	T/N presunti	164	50
VC	BORGOSIESA	Off.Mecc.Borgosesia/P.zza D. Ravelli	industriale dismessa	Pozzi perdenti	T/N certi	162	49
TO	SAN GIORGIO CANAVESE	San Giacomo	Industriale dismessa	Cumuli	Speciali	159	47
NO	ARONA	ex cava Fogliotti	Ex disc. controllata	Disc. abusiva	T/N presunti	159	47
TO	BORGOFRANCO D'IVREA	Loc. Grange/ Ind. Chimiche S.r.l.	Industriale dismessa	Vasca fuori terra	T/N certi	159	47
VC	SANTHIA'	Cascina Truffaldina	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	158	47
TO	ORBASSANO	Loc. Garosso (Gonzole)	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Ospedaliere	158	47
VC	SALUGGIA	Giaron Malerba	Disc. abusiva	Fusti	T/N certi	158	47
AL	CASALE MONFERRATO	Cascinetta	Ex disc. controllata	Disc. controllata	T/N certi	157	47
TO	PIANFZZA	Reg. Cassagna	Cava dismessa	Fusti	T/N certi	157	47
AL	CASALE MONFERRATO	Cantone Cerreto	Disc. abusiva	Sversamento	T/N certi	156	46
AL	SPIGNO MONFERRATO	Ditta ex SALEMVIA P. Porro	Stoccaggio incontrollato	Cumuli	Speciali	155	46
VC	CRESCENTINO	ex PROLAFER/Str. Torino	Industriale dismessa	Disc. abusiva	Speciali	154	45
VC	SALUGGIA	Fraz. S. Antonino	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Inerti	154	45
TO	IVREA	Loc. Corniarolo	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Urbani	154	45
VB	CANNOBIO	Ex S.A. OSSIDI METALLICI	Industriale dismessa	Sversamento	Speciali	154	45
TO	IVREA	Canton Melna	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Speciali	153	45
VC	VERCELLI	Cascina Ranza	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	153	45
TO	NICHELINO	Sotti Vernea	Industriale attiva	Sversamento	Speciali	153	45
AL	SOLERO	Ex HYDROTEC/ S.S. 10 EST	Industriale dismessa	Fusti	T/N certi	153	45
TO	SAN AMBROGIO DI TORINO	ex cava Valle	Cava dismessa	Disc. abusiva	Urbani	152	44
TO	GASSINO TORINESE	Regione Mezzi Po	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Assimil. urbani	152	44
TO	IVREA	Fraz. Torre Balfredo	Art.12 D.P.R. 915/82	Disc. controllata	Urbani	152	44
TO	PECETTO TORINESE	Fraz. Valle S. Pietro	Deposito	Container asportabile	T/N certi	151	44
AL	POZZOLO FORMIGARO	sponda sin. Scrivia-Mandrogna	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N presunti	148	43
TO	SETTIMO TORINESE	Mezzi Po	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Sconosciuto	147	42
NO	OLEGGIO	Motto Grizza	Cava dismessa	Disc. controllata	Urbani	146	42
CN	GOVONE	Valle Tanaro	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Urbani	146	42
TO	LEYNI'	Loc. Fornacino	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	146	42
BI	SALUSSOLA	Il Brianco	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	144	41
NO	ROMAGNANO SESIA	Loc. S. Germano	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Assimil. urbani	144	41
VC	SANTHIA'	Cascina Jole (Ex S.T. 70	Industriale dismessa	Cumuli	T/N certi	138	38
AL	CARBONARA SCRIVIA	S.S. 35 dei Giovi/ ex fonderia	Industriale dismessa	Sacchi	T/N certi	138	38

segue Tab. A

Prov.	Comune	Località	Tipo di area	Tipo di abbandono	Rifiuti	Indice di rischio	I.R. norm.
TO	VOIVERA	Cascina Tavella	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	138	38
TO	VALPERGA	Loc. Rolandi	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	134	37
TO	RIVAROSSA	Cascinotto	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	133	36
CN	CARRU'	Ex C.R.C./Via Mondovì	Industriale dismessa	Cumuli	T/N certil	132	36
VB	ARIZZANO	Zona Mulini	Inceneritore	Cumuli	Assimil. urbani	130	35
TO	SETTIMO TORINESE	Cantababbio	Cava dismessa	Disc. abusiva	Inerti	129	34
TO	QUASSOLO	Regione Gorej	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Inerti	129	34
TO	CAMBIANO	Via Cav. di Vittorio Veneto	Industriale attiva	Disc. abusiva	T/N certi	127	33
AL	BOSCO MARENGO	Via Ghiare	Disc. abusiva	Cumuli	Assimil. urbani	126	33
TO	RIVOLI	Tetti Neirotti/Icava Cecchi	Cava dismessa	Disc. abusiva	Speciali	124	32
AT	MONCUCCO TORINESE	Cava ITALGESSI/ loc. Briano	Industriale attiva	Vasca Interrata	T/N presunti	124	32
TO	IVREA	Ex Monteflbre/ Via Dora Baltea	Industriale dismessa	Sconosciuto	Sconosciuto	123	32
CN	VERDUNO	Loc. Toetto	Stoccaggio Incontrollato	Cumuli	T/N presunti	123	32
AL	CASALE MONFERRATO	Fraz. Popolo / Via Cantone Chiesa	Stoccaggio Incontrollato	Fusti	Speciali	123	32
AL	SOLERO	zona Industriale ex RIFF	Industriale	Fusti	T/N certi	122	31
VC	ARBORIO	Fornace	Disc. abusiva	Cumuli	Speciali	116	29
AL	TORTONA	Loc. Vignetta	Cava dismessa	Disc. controllata	Speciali	116	29
TO	SETTIMO TORINESE	Peroda	Cava dtsmessa	Disc. abusiva	Sconosciuto	112	27
VB	OGGEBBIO	Isolino	Disc. abusiva	Disc. abusiva	inerti	110	26
AL	CARBONARA SCRIVIA	Loc. Cadano/ S.S. dei Giovi	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	105	24
TO	RIVOLI	Reg. Malasco	Cava dismessa	Disc. abusiva	Speciali	99	21
AL	MELAZZO	Basso Erro	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Urbani	89	17
VB	VARZO	ex GALTAROSSA	industriale dismessa	Cumuli	Sconosciuto	89	17 (*)
BI	BIELLA	Loc. Gallina	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Urbani	78	12 (*)
NO	VAPRIO D'AGOGNA	Vaverina	Disc. abusiva	Fusti	Speciali	69	8 (*)
AL	ALESSANDRIA	Cascina Stampa	Cavadismessa	Disc.abusiva	Speciali	59	4 (*)

Per discarica abusiva si intende anche discarica realizzata ante D.P.R. 915/82 I.R. norm = indice di rischio normalizzato

(\*)= Indice di rischio non rappresentativo per carenza di informazioni

T/N = tossico /nocivi.

### Elenco dei siti inquinati da amianto, esclusi dalla Tabella A

Prov.	Comune	Località	Tipo di area	Tipo di abbandono
AL	CASALE M.TO	ex Stabilimento ETERNIT	Industriale dismessa	Cumuli
AL	FRUGAROLO	Nuova Commercio Metalli	Industriale dismessa	Cumuli
TO	GRUGLIASCO	ex SIA	Industriale dismessa	Cumull



*Siti interessati da impianti a rischio di incidenti rilevanti.*

L'articolo 17, comma 1 bis del d.lgs. 22/1997 afferma che i censimenti dei siti inquinati devono essere estesi alle aree interne ai luoghi di produzione, raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti, in particolare agli impianti a rischio di incidente rilevante di cui al d.p.r. 175/1988.

La Regione Piemonte possiede un archivio, tenuto in costante aggiornamento, di tali imprese ed è in grado di fornire al Ministero dell'Ambiente tutta la collaborazione necessaria per la definizione della mappatura nazionale di tale siti.

#### **4. Programma degli interventi di bonifica a breve termine.**

Partendo dall'elenco dei siti inseriti nella prima anagrafe regionale descritta nei precedenti capitoli, si arriva, attraverso l'applicazione di alcuni criteri generali, ad una prima definizione del programma degli interventi di bonifica a breve termine.

I criteri tecnici seguiti per valutare l'inserimento dei siti inquinati nel programma degli interventi di bonifica a breve termine sono stati i seguenti:

- formazione dell'elenco regionale dei siti inquinati inseriti nel programma a breve termine (Tabella B), considerando i siti inquinati da rifiuti speciali e tossico-nocivi, con esclusione di quelli ove siano presenti solamente rifiuti inerti, rifiuti urbani e rifiuti assimilati; i siti inseriti sono complessivamente 55, di cui 21 erano già stati segnalati nel piano del 1991 e 34 siti segnalati successivamente;
- esclusione dei siti inquinati da rifiuti contenenti amianto, in quanto considerati nel contesto più generale della gestione di questa tipologia di rifiuti, normata dalla l. 257/1992;
- inserimento in un apposito elenco dei siti sui quali sono in corso, o sono state parzialmente condotte, delle operazioni di bonifica o di messa in sicurezza; al termine di queste operazioni, in base ai risultati raggiunti, questi siti potranno essere considerati bonificati oppure andrà ricalcolato

l'indice di rischio sulla base delle nuove caratteristiche del sito; in questo caso i siti verranno poi reintrodotti negli elenchi di competenza; l'inclusione in questo elenco non significa una automatica esclusione dal programma a breve termine; i siti in cui sono in corso, o sono stati effettuati parzialmente degli interventi, sono 24, dei quali ben 17 già segnalati nel piano del 1991;

- inserimento in un apposito elenco delle segnalazioni relative a discariche, autorizzate o abusive, di RSU o RSA o inerti; anche in questo caso l'inclusione in questo elenco non significa una automatica esclusione dal programma a breve termine; l'elenco riguarda 22 siti relativi a discariche, autorizzate o abusive, di RSU, RSA o inerti;
- esclusione dei siti con indice di rischio non rappresentativo; tali siti potranno essere inseriti in uno degli altri elenchi, oppure essere considerati non inquinati, solo quando saranno state raccolte tutte le informazioni che permettono di calcolare, in modo attendibile, l'indice di rischio; i siti compresi in tale elenco sono 3, ai quali vanno aggiunti altri tre siti con indice di rischio poco significativo e con caratteristiche tali da essere collocati in altre tabelle;
- esclusione dal programma a breve termine dei siti, ove era stata segnalata la presenza di rifiuti di diversa tipologia, ma per i quali le successive verifiche hanno escluso una effettiva contaminazione in atto e non hanno rilevato una reale presenza di rifiuti; trattandosi però generalmente di cave dismesse, a volte divenute dei laghetti, generalmente localizzate in posti isolati, si ritiene opportuno segnalare tali siti agli organi di controllo in modo che, con opportune operazioni di monitoraggio, vengano evitati peggioramenti rispetto alla situazione attuale; per le stesse motivazioni, si ritiene inoltre opportuno invitare i comuni di competenza a provvedere ad un recupero ambientale dei siti stessi; i siti censiti sono 12; per questi devono essere messi in atto provvedimenti cautelari o di controllo per evitare ulteriori peggioramenti rispetto alla situazione attuale.

**Tabella B. Elenco regionale dei siti inquinati inseriti nel programma a breve termine.**

Prov.	Comune	Località	Tipo di area	Tipo di abbandono	Rifiuti	Indice di rischio	I. R. norm.
TO	RIVALTA DI TORINO	Sponde torrente Sangone /Ditta O.M.A.	Cava dismessa	Disc. abusiva	T/N certi	237	81
AL	CASALE MONFERRATO	Argine Morano-Oltreponte	Disc. abusiva	Fusti	T/N presunti	231	79
VC	BORGOSIESIA	Ind. PIZZI S.p.a./Via Crevacuore	Industriale attiva	Disc. abusiva	T/N certi	229	78
VB	PREMOSELLO CHIOVENDA	Ex SICAF/ Fraz. Cuzzago	Stoccaggio controllato	Serbatoio fuori terra	T/N certi	228	77
TO	TORINO	Basse di Stura	Disc. abusiva	Cumuli	Speciali	224	76
BI	MASSAZZA	Ex NOVATAN/ Via Salussola	Ind. dismessa	Fusti	T/N certi	222	75
CN	SALICETO	ACNA Chim. Org./ loc. Pian Rocchetta	Disc. abusiva	Disc. abusiva	T/N certi	217	73
NO	NOVARA	Ex MARCIONI/ Via Valsesia	Ind. attiva	Sversamento	T/N certi	212	70
CN	SALMOUR	Loc. S. Andrea/Rio Paralupo	Alveo o area fluviale	Sversamento	T/N certi	206	68
TO	SAN BENIGNO CANAVESE	Ex ECORECUPERI/ Via Chivasso	Ind. dismessa	Cumuli	Speciali	204	67
VC	VERCELLI	Sponda dx Sesia (ex Montefibre)	Ind. dismessa	Disc. abusiva	Speciali	202	66
AL	CAPRIATA D'ORBA	Pedaggera	Ind. dismessa	Disc. abusiva	T/N presunti	197	64
NO	NOVARA	c/o torrente Terdoppio/ Str. del Casone	Disc. abusiva	Fusti	Speciali	197	64
TO	ROBASSOMERO	Ditta AgipPlas/ Loc. Goretti di Stura	Ind. dismessa	Disc. abusiva	T/N certi	195	63
NO	NOVARA	ex ICAV/ Via Pigafetta	Ind. dismessa	Serbatoio interrato	T/N certi	194	63
BI	VERRONE	A valle ditta ORMEZZANO	Industr. attiva	Sversamento	T/N certi	192	62
NO	BORGOMANERO	Reg. Cascina Beatrice	Alveo o area fluviale	Sversamento	Speciali	188	60
TO	GRUGLIASCO	Viale Lidice 49 (ex RIG)	Cava dismessa	Cumuli	Speciali	187	60
TO	S. FRANCESCO AL CAMPO	ANTONOV 124/ Via Bruna	Sversamento incidentale	Sversamento	T/N certi	187	60
CN	LA MORRA	Ex SIRCOLOR/Reg. Batiolo	Stoccaggio incontrollato	Fusti	T/N presunti	185	59
BI	CREVACUORE	Cartiera ASCOLI MARSONI /loc. Baraggia	Industriale attiva	Sversamento	T/N certi	184	58
TO	PIOBESI TORINESE	Via del Mare 3 (ex SVERIND)	Stoccaggio incontrollato	Fusti	T/N certi	180	57
TO	CIRIE'	Pressi ex INTERCHIM	Stoccaggio incontrollato	Vasca fuori terra	T/N certi	178	56
TO	VOLVERA	Le Vasche	Ex disc. controllata	Vasca interrata	Speciali	178	56
AL	CASTELLETTO MONFERRATO	Fraz.Giardinetto	Stoccaggio controllato	Vasca fuori terra	Speciali	177	55
CN	SALMOUR	Stabilimento ex Ramel/Via Roma	Ind. dismessa	Serbatoio fuori terra	T/N certi	175	54
CN	BARGE	Crocera	Ex discarica	Disc. abusiva	T/N presunti	172	53
TO	LEJNI'	Ex ECOLINEA/Via Torino	Ind. dismessa	Sversamento	Speciali	170	52
AT	MONTIGLIO	Reg. Codana (cava)	Ex disc. controllata	Discarica controllata	T/N certi	166	50
NO	GALLIATE	Reg. Villa Fortuna, area pre-Parco	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	165	50
NO	TORNACO	S. Stefano	Disc. abusiva	Sversamento	T/N presunti	164	50
VC	BORGOSIESIA	Off.Mecc.Borgosesia/P.zza D. Ravelli	Ind. dismessa	Pozzi perdenti	T/N certi	162	49
TO	SAN GIORGIO CANAVESE	San Giacomo	Ind. dismessa	Cumuli	Speciali	159	47
NO	ARONA	ex cava Fogliotti	Ex disc. controllata	Disc. abusiva	T/N presunti	159	47
TO	BORGOFRANCO D'IVREA	Loc. Grange/ Ind. Chimiche S.r.l.	Ind. dismessa	Vasca fuori terra	T/N certi	159	47
VC	SANTHIA'	Cascina Truffaldina	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	158	47
TO	ORBASSANO	Loc. Garosso (Gonzole)	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Ospedaliere	158	47
AL	CASALE	Cascinetta	Ex disc. controllata	Disc. controllata	T/N certi	157	47

Prov.	Comune	Località	Tipo di area	Tipo di abbandono	Rifiuti	Indice di rischio	I. R. norm.
	MONFERRATO						
TO	PIANEZZA	Reg. Cassagna	Cava dismessa	Fusti	T/N certi	157	47
AL	CASALE MONFERRATO	Cantone Cerreto	Disc. abusiva	Sversamento	T/N certi	156	46
VC	CRESCENTINO	ex PROLAFER/Str. Torino	Ind. dismessa	Disc. abusiva	Speciali	154	45
VB	CANOBBIO	Ex S.A. OSSIDI METALLICI	Ind. dismessa	Sversamento	Speciali	154	45
TO	IVREA	Canton Meina	Ex disc. controllata	Disc. controllata	Speciali	153	45
VC	VERCELLI	Cascina Ranza	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	153	45
TO	NICHELINO	Sotti Vernea	Industriale attiva	Sversamento	Speciali	153	45
AL	SOLERO	Ex HYDROTEC/ S.S. 10 EST	Ind. dismessa	Fusti	T/N certi	153	45
BI	SALUSSOLA	Il Brianco	Disc. abusiva	Disc. abusiva	Speciali	144	41
VC	SANTHIA'	Cascina Jole (Ex S.T. 70)	Ind. dismessa	Cumuli	T/N certi	138	38
AL	CARBONARA SCRIVIA	S.S. 35 dei Giovi/ ex fonderia CASTELLI	Ind. dismessa	Sacchi	T/N certi	138	38
CN	CARRILI	Ex C.R.C./Via Mondovì	Ind. dismessa	Cumuli	T/N certi	132	36
TO	CAMBIANO	Via Cav. di Vittorio Veneto	Industr. attiva	Disc. abusiva	T/N certi	127	33
AT	MONCUCCO TORINESE	Cava ITALGESSI/ loc. Briano	Industri.attiva	Vasca interrata	T/N presunti	124	32
CN	VERDUNO	Loc. Toetto	Stoccaggio incontrollato	Cumuli	T/N presunti	123	32
AL	SOLERO	zona industriale ex RIFF	Industriale	Fusti	T/N certi	122	31
VC	ARBORIO	Fornace I.	Disc. abusiva	Cumuli	Speciali	116	29

Per discarica abusiva si intende anche discarica realizzata ante D.P.R. 915/1982.

T/N= tossico/nocivi

I.R.= indice di rischio

I.R. norm.= indice di rischio normalizzato

La Provincia di **Alessandria** ha 8 siti nel programma a breve termine, con il valore di indice rischio più elevato (79) per Casale - Argine Morano; vi sono inoltre 8 siti con interventi in corso, per molti dei quali, probabilmente, non è possibile una bonifica completa.

Per la Provincia di **Asti** vengono inseriti nel programma a breve termine i soli siti di Montiglio - Codana e di Moncucco Torinese.

Quattro sono i siti inseriti nel programma a breve termine e localizzati in Provincia di **Biella**; l'indice di rischio più elevato è per il sito di Massazza - ex Novatan, con 75.

I siti inseriti nel programma a breve termine per la Provincia di **Cuneo** sono 7, due dei quali collegati con il sito di Salmour - ex Ramel con bonifica parzialmente effettuata; il sito con indice di rischio più elevato risulta essere quello di Saliceto - Pian Rocchetta, con 73, seguito dal sito di Salmour - Rio Paralupo.



Per la Provincia di **Novara** i siti attualmente inseriti sono 7, con i tre siti di Novara (ex Marcioni, str. del Casone ed ex Icaav ) con indice di rischio più elevato (da 70 a 63); quattro sono i siti con bonifica in corso o parziale.

Vi sono 17 siti inseriti nel programma a breve termine per la Provincia di **Torino**; l'indice di rischio più elevato è per il sito di Rivalta - Sponde Torrente Sangone, con 81; sei sono invece i siti con bonifica in corso o parziale. Oltre ai siti provinciali presenti nell'elenco delle discariche, è stato inserito il sito di Leinì - Loc. Fornacino; si tratta in questo caso di un inquinamento diffuso della falda, senza che sia stato identificato con precisione il sito che dà origine alla contaminazione.

I siti inseriti nel programma a breve termine per la Provincia di **Verbania** sono solamente due, dei quali Premosello Chiovenda - ex Sicaf ha l'indice di rischio più elevato (77); nel sito di Pieve Vergonte - Enichem sono in corso le operazioni di bonifica.

Infine, vi sono 8 siti della Provincia di **Vercelli** inseriti nel programma a breve termine; l'indice di rischio più elevato è per il sito di Borgosesia - Ind. Pizzi, con indice 78. Sul sito di Saluggia - Giaron Malerba la bonifica è stata parzialmente effettuata.

## **5. Oneri finanziari e siti di interesse nazionale.**

I piani per la bonifica delle aree inquinate costituiscono parte integrante del piano regionale di gestione dei rifiuti; in detti piani deve essere definita la **stima degli oneri finanziari** necessari per la bonifica.

Le conoscenze sui siti sono spesso limitate a quegli elementi di base che ne permettono la definizione di sito inquinato e portano ad una prima valutazione dell'indice di rischio; per contro, una corretta stima degli oneri finanziari necessari per gli interventi di bonifica richiederebbe una dettagliata conoscenza del sito e degli inquinanti presenti e andrebbe effettuata a valle della scelta della tecnologia di bonifica da adottare.

Pertanto i criteri generali utilizzati per la stima degli oneri finanziari sono stati i seguenti:

1. suddivisione degli oneri in tre voci principali: costi di indagine, costi di intervento, costi di monitoraggio;
2. utilizzo delle stime finanziarie contenute in progetti preliminari o definitivi; negli altri casi, valutazione dei costi sulla base dei prezzi medi deducibili dall'*Elenco prezzi per opere pubbliche per interventi di bonifica di terreni contaminati*, approvato dalla regione Piemonte con deliberazione della Giunta regionale 6 maggio 1996, n. 35-8489;
3. nel caso di alcuni siti inquinati per i quali risultano particolarmente carenti le informazioni sulla quantità e qualità dei rifiuti presenti e sull'entità della contaminazione in atto, la stima degli oneri finanziari per la fase di intervento è molto approssimata e potrà subire delle sostanziali revisioni non appena noti i dati delle indagini.

La stima degli oneri finanziari per i siti inquinati inseriti nel programma a breve termine è riportata nelle schede descrittive dei singoli siti allegate al piano.

La l. 426/1998 definisce un primo elenco di interventi di **bonifica di interesse nazionale** e prevede che il Ministero dell'Ambiente e le Regioni rendano pubblica la lista di priorità nazionale e regionale dei siti contaminati da bonificare.

La l. 426/1998, all'articolo 1, comma 4 identifica come primi interventi di bonifica di interesse nazionale quattro siti piemontesi:

- Saliceto
- Casale Monferrato
- Balangero
- Pieve Vergonte.

La Regione Piemonte ha proposto al Ministero per l'Ambiente l'inserimento tra i primi interventi di bonifica di interesse nazionale di altri cinque siti, tutti riferiti a completamenti di interventi già parzialmente effettuati od almeno finanziati da parte statale o regionale.

I siti proposti sono:

- Serravalle Scrivia - ex stabilimento Ecolibarna
- Ciriè - ex stabilimento IPCA

- Castellazzo Bormida - ex Barco loc. Pulcianetta
- Galliate - Villa Fortuna
- Torino - Basse di Stura.

### Situazione complessiva sui siti di interesse nazionale.

Prov.	Territorio	Tipologia	Richiesta finanziamento £	Note
TO	Balangero - Corio	L. 426/98 Area Amianto	32.197.000.000	Completamento intervento statale
AL	Casale Monferrato	L. 426/98 Area Amianto	18.300.000.000	Completamento intervento statale
VCO	Pieve Vergonte	L. 426/98 Fase di indagine	2.000.000.000	Integrazione intervento Enichem
AL-CN	Valle Bormida	L. 426/98 Completamento	10.000.000.000	Completamento intervento statale
AL	Serravalle Scrivia	Completamento intervento statale	20.000.000.000	Ex stabilimento Ecolibarna
TO	Ciriè	Completamento intervento statale	2.500.000.000	Completamento bonifica ex IPCA
AL	Castellazzo B.da	Completamento intervento statale	30.000.000.000	Bonifica ex Barco loc. Pulcianetta
NO	Galliate	Completamento intervento regionale	23.756.000.000	Bonifica località Villa Fortuna
TO	Torino	Completamento intervento statale	36.882.704.392	Bonifica Basse di Stura
			<b>175.635.704.392</b>	

### Riepilogo dei fabbisogni finanziari.

Tipologia di sito	Totale fabbisogno finanziario (milioni £)
Siti proposti come interventi di interesse nazionale	175.634
Siti inseriti nell'elenco regionale a breve termine	99.650
Siti con interventi di bonifica in corso	19.000
Siti riguardanti discariche RSU, RA e inerti	12.940
Siti da indagare e monitorare	3.000
<b>TOTALE</b>	<b>310.224</b>



## CAPITOLO III

### LA SITUAZIONE AL 2006

#### 1. Attuazione della l.r. 40/2000.

In attuazione dell'articolo 16<sup>234</sup>, della l.r. 42/2000, la Regione ha periodicamente approvato il **programma annuale di finanziamento di interventi di bonifica di aree inquinate**, deliberando altresì l'approvazione di criteri, modalità e termini per la presentazione di progetti per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale di siti inquinati ai fini dell'ammissione a finanziamento regionale.<sup>235</sup> In taluni casi ha ammesso delle deroghe ai criteri di ammissione a contributo, come per gli interventi in Comune di Santhià (Cascina Truffaldina 3) ed in Comune Villadossola (ex Ruga)<sup>236</sup>.

Inoltre, è stato più volte aggiornato il **programma a breve termine** di cui agli articoli 8 e 9 dalla l.r. 42/2000. Con la deliberazione della Giunta regionale 22 luglio 2002, n. 64-6726 è stata data attuazione alla programmazione degli interventi di bonifica di 44 siti industriali inquinanti precedentemente all'entrata in vigore della normativa sulle bonifiche. L'aggiornamento del 2003 riguarda 8 siti; 9 siti sono stati aggiunti nel 2004 e ulteriori 5 nel 2005<sup>237</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, per redigere il Programma annuale di finanziamento per la bonifica in danno dei siti inquinati ai sensi dell'articolo 16 della l.r. 42/2000, è emersa la necessità di procedere alla **verifica**

---

<sup>234</sup> “Art. 16. (Programma annuale di finanziamento di interventi di bonifica di aree inquinate)

1. La Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 17, comma 9 del d.lgs. 22/1997, visto il Piano di bonifica e su proposta delle province, approva entro il 30 aprile di ogni anno un programma di finanziamento di interventi, da realizzarsi da parte dei comuni o delle province in sostituzione dei soggetti obbligati.

2. Per consentire le definizioni del programma di cui al comma 1, le province fanno pervenire i progetti, a pena di decadenza, entro il 28 febbraio di ogni anno.

3. Le somme recuperate attraverso le azioni di rivalsa, di cui all'articolo 12, comma 1, vengono introitate dalla Regione in apposito capitolo dello stato di previsione delle entrate di cui all'articolo 24, comma 1, lettera a).”

<sup>235</sup> D.G.R. 5 giugno 2000, n. 17 – 155, D.G.R. 28 dicembre 2001, n. 81-4973, D.G.R. 7 maggio 2002, n. 68-5977, D.G.R. 28 ottobre 2002, n. 70-7526, D.G.R. 6 ottobre 2003, n. 41-10623, D.G.R. 14 novembre 2005, n. 38-1383.

<sup>236</sup> D.G.R. 9 giugno 2003, n. 10-9585. In un caso la deroga è relativa al criterio relativo alla necessità di conclusione dei lavori precedentemente finanziati, nell'altro al massimale di spesa.

<sup>237</sup> D.G.R. 9 giugno 2003, n. 9-9584, D.G.R. 18 maggio 2004, n. 20-12499 e D.G.R. 20 giugno 2005, n. 17-291.

**degli obiettivi di bonifica dei progetti.** Pertanto, la Giunta regionale con deliberazione 15 maggio 2006, n. 56-2872, ha demandato alla Direzione regionale “Tutela e risanamento ambientale – Programmazione gestione rifiuti”, il coordinamento, tramite le province ed ARPA Piemonte, delle attività finalizzate alla verifica della coerenza, rispetto a quanto previsto dal d.lgs. 152/2006, degli obiettivi di bonifica previsti dai progetti presentati dalle province relativamente al programma regionale di finanziamento dell'anno 2006 e alla predisposizione e all'approvazione, da parte dei comuni e delle province, delle eventuali modifiche progettuali ed economiche che si potrebbero rendere necessarie a seguito della verifica della coerenza degli obiettivi di bonifica.

Il provvedimento stabilisce che, al fine di consentire la verifica degli obiettivi di bonifica e la predisposizione ed approvazione delle eventuali modifiche progettuali ed economiche da parte dei comuni e delle province, il termine stabilito relativamente all'invio da parte dei comuni e delle province<sup>238</sup> delle eventuali integrazioni richieste dalla Regione è prorogato al 15 luglio 2006.

Per quanto riguarda le **garanzie finanziarie per l'esecuzione di interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza permanente di siti inquinati**, sono stati approvati i criteri e modalità della loro presentazione ed utilizzo<sup>239</sup> ai sensi del d.lgs. 22/1997, con deliberazione della Giunta regionale 6 ottobre 2003, n. 41-10623.

---

<sup>238</sup> Termine stabilito dall'allegato 1 alla deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2005, n. 38-1383.

<sup>239</sup> I criteri sono contenuti nell'allegato della d.g.r. citata:

*“Il provvedimento di approvazione del progetto definitivo e di autorizzazione degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza permanente, di cui all'art. 10 del D.M. n. 471/1999 (adottato dal Comune o dalla Provincia ai sensi della L.R. n. 42/2000), deve indicare il costo stimato dell'intervento (IVA compresa), fissare l'entità ed i tempi per la presentazione delle garanzie finanziarie da prestare a favore della Regione Piemonte, la percentuale applicata per determinarne l'ammontare, nonché stabilire la cronologia dei lavori subordinandone l'avvio all'accettazione delle garanzie finanziarie prescritte.*

*L'entità delle garanzie finanziarie deve essere determinata in seguito all'esame e alla valutazione del caso concreto, tenuto conto anche della complessità e della difficoltà dell'intervento di bonifica.*

*Nel capitale assicurato devono altresì essere compresi:*

*1) i costi della certificazione così come definiti dalle Province;*

*2) i costi stimati derivanti dalle spese per l'individuazione, la validazione, l'attivazione e la conduzione di attività tecniche di verifica, misurazione e campionatura, nonché ogni altra spesa sostenuta dagli enti pubblici che partecipano alle varie fasi della bonifica. Tali costi vengono fissati nel provvedimento di approvazione del progetto definitivo, in misura pari al 5% del costo stimato dell'intervento.*

*L'eventuale incremento della spesa dovuto all'introduzione di perizie suppletive e di variante redatte per fronteggiare situazioni non prevedibili nelle fasi di progettazione, ma compatibili con la complessità degli interventi di bonifica, deve essere compensato armonizzando l'importo delle garanzie finanziarie al nuovo costo dell'opera.*

*Le garanzie finanziarie sono prestate a favore della Regione Piemonte (Ente garantito) ai sensi dell'art. 10 comma 9 del D.M. n. 471/1999 e devono essere consegnate dal soggetto obbligato al Settore regionale “Programmazione Interventi di*

Il provvedimento demanda alle amministrazioni locali, in fase di approvazione dei progetti, la valutazione dell'entità delle garanzie finanziarie, che deve essere fissata per disporre, in caso di necessarie azioni sostitutive, di risorse adeguate al conseguimento degli obiettivi progettuali.

L'incremento eventuale della spesa dovuto all'introduzione di perizie suppletive e di variante, redatte per fronteggiare situazioni non prevedibili nelle fasi di progettazione, ma compatibili con la complessità degli interventi di bonifica, verrà compensato armonizzando l'importo delle garanzie finanziarie al nuovo costo dell'opera.

Il d.lgs. 152/2006, all'articolo 242, comma 7 ha stabilito che con il provvedimento di approvazione del progetto operativo di bonifica, di messa in sicurezza operativa o permanente, sia fissata l'entità delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi.

---

*Risanamento e Bonifiche” che ne prende atto e le accetta con provvedimento dirigenziale dandone comunicazione ai soggetti interessati.*

*L'efficacia dell'autorizzazione all'esecuzione degli interventi è sospesa fino al momento della comunicazione di avvenuta accettazione da parte della Regione Piemonte delle garanzie prestate, che deve essere formalizzata entro trenta giorni.*

*Le garanzie finanziarie devono essere prestate in uno dei modi previsti dall'art. 1 della legge 10 giugno 1982 n. 348, in particolare:*

*a) con reale e valida cauzione, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con Regio Decreto 23 maggio 1924 n. 827 e successive modificazioni e integrazioni;*

*b) con fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito di cui all'art. 5 del Regio Decreto 12 marzo 1936 n. 375 e successive modificazioni e integrazioni;*

*c) con polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione debitamente autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni ed operante nel territorio della Repubblica in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazioni di servizi.*

*Il fideiussore assume l'obbligo di versare alla Regione Piemonte, sino alla concorrenza dell'importo massimo della garanzia, la somma che la stessa ritenesse dovuta dal soggetto garantito, rinunciando e rimuovendo ogni eccezione anche in presenza di opposizione del garantito stesso o di terzi aventi causa o di controversie pendenti sulla sussistenza e/o esigibilità del credito.*

*La Regione Piemonte escute le garanzie finanziarie in presenza di atti o fatti che costituiscono violazione degli obblighi posti a carico del soggetto autorizzato da leggi, regolamenti e prescrizioni autorizzative.*

*L'escussione della somma indicata dalla Regione Piemonte viene attuata mediante semplice richiesta scritta al fideiussore da inoltrarsi a mezzo lettera raccomandata r.r.*

*Il pagamento dell'importo richiesto dovrà essere eseguito dal fideiussore entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta della Regione Piemonte, fermo restando che, ai sensi dell'art. 1944 del Codice Civile, il fideiussore non godrà del beneficio della preventiva escussione.*

*L'eventuale mancato pagamento dei premi da parte del soggetto garantito non potrà in alcun caso essere opposto alla Regione Piemonte.*

*Le garanzie finanziarie avranno efficacia fino al momento della liberazione da parte della Regione Piemonte che sarà effettuata con provvedimento dirigenziale ad avvenuta certificazione della Provincia competente per territorio, predisposta in conformità ai criteri ed ai contenuti indicati all'Allegato 5 del decreto ministeriale 25 ottobre 1999 n. 471.*

*La liberazione del soggetto garantito dagli obblighi del contratto di fideiussione avviene mediante la restituzione al garantito stesso dell'originale della garanzia prestata e l'invio di copia della determinazione adottata dal Dirigente del Settore regionale “Programmazione Interventi di Risanamento e Bonifiche” che ne dispone lo svincolo.*

*Qualora l'intervento sia articolato e realizzato in fasi progettuali distinte, come previsto dall'art. 11 del D.M. n. 471/1999, lo svincolo delle garanzie finanziarie, da prestare inizialmente comunque per l'intero intervento, può avvenire progressivamente, laddove il contratto di garanzia lo consenta, a conclusione di ogni singola fase certificata della Provincia competente per territorio.”.*

In questi anni la gestione delle procedure per la prestazione delle garanzie finanziarie (ai sensi ai sensi dell'articolo 10, comma 9 del d.m. ambiente 471/1999 e dell'articolo 2 della l.r. 42/2000), ha evidenziato l'opportunità di una omogeneizzazione delle condizioni contrattuali da attuarsi attraverso la predisposizione di un modello unico di riferimento, al fine di assicurare equità e chiarezza nell'applicazione della norma a vantaggio di un più sollecito avvio degli interventi di bonifica approvati.

La Regione Piemonte si è fatta, quindi, promotrice di un'iniziativa per il coinvolgimento di tutte le regioni nella elaborazione di uno strumento che rispondesse a tali esigenze. La Conferenza delle regioni e delle province autonome il 24 novembre 2006 ha approvato uno schema di condizioni contrattuali per la costituzione di fideiussione bancaria o polizza assicurativa a garanzia degli obblighi derivanti dall'esecuzione di interventi (ex articolo 17 d.lgs. 22/1997 e articolo 10 del d.m. ambiente 471/1999).

Preso atto di tale schema, aggiornato sulla base delle disposizioni del d.lgs. 152/2006, la Regione, recentemente ha ritenuto di approvare lo "*Schema di condizioni contrattuali per la costituzione di fideiussione bancaria o polizza assicurativa a garanzia degli obblighi derivanti dall'esecuzione di interventi bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente, di siti inquinati*"<sup>240</sup>.

Per quanto riguarda **l'anagrafe regionale dei siti da bonificare**, essa viene istituita con deliberazione della Giunta regionale 26 aprile 2004, n. 22-12378, che ne definisce anche le modalità di attivazione a seguito dei criteri generali definiti dalla l.r. 42/2000.

Con tale delibera:

- sono recepiti formalmente i contenuti informativi indicati dall'ANPA (APAT) nel sistema informatizzato sviluppato dal CSI-Piemonte, nell'ambito del SIRA e della RUPAR, condiviso fra Regione, province e ARPA, denominato "Anagrafe regionale dei siti contaminati" ed è definito che l'inserimento dei dati nei modi e nelle forme stabilite, anche informatiche, è presupposto di validità formale;

---

<sup>240</sup> Deliberazione della Giunta regionale 4 dicembre 2006, n. 25-4754.



- è istituita formalmente l'Anagrafe dei siti da bonificare, con i contenuti definiti dall'ANPA, con organizzazione su base regionale e con suddivisioni a carattere provinciale, gestite per la sezione tecnica dall'ARPA;
- è prevista da parte della Regione la gestione delle operazioni di inserimento e aggiornamento dei dati relativi alla componente finanziaria del sistema informatizzato "Anagrafe regionale dei siti contaminati" per la sezione "finanziaria" e, annualmente a partire dal 2005 e con scadenza al 30 aprile, per tutto il territorio regionale, l'estrapolazione dei dati relativi al precedente anno solare per la predisposizione e l'aggiornamento dell'elenco dei siti da bonificare e dell'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale e di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, di messa in sicurezza permanente, nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi;
- è previsto da parte delle province, nell'ambito delle loro competenze, l'inserimento del neo-sito e la gestione delle operazioni di inserimento e aggiornamento dati nel sistema informatizzato "Anagrafe regionale dei siti contaminati" per la sezione anagrafica, la sezione procedurale e la sezione interventi ai sensi del d.m. ambiente 471/1999, e controlli sul sito; rientrano nei compiti della provincia:
  - a) l'individuazione di un responsabile per l'Anagrafe cui compete la validazione dei dati di propria competenza inseriti nel sistema informatizzato "Anagrafe regionale dei siti contaminati" e il compito di darne formale comunicazione al settore regionale competente;
  - b) la formalizzazione dell'adozione del modello di Anagrafe dei siti da bonificare sulla base della proposta ANPA (APAT) e con i contenuti definiti dalla Regione nel contesto normativo previsto dall'articolo 17 del d.m. ambiente 471/99 e dall'articolo 5 della l.r. 42/2000;
  - c) la garanzia, tramite l'interscambio di informazioni e al fine dell'applicazione degli adempimenti di legge, che il comune interessato dall'intervento di bonifica sia a conoscenza dell'inserimento del sito in Anagrafe con il relativo codice regionale;
- è previsto da parte dell'ARPA, nell'ambito dei propri compiti di controllo e di supporto ai soggetti istituzionali, con organizzazione su base regionale e con

suddivisione a carattere provinciale, la cura dell'inserimento e dell'aggiornamento dei dati nel sistema informatizzato "Anagrafe regionale dei siti contaminati" per la sezione tecnica e la nomina di un referente;

- è approvato il modello di "scheda di sintesi del sito", da utilizzarsi in sede di presentazione della documentazione progettuale, compilata e sottoscritta da parte del progettista.

Il modello di anagrafe così definito è stato poi acquisito anche da altre regioni.

Per quanto riguarda gli approfondimenti da svolgere in merito all'anagrafe a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, si rinvia alle riflessioni di pag. 303 .

## **2. Fondi statali e Accordi di programma quadro.**

La Giunta regionale, con deliberazione della Giunta regionale 26 settembre 2005, n. 77-937 "Definizione di ulteriori criteri per l'attribuzione dei fondi statali per la realizzazione del Programma Nazionale delle Bonifiche (L. 426/1998 e D.M. 468/2000)", ha stabilito che i fondi statali del Programma nazionale delle bonifiche dovranno prioritariamente essere destinati ai soggetti pubblici individuati quali attuatori degli interventi ammessi dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 settembre 2001, n. 468 (Regolamento recante: «Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale»), secondo i criteri ivi riportati e con le priorità richiamate dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio<sup>241</sup>.

Il provvedimento prevede che di tali fondi possano essere trasferite anticipazioni atte a consentire l'avvio degli interventi da parte dei soggetti pubblici attuatori e che il conseguente avanzamento degli interventi sia periodicamente rendicontato dai soggetti beneficiari. Infine, viene demandata alla Direzione "Tutela e risanamento ambientale - Programmazione gestione rifiuti" l'attribuzione delle risorse a favore di interventi approvati dalle Conferenze di servizi ministeriali nel rispetto degli stanziamenti previsti dai provvedimenti statali per ogni singolo sito.

---

<sup>241</sup> Nota del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio n. prot. 13002/QdV/DI (P/B) del 21 luglio 2004.

Il 30 gennaio 2004 i ministeri dell'Economia e delle Finanze – Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese e dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e la Regione Piemonte hanno firmato l'**Accordo di programma quadro relativo alle bonifiche**, volto a ridurre l'inquinamento di siti industriali e minerari dismessi.

L'Accordo di programma quadro costituisce uno strumento attuativo dell'Intesa istituzionale di programma sottoscritta il 22 marzo 2000 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Piemonte.

Il costo per le bonifiche considerate è di oltre 26 milioni di euro, la cui copertura finanziaria è assicurata per 15,7 milioni di euro dal CIPE con la delibera 9 maggio 2003, n. 17 (Ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate – rifinanziamento Legge n. 208/99 triennio 2003-2005), per 1,3 di euro da altre risorse statali e per 9,2 di euro da fondi regionali.

L'accordo prevede 5 interventi che interessano le province di Alessandria, Torino e del Verbano Cusio Ossola dove saranno bonificate alcune discariche inquinanti e messe in sicurezza aree minerarie e industriali dismesse.

Successivamente, il 30 marzo 2005, i Ministeri dell'economia e dell'ambiente e la Regione Piemonte hanno firmato l'**integrazione all'Accordo di programma quadro** in materia di bonifiche sottoscritto nel 2004.

Il costo per le bonifiche previste complessivo è di oltre 12 milioni di euro, la cui copertura finanziaria è assicurata per 11 milioni dalle risorse ripartite dal CIPE con la delibera n. 20/2004, per 1,0 milioni di euro da fondi della provincia competente.

Il programma comprende 8 interventi tutti finalizzati al recupero e al risanamento del territorio, con particolare riguardo alle aree depresse della Regione Piemonte.

Sono previste azioni di bonifica e di messa in sicurezza per la discarica "Oma", per i siti "Chimica Industriale" a Rivalta di Torino e "Braidà Grimaudo" a Revello, per l'ex Fonderia Castelli a Carbonara Scrivia. Altri interventi sono

finalizzati alla caratterizzazione di una vasta area del territorio comunale di Quarona inquinata da solventi clorurati.

### **3. Stato del disinquinamento.**

Per avere un quadro della situazione conseguente all'attuazione della l.r. 42/2000 e del Piano regionale di bonifica delle aree inquinate, si fa riferimento ai dati elaborati ed illustrati nella *Prima relazione sullo stato dell'ambiente in Piemonte – giugno 2006* (a cura dell'Assessorato Ambiente, parchi e aree protette, energia, risorse idriche, acque minerali e termali) e nel *Rapporto sullo stato dell'ambiente in Piemonte – 2006* (a cura dell'ARPA).

I dati presentati fanno ancora riferimento alle definizioni del “decreto Ronchi”, in quanto sono relativi al periodo precedente al 29 aprile 2006, data di entrata in vigore del d.lgs. 152/2006.

#### **SITI CONTAMINATI**

I siti ufficialmente inseriti nell'Anagrafe regionale dei siti contaminati con aggiornamento al 27 marzo 2006 sono 760, di cui 52 già bonificati e 153 per i quali non risulta necessario eseguire alcun intervento di bonifica; per molti di questi siti infatti gli interventi di messa in sicurezza di emergenza si sono dimostrati risolutivi.

La ripartizione dei siti contaminati fra le otto province è la seguente: AL 11%, AT 4%, BI 8%, CN 6%, NO 21%, TO 38%, VB 5% e VC 7%.

Tali siti possono essere ripartiti anche in funzione dell'istruttoria che ne ha provocato l'inserimento in Anagrafe: i procedimenti aperti a seguito di notifica di inquinamento da parte di soggetti pubblici e i procedimenti per i quali la notifica è avvenuta da parte dell'interessato a causa di eventi di inquinamento accidentali corrispondono entrambi a circa il 32% dei casi; risultano essere, invece predominanti i casi di notifica da parte dell'interessato a causa di eventi pregressi (circa il 40%).

### *Eventi causa della contaminazione.*

Su 760 siti inseriti in Anagrafe, 102 non hanno alcuna indicazione circa l'evento causa della contaminazione; fra questi sono compresi i siti per i quali sono ancora in corso le indagini di caratterizzazione e i siti per i quali non è stato possibile individuare alcuna causa.

Per il 17% dei casi la causa di contaminazione è attribuita ad un evento accidentale, per il 46% alla presenza di sostanze inquinanti dovuta a cattiva gestione di impianti o strutture, per il 30% alla presenza di sostanze inquinanti dovuta a gestione scorretta dei rifiuti, per il 7% a sversamenti incidentali su suolo o acque.

In generale gli eventi che hanno generato una situazione di contaminazione vengono distinti in presunti e accertati; è bene precisare che sullo stesso sito possono coesistere più eventi causa di contaminazione. In totale si contano 700 eventi, di cui 514 accertati e 186 presunti.

Le tipologie di attività svolte sui diversi siti contaminati forniscono un quadro più completo: industriale 28%, commerciale 26%, cave 1%, mineraria 1%, attività di gestione rifiuti 11%, altro 21%, attività non nota 12%.

La maggior parte dei siti sono caratterizzati dalla presenza di attività industriali o commerciali, prevalentemente in esercizio. Significativa anche la porzione di siti nei quali si svolge ufficialmente un'attività di gestione dei rifiuti, con prevalenza in questo caso di attività dismesse.

### *Matrici ambientali contaminate.*

Il numero di siti per i quali è stato accertato un impatto su almeno una delle matrici ambientali è pari a 616 su 760; il dato risulta essere stabile nel corso degli anni. Oltre la metà dei siti che ha subito un evento di contaminazione ha riportato un impatto significativo su una sola matrice ambientale. In questi casi la contaminazione ha interessato il suolo, il sottosuolo, le acque sotterranee e le acque superficiali.

<b>Riepilogo situazione siti presenti in Anagrafe al 27 marzo 2006</b>	760
Siti che presentano almeno una matrice ambientale impattata	616
Superamenti in una delle diverse matrici	945
Siti con impatto sul suolo	294
Siti con impatto sul sottosuolo	300
Siti con impatto sul terreno (solo su suolo o solo su sottosuolo o su entrambi)	496
Siti con impatto sulle acque sotterranee	275
Siti con impatto sulle acque superficiali	76

#### STATO DI AVANZAMENTO DEGLI INTERVENTI DI BONIFICA.

Il dato disponibile è relativo a 529 siti su 760:

<b>Stato iter</b>	N.	% su 529
presentazione piano di caratterizzazione	66	12
approvazione piano di caratterizzazione	92	17
presentazione progetto preliminare	22	4
approvazione progetto preliminare	15	3
presentazione progetto definitivo	25	5
approvazione progetto definitivo	104	20
iter concluso	52	10
intervento non necessario	153	29
	529	100

Si nota la rilevanza dei siti per i quali a valle delle indagini preliminari o degli interventi di messa in sicurezza di emergenza si riscontra la non necessità di procedere con un intervento di bonifica.

Le **tecnologie di bonifica** utilizzate per i siti con intervento concluso e individuate per i siti con progetto approvato, forniscono un quadro del livello tecnologico relativo agli interventi eseguiti sul territorio regionale. Per quanto riguarda il terreno, l'escavazione e il confinamento in discarica si conferma l'intervento maggiormente utilizzato, seguito dall'estrazione di vapori contaminanti dall'insaturo e dal confinamento eseguito in sito attraverso

l'impermeabilizzazione superficiale. Si osserva un incremento significativo di interventi eseguiti con altre tecniche di tipo biologico, fisico o chimico.

Per quanto riguarda le **tecniche** utilizzate per gli interventi di **messa in sicurezza di emergenza**, la rimozione del terreno contaminato, il pompaggio di liquidi inquinanti e la rimozione di rifiuti si confermano le tipologie di intervento più frequenti.

## FINANZIAMENTI

### *Finanziamenti regionali.*

Nel periodo 2000 – 2005, cioè a partire dall'entrata in vigore la l.r. 42/2000, sono stati attivati finanziamenti che riguardano la bonifica di circa 60 siti, per un totale prossimo ai 70 milioni di euro.

I finanziamenti comprendono le seguenti tipologie:

- interventi di messa in sicurezza d'emergenza
- piani di caratterizzazione
- progettazione di interventi
- realizzazione degli interventi.

### **Siti oggetto di finanziamento dei programmi regionali – anni 2000 – 2005.**

Comune	Denominazione sito	Assegnazione (euro)	tipologia	Anno Programmaz. Finanziamento
Alessandria	COGEPI S.R.L.	119.148,87	PDC	2005
Ameno	Cortile del Comune di	99.700,00	PDC	2004
Arquata Scrivia	Rio Campora	70.696,36	PDC	2002
Barge	Car-Fluff	2.984.938,57	INT.	2005
Borgomanero	Cascina Beatrice	1.493.928,17	PDC + PROG + INT	2000 - 2002
Borgone di Susa	Ro.Di Immobiliare S.R.L.	275.428,24	MISE + PDC	2005
Bosco Marengo	Strada Ghiare	639.248,98	MISE + PDC	2005
Cambiano	St.Da Cav. W	20.658,28	Intervento	2000
Cantarana	Ex Star	696.210,18	MISE + PDC + PROG	2003
Capriata D'orba	Loc. Pedaggera	1.194.629,55	Intervento + PDC	2000 - 2004
Carbonara	Ex Fonderia Castelli	149.363,46	PDC	2002
Cartosio	Reg. Dovara	76.896,19	PDC	2002
Casale	Argine Morano	15.509.557,05	Intervento	2002

Comune	Denominazione sito	Assegnazione (euro)	tipologia	Anno Programmaz. Finanziamento
Caselle	Metalchimica	2.303.067,50	MISE + PDC + INT	2002-2005
Castellar	La Diletta	2.618.913,35	PDC + Intervento	2000-2002
Castellazzo	Ex Barco Lotto 1	2.337.223,00	Intervento	2000
Ciriè	Borche	203.843,80	Intervento	2000
Ciriè	Pressi Interchim	1.176.906,33	Intervento	2000
Ciriè	Ex Interchim	277.318,76	Intervento	2000
Costigliole	Solventi Motta	351.450,11	PDC + PROG	2003
Fara Novarese	Strada Vecchia Briona	3.708.703,79	MISE + PDC +	2003 -2004
Galliate	Villa Fortuna	7.582.284,50	Intervento	2000 - 2003 -
Genola	Carioca	805.000,00	MISE + PDC	2002
Gozzano	Sversamento Gasolio Lago d'Orta	245.258,30	MISE	2004
La Loggia	Old River Ranch	2.359.108,99	PDC + Intervento	2000 - 2002
Leinì	Elba S.R.L.	221.097,71	MISE + PDC	2002
Mergozzo	Loc. Pezze Del Bosco	1.853.616,59	MISE + PDC	2003 -2005
Moncucco T.se	Cava Italgessi	291.798,15	Intervento	2000
Montiglio	Cava Codana	333.168,00	PDC	2003
Nichelino	Via Tetti Rolle - Via Vernea	728.696,14	PDC + PROG + Intervento	2003 -2004
Nichelino	Sponda Sx Sangone	351.917,06	Intervento	2005
Novara	Terdoppio	1.826.708,05	Intervento	2000
Oleggio	Loc. Prato Grande	48.500,00	Intervento	2004
Orbassano	Gondole	1.121.396,54	PDC + PROG + Intervento	2000-2005
Pianezza	Loc. Castagna	1.058.736,64	Intervento	2000
Piovesi	Ex Sverind	47.758,01	Intervento	2004
Racconigi	Ex Eco Tre	1.976.497,93	MISE + PDC + PROG + Intervento	2002 - 2003 - 2004
Rivarolo Canavese	Discarica Salp	1.493.106,51	PDC + PROG + Intervento	2002-2003
S. Albano Stura	Via Ceriolo 30	394.438,11	MISE + PDC + PROG	2004
Salmour	Ex Ramel	577.000,00	MISE + PDC	2002
Santhià	Cascina Truffaldina 2	1.910.465,71	MISE + PDC	2002
Santhià	Cascina Truffaldina 3	488.200,69	PDC + PROG	2003
Borgosesia/ Serravalle Sesia	Fraz. Bornate	559.828,70	PDC + PROG	2004
Tomaco	Loc. S. Stefano	162.958,56	PDC	2000
Treccate	Via G. Moro	138.576,00	PDC	2004
Trino	Ex Ecobriano	1.240.498,31	MISE	2002
Vercelli	As.E.Ri	1.515.371,07	MISE	2003
Vercelli	Ex Montefibre	122.519,84	PDC + PROG	2003
Vercelli	Cascina Ranza	254.180,12	PDC + PROG	2003
Vespolate/Nibbi	Pietrisco Ferroviario	297.500,00	MISE + PDC + PROG	2004
Villadossola	Ex Ruga	2.619.777,65	MISE + PDC	2003
Villar Dora	Ex Galvanotecnica	566.069,36	MISE + PDC	2002

Si rileva, inoltre, che i siti in cui si verifica l'intervento del curatore fallimentare nell'istruttoria di bonifica a seguito di procedura fallimentare, nella maggior



parte dei casi, presuppongono nuovi finanziamenti a carico della Regione che rappresentano un notevole impegno economico. Per 13 siti, incidenti nei territori dei comuni di Rivalta di Torino, Piovesi Torinese, Ciriè, Rivarolo Canavese, Caselle Torinese, Givoletto, Bardonecchia, Balangero, Villadossola e Mergozzo, l'entità del finanziamento è quantificabile in 45.723.176,24 euro.

**Elenco degli interventi attivati con l'accordo di programma quadro del 30 gennaio 2004 e con l'atto integrativo del 30 marzo 2005.**

Comune	Denominazione Sito	Assegnazione (Euro)	Típologia
La Loggia / Moncalieri	Id River Ranch	4.602.712,88	Intervento di bonifica
Castellazzo Bormida	Ex Barco - Cascina Pulcianetta	14.654.210,00	Intervento di bonifica
Castellar Guidobono	Discarica Diletta	6.079.810,00	Intervento di bonifica
Valli Anzasca, di Lanzo e Strona	Aree Minerarie Dismesse	700.000,00	Piano di caratterizzazione
Rivalta di Torino	Oma E Chimica Industriale	348.608,41	Messa in sicurezza di emergenza Urgente
Carbonara Scrivia	Ex Fonderia Castelli	1.300.000,00	Intervento di bonifica
Revello	Braida Grimaudo	774.600,00	Intervento di bonifica
Rivalta di Torino	Stabilimento Chimica Ind.	1.587.175,88	Messa in sicurezza di emergenza Completamento
Rivalta di Torino	Stabilimento Chimica Ind.	1.438.098,19	Piano di caratterizzazione + progettazione intervento di bonifica
Rivalta di Torino	Stabilimento Oma	2.535.136,67	Messa in sicurezza di emergenza Completamento
Rivalta di Torino	Stabilimento Oma	2.168.278,03	Piano di caratterizzazione + progettazione intervento di bonifica
Rivalta di Torino	Stabilimento Oma	1.954.248,60	Intervento di bonifica Discarica
Quarona	Solventi Clorurati	310.000,00	Piano di caratterizzazione + progettazione intervento di bonifica
Totale		38.452.878,66	

**CONCLUSIONE**

Tra le innovazioni più significative del d.lgs. 152/2006 sono sicuramente le modifiche alle nozioni “concentrazioni di soglia di contaminazione” e di “concentrazione di soglia di rischio”, alle definizioni di “sito inquinato” e di “messa in emergenza” e alla stessa nozione di “bonifica”.

Si tratta di un approccio basato sulla verifica delle condizioni di rischio collegate alla presenza del contaminante nel terreno in concentrazione superiori a quella di soglia. La novità principale, pertanto, è quella per cui il superamento del valore tabellare da parte di una sostanza non è più condizione sufficiente per

procedere alla bonifica, ma determina l'avvio di una procedura di valutazione basata sui criteri dell'analisi del rischio.

Essendo cambiati i criteri per stabilire se un sito è contaminato o meno, in futuro sarà più difficile confrontare i dati nel tempo e valutare l'evoluzione della situazione di inquinamento del territorio, in quanto gli indicatori per l'analisi dei dati dell'anagrafe esprimeranno grandezze non omogenee con quelle degli indicatori calcolati in precedenza e pertanto il confronto non sarà più possibile.

Infine, a seguito dell'esperienza piemontese in merito ai numerosi ed importanti interventi di bonifica di interesse nazionale, si rileva che l'attuale connotazione centralista con cui i siti di interesse nazionale sono gestiti risulta essere non sufficientemente efficace a causa della distanza dalla realtà territoriale e dalla congestione portata dal proliferare di questi siti; essa si concentra sugli aspetti connessi tecnicamente alla bonifica e senza contestualizzare tali processi all'interno di una più complessa realtà di programmazione territoriale. Inoltre, ciò può tendere a rallentare i processi di riutilizzo dei siti ed a moltiplicare le risorse necessarie non tenendo conto di eventuali sinergie con altri interventi o programmi presenti.

Pertanto si presume che, se la gestione tecnica dei siti di interesse nazionale fosse ricondotta in capo alle regioni, riservando al Ministero un ruolo finalizzato a garantire uniformità nella realizzazione delle bonifiche sul territorio nazionale, si potrebbe ottenere migliore efficienza nel raggiungimento dei risultati.