



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

TESI DI DOTTORATO EUREKA IN SCIENZE GIURIDICHE

Curriculum

*DIRITTO PRIVATO E PROCESSO NELLA PROSPETTIVA COMPARATISTICA E
NELLA DIMENSIONE EUROPEA*

CICLO XXX

**DANNO AMBIENTALE E
RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE
DEI RIFIUTI**

Tutor

Prof. Tommaso Febbrajo

Dottoranda

Debora Iammarino

ANNO 2018

INDICE

ICAPITOLO

LA RESPONSABILITA' DEL DANNO AMBIENTALE NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA

1. Introduzione.	1
2. Il concetto di “ambiente” secondo la giurisprudenza degli anni Settanta.	3
3. La disciplina del danno ambientale alla luce delle regole amministrative, responsabilità aquiliana e pronunce giurisprudenziali.	4
4. La disciplina europea a tutela dell’ambiente e la direttiva comunitaria 2004/35/CE.	14
5. La nuova disciplina in materia di danno ambientale dettata dal D.Lgs. N. 152/2006.....	18
6. La nozione di danno ambientale.....	19
7. La nuova disciplina del risarcimento del danno ambientale.	23
8. La triplice dimensione del danno ambientale.....	28
9. L’art. 311 e il risarcimento del danno ambientale.....	29
10. La sentenza della Cassazione Civile del 20 Luglio 2016, n. 14935.....	34
11. Responsabilità oggettiva risarcitoria.	38
12. Il concorso di persone nell’evento di danno e responsabilità personale.	41
13. Legittimazione ad agire.....	44
14. L’azione in via risarcitoria: legittimazione degli enti territoriali.	45
15. La quantificazione del danno ambientale. Riparazione primaria, complementare e compensativa.	46
16. Condotta antigiuridica e prescrizione dell’azione.	51

II CAPITOLO
LA GESTIONE DEI RIFIUTI

1. Introduzione.	54
2. La nozione comunitaria di rifiuto anche alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia.	59
3. Evoluzione storica in Italia della disciplina in materia di rifiuti.	62
4. La controversa qualificazione del rifiuto come bene o come “non bene”.....	64
5. Le priorità di azione nella gestione dei rifiuti.	66
5.1 (<i>Segue</i>) le azioni.	68
5.2 (<i>Segue</i>) gli strumenti.	69
6. La classificazione dei rifiuti.	70
6.1 Le deroghe.....	75
7. La cessazione della qualifica di rifiuto.....	77
8. I sottoprodotti.....	80
9. Le fasi della gestione.....	83

III CAPITOLO

I SOGGETTI DELLA FILIERA DEI RIFIUTI E RESPONSABILITA’

1. Le figure del produttore e del detentore di rifiuti.....	95
2. Commerciante e intermediario.....	100
3. Il trasportatore dei rifiuti.	106
4. Responsabilità dei soggetti nella gestione dei rifiuti.....	111
5. (<i>Segue</i>) La responsabilità estesa del produttore del prodotto e la.....	111
responsabilità del produttore del rifiuto.	111
6. (<i>Segue</i>) La Responsabilità condivisa.	114
7. Responsabilità del produttore giuridico e del produttore materiale.	118
8. Il proprietario di un sito inquinato non responsabile della contaminazione.....	123
9. Responsabilità del trasportatore dei rifiuti.	125
10. (<i>segue</i>) La pronuncia del T.A.R. Venezia, 24 novembre 2009, n.2968, sez. III.	128
11. (<i>Segue</i>) Considerazioni riflessive sulla pronuncia del TAR Veneto.....	132

12. La delega di funzioni e responsabilità.....	136
13. La responsabilità per la tenuta di registri e formulari.	138
CONCLUSIONI.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	146

I CAPITOLO

LA RESPONSABILITA' DEL DANNO AMBIENTALE NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il concetto di “ambiente” secondo la giurisprudenza degli anni Settanta. 3. La disciplina del danno ambientale alla luce delle regole amministrative, responsabilità aquiliana e pronunce giurisprudenziali. 3.1 La tutela del danno ambientale nella Legge 8 luglio 1986 n. 349. 3.2 Segue. Natura giuridica. 3.3 Segue. Legittimazione ad agire. 3.4 Segue. Risarcimento del danno. 4. La disciplina europea a tutela dell’ambiente e la direttiva comunitaria 2004/35/CE. 5. La nuova disciplina in materia di danno ambientale dettata dal D.lgs. N. 152/2006. 6. La nozione di danno ambientale. 7. La nuova disciplina del risarcimento del danno ambientale. 8. La triplice dimensione del danno ambientale. 9. L’art. 311 e il risarcimento del danno ambientale. 10. La sentenza della Cassazione Civile del 20 Luglio 2016, n. 14935. 11. Responsabilità oggettiva risarcitoria. 12. Il concorso di persone nell’evento di danno e responsabilità personale. 13. Legittimazione ad agire. 14. L’azione in via risarcitoria: legittimazione degli enti territoriali. 15. La quantificazione del danno ambientale. Riparazione primaria, complementare e compensativa. 16. Condotta antigiuridica e prescrizione dell’azione.

1. Introduzione.

Con la Parte Sesta del d.lgs. n. 152/2006 il legislatore è intervenuto sulla disciplina del danno ambientale con una serie di articoli destinati, per ampiezza, contenuto e contesto, al duplice scopo di razionalizzare le fattispecie di danno che

dal 1986 si sono venute moltiplicando nel diritto interno¹ e di dare attuazione ad alcune discipline sovranazionali ancora inattuate.

Ciò che ne è derivato è un testo di ventuno articoli, distribuito in tre titoli («*ambito di applicazione*», «*prevenzione e ripristino ambientale*» e «*risarcimento del danno ambientale*») e sei allegati, che regola *ex novo* il tema del danno ambientale, affiancando alla semplice ricezione della norma comunitaria e all'armonizzazione della disciplina nazionale, elementi innovativi, ulteriormente modificati e integrati, rispettivamente, dall'art. 5 bis del d. l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito nella legge 20 novembre 2009, n. 166, di modifica dei criteri di liquidazione del danno ambientale² e dell'art. 2 del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, di introduzione della procedura alternativa di risoluzione stragiudiziale delle controversie, denominata "transazione globale". Successivamente, le disposizioni sul danno ambientale contenute nel c.d. "codice dell'ambiente" hanno subito delle rilevanti modifiche a seguito del d.l. n. 135/2009 e della "Legge europea 2013" (L. n. 97/2013), tutti provvedimenti volti a rimediare a procedure di infrazione della UE. Contestualmente, in questi anni si sono avute diverse pronunce giurisdizionali, a livello italiano e comunitario, che hanno chiarito vari aspetti di tale istituto nonché precisato la portata di alcune disposizioni.

Pertanto, stante anche l'asserita continuità tra la nuova disciplina e quella precedente, non si può prescindere da un previo esame della antecedente normativa in materia e dalla valutazione delle regole comunitarie che il d.lgs. n. 152/2006 dovrebbe aver recepito.

¹ Ci si riferisce alle fattispecie di danno ambientale che dopo l'art. 18 della legge 8 Luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, il legislatore è venuto predisponendo in un sistema articolato di norme di settore sempre più perfezionate e garantiste per l'ambiente, trovando una collocazione speciale in un quadro più ampio di tutela.

² Il provvedimento d'urgenza, intitolato «*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*», ha visto l'introduzione dell'art. 5 bis in sede di conversione, quale risposta del legislatore nazionale alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea il 31 gennaio 2008, n. 2007/4679 per presunte violazioni compiute in attuazione della direttiva 2004/35.

2. Il concetto di “ambiente” secondo la giurisprudenza degli anni Settanta.

Negli anni '70 dello scorso secolo, anche se il testo originario della Costituzione non conteneva l'espressione “ambiente”, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, dapprima la Corte di Cassazione e, poi, la Corte costituzionale, basandosi sul presupposto che l'ambiente costituisse un “bene immateriale unitario”, arrivarono ad affermare l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente salubre, fondato su un'interpretazione estensiva degli artt. 2, 3 e 32 Cost.

Adottando tale approccio, la Corte costituzionale con numerose sentenze riconobbe (in primis, sent. n. 247 del 1974) la “preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)”, valori che più tardi assurgeranno a valori costituzionali primari con la sent. n. 210 del 1987.

Dal canto suo, la sentenza delle Sezioni Unite della *Cass. n. 5172 del 1979* identificò il diritto alla salute anche come diritto all'ambiente salubre, la cui protezione deve considerarsi assimilata a quella propria dei diritti fondamentali e inviolabili della persona umana.

Successivamente, la Corte costituzionale ha avuto l'occasione di tornare sull'argomento con due sentenze (n. 210/1987 e n. 641/1987) che attribuivano le lesioni del diritto all'ambiente salubre alla competenza del giudice ordinario, includendo in tal modo, definitivamente, il diritto all'ambiente nel novero dei diritti soggettivi:

- con la sentenza n. 210/1987 la Consulta ha sottolineato che “va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, a una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.

Ne deriva la repressione del danno ambientale [...] che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente”;

- con la sentenza n. 641/1987, i giudici costituzionali hanno ribadito la natura unitaria del bene ambiente, che l’ordinamento tutela “come elemento determinativo della qualità della vita” che assurge “a come valore primario e assoluto”, sulla base degli *artt. 9, 32, 41 e 42 Cost.*: con questa pronuncia è stata superata la ricostruzione operata sino ad allora in soli termini finalistici, venendo a considerare l’ambiente come “un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione”.

3. La disciplina del danno ambientale alla luce delle regole amministrative, responsabilità aquiliana e pronunce giurisprudenziali.

3.1 La tutela del danno ambientale nella Legge 8 luglio 1986 n. 349.

La legge n. 349/1986, che ha istituito il Ministero dell’Ambiente, ha anche dato per la prima volta la definizione del danno ambientale, descrivendolo appunto come “compromissione dell’ambiente attraverso un qualsiasi fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”.

Il dato caratterizzante della norma si ravvisa nel riconoscimento di una rilevanza autonoma del danno cagionato al bene “ambiente”, che fino a quel momento non aveva alcuna definizione normativa.

Difatti, l'articolo 18³ della legge citata, in particolare, provvede a delineare l'ambiente come bene giuridico autonomo, oggetto di tutela in sé e per sé, tramite gli istituti della responsabilità civile per danno ambientale e dell'azione

³ Art. 18 - 1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. 2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. 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. 4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza. 5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. 6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali. 7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. 8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. 9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. 9-bis Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. 9-ter Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione. Comma aggiunto dall'art. 114, comma 1, L. 23 dicembre 2000, n. 388, a decorrere dal 1° gennaio 2001. A norma dell'art. 114, comma 2, L. 23 dicembre 2000, n. 388, il decreto di cui al presente comma sarà emanato entro centoventi giorni dalla data del 1° gennaio 2001.

giurisdizionale amministrativa per l'annullamento dei provvedimenti lesivi dell'ambiente.

Tuttavia la Corte d'Appello di Napoli⁴ ha affermato in modo chiaro che il danno ambientale era tutelabile anche prima dell'entrata in vigore della L. 8 luglio 1986, n. 349: la tutela dell'ambiente deve considerarsi espressione di un autonomo valore collettivo del complesso delle risorse ambientali e degli esseri viventi che caratterizzano un determinato habitat, specificamente tutelato, in quanto tale, dall'ordinamento e che trova la sua fonte genetica nei precetti costituzionali posti a salvaguardia dell'individuo e della collettività nel suo habitat economico, sociale ed ambientale (artt. 2. 3. 9. 41 e 42 Cost.) ed elevano l'ambiente ad interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto, imponendo allo Stato un'adeguata predisposizione di mezzi di tutela, ed assicurando per converso alla collettività il godimento di tale bene e la sua tutela contro le condotte illegittime che lo deteriorino.

Tale lettura proposta dalla Corte d'Appello di Napoli, per certi versi, sembrerebbe ridurre la portata innovativa dell'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349, del quale parleremo tra poco: *“La norma sanzionatoria generica posta dall'art. 2043 c.c. consentiva, di certo già prima del 1986, agli enti esponenziali della collettività ed in primis allo Stato di ricorrere (oltre che alla repressione penale ed amministrativa) alla tutela risarcitoria (anche in forma specifica, ex art. 2058 c.c.) contro coloro che avessero agito in violazione delle norme specificamente poste a tutela dell'ordinato svolgersi dell'attività di sviluppo ed uso del territorio. L'art. 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349, ha quindi avuto una funzione di ricognizione e riordino della disciplina risarcitoria già esistente nel nostro ordinamento, dovendosi escludere che tale norma abbia innovato in modo sostanziale la materia, avendo, per converso, in gran parte sanzionato e riconosciuto una realtà giuridica già presente nell'ordinamento e già ampiamente riconosciuta”*.

⁴ Sez. I civ., 19 gennaio 2011, n. 90.

Orbene, l'inquadramento dell'ambiente quale "bene immateriale unitario", non è fine a se stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene⁵. Tale orientamento giurisprudenziale ha trovato accoglimento nell'ambito della riforma del Titolo V, laddove la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema", è stata espressamente riconosciuta all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., quale competenza esclusiva dello Stato.

Contestualmente è stata riconosciuta, nel successivo terzo comma dell'art. 117 Cost., la rilevanza dei numerosi e diversificati interessi che fanno capo alle Regioni e quindi ai relativi enti territoriali.

Il primo intervento organico del legislatore italiano in materia del danno ambientale operato con la L. 8 luglio 1986, n. 349 rispecchiava tale pluralità, prevedendo (art. 18, comma 3) che l'azione di risarcimento del danno ambientale potesse essere promossa "dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo".

I tratti salienti dell'art. 18 della legge n. 349 sono i seguenti:

- a) Introduzione di una fattispecie di responsabilità extracontrattuale per danno all'ambiente sul modello privatistico dell'art. 2043 del codice civile connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno «ingiusto» all'ambiente, dove l'ingiustizia è individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento è lo Stato;
- b) competenza del giudice ordinario anziché del giudice amministrativo o contabile a conoscere le azioni di responsabilità civile per danno ambientale.

In questo modo è esclusa la giurisdizione della Corte dei Conti, salvo il caso dell'art. 22 D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3, rappresentato dal giudizio di rivalsa per le ipotesi nelle quali l'Amministrazione, a seguito di lesioni di diritti del terzo

⁵ Corte Costituzionale sentenza 1° giugno 2016, n. 126.

provocate dal proprio dipendente in connessione con un danno ambientale, abbia provveduto a risarcire detto terzo;

c) ampio potere discrezionale del giudice nella determinazione dell'ammontare del danno in via equitativa, laddove una precisa quantificazione non sia possibile; viene data priorità, ove possibile, al ripristino dei luoghi.

L'art. 18 dedica due regole specifiche al complesso problema della quantificazione del risarcimento: una che impone al giudice di disporre il ripristino dello stato dei luoghi nei casi in cui ciò sia possibile (8° comma);

un'altra che prevede, nel caso in cui non si possa procedere ad una precisa quantificazione del danno, una serie di criteri per pervenire alla sua valutazione equitativa: la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino e il profitto economico conseguito dal trasgressore (6° comma).

Il risarcimento per equivalente del danno ambientale, ovvero di una lesione che per sua stessa natura non ha un prezzo di mercato, impone l'arduo compito di quantificare in termini monetari l'ammontare del danno;

d) responsabilità individuale, e non solidale, nel caso di concorso di più persone al verificarsi del danno (comma 7).

Risulta così introdotta una parziarietà passiva, che inverte la regola generale della piena solidarietà dei responsabili nella disciplina risarcitoria civilistica;

e) legittimazione ad agire dello Stato e degli enti territoriali minori sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo (c.d. azione pubblica);

f) ruolo delle associazioni ambientaliste: l'art. 18 prevede, tra l'altro, che «le associazioni individuate in base all'art. 13 della stessa legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi».

3.2 *Segue. Natura giuridica.*

Con tale articolo, il legislatore, mutuando, con alcuni correttivi, l'istituto della responsabilità civile, ha introdotto nel sistema nazionale una fattispecie di responsabilità peculiare per compromissione dell'ambiente, individuando nello Stato, o in una sua struttura territoriale, il soggetto destinatario del risarcimento e conferendo al solo giudice ordinario la sua cognizione.

L'utilizzo nel testo dell'art. 18 di formule proprie dell'art. 2043 c.c. con i correttivi indicati, aveva da subito sollevato dubbi sulla natura giuridica dell'istituto e la sua riconduzione o meno nell'alveo codicistico della responsabilità extracontrattuale.

Fin dalla prima applicazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986, infatti, era emersa, "per diversità di oggetto e di criteri di quantificazione del danno, la profonda differenza strutturale tra il danno all'ambiente, sempre di natura pubblicistica, da risarcire in considerazione del suo valore di insieme e che prescinde dal valore patrimoniale delle singole componenti" ed il danno ai beni, privati o pubblici, che può derivarne⁶.

Trattasi di una differenza ontologica, per cui, quando dallo stesso evento può derivare "sia un danno prettamente patrimoniale ai singoli beni, pubblici o privati,

⁶ Cass. civ., sez. un., 25 gennaio 1989, n. 440, in Giust. civ., 1989, P. I, 560, con nota di POSTIGLIONE, L'azione civile di danno ambientale, secondo cui la lesione del bene ambiente si accompagna "alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quella entità unitaria può essere scomposta e che, secondo la corrente accezione dottrina, riguardano: a) l'ambiente come assetto del territorio; b) l'ambiente come ricchezza di risorse naturali; c) l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale; d) l'ambiente quale condizione di vita salubre". Nella stessa prospettiva, cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. III, 10 ottobre 2008, n. 25010, secondo cui "la compromissione dell'ambiente (nella specie prodotta dall'accertata alterazione e distruzione della vegetazione e del suolo sbancato, nonché dalla provocata deviazione del corso delle acque) trascende il mero pregiudizio patrimoniale derivato ai singoli beni che ne fanno parte perché il bene pubblico (che comprende l'assetto del territorio, la ricchezza di risorse naturali, il paesaggio come valore estetico e culturale e come condizione di vita salubre in tutte le sue componenti) deve essere considerato unitariamente per il valore d'uso da parte della collettività quale elemento determinante della qualità della vita della persona, quale singolo e nella sua aggregazione sociale".

sia un danno all'ambiente, bene di natura pubblicistica, unitario e immateriale, il risarcimento dell'uno o dell'altro, benché entrambi rientranti nella tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.), costituiscono domande diverse⁷”.

Sull'abbrivio di tale distinzione si è anche affermato che “il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti”.

Si è sovente qualificato il danno ambientale, al fine di distinguerlo dai predetti danni-conseguenze, come “danno- evento, inteso quale lesione in sé del bene ambientale⁸”.

A seguito delle svariate pronunce della Suprema Corte Costituzionale, relative alla complessità interpretativa sulla riconducibilità o meno della fattispecie di cui all'art. 18 nella responsabilità aquiliana, a predominare fu la tesi del “regime misto”, per cui la responsabilità ambientale era stata innestata nel regime ordinario.

La responsabilità ambientale si configurava esclusivamente nel caso in cui i fatti compiuti avessero «*alterato, deteriorato o distrutto, in tutto o in parte, l'ambiente*», ossia, nel caso in cui il fatto colposo (o doloso) avesse lesionato e danneggiato materialmente almeno un elemento di tale bene.

⁷ Cass. civ., sez. III, 3 febbraio 1998 n. 1087, cit.

⁸ Cass. civ., sez. I, 1 settembre 1995, n. 9211, in Giust. civ., 1996, III, 777, con nota di GIAMPIETRO F. Il danno ambientale tra l'art. 18 legge n. 349/1986 ed il regime ordinario di codice civile. La stessa qualificazione si rinviene in Cass. pen., sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402, cit.

3.3 Segue. Legittimazione ad agire.

Dottrina e giurisprudenza hanno discusso a lungo sul significato e la portata della legittimazione all'esercizio dell'azione prevista dall'art. 18 per i cd. enti territoriali minori.

I dubbi sono sorti per l'apparente discrasia dei commi 1 e 3 dell'art.18: mentre il comma 1 individua il solo Stato quale destinatario del risarcimento da parte dell'autore del fatto illecito, il comma 3 del medesimo articolo attribuisce sia allo Stato che agli altri enti territoriali la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale.

Il dato normativo, dunque, legittima due letture, entrambe compatibili con il tenore letterale dell'art.18: sia una interpretazione che individua nello Stato l'unico titolare del diritto al risarcimento del danno con una legittimazione soltanto alternativa degli enti territoriali, sia una ricostruzione che considera Regione ed enti locali titolari di un'autonoma potestà di ottenere un risarcimento con una legittimazione concorrente rispetto a quella dello Stato.

Invero, non sono mancate pronunce giurisprudenziali che hanno individuato nello Stato l'unico beneficiario del risarcimento del danno ambientale⁹.

La legittimazione degli enti territoriali sarebbe meramente alternativa rispetto a quella dello Stato, nel senso che l'ente locale sarebbe mero sostituto processuale dello Stato ed agirebbe per ottenere un risarcimento in realtà spettante allo Stato in via esclusiva.

La titolarità della pretesa risarcitoria per la lesione del bene immateriale ambiente spetterebbe allo Stato in ragione dell'imputazione allo stesso dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente, mentre gli enti territoriali avrebbero la facoltà di azionare la mera azione di recupero spese per le opere di ripristino¹⁰.

⁹ Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 1990, in CP, 1991, I.

¹⁰ TAR Veneto, sez. II, 25 gennaio 1993, n. 30, in Riv. Giur. Amb., 1993, p. 931.

Sussistono, tuttavia, posizioni giurisprudenziali di segno contrario¹¹.

Secondo quest'orientamento la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno spetta allo Stato in via primaria, ma non esclusiva, poiché la natura adespota del bene ambientale non consente che la titolarità di un tale bene sia riferita in via esclusiva allo Stato.

D'altronde, se lo Stato fosse titolare di un diritto soggettivo pubblico sul bene ambiente, sarebbe arduo comprendere l'attribuzione agli enti locali della legittimazione all'esercizio dell'azione risarcitoria prevista dal medesimo art. 18 della l. 349/1986.

La ragione di una simile previsione legislativa, invece, deriva dal rilievo che sia lo Stato che gli enti territoriali sono gli enti esponenziali della collettività, chiamati dal legislatore ad esercitare una funzione di tutela del bene ambiente.

Tra le due distinte posizioni va segnalata quella giurisprudenza che sottolinea come le due legittimazioni ad agire siano concorrenti, identificando una legittimazione degli enti territoriali minori ad agire *iure proprio* in via autonoma e separata rispetto a quella dello Stato stesso¹², con l'ovvia limitazione dell'ambito territoriale di competenza.

Tale orientamento appare senza dubbio più equilibrato anche nella considerazione che se si riservasse al solo Stato il diritto al risarcimento, l'ente territoriale minore sarebbe fortemente disincentivato a promuovere l'azione risarcitoria, almeno nei casi in cui non apparisse *prima facie* possibile il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, con grave pregiudizio inferto al funzionamento del meccanismo sanzionatorio della responsabilità per danno ambientale.

¹¹ Cass. Pen., 24 gennaio 1989, in Cass. pen., 1989, 2050; Cass. Civ., 17 gennaio 1991, n. 400, in Giust. Civ., 1991, p. 1190.

¹² Tra le Corti di merito che hanno riconosciuto agli enti territoriali la titolarità *iure proprio* dell'azione di risarcimento ex art. 18 l. 349/86: Pret. Rovigo, 4 dicembre 1989, in Foro Italiano, 1990, II, p. 517

3.4 Segue. *Risarcimento del danno.*

Per quanto riguarda le modalità risarcitorie, posizione dominante, ai sensi del comma 8 dell'art. 18, era assunta dal ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, tanto che, a differenza dello schema codicistico dell'art. 2058 c.c., essa diveniva la regola per il giudice che avrebbe dovuto disporre il ripristino sempre «*ove possibile*»¹³.

Nella gerarchia delle modalità risarcitorie, la seconda posizione era assunta dal risarcimento per esatto equivalente, ossia per l'esatto ammontare del danno cagionato, determinabile in riferimento agli importi necessari alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Ove non fosse stata possibile l'esatta quantificazione del danno, il giudice era chiamato a determinare l'ammontare in via equitativa, ma nel rispetto di alcuni parametri di giudizio¹⁴.

In primo luogo, egli doveva tener "conto della gravità" della colpa individuale del responsabile, in secondo luogo del "costo necessario per il ripristino" dei luoghi e, infine, del "profitto conseguito dal trasgressore" in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali (comma 6 dell'art. 18).

Nell'applicazione pratica, però, la modalità di determinazione in via equitativa del danno era divenuta, non già eventuale, ma necessaria ed effettiva come unico strumento concreto di azione, tanto che l'esplicito riferimento alla gravità della colpa in termini di graduazione della condanna e al parametro del profitto conseguito dal trasgressore, avevano fatto sorgere il dubbio che si trattasse in realtà di pena privata più che di vero e proprio risarcimento¹⁵.

¹³ Cfr. Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1989, n. 440, cit. l'art. 2058, invece, attribuisce all'organo decidente una mera *facoltà* di condanna al reintegro, in quanto «*il giudice può disporre che il risarcimento avvenga per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore*».

¹⁴ Per un resoconto sulla quantificazione in via equitativa, v. P. BOSSI, *Il danno ambientale tra diritto, estimo ed economia*, in *Corriere Giur.*, 1989, p. 1024.

¹⁵ Si è sostenuto in tal senso che il legislatore con l'art. 18 avrebbe rinunciato ad "ipotizzare un sistema di responsabilità finalizzato esclusivamente alla riparazione del

Un'ulteriore eccezione alla disciplina risarcitoria ordinaria era data dal comma 7 dell'art.18 , secondo cui il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna nei casi di concorso di più soggetti nello stesso evento dannoso, disponeva che essi rispondessero nei limiti della rispettiva responsabilità individuale; tale disposizione rappresentava un'inversione della regola generale della solidarietà dei responsabili a favore di una parziarietà passiva che, secondo alcuni, avrebbe potuto risultare controproducente¹⁶.

Il quadro normativo è venuto lentamente complicandosi negli anni Novanta con una moltiplicazione delle fattispecie di danno, in un sistema articolato di leggi di settore, discipline specifiche sempre più perfezionate e garantiste per l'ambiente, pertanto l'art. 18 era venuto perdendo lentamente di centralità per assumere un ruolo sempre più di cornice, una disciplina residuale cui far ricorso in mancanza di disposizioni specifiche di tutela.

4. La disciplina europea a tutela dell'ambiente e la direttiva comunitaria 2004/35/CE.

L'evoluzione del concetto di responsabilità per danno all'ambiente a livello europeo fino alla direttiva comunitaria 2004/35/CE è passata attraverso molteplici tappe.

Il primo documento della Commissione è il Libro Verde sul risarcimento per danni all'ambiente del Maggio 1993, con il quale la Comunità esamina l'utilità della responsabilità civile quale mezzo adatto per imputare la responsabilità per costi legati al risanamento ambientale, per imporre standard di comportamento e per obbligare coloro che causano l'inquinamento a sostenere i costi del danno conseguente.

danno piuttosto che a scopi sanzionatori" (così L. FRANCARIO, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge 349 del 1986*, cit. p. 488).

¹⁶ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 305.

Le tre linee fondamentali sulle quali si radicava la proposta sono state individuate in un regime generale fondato sulla colpa, in un regime speciale (per le attività a rischio aggravato) ancorato sulla responsabilità oggettiva e in un fondo di indennizzo per danni non imputabili a soggetti individuati, alimentato con i contributi dei settori economici interessati e gestito nel rispetto del principio di sussidiarietà.

La Convenzione di Lugano del Consiglio d'Europa del Giugno 1993, con la quale si propone una legge modello sulla responsabilità civile che, con ratifica degli stati, sarebbe entrata in vigore negli ordinamenti interni. Viene introdotta per la prima volta una definizione giuridica espressa di ambiente, le cui componenti fondamentali comprendono non solo le risorse naturali (biotiche, abiotiche e paesaggistiche) suscettibili di danno, ma anche l'interazione fra le medesime, nonché il paesaggio e il patrimonio culturale; la responsabilità viene fondata sul nesso causale fra attività e danno; il bene-ambiente è riparabile attraverso misure preventive di salvaguardia e di rimessa in ripristino, ma non viene prevista la risarcibilità in termini monetari.

In generale, si può dire che l'ambito di applicazione delle prescrizioni sulla responsabilità civile ha, quindi, un'estensione notevolmente più rilevante di quella definita di volta in volta dagli accordi internazionali, e si assiste, così, ad un allargamento della garanzia dei beni protetti.

Riprendendo in parte il contenuto della Convenzione, la Commissione elaborò poi il Libro Bianco *“sulla responsabilità per danni all'ambiente”*, in cui decide di dettare un regime più ampio, tale da coprire sia i danni tradizionali che quelli all'ambiente.

Il termine “danno ambientale” viene impiegato in due accezioni specifiche (come danno alla biodiversità e come danno sotto forma di contaminazione di siti); i soggetti responsabili sono le persone che esercitano il controllo sull'attività che ha occasionato il danno.

L'irretroattività e la responsabilità oggettiva per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, responsabilità per colpa per il danno alla biodiversità

causato da attività non pericolose costituiscono i principi cardine sui quali si base il Libro Bianco, il cui aspetto indubbiamente più significativo è costituito, però, dall'affermazione dell'importanza dello strumento della financial responsibility.

Le scelte compiute nel Libro Bianco, infine, sono state recepite dal Parlamento europeo e dal Consiglio nella direttiva n. 2004/35/CE “*sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*”.

La direttiva, basata sul principio del “chi inquina paga”, ha l’obiettivo di definire un comune approccio tra gli Stati che hanno disciplinato tale materia in modo assai differente e di istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società.

Il legislatore comunitario definisce il danno «*un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio¹⁷ di una risorsa naturale, che può tradursi direttamente o indirettamente*» (art. 2) e specifica le risorse naturali (specie e habitat naturali protetti, acque e terreno) alle quali esso va riferito.

La direttiva trova applicazione, in ossequio al principio di prevenzione, non soltanto nell’ipotesi in cui il danno si sia già verificato ma anche nei casi di minaccia imminente, cioè in presenza di «un rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo», ponendo a carico dell’operatore¹⁸ l’obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitarlo.

Si configurano due distinti regimi di responsabilità a carico dell’operatore a seconda della tipologia dell’attività da cui deriva il danno: l’uno, di tipo oggettivo, basato sulla sussistenza del solo nesso causale tra azione ed evento, nel caso in cui si tratti di danni provocati dalle attività professionali¹⁹, elencate nell’allegato III

¹⁷ Art. 2.2 della direttiva. Per “servizio” e “servizio delle risorse naturali” si intendono «le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico».

¹⁸ Ai sensi dell’art. 2 par. 6 della direttiva 2004/35/CE per operatore si intende «qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale».

¹⁹ La nozione di attività professionale, è molto ampia, posto che si deve intendere per attività professionale qualsiasi attività svolta nel corso di un’attività economica,

della direttiva, che per loro stessa natura presentano un rischio per la salute umana o per l'ambiente; l'altro, di tipo soggettivo, applicabile in caso di danno o minaccia imminente di danno alle specie o agli habitat naturali protetti provocato da attività diverse da quelle indicate nell'allegato III.

Il regime comunitario di responsabilità per danno ecologico sembrerebbe trovare applicazione solo per ipotesi di inquinamento risanabile e astrattamente imputabile a un operatore professionale, con l'obiettivo di garantire la sostanziale corrispondenza tra danno e riparazione.

La riparazione materiale non solo prevale sul risarcimento per equivalente monetario, ma si presenta come unica possibile conseguenza, non considerando la direttiva alcuna monetizzazione del relativo pregiudizio.

Tale scelta ha comportato la mancanza di quel connotato sanzionatorio proprio del risarcimento del danno ambientale italiano, per cui non rilevano né la gravità del pregiudizio ambientale, né i benefici economici eventualmente acquisiti dall'operatore, ma solamente l'annullamento del pregiudizio o, in ogni caso, la mitigazione delle conseguenze dannose dell'evento.

La direttiva prevede sia "misure di prevenzione" che "misure di riparazione"; le prime si concretizzano in "misure prese per reagire ad un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale" (art. 2.10), e quindi per contrastare, al suo concretizzarsi, l'ulteriore estensione, minimizzando e prevenendo ulteriori danni per la salute umana (art. 6.1, lett. a); le seconde consistono in "qualsiasi azione o combinazione di azioni" (art. 2.11) tra quelle previste nell'Allegato II alla direttiva.

Sull'operatore gravano, in forza del principio «chi inquina paga», i costi delle misure di prevenzione e di riparazione a meno che non provi che il danno (o la minaccia imminente di esso) sia stato causato da un terzo o si sia verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza o in conseguenza

commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro.(art. 2 Dir. 2004/35/CE).

dell'osservanza di un ordine o di una istruzione obbligatoria impartiti da una autorità pubblica (art. 8 parr. 3 - 4).

Nel caso in cui l'operatore non ottemperi all'obbligo di adottare le misure di riparazione e di prevenzione, ovvero non sia individuabile o non sia tenuto a sostenerne i costi, è invece l'autorità competente a provvedere a sue spese direttamente all'adozione delle misure necessarie (art. 6 par. 3).

La direttiva comunque non preclude agli Stati membri di adottare disposizioni più severe compreso l'ampliamento delle attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e riparazione e l'individuazione di altri soggetti responsabili (art. 16).

5. La nuova disciplina in materia di danno ambientale dettata dal D.Lgs. N. 152/2006.

Il nuovo T.U. Ambientale (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), entrato in vigore il 29 aprile 2006, noto anche come "Codice dell'ambiente", si occupa della materia del danno ambientale e dei connessi profili risarcitori nella Parte VI (artt. 298-*bis* - 318), dedicata alle "*Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*", suddivisa a sua volta in tre titoli:

il Primo titolo (artt. 298 *bis* - 303), disciplina l'Ambito di applicazione;

il Secondo (artt. 304-310), la Prevenzione e ripristino ambientale;

il Terzo (artt. 311-318) riguardante, più specificamente il Risarcimento del danno ambientale.

Tra le principali novità che hanno interessato la materia vi è l'art. 298-*bis*, introdotto dall'art. 25, comma 1, Legge n. 97 del 2013, sotto la rubrica "Principi generali" in materia di danni ambientali il quale puntualizza che la disciplina della Parte Sesta del TUA si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'Allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività:

b) al danno ambientale causato da un'attività diversa da quelle elencate nell'Allegato 5 alla stessa parte sesta e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno derivante dalle suddette attività, in caso di comportamento doloso o colposo.

Tale norma stabilisce al comma 2 che la riparazione del danno ambientale deve avvenire nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel Titolo II e nell'Allegato 3 alla Parte Sesta, ove occorra anche mediante l'esperimento dei procedimenti finalizzati a conseguire dal soggetto che ha causato il danno, o la minaccia imminente di danno, le risorse necessarie a coprire i costi relativi alle misure di riparazione da adottare e non attuate dal medesimo soggetto.

Al comma 3, stabilisce che restano disciplinati dal Titolo V della Parte Quarta del TUA gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo progettati e attuati in conformità ai principi e ai criteri stabiliti al punto 2 dell'Allegato 3 alla Parte Sesta nonché gli interventi di riparazione delle acque sotterranee progettati e attuati in conformità al punto 1 del medesimo Allegato 3., o, per le contaminazioni antecedenti alla data del 29 aprile 2006, gli interventi di riparazione delle acque sotterranee che conseguono gli obiettivi di qualità nei tempi stabiliti dalla parte terza del presente decreto.

6. La nozione di danno ambientale

La nozione di danno ambientale ha subito una profonda evoluzione influenzata dalla contemporanea elaborazione del concetto di ambiente ad opera della giurisprudenza (soprattutto) costituzionale nonché dalla normativa comunitaria.

L'art. 18 della l. 349/86 definiva il danno come una qualsiasi compromissione dell'ambiente, lasciando al giudice la determinazione, caso per caso, della

rilevanza e della gravità del deterioramento, come modifica *in pejus* della situazione ambientale preesistente all'evento dannoso²⁰.

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, al comma 1 dell'art 300, definisce danno ambientale “*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*”, elencando poi le risorse naturali (specie e habitat naturali protetti, acque interne e/o costiere e terreno) alle quali il danno possa riferirsi.

Si tratta di una formula definitoria tendente, nelle intenzioni del legislatore, a garantire un'efficace protezione del bene ambientale oggetto di tutela, fondata su un concetto astratto (*deterioramento*) ma determinabile oggettivamente (*misurabile*).

In questo senso, dunque, il TUA individua un concetto di danno ambientale fondato su due parametri, uno quantitativo (misurabile) e l'altro qualitativo (significativo), secondo i criteri prefissati dagli allegati allo stesso TUA.

La scelta compiuta a livello nazionale sembrerebbe essere stata quella di tralasciare il danno semplice, non qualificato, per concentrare l'attenzione esclusivamente sul danno ambientale, che la *significatività* dell'incidenza negativa (il deterioramento) distingue rispetto al primo.

Al comma 2 si aggiunge una specificazione di contenuto, non già come da taluni ritenuto definizione essa stessa²¹, bensì presa d'atto che, se la Parte Sesta dà attuazione alla direttiva e decide una sua definizione di “danno ambientale” (che della prima è un recepimento, portando sul piano testuale alla piena coincidenza tra le due fattispecie), a livello comunitario la stessa locuzione ha un significato più dettagliato, con minori spazi alle interpretazioni.

²⁰ F. Giampietro, La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T. U. ambientale, in Riv. giur. amb., 2006, 22.

²¹ A. Tomassetti, Il danno ambientale, cit., p. 109.

Il “danno ambientale” di cui al comma 2²², fa riferimento ad un significativo deterioramento rispetto alle condizioni originarie, alla biodiversità, allo stato ecologico, chimico e quantitativo delle acque interne e costiere comprese nel mare territoriale e al terreno.

Da tale definizione sembrerebbe emergere una tutela più circoscritta rispetto a quella abrogata, in cui sia l’aria che il suolo in quanto tale sembrerebbero esclusi dalle risorse ambientali.

A contrapporsi a questa norma, vi è l’art. 311 che, al comma 2, richiama proprio la formulazione normativa tradizionale affermatasi fino a quel momento.

Sin da subito è stato posto l’accento sulla potenziale ambiguità della contemporanea possibile sussistenza, in seno alla medesima Parte Sesta, di due definizioni autonome di *danno ambientale*, dal momento in cui il loro contenuto potrebbe portare a definire in sostanza due differenti nozioni di *ambiente*: una più circoscritta e una più estesa.

Ci si è chiesti, di conseguenza, se la disposizione di cui all’art. 311, comma 2 possa avere contenuto autonomo e distinto dall’art. 300, consentendo l’ingresso nel sistema a una seconda nozione di ambiente più ampia, ovvero se tale disposizione non debba essere invece interpretata alla luce della definizione di ambiente ricavabile dall’art. 300²³.

A tal proposito, diversa parte della dottrina ha ritenuto che nel testo dell’art. 311, secondo comma del Titolo III dedicato al “Risarcimento del danno ambientale”, fosse rintracciabile una seconda definizione di danno ambientale.

²² Il comma 2 dell’art. 300 è stato modificato dall’art. 33 del D. Lgs. 18 agosto 2015 n. 145, a decorrere dal 17 settembre 2015, in cui si dispone che: “All’articolo 300, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la lettera b) e’ sostituita dalla seguente: «b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo su: 1) lo stato ecologico, chimico o quantitativo o il potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, fatta eccezione per gli effetti negativi cui si applica l’articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva, oppure; 2) lo stato ambientale delle acque marine interessate, quale definito nella direttiva 2008/56/CE, nella misura in cui aspetti particolari dello stato ecologico dell’ambiente marino non siano già affrontati nella direttiva 2000/60/CE;»”.

²³ F. Giampietro, La nozione di ambiente e di illecito ambientale, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, p. 463.

L'art. 25 della Legge Europea 2013 riassegna all'art. 300, d.lgs. n. 152/2006, il ruolo di norma centrale della disciplina della responsabilità ambientale²⁴, riallocando, in modo corretto, all'art. 311 solo la previsione del corrispondente rimedio risarcitorio.

Si è sanata, quindi, quella aporia tutta interna di avere due definizioni di danno ambientale²⁵, frutto del permanere di un ingiustificato doppio criterio di imputazione. Purtroppo si è persa l'occasione di porre mano alla poco felice²⁶ e «quasi primordiale»²⁷ concezione di danno riportato nell'art. 300.

Continua a destare perplessità anche il comma 2, poiché l'elenco delle singole componenti ambientali che devono risultare deteriorate (specie ed habitat naturali protetti; acque interne; acque costiere e terreno) non contempla l'inquinamento atmosferico, e ritiene rilevante il danno al terreno solo se determina rischi per la salute umana.

Con la riforma dell'art. 311 purtroppo tali rilievi critici non sono più eludibili. Infatti la « tassatività » dell'elenco poteva essere aggirata dalla versione precedente di tale articolo che, al comma 2²⁸, attribuiva all'ambiente una connotazione di bene unitario e « omni comprensivo » e non circoscriveva il danno al mero « deterioramento », ma lo estendeva a tutti gli eventi, quali la distruzione totale o parziale, la modificazione o l'alterazione delle risorse ambientali²⁹, rappresentando, di fatto, una tangibile proiezione dell'abrogato art. 18, l. n. 346/1986. E proprio a tale proposito si riteneva che il disposto dell'art.

²⁴ Cfr. Pozzo, La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina, in *Danno resp.*, 2008, 815 ss., spec. 817.

²⁵ V. C. Scognamiglio, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2013, 1063 ss.

²⁶ Cfr. Castronovo, *Danno all'ambiente*, cit., 1025 ss.

²⁷ Cfr. C. Scognamiglio, *Danno ambientale*, cit., 1067.

²⁸ Previgente art. 311, comma 2 « Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato ».

²⁹ V. A. Ferri, *Prospettive civilistiche e danno ambientale*, cit., 394.

311 dovesse avere valenza precettiva, mentre il comma 2 dell'art. 300 fosse una mera enumerazione esemplificativa³⁰.

L'art. 311, infatti, non ha finalità definitorie, ma indica quali siano i criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale in base ai quali chi non opera un'attività economica o, più esattamente, chi non rivesta la qualifica di "operatore" di cui all'art. 302, comma 4, del D. Lgs. 152/06, può essere chiamato a rispondere del risarcimento.

Ad avallare questa interpretazione non vi è solo l'assenza nel testo dell'art. 311 di alcuna definizione di ambiente (e di danno all'ambiente), ma anche la sistemazione della disposizione nella Parte Sesta del D. Lgs. 152/2006.

L'art. 300 "danno ambientale", infatti, è contenuta nel Titolo I disciplinante l'"Ambito di applicazione" della parte sesta; mentre l'art. 311 è contenuto nel Titolo III "Risarcimento del danno ambientale".

Lo stesso art. 311, per la quantificazione del danno ambientale rimanda agli allegati 3 e 4 della parte sesta del D.lgs. 152/2006, che indicano le misure cui attenersi per la riparazione del danno alle acque, al terreno ed alle specie ed habitat naturali protetti.

7. La nuova disciplina del risarcimento del danno ambientale.

Come già descritto, la materia del risarcimento del danno ambientale è stata per la prima volta regolata in Italia dall'*art. 18, L. 8 luglio 1986, n. 349*, ai sensi del quale il danno all'ambiente poteva essere risarcito per equivalente pecuniario,

³⁰ In tal senso A. Ferri, *Prospettive civilistiche e danno ambientale*, cit., 394; ContraPoli, *Commento articolo 300*, cit., 2583. Cfr. le efficaci osservazioni di Prati, *La criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del "Codice dell'ambiente"*, in *Danno resp.*, 2006, 1050 ss.: « Il legislatore del codice dell'ambiente (...) è riuscito a trasformare la speciale fattispecie di danno ambientale contenuta nell'abrogato art. 18 in un autentico guazzabuglio di definizioni, concetti e principi spesso tra loro del tutto antitetici »; Pozzo, *La responsabilità civile per danni all'ambiente*, cit., 819.

tenendo conto della gravità della colpa, del costo necessario per il ripristino e dell'illecito profitto (o risparmio di spesa) conseguito dal trasgressore.

Col cambiamento di prospettiva derivanti da nuove esigenze di tutela, nel 2004 è intervenuta la *Dir. 2004/35/CE* (la “Direttiva”), la quale ha stabilito che il danno all'ambiente deve essere risarcito esclusivamente mediante misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa) regolate dall'Allegato II alla stessa Direttiva³¹.

Con l'intento di recepire la Direttiva in Italia, si sono succeduti tre fondamentali interventi normativi:

1. Il *D.Lgs. n. 152/2006* ha recepito la Direttiva, e, riordinando l'intera materia ambientale, ha abrogato le leggi precedenti (tra cui l'*art. 18, L. n. 349/1986*³²) e ha stabilito soltanto la priorità del *ripristino* (*recte*: delle misure di riparazione) rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, ancora dovuto *in mancanza* di ripristino;

2. Nel 2008 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione contestando all'Italia che mentre la direttiva n. 2004/35/Ce prevede che il danno all'ambiente deve essere risarcito esclusivamente mediante diverse misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa)³³, "varie disposizioni del *D.Lgs. n. 152/2006* consentono che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimenti per equivalente pecuniario (riferimenti al risarcimento

³¹ Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente e la direttiva 2004/35/CE: la nuova disciplina dettata dalla L. 166/2009*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, 21 ss.

³² V. *art. 318, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006*.

³³ Il punto 1 dell'*Allegato 3 al D.Lgs. n. 152/2006* definisce anzitutto il significato e lo scopo delle tre misure di riparazione. Precisamente: "a) riparazione "primaria": qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie"; "b) 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"; "c) 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".

per equivalente pecuniario o patrimoniale sono contenuti negli artt. 311, 312 e 313)"³⁴.

Nel 2009 il legislatore italiano, per superare la procedura di infrazione ora ricordata, ha emanato l'*art. 5 bis della legge 20 novembre 2009, n. 166*, il quale ha introdotto due rilevanti modifiche al *D.lgs. n. 152/2006*:

(a) in primo luogo ha modificato l'art. 311.2 del *D.lgs. n. 152/2006* stabilendo che:
(i) il danno all'ambiente deve essere risarcito in via prioritaria con l'effettivo ripristino (c.d. riparazione "primaria") o, in mancanza, con le misure di riparazione "complementare" e "compensativa" previste dalla *direttiva n. 2004/35/Ce* (così l'art. 311, comma 2 prima parte); (ii) può ricorrersi al risarcimento "per equivalente patrimoniale" solo se le misure di riparazione sono state in tutto o in parte omesse, impossibili o eccessivamente onerose o sono state attuate in modo incompleto o difforme rispetto a quelle prescritte (così l'art. 311, comma 2, seconda parte);

(b) in secondo luogo, ha modificato l'*art. 303, comma 1, lett. f), del D.Lgs. n. 152/2006*, aggiungendo a tale norma una disposizione nella quale si dispone che "i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria" di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 311 del 2009 si devono applicare anche ai giudizi già proposti in luogo dell'*art. 18, legge n. 349/1986* e degli artt. 2043 ss. cod.civ., salvo il caso di pronunce passate in giudicato³⁵. In base a questa disposizione, i nuovi criteri di

³⁴ così la Comunicazione di contestazione della Commissione europea al Governo italiano del 31 gennaio 2008.

³⁵ Prima della modifica apportata dall'art. 5 bis, l'art. 303, comma 1, lett. f) si limitava a disporre che "la parte sesta [del D.Lgs. n. 152/2006] non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della parte sesta del presente decreto". Con la modifica dell'art. 5 bis all'art. 303, comma 1, lett. f) è stata aggiunta la seguente disposizione: "I criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'art. 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'art. 18 della legge 18 luglio 1986, n. 349, in luogo delle previsioni dei commi 6, 7 e 8 del citato art. 18 o ai sensi del Titolo IX del Libro IV cod. civ. o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale,

risarcimento del danno ambientale stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 311 del 2009 (come modificati dall'art. 5 bis) hanno travolto l'art. 18, legge n. 349/1986 e devono applicarsi retroattivamente anche ai fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della Direttiva e del D.lgs. 152/2006;

3. infine, per neutralizzare una seconda procedura di infrazione³⁶, il legislatore italiano ha emanato l'art. 25, L. 6 agosto 2013, n. 97 ("Legge Europea 2013"), con il quale ha definitivamente eliminato qualsiasi riferimento al risarcimento "per equivalente patrimoniale"³⁷, e ha stabilito che il danno all'ambiente deve essere risarcito solo con le *misure di riparazione* previste dall'Allegato 3 del D.lgs. n. 152/2006, che è identico all'Allegato II della Direttiva³⁸.

con esclusione delle pronunce passate in giudicato; ai predetti giudizi trova, inoltre, applicazione la previsione dell'art. 315 del presente decreto".

³⁶ Nel 2012 la Commissione Europea ha attivato una seconda procedura di infrazione, contestando alla Repubblica Italiana di aver "adottato e mantenuto in vigore norme (articoli 311, 313, comma 2, e 314, comma 3, del decreto legislativo 52/2006) le quali consentono che le misure di riparazione possano essere sostituite da risarcimenti pecuniari, in violazione degli articoli 1 e 7 e dell'allegato II della direttiva 2004/35/CE", nonostante le modifiche introdotte con l'art. 5 bis, L. n. 166/2009; v. Commissione Europea, Parere Motivato 26 gennaio 2012, in www.mi.camcom.it.

³⁷ Il principio della riparazione in forma specifica trova conferma, oltre che all'art. 311, anche (i) in altre disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006 (artt. 314, commi 2 e 3 e 317, comma 5), (ii) nell'abrogazione del danno presunto (e punitivo) previsto dall'art. 314, comma 3, (iii) nell'espunzione dell'inciso "e per equivalente patrimoniale" dalla rubrica dell'art. 311.

³⁸ V., oltre agli articoli di F. Bonelli: F. Giampietro, *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea 2013*, in *Amb. & Sviluppo*, 2013, 133; U. Salanitro, *La novella sulla responsabilità ambientale nella "Legge Europea"*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, 1318; A. G. Annunziata, *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo "antropocentrismo dei doveri"*, in *Contr. e impr.*, 2015, 133 ss.; M. Fermeglia, *Chi inquina, paga: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. prev.*, 2015, 1591.

Già alcune pronunce di merito avevano dato atto della nuova normativa, affermando l'applicazione delle sole misure di riparazione e il divieto del risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario³⁹.

Ora anche la S.C. conferma che la disciplina nazionale è stata “definitivamente armonizzata con quella comunitaria con il recepimento organico dei relativi principi”, e ha pertanto affermato, a livello di *principio di diritto*, che “ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito “per equivalente” pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4 al *D.lgs. n. 152/2006*, come modificato” dalla Legge Europea 2013⁴⁰.

In forza di tale principio di diritto, quindi, le decisioni nn. 9012, 9013, e 16806 del 2015 hanno quindi annullato le sentenze di merito impugnate nella parte in cui

³⁹ V. Tribunale penale Rovigo, sent. n. 175/2014 depositata il 22 settembre 2014, inedita, che, in relazione al sito di “Porto Tolle”, ha rigettato *sia* la domanda di risarcimento per *equivalente pecuniario* proposta dal Ministero dell’Ambiente per un presunto danno ambientale quantificato nell’importo di euro 3,6 miliardi, *sia* la richiesta di una *provvisoria* di almeno euro 800 milioni, proprio alla luce delle previsioni della legge europea 2013. Il Tribunale ha chiaramente statuito che: “risulta condivisibile l’orientamento che ritiene applicabile alla fattispecie in esame la disposizione di cui all’art. 311 del D. L.vo n. 152/2006, la quale impone di ripristinare il danno provocato all’ambiente attraverso l’adozione delle misure di riparazione stabilite dalla citata norma, a discapito del risarcimento per equivalente monetario”. V. anche Trib. civ. Livorno, decisione del 13 aprile 2015, n. 5261, inedita, s.m. in *Resp. civ. prev.*, 2015, 1588, che ha respinto l’opposizione del Ministero dell’Ambiente allo stato passivo di una società in Amministrazione Straordinaria, e quindi ha rigettato la domanda di risarcimento del danno ambientale nei SIN di Piombino e di Trieste, quantificato (per entrambi i siti) nell’importo di euro 588 milioni. Infatti, il pagamento delle somme richieste dal Ministero dell’Ambiente “comporterebbe un risarcimento per equivalente monetario vietato dalla legislazione vigente, come modificata da ultimo con *legge 97/2013*, applicabile ai giudizi pendenti e non ancora definiti da sentenza passata in giudicato, con la quale il legislatore (al fine di superare la nuova contestazione della Commissione europea che nel 2012, ...) ha previsto che il danno ambientale non può, in nessun caso, essere risarcito per equivalente pecuniario, ma solo con misure riparative (primarie, complementari o compensative)”. V. di recente anche Corte di Assise di Alessandria, 14 dicembre 2015 (dispositivo), inedita, che ha rigettato la domanda di risarcimento e provvisoria per equivalente pecuniario (per non meno di euro 100 milioni) proposta dal Ministero dell’Ambiente in un procedimento penale relativo al sito di Spinetta Marengo.

⁴⁰ V. *Cass. 6 maggio 2015, n. 9012* e *Cass. 6 maggio 2015, n. 9013*. Conferma: *Cass. 13 agosto 2015, n. 16806*.

aveva liquidato, anche per importi milionari, il risarcimento del danno ambientale ai sensi del previgente (e abrogato) *art. 18, L. n. 349/1986*, e hanno rinviato alla corte d'appello competente la corretta 'quantificazione' del danno ambientale, da condurre ora in base ai soli criteri stabiliti dal 'nuovo' *art. 311, D.lgs. n. 152/2006*.

8. La triplice dimensione del danno ambientale.

La Corte di cassazione penale, con sentenza 4 febbraio 2007, n. 16575, ha chiarito che il *danno ambientale* presenta una triplice dimensione:

- *personale* (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo);
- *sociale* (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, *ex art. 2 Cost.*);
- *pubblica* (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali).

Chiunque, realizzando un fatto illecito od omettendo comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento o di provvedimenti amministrativi, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi un danno all'ambiente è obbligato al ripristino o al risarcimento per l'equivalente.

Tale triplice natura del danno ambientale si riverbera necessariamente sul concetto del bene ambiente, riflettendone la sua qualificazione come "contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona", sicché " l'ambiente è una nozione, oltreché unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario"⁴¹.

⁴¹ Cass. Pen., Sez. III, 15 giugno 1993, n. 9727, Benericetti, in CED Cass. 196168.

9. L'art. 311 e il risarcimento del danno ambientale.

Il nuovo art. 311 del TUA, detta la disciplina in materia di risarcimento del danno ambientale sostituendo, abrogandola, la precedente fattispecie di cui all'art. 18 della Legge n. 349/1986.

Le novità più significative sono quattro:

1. anzitutto il legislatore riafferma la possibilità di esercitare l'azione civile per ottenere il risarcimento del danno ambientale non solo in sede civile, ma anche in sede penale;
2. in secondo luogo, si precisa che l'azione civile è volta prioritariamente ad ottenere il risarcimento in forma specifica e solo in subordine, e quando ciò non sia possibile (*"se necessario"*), ad ottenere il risarcimento per equivalente patrimoniale;
3. l'azione civile viene attribuita, in via esclusiva, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (e non più allo Stato, come prevedeva il comma 3 dell'art. 18 dell'abrogata Legge n. 349/1986) e, soprattutto, non è più previsto l'intervento delle associazioni di protezione ambientale;
4. infine, è prevista l'alternativa tra l'azione civile da intentarsi davanti all'Autorità giudiziaria e l'emanazione dell'ordinanza di ingiunzione da parte del Ministro dell'Ambiente.

Quest'ultima novità assume particolare importanza in quanto si riconosce per la prima volta in materia una facoltà di scelta all'organo titolare dell'interesse ad agire (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) che, infatti, può liberamente decidere se agire giudizialmente chiedendo il risarcimento all'autore del fatto dannoso ovvero attivarsi in via amministrativa attraverso l'innovativa procedura istruttoria che si conclude con l'emanazione di un'ordinanza ministeriale che applica criteri presuntivi di determinazione del danno risarcibile.

La disciplina di cui al comma 1 dell'art. 311, che recita *"Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare agisce, anche esercitando l'azione civile in*

sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e , se necessario, per equivalente patrimoniale, oppure procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto” tuttavia non esclude, e comunque non è incompatibile con essa, la disciplina generale prevista dall’art. 2043 cod. civ., in virtù della quale qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno⁴².

L’azione di risarcimento per il danno ambientale, quale “lesione dell’ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale”, è dunque, ormai, un’azione di *reintegrazione in forma specifica*, che, come noto, spetta alla potestà esclusiva del MATTM⁴³.

Nello specifico, l’art. 311, comma 2, D.lgs. n. 152/2006, come novellato dall’art. 25 della Legge Europea 2013, stabilisce che “quando si verifica un danno ambientale” gli operatori che siano responsabili⁴⁴ “sono obbligati all’adozione delle misure di riparazione di cui all’allegato 3 alla medesima parte sesta” [identico all’Allegato II della Direttiva].

Da questo discendono due immediati corollari:

⁴² Sez. III, 28 ottobre 2009, n. 755/2010, Ciaroni.

⁴³ L’art. 311, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, ha limitato la legittimazione attiva per la pretesa risarcitoria per danno ambientale solo allo Stato, in persona del Ministero dell’Ambiente, escludendo quindi la legittimazione sostitutiva degli enti pubblici locali, come previsto dal previgente art. 18, L. n. 349/1986. Gli altri soggetti (enti pubblici, associazioni esponenziali, persone fisiche e giuridiche private) che assumono di essere stati lesi da un illecito ambientale possono agire per il risarcimento di danni (patrimoniali e non) diversi dal danno ambientale, attraverso l’ordinaria azione di responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.*, e quindi - come normalmente avviene - anche per “equivalente monetario”. V. art. 313, comma 7, D.Lgs. n. 152/2006, per cui “resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”.

⁴⁴ Solo il responsabile della contaminazione è tenuto ad adottare le misure di riparazione *ex art. 311*. Lo stesso principio, ora, è stato chiarito anche in relazione alle misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica, disposte nell’ambito della procedura amministrativa, da C. Giustizia 6 ottobre 2015, n. 156 e n. 592, in *www.curia.europa.eu*, 2015, pronunciata sulla questione pregiudiziale rinviata da Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21 in *Foro amm. CDS*, 2013, 2296.

(1) le misure di riparazione assicurano il risarcimento integrale del danno ambientale e la tutela degli “interessi generali e particolari” facenti capo allo Stato-comunità;

(2) se il danno ambientale va reintegrato solo in forma specifica, non è ammessa la liquidazione di alcuna somma di denaro a titolo di provvisionale, né altra forma surrettizia di risarcimento per equivalente pecuniario⁴⁵.

Solo quando il responsabile dell'inquinamento abbia omesso le misure di riparazione alle quali era obbligato o le abbia realizzate in modo incompleto o difforme *dai termini e modalità prescritti*, il MATTM può agire nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento dei *costi* delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione delle stesse misure di riparazione⁴⁶.

Il pagamento di tali “costi”, tuttavia, non costituisce un risarcimento pecuniario per danno ambientale, ormai vietato sia dalla Direttiva che dal “nuovo” art. 311. Piuttosto, si tratta di un rimedio risarcitorio (o di rivalsa) in caso di inadempimento agli obblighi di riparazione stabiliti dal provvedimento giudiziale⁴⁷, e precisamente laddove sia accertata la mancata, difforme e/o incompleta realizzazione delle misure di riparazione già determinate in precedenza *sub judice* ai sensi dell'art. 311, comma 2 e 3, e poste a carico del responsabile del danno ambientale.

Solo in tal caso, quindi, il MATTM può eseguire le misure omesse, inesatte o difformi, nel rispetto dei termini e delle modalità già in precedenza prescritte, ma disattese dall'obbligato, e avviare una nuova e distinta azione civile per ottenere

⁴⁵ Trib. pen. Rovigo, sent. n. 175/2014, cit.

⁴⁶ v. art. 311, comma 2, *ultimo periodo*.

⁴⁷ Il mancato adempimento agli obblighi di riparazione del danno ambientale pare essere ora presidiato anche sul piano penale. La *L. n. 68/2015* (in vigore dal 29 maggio 2015) ha introdotto, infatti, tra i “*delitti contro l'ambiente*” o c.d. “eco-reati” di cui al Titolo Sesto *bis* del c.p., il reato di “omessa bonifica” (art. 452 *terdecies, c.p.*), per cui “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da Euro 20.000 a Euro 80.000”.

dal responsabile il pagamento dei costi necessari per le attività da realizzare (o il loro rimborso dei costi relativi alle attività già realizzate)⁴⁸.

L'*art. 311, comma 3, D.lgs. n. 152/2006*, dispone, inoltre, che i “criteri ed i metodi...per determinare la portata delle misure di riparazione ...trovano applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato”.

Tale norma reitera in una diversa sede quanto già previsto dall'*art. 5 bis, L. n. 166/2009*⁴⁹, che, modificando l'*art. 303, comma 1, lett. f), D.lgs. n. 152/2006*, aveva reso applicabili “i criteri di determinazione dell’obbligazione risarcitoria” di cui ai commi 2 e 3 dell'*art. 311* retroattivamente anche ai giudizi in corso (benché proposti ai sensi dell'*art. 18, L. n. 349/1986*, e/o degli artt. 2043 ss. c.c.), salvo il caso di pronunce passate in giudicato⁵⁰.

La nuova normativa, quindi, ha integralmente riscritto i criteri di determinazione e quantificazione del danno ambientale; criteri che si applicano in via retroattiva - con il solo evidente limite dei giudizi già definiti con sentenza passata in giudicato - non solo alle controversie tuttora in corso per la quantificazione del danno ambientale (e quindi promosse prima della Legge Europea 2013), *ma anche* a quelle controversie, promosse o da promuovere, riferite *a fatti anteriori alla data di applicabilità della stessa Direttiva*⁵¹.

⁴⁸ Nello stesso senso v. la Relazione parlamentare all'*art. 25, L. n. 97/2013* (Appendice 2 in F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all’ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013*, cit., 23-25).

⁴⁹ Sul punto, v. F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all’ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, cit., 9-10.

⁵⁰ La retroattività dei criteri riparatori *ex art. 311*, come modificato dalla *L. n. 166/2009*, era stata già riconosciuta da: *Cass. 22 marzo 2011, n. 6551*, in *Giur. it.*, 2012, 554 ss.; *Cass. 14 giugno 2011, n. 36818*, in *De Jure*; *Cass. 27 agosto 2014 n. 18352*, *ibidem*.

⁵¹ Così, *Cass. n. 16806/2015*. Invero, l’articolo 17 della Direttiva esclude l’applicazione della stessa, tra l’altro, “al danno causato da un’emissione, un evento o un incidente verificatosi prima del 30 aprile 2007”. In dottrina, anche l’Avvocato dello Stato G. Schiesaro, che per anni ha difeso il MATTM, aveva rilevato che già “l’articolo 5 bis...applica nuovi criteri di liquidazione del danno ai procedimenti in corso...e quindi anche a fatti verificatisi prima dell’entrata in vigore della direttiva”; G. Schiesaro, *Audizione alla commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti*, 20 ottobre 2011.

Tale conclusione è il diretto corollario del principio per cui il danno ambientale è bene pubblico primario da sempre tutelato nel nostro ordinamento, mentre ad essersi modificata nel tempo è solo la disciplina che regola la modalità di tutela risarcitoria, ora esclusivamente in forma specifica⁵².

L'espunzione dei risarcimenti monetari, del resto, è imposta da ragioni di *armonizzazione con il diritto europeo*⁵³, laddove: (a) la Direttiva impone una finalità preventiva e recuperatoria e attraverso una normativa chiara (*acte claire*) e impone l'applicazione delle sole misure di riparazione anche ai giudizi in corso; (b) la Commissione Europea ha ripetutamente escluso la risarcibilità del danno all'ambiente per equivalente pecuniario, e, solo una volta approvata la Legge Europea 2013, il 23/24 gennaio 2014 ha *archiviato* la (seconda) procedura di infrazione, essendo stata raggiunta la "corretta trasposizione della *direttiva 2004/35/CE* sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale"; (c) l'intera materia è stata regolata *ex novo* in Italia per ben due volte proprio per evitare la responsabilità dello Stato per violazione del diritto eurounitario, anche in persona dei suoi giudici di ultima istanza⁵⁴.

Come chiarito ora dalla S.C., l'applicazione *ufficiosa e retroattiva* dei criteri di riparazione del danno ambientale comporta, quindi, che rispetto a una domanda di risarcimento per equivalente (anche proposta da enti locali in sostituzione al MATTM⁵⁵), il giudice: (1) per il principio della *perpetuatio iurisdictionis* (art. 5

⁵² Così, *Cass.* 13 agosto 2015, n. 16807.

⁵³ Si tenga anche conto che l'*art. 18, L. n. 349/1986*, è stato espressamente abrogato prima dall'*art. 318, D.Lgs. n. 152/2006*, e poi da ben due leggi successive (*art. 5 bis, L. n. 166/2009* e *art. 25, Legge Europea 2013*).

⁵⁴ V. Corte di Giustizia CE 30 settembre 2003, C-224/01, in questa *Rivista*, 2004, 23; Corte di Giustizia CE 13 giugno 2006, C-173/03, in *Corr. giur.*, 2006, 1513.

⁵⁵ Secondo *Cass. n. 16807/2015*, sebbene l'*art. 18, comma 3, L. n. 349/1986*, sia stato abrogato dall'*art. 318, comma 2, lett. a), D.Lgs. n. 152/2006*, gli enti locali - nel caso di specie, la Regione Lombardia - conservano una legittimazione "ultra-attiva" in sostituzione al MATTM nei giudizi già avviati nel vigore del regime previgente, in quanto gli elementi costitutivi della domanda siano rimasti immutati. Nondimeno, le domande formulate ai sensi dell'*art. 18* possono essere decise solo "all'indispensabile

c.p.c.) deve comunque conoscere della domanda alla luce dei nuovi criteri, individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa in conformità alle previsioni più recenti; e (2) è tenuto ad applicare la normativa sopravvenuta, anche se non sono stati dedotti i nuovi criteri, purché la quantificazione del danno ambientale sia stata posta come questione *sub judice*.

10. La sentenza della Cassazione Civile del 20 Luglio 2016, n. 14935.

La sentenza n. 14935 del 20 luglio 2016 ha consolidato l'orientamento delle pronunce del maggio e dell'agosto 2015, con cui la Corte di Cassazione ha confermato il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale.

Dinnanzi ad un incalzante legislatore comunitario che, dal 2004, avanzava pretese di armonizzazione, il Governo italiano, con l'adozione della L. n. 97/2013, ha, finalmente, conseguito l'obiettivo.

Di tale novità ha preso atto anche la giurisprudenza che, chiamata a pronunciarsi sul punto, ha ribadito, in modo trasparente ed univoco l'esclusione del risarcimento del danno ambientale per equivalente pecuniario.

Per contrastare la duplice procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea, il Governo italiano ha emanato due leggi sorrette dal medesimo scopo: conformare la disciplina della Parte Sesta del D.lgs. n. 152/2006, alla sensibilità e alle indicazioni comunitarie, contenute nella Dir. 2004/35/CE⁵⁶.

In una prospettiva marcatamente "eco-centrica", che conferisce massimo rilievo all'integrità ed al recupero ambientale, anche nel nostro ordinamento è stata definitivamente esclusa la possibilità di risarcire il danno all'ambiente per

condizione dell'armonizzazione" con i nuovi criteri riparatori, "in modo che quegli attori non conseguano risultati ormai vietati dal mutato assetto ordinamentale".

⁵⁶ Genesi e contenuto della Direttiva sono ampiamente trattati in F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente e la direttiva 2004/35/ CE: la nuova disciplina dettata dalla L. 166/2009*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, 21 ed anche in A. Quaranta, *L'evoluzione della politica ambientale nella politica comunitaria* in F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente - L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006, 5.

equivalente patrimoniale; quest'ultimo, infatti, può essere risarcito per il solo tramite delle misure di riparazione "primarie", "complementari" o "compensative", così come delineate dall'art. 311, Codice dell'Ambiente e dai suoi Allegati⁵⁷.

L'armonizzazione, faticosamente conseguita sul piano normativo, ha portato con sé notevoli incertezze in sede applicativa. A far luce sul punto è intervenuta la giurisprudenza di legittimità che, con le pronunce del maggio e dell'agosto del 2015, ha consacrato il "nuovo" statuto del risarcimento del danno ambientale⁵⁸.

Come è noto, la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (*L. 8 luglio 1986, n. 349*) che per prima ha disciplinato la responsabilità per danno ambientale, contemplava due modalità di valutazione e calcolo dell'obbligo risarcitorio: il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile e, in caso di impossibile quantificazione del danno, la determinazione dell'ammontare in via equitativa⁵⁹.

La disciplina nazionale, monca e claudicante sotto diversi profili, è apparsa sempre più inadeguata dinnanzi al crescente interesse manifestato dall'UE in tema di politica ambientale⁶⁰.

Il dibattito internazionale e comunitario, fondato sull'applicazione del principio "chi inquina paga", aveva infatti condotto all'approvazione di una profonda riforma introdotta dalla Dir. 2004/35/ CE, il cui scopo dichiarato era quello di

⁵⁷ F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge n. 97/2013*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 377.

⁵⁸ Si tratta rispettivamente di Cass. 6 maggio 2015, nn. 9012-9013 e Cass. 13 agosto 2015, nn. 16806-16807, i cui contenuti si colgono, per lo più, nelle riflessioni di F. Bonelli, *Il risarcimento del danno dopo la legge n. 97/2013*, cit. Tali sentenze si trovano in questa *Rivista*, 2016, 638 con nota di D. Covucci, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la legge europea 2013*; v. anche per un commento alle stesse decisioni M. Fermeglia, *La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, I, 1109.

⁵⁹ Cfr. art. 18, commi 5 e 6, L. n. 349/1986.

⁶⁰ Per un commento sulla *L. n. 349/1986* e le sue lacune v. P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 184; F. Giampietro, *Responsabilità per danno all'ambiente e in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 20; L. Prati, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011, 33 ss.

costituire un minimo comune denominatore per le discipline dei singoli Stati Membri.

Nonostante il recepimento tempestivo della Direttiva da parte del legislatore, con la Parte Sesta del D.lgs. 152/2006, la versione originaria del Codice dell'Ambiente ha reso evidente come l'occasione di riordino, razionalizzazione ed armonizzazione, presentatasi con la Direttiva, non fosse stata sfruttata al pieno delle sue potenzialità.

Il testo originario del Codice si è rivelato, infatti, assai poco convincente; basti menzionare il criterio di imputazione della responsabilità: nonostante la Direttiva facesse riferimento, in termini inequivocabili, ad una responsabilità di tipo oggettivo, all'art. 311, comma 1, la responsabilità per danno ambientale era sempre imputata a titolo di colpa. Si pensi, inoltre, agli innumerevoli riferimenti al risarcimento per equivalente patrimoniale (artt. 311, 313 e 314 Codice dell'Ambiente), laddove il legislatore comunitario ne aveva prescritto l'assoluto divieto.

A fronte del difficoltoso recepimento della Direttiva, la Commissione Europea non è, tuttavia, rimasta inerte, indirizzando al Governo italiano ben due procedure di infrazione, nel 2008 e nel 2012: le quali hanno spianato la strada per le più rilevanti modifiche del Codice dell'Ambiente.

Più precisamente, nel 2008 la Commissione Europea censurava il governo italiano:

- 1) per non aver instaurato un regime di responsabilità oggettiva per le attività pericolose, elencate nell'allegato III, violando così quanto prescritto agli *artt. 3 e 6 della Dir. 2004/35/CE*;
- 2) per aver previsto all'*art. 303, lett. i), D.lgs. n. 152 del 2006* una "causa di improcedibilità" dell'attività di ripristino, ove siano state "effettivamente avviate le procedure di bonifica", laddove l'art. 4 della direttiva (che ne delimita il campo di applicazione) non contemplava una causa di esclusione di tale portata;

- 3) per aver previsto agli artt. 311, 312 e 313 del T.U. ambiente che, in difetto totale o parziale di ripristino fosse consentito il risarcimento per equivalente pecuniario, laddove la direttiva consentiva la sola *restitutio in integrum*;
- 4) per aver previsto, all'art. 314, terzo comma, che l'ammontare dell'equivalente patrimoniale da liquidare, potesse essere determinato "proporzionalmente alla somma corrispondente alla sanzione".

La circostanza che, con la prima legge di modifica (*l. n. 166/2009*), il legislatore non abbia posto rimedio alle "censure" più pesanti (mancata introduzione di un regime di amministrativa o penale applicata responsabilità oggettiva e persistenza dei riferimenti alle misure di risarcimento per equivalente) ha condotto all'avvio della seconda procedura di infrazione, nel 2012.

Difatti, con l'art. 25 della 6 agosto 2013, n. 97 (c.d. "legge europea"), il legislatore è intervenuto con l'obiettivo di allineare il contenuto del Codice con quello della direttiva comunitaria⁶¹.

Perfezionando quanto già disposto con l'intervento di modifica del 2009, è stato stabilito che il danno all'ambiente debba essere risarcito esclusivamente per il tramite delle misure di riparazione "primarie", "complementari" o "compensative".

Quanto ad oggi, le citate sentenze del 2015 hanno consacrato l'applicazione ufficiosa e retroattiva della disciplina dettata dall'art. 311 del Codice dell'Ambiente, così come da ultimo modificato.

La S.C. di Cassazione, in applicazione di quanto disposto dall'art. 311, comma 3, ha precisato come i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria, così come delineati dal nuovo Codice dell'Ambiente, siano applicabili anche ai giudizi in corso, benché proposti ai sensi dell'*art. 18, L. n. 349/1986* e/o degli artt. 2043 ss. c.c., con l'unico limite delle pronunce passate in giudicato.

⁶¹ Per un ampio commento alle modifiche apportate al Codice dell'Ambiente con la *L. n. 166/2009* e con la legge europea v. F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente e la Direttiva 2004/35/CE*, cit., 21 e dello stesso A., *Il risarcimento del danno dopo la legge n. 97/2013*, cit., 377.

Per quanto riguarda il profilo risarcitorio, la pronuncia in esame richiama esplicitamente l'art. 311, comma 2, ultimo periodo, che così dispone: “solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette (cfr. art. 311, secondo comma, secondo periodo) risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti.”.

Ciò significa che solo quando il responsabile dell'inquinamento abbia omesso o realizzato in modo incompleto o difforme le misure di riparazione alle quali era obbligato, il MATTM può agire per chiedere il pagamento dei “costi” delle attività necessarie a realizzare le misure di riparazione omesse o rimaste incomplete o, ancora, difformi.

In definitiva, la previsione di cui all'art. 311, comma 2, ultimo disposto, non ha nulla a che vedere con il risarcimento per equivalente patrimoniale, ma si sostanzia in un rimedio di risarcimento o di rivalsa del MATTM, in caso di inadempimento agli obblighi di riparazione stabiliti dal provvedimento giudiziale e, più precisamente in caso di mancata, difforme o incompleta realizzazione delle misure di riparazione determinate ai sensi dell'art. 311, comma 2 e poste a carico del responsabile del danno ambientale⁶².

11. Responsabilità oggettiva risarcitoria.

L'art. 298 *bis*, inserito nel TUA dall'*art. 25 della L. 6 agosto 2013, n. 97* (legge europea 2013), al fine di superare le censure mosse dalla Commissione europea con la procedura di infrazione n. 2007/4679, in particolare con riferimento alla mancata trasposizione nell'ordinamento italiano del regime di responsabilità

⁶² F. Bonelli, *Il risarcimento del danno dopo la legge n. 97/2013*, cit., 377.

oggettiva per le attività pericolose, delimita il campo di applicazione della disciplina sul *danno ambientale*.

In particolare, introduce la regola della responsabilità oggettiva risarcitoria sganciando dai requisiti del dolo e della colpa la responsabilità per *danno ambientale* causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato 5 alla parte VI del *D.lgs. n. 152/2006* (omologo dell'allegato III della direttiva).

La *Dir. 2004/35/CE* ha, difatti, previsto un regime di responsabilità oggettiva per le attività pericolose elencate nell'Allegato III (impianti assoggettati ad autorizzazione integrata *ambientale*, operazioni di gestione dei rifiuti, trasporti di merci pericolose, ecc.), mentre negli altri casi viene richiesta, per l'applicazione della direttiva, la prova del comportamento doloso o colposo del soggetto che esercita l'attività professionale, intesa come "qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro".

In tema di responsabilità, la Corte di Giustizia, con la sentenza 9 marzo 2010, n. C-378/08, *caso Erg*, ha avuto modo di precisare che, nelle ipotesi di inquinamento *ambientale* diffuso, la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'Autorità competente possa imporre misure di riparazione del *danno ambientale* presumendo l'esistenza di un nesso di causalità in base alla vicinanza degli impianti: in altre parole, anche se l'obbligo di riparazione del *danno* incombe sugli operatori nella misura corrispondente al contributo di inquinamento, non è escluso il ricorso alla "presunzione di responsabilità" sia pure in base a indizi plausibili.

Con riguardo a tale aspetto, la Corte di Giustizia con la sentenza 4 marzo 2015, n. C-534/15, *Fipa Group*, ha confermato e chiarito il proprio orientamento (invero, già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C-378/08), dichiarando che in caso di impossibilità di individuazione del responsabile dell'inquinamento, non è possibile imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito, ma solo il rimborso delle spese relative agli interventi

effettuati dall'Autorità nel limiti del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli stessi. Tale decisione ha confermato la legittimità dell'impianto del TUA che esclude l'imposizione, a carico del proprietario estraneo all'inquinamento del sito, di misure di prevenzione o di riparazione, eccettuate quelle che il soggetto intraprenda spontaneamente ai sensi dell'art. 245 cit.

Grazie alle indicazioni avute dai giudici europei, anche il Cons. Stato, Sez. VI, con la sentenza 7 novembre 2016, n. 4647, ha chiarito che la bonifica di siti contaminati non può essere imposta ai proprietari non responsabili (conferma della sentenza del *T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, n. 857/2009*).

Nella citata sentenza n. 4647/2016, il giudice amministrativo d'appello rammenta che è ormai pacifico l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (*ex multis*, Cons. Stato, VI, n. 550 del 2016; *Cons. Stato, Sez. VI, n. 4225 del 2015*) che esclude il coinvolgimento coatto del proprietario di un'area inquinata, non responsabile dell'inquinamento, nelle attività di rimozione, prevenzione e messa in sicurezza di emergenza: "Al più tale soggetto, in qualità di proprietario dell'area, potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente (nella specie, il Comune, ai sensi dell'art. 14 della L. R. Marche 2 agosto 2006, n. 13, come mod. dalla L. R. 29 novembre 2013, n. 44) nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione di tali interventi, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'art. 253 del Codice dell'ambiente".

In senso conforme alla sentenza *Fipa Group (C-534/15)*, l'ordinanza *Tamoil Italia SpA* del 6 ottobre 2015 resa nella causa C-156/14, con la quale la Corte di Giustizia ha dichiarato che la *Dir. 2004/35/CE* non osta a una normativa nazionale (nella specie, quella italiana delineata dagli artt. 244, 245, 253 del TUA), la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il

quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

A sua volta, la *Cass.*, *Sez. III*, 12 ottobre 2011, n. 36818 ha affermato che ciò che rileva ai fini della configurabilità oggettiva del *danno ambientale* non è il livello di inquinamento in senso assoluto, ma l'incremento dell'inquinamento rispetto alle condizioni originarie [Nella specie: “Contrariamente a quanto ritenuto dai ricorrenti, l'accertata presenza in discarica di rifiuti di tipologia diversa e maggiormente inquinante rispetto a quella per la quale la discarica era stata autorizzata è di per sé sufficiente a configurare un *danno ambientale*, a prescindere dal fatto che la discarica sia di per sé un luogo inquinato”].

A latere, si richiama il concetto di “responsabilità di posizione” proposto dal Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia il quale individuava una responsabilità a titolo oggettivo, in forza di un mero rapporto di “posizione” con il bene o l'attività (il riferimento è al *T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II*, 20 luglio 2007, n. 1254 e al Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, ordinanza cautelare 2 aprile 2008): in particolare, tale organo fondava la responsabilità dei proprietari o concessionari delle aree industriali su un “criterio di oggettiva responsabilità imprenditoriale, in base al quale gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, poiché ex se inquinanti, o poiché utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono perciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la *tutela* dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale”.

12. Il concorso di persone nell'evento di danno e responsabilità personale.

Inizialmente, l'*art. 18, l. n. 349/1986*, al suo settimo comma, aveva accolto il criterio della responsabilità parziaria.

La versione originaria del Codice dell’Ambiente, non esplicitando alcuna deroga all’*art. 2055 c.c.* sembrava, di contro, discostarsi dalla previgente impostazione e quindi seguire la regola della solidarietà.

L’*art. 25, l. n. 97/2013*, è intervenuto modificando l’*art. 311*, terzo comma che, allo stato attuale, prevede che “nei casi di concorso di persone nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”.

La Corte di Cassazione, sempre nell’esame del secondo motivo di ricorso, ha adottato la medesima impostazione delle sentenze del maggio 2015 sul tema della solidarietà/parziarietà della responsabilità.

Ai fini della corretta applicazione dell’*art. 311*, terzo comma si renderebbe, infatti, necessaria una distinzione⁶³: la regola della parziarietà, sancita dal Codice, troverebbe applicazione nel solo caso di “plurime condotte indipendenti”; di contro, in caso di “azioni od omissioni concorrenti in senso stretto alla concretizzazione di una unitaria condotta di danneggiamento dell’ambiente”, la responsabilità dovrebbe considerarsi solidale, *ex art. 2055 c.c.*

Il distinguo operato dalla Corte di Cassazione nelle sentenze del 2015 aveva diviso la dottrina: se da un lato vi è chi da tempo aspettava una presa di posizione in questo senso della giurisprudenza di legittimità⁶⁴, dall’altro, vi è anche chi

⁶³ Cass. 6 maggio 2015, nn. 9012, 9013, cit., ove la Corte afferma: “In materia di responsabilità per danno ambientale, la regola (prevista dal *D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311, comma 3*, penultimo periodo nel testo modificato - da ultimo - dalla *L. 6 agosto 2013, n. 97, art. 25*) per la quale “nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”, mirando ad evitare la responsabilità anche per fatti altrui, opera nei casi di plurime condotte indipendenti e non anche in caso di azioni od omissioni concorrenti in senso stretto alla concretizzazione di una unitaria condotta di danneggiamento dell’ambiente, quando siano tutte tra loro avvinte quali indispensabili antefatti causali di questa: con la conseguenza che, in tale ultima ipotesi, non soffre imitazione la regola generale dell’*art. 2055 cod. civ.* in tema di responsabilità di ciascun coautore della condotta per l’intero danno causato.”; la sentenza in commento fa esplicito rinvio a *Cass. 6 maggio 2015, n. 9012*, cit.: “[...] la regola di cui all’*art. 311, comma 3*, penultimo periodo, del *D.Lgs. 3 aprile del 2006* [...] mira ad evitare la responsabilità anche per fatti altrui, sicché opera nei casi di plurime condotte.”.

⁶⁴ Accolgono con favore l’impostazione della Corte di Cassazione, V. Stefutti, *Sulla natura, parziaria o solidale, della responsabilità ambientale. Dalla Corte di Cassazione Civile alcuni importanti chiarimenti. Pienamente accolta una tesi da sempre sostenuta da*

ritiene di non condividere la decisione della S.C. di Cassazione. Quest'ultima sembra, infatti, trascurare la specialità dell'art. 311, terzo comma, che, come tale, non dovrebbe essere derogato da disposizioni generali in tema di illecito plurisoggettivo (*art. 2055 c.c.*); la regola della parziarietà, inoltre, mira ad impedire che ciascun danneggiante debba riparare danni ambientali derivanti da apporti inquinanti pregressi, successivi o comunque non dipendenti dalla sua condotta, favorendo la corretta ripartizione della responsabilità personale e del corrispondente carico risarcitorio, secondo il criterio obiettivo del nesso di causalità. Infine, il principio della parziarietà recepisce e traduce il principio comunitario immediatamente precettivo "chi inquina paga" che impone di accertare l'effettiva incidenza causale dei singoli compartecipi anche quando il danno ambientale si presenti come un pregiudizio unitario⁶⁵.

In definitiva l'impostazione seguita nelle pronunce del 2015 e 2016 appare poco ossequiosa sia del dettato normativo che della *ratio* sottesa al disposto dell'art. 311, comma 3, Codice dell'Ambiente.

Diritto all'ambiente e molto contestata dai grandi inquinatori. Breve nota alla sentenza 6 maggio 2015 n. 9012, in <http://www.dirittoambiente.net> e M. Fermeglia, *Lo statuto del "nuovo" danno ambientale*, cit., 1109.

⁶⁵ Trib. Livorno 13 aprile 2015, cit., il quale, precisato che "il principio cardine in materia di tutela ambientale del 'chi inquina paga' è recepito anche dalla legislazione interna che all'art. 311, comma 3, D.Lgs n. 152/2006 prevede: "Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale", ha ritenuto che il MATTM avrebbe dovuto provare "la effettiva incidenza causale del comportamento" di una società nell'inquinamento di due siti, "non potendo ravvisarsi una responsabilità solidale di tutti gli operatori che hanno concorso all'inquinamento del sito e, dunque, ritenere tutti responsabili dell'intero danno reclamato unitariamente dal MATTM". In dottrina, v. F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente: la nuova disciplina dettata dalla L. 166/2009*, cit., 21; Id., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, cit.; F. Degl'Innocenti, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. e impr.*, 2013, 758-759; L. Prati, *Il danno ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione n. 378/2010 della Corte di Giustizia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 957 ss.; G. Taddei, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis*, cit.

13. Legittimazione ad agire.

La giurisprudenza della Corte di cassazione successiva all'avvento del TUA ha rilevato che la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non soltanto al Ministro dell'ambiente, ai sensi del *D.lgs. n. 152/2006, art. 311, comma 1*, ma anche all'Ente pubblico territoriale ed ai soggetti privati, precisando, tuttavia, che per costoro siffatta legittimazione deve intendersi limitata ai casi in cui per effetto della condotta illecita essi abbiano subito un ordinario *danno* patrimoniale risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c.⁶⁶.

Altresì, Cass. pen, Sez. III, 16 aprile 2010, n. 14828, ha precisato che il *D.lgs. n. 152/2006* “ ha attribuito in via esclusiva la richiesta *risarcitoria per danno ambientale* al Ministero dell'Ambiente” (sicché le associazioni ecologiste sono legittimate a costituirsi parte civile al solo fine di ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali da esse concretamente patiti a causa del degrado *ambientale*, “mentre non possono agire in giudizio per il risarcimento del *danno ambientale* di natura pubblica”).

Concludendo su questo punto:

- il risarcimento del *danno ambientale* di natura pubblica, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente, è ora previsto e disciplinato soltanto dal *D.lgs. n. 152/2006, art. 311*, sicché il titolare della pretesa *risarcitoria* per tale tipo di *danno* è esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente⁶⁷;
- tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli Enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c.c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi *danno* patrimoniale, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente in relazione alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico

⁶⁶ Cass., Sez. III pen., 11 gennaio 2010, n. 755.

⁶⁷ *Corte cost., sentenza n. 126/2016*, con cui è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, comma 1, *D.Lgs. n. 152/2006*.

e generale alla *tutela* dell'ambiente come diritto fondamentale e valore a rilevanza costituzionale (*Cass. pen., Sez. III, 23 giugno 2011, n. 25193; Cass. pen., Sez. III, 12 gennaio 2012, n. 633*), così come possono agire per il risarcimento del *danno* non patrimoniale (*Cass. pen., Sez. III, 23 maggio 2012, n. 19439*), avente tuttavia le medesime caratteristiche del precedente quanto alla estraneità al *danno ambientale* di natura pubblica.

Nell'accertamento di tale voce di *danno* il giudice dovrà verificare, sulla base della concreta allegazione di parte, la sussistenza di esso, consistente nel pregiudizio arrecato all'attività da detti soggetti effettivamente svolta per la valorizzazione e la *tutela* del territorio sul quale incidono i beni oggetto del fatto lesivo (*Cass. pen., Sez. III, 26 settembre 2011, n. 34761*).

Si segnala, però, che questi principi (ribaditi anche dalla *Cass. pen., Sez. III, 8 luglio 2014, n. 29750*), hanno come loro ineludibile presupposto normativo l'avvenuta abrogazione, per effetto della entrata in vigore dell'*art. 318, comma 2, lettera a), del D.lgs. n. 152 del 2006*, del ricordato *art. 18, comma 3, L. n. 349 del 1986*: pertanto, per i fatti, verificatisi anteriormente alla data del 29 aprile 2006 (entrata in vigore della predetta normativa) e nella conseguente vigenza di quella preesistente, deve continuare ad applicarsi l'*art. 18, comma 3, L. n. 349/1986*, che non poneva limitazioni alla legittimazione attiva degli enti locali all'esercizio della azione *risarcitoria*.

14. L'azione in via risarcitoria: legittimazione degli enti territoriali.

Come detto, dunque, attualmente, ai sensi dell'*art. 311 del D.lgs. n. 152/2006*, accanto al potere di agire in via *risarcitoria* dello Stato, sussiste il potere di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti.

In proposito, la Corte di cassazione ha più volte affermato⁶⁸ che la normativa speciale sul *danno ambientale* si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del *danno* posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile iure proprio, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del *danno* all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola od associata) dei danni direttamente subiti: danni diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico, di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale. Ciò varrebbe pure dopo l'abrogazione delle previsioni di legge che autorizzavano tali istituzioni a proporre, in caso di inerzia degli enti territoriali, le azioni risarcitorie per *danno ambientale*⁶⁹.

15. La quantificazione del danno ambientale. Riparazione primaria, complementare e compensativa.

Le misure di riparazione di cui all'*art. 311, commi 2 e 3, D.lgs. n. 152/2006*, pur nelle more dell'emanando D.M. previsto dall'*art. 311, comma 3 - ultimo periodo*, già ora vanno determinate applicando direttamente i criteri enunciati dagli Allegati 3 e 4 alla parte sesta del *D.lgs. n. 152/2006* (identici a quelli contenuti nell'Allegato II della Direttiva), e sono così definite⁷⁰:

1. la *riparazione primaria* è la misura avente lo scopo di “riportare le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie” (Allegato 3, punti 1, lett. a, e 1.1.1);

⁶⁸ vedi Cass. pen., Sez. III, 3 ottobre 2006, n. 36514, *Censi*; Id., 11 febbraio 2010, n. 14828, *De Flammineis*; Id., 23 maggio 2012, n. 19437, *Fundarò*.

⁶⁹ *art. 9, comma 3, D.Lgs. n. 267/2000*, abrogato dall'*art. 318 del D.Lgs. n. 152/2006*.

⁷⁰ F. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, cit.; Id., *Il risarcimento del danno all'ambiente e la direttiva 2004/35/CE*, cit.; M. Fermeglia, *Chi inquina, paga*, cit.

2. “qualora le risorse naturali e/o i servizi danneggiati non tornino alle condizioni originarie”, è intrapresa la *riparazione complementare* “per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o servizi naturali danneggiati” (Allegato 3, punto 1, lett. b);

3. la *riparazione compensativa* è 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”⁷¹ (Allegato 3, punto 1, lett. c).

Come si è detto, quindi, le misure di riparazione primaria non sono altro che gli stessi interventi di bonifica e di messa in sicurezza (d'emergenza, operativa e permanente), che il *D.lgs. n. 152/2006* disciplina nel titolo IV della parte quarta agli artt. 240 ss. e richiama nel Titolo II della parte sesta⁷².

⁷¹ Le cc.dd. perdite temporanee (“*interim losses*”) risultano “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” (Allegato 3, punto 1.1.3).

⁷² L'art. 298 *bis*, comma 2, D. Lgs. 152/2006, stabilisce che “La riparazione del danno ambientale deve avvenire nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti nel titolo II e nell'allegato 3 alla parte sesta”. Ebbene, di fatto tale disposizione non fa altro che coordinare i criteri previsti dall'Allegato 3 alla parte sesta con le previsioni del titolo II della parte sesta e, implicitamente, del titolo IV della parte quarta dello stesso D. Lgs. 152/2006. Invero, ai sensi dell'art. 302, punto 9, per *ripristino*, si intende: “nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, *il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi* per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante 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”. In particolare, le *misure di ripristino ambientale* di cui all'art. 305 sono “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 e effetti nocivi* per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi”. Inoltre, come si evince dall'art. 306, comma 1, le medesime *misure di ripristino ambientale* di cui al titolo II della parte sesta devono essere “*conformi all'allegato 3 alla parte sesta del presente decreto [D. Lgs. 152/2006]*”. Dunque, così come definite, le ‘misure di ripristino ambientale’ previste dal titolo II della parte sesta non possono che consistere, in primo luogo, nelle misure di *riparazione primaria* di cui all'Allegato 3, che a loro volta, per funzioni e finalità, si realizzano attraverso *interventi (previsti dal titolo*

Anche le misure di riparazione complementare e compensativa sono forme di *reintegrazione in forma specifica* e non possono consistere in un risarcimento monetario: (a) la riparazione complementare, infatti, ha lo scopo di ottenere, “se opportuno anche in un sito alternativo - ove possibile geograficamente collegato al sito danneggiato, tenuto conto degli interessi della popolazione colpita - un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie” (Allegato 3, punto 1.1.2); (b) la riparazione compensativa, invece, “consiste in ulteriori miglioramenti alle specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo” per compensare le perdite temporanee “in attesa del ripristino” (Allegato 3, punto 1.1.3).

Inoltre, le misure di riparazione complementare e compensativa sono *gerarchicamente subordinate*, e, quindi, rispetto alla riparazione primaria devono considerarsi:

(a) del tutto *eventuali*, atteso che, come ben precisato da *Cass. n. 16806/2015*, una volta conseguito il ripristino della situazione ambientale compromessa, per effetto di misure di riparazione primaria e/o di interventi nell’ambito di una procedura

IV della parte quarta) di bonifica (“atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)”; art. 240, lett. p) e/o di *messa in sicurezza d'emergenza* (atti “a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente”; art. 240, lett. m), *operativa* (“interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti”; art. 240, lett. n), *permanente* (idonea “a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente equipollente alla bonifica”, ex art. 240, lett. o); e, in via eventuale e subordinata, nelle misure di *riparazione complementare e/o compensativa*, al fine di “sostituire le risorse o dei servizi naturali danneggiati” (v. *supra*, art. 302, punto 9), da realizzare nel rispetto dei metodi di *equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio* ovvero secondo i criteri di valutazione alternativa, come disciplinato dall’Allegato 3.

amministrativa di bonifica, “non residua alcun danno ambientale” e, di conseguenza, non sono necessarie ulteriori misure di riparazione;

(b) ove siano richieste, in ogni caso *supplementari*, ossia volte a riparare un *quantum* di danno ambientale residuo nonostante la riparazione primaria. Pertanto, possono essere scelte anche misure di riparazione primaria che non riportano completamente (o riportano più lentamente) alle condizioni originarie le risorse/servizi danneggiati sul sito primario, “aumentando le azioni complementari o compensative per fornire un livello di risorse naturali e/o servizi simile a quello perduto” (Allegato 3, punto 1.3.2)⁷³.

Per determinare la quantità e la tipologia (ossia la “portata”) delle misure di riparazione complementare e compensativa da realizzare, l’Allegato 3 individua tre metodi di valutazione in obbligatoria successione⁷⁴.

I primi due mirano a raggiungere una “equivalenza” tra i benefici associati alle misure di riparazione (crediti) e le perdite di risorse e servizi naturali (debiti), e precisamente: (1) il metodo equivalenza risorsa-risorsa (*Resource Equivalency Analysis-REA*) individua azioni che forniscono risorse naturali e/o servizi dello stesso tipo, qualità e quantità tali da compensare quelli danneggiati; (2) il metodo equivalenza servizio-servizio (*Habitat Equivalency Analysis-HEA*) consente di selezionare risorse naturali e/o servizi di tipo alternativo e/o sostitutivo a quelli danneggiati.

⁷³ Nella stessa ottica, il punto 1.3.3 dell’Allegato 3 legittima l’autorità competente a non intraprendere ulteriori misure di riparazione qualora: a) le misure di riparazione già intraprese garantiscano che “non esiste più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana, l’acqua, le specie e gli habitat naturali protetti” e b) i costi delle misure di riparazione da adottare per raggiungere le condizioni originarie o un livello simile “siano sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati”.

⁷⁴ Il “6th Framework Programme of the European Commission” ha finanziato il progetto REMEDE (*Resource Equivalency Methods for assessing Environmental Damage in the EU*), che ha elaborato 18 studi al fine di agevolare la concreta applicazione dei criteri previsti dall’Allegato II della Direttiva (corrispondente all’Allegato 3, parte sesta, *D.Lgs. n. 152/2006*). In particolare, tra questi studi si segnalano: il *Deliverable n. 5: Legal analysis* (2006); il *Deliverable No. 6A: Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications* (2007); e il *Deliverable n. 13: Toolkit for performing Resource Equivalency Analysis to Assess and Scale Environmental Damage in the European Union* (2008).

In via subordinata e residuale, si possono adottare metodi di valutazione alternativa del rapporto di equivalenza (*Value Equivalency Analysis-VEA*), basati per lo più su criteri di valutazione monetaria - come precisato dalle sentenze in commento -, che stimano il danno ambientale secondo metodologie dell'analisi economica e ne convertono il "valore" in una unità di misura (*metric*) monetaria.

L'Allegato 3 - come pure l'Allegato II della Direttiva - ne menziona due varianti: (a) il metodo "*valore-valore*" converte in valuta i valori di uso e non uso delle risorse/servizi compromessi, e quindi seleziona un progetto di riparazione che fornisca unità di risorse/servizi naturali il cui valore (in termini di aumento degli usi umani dell'ambiente) sia equivalente al valore di quelle perdute; (b) qualora la valutazione delle risorse e/o servizi naturali danneggiati non sia praticabile o non sia eseguibile in tempi o costi ragionevoli, il metodo "*valore-costo*" calcola il valore del danno ambientale residuale in termini monetari e, quindi, seleziona misure di riparazione "*il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti*" (Allegato 3, punto 1.2.3).

Quale che sia la tecnica alternativa adottata, in ogni caso, l'utilizzo del denaro come "*metric*" non autorizza alcun risarcimento pecuniario, ma vale solo come criterio per valutare e graduare le concrete misure di riparazione⁷⁵.

Infine e in ogni caso, i costi delle misure di riparazione (primaria, complementare e/o compensativa) non devono essere "*sproporzionati rispetto ai vantaggi ambientali ricercati*" (Allegato 3, punto 1.3.3, lett. b) - e, comunque, non potranno mai superare il "*valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti*" - anche alla luce delle opzioni ragionevoli di riparazione identificabili secondo le migliori tecnologie disponibili (Allegato 3, punto 1.3.1).

⁷⁵ V. anche la Relazione parlamentare all'art. 25, L. n. 97/2013, cit., per cui l'Allegato II Direttiva, identico all'Allegato 3 alla parte sesta D.Lgs. n. 152/2006, prevede "*la possibilità di usare il metodo di valutazione monetaria solo al fine di determinare quali misure di riparazione complementare e compensativa siano necessarie, ma non di sostituire tali misure con risarcimenti di natura pecuniaria*".

Nei casi decisi dalle sentenze nn. 9012, 9013 e 16806, quindi, la S.C. ha correttamente annullato le statuizioni delle decisioni di merito che avevano liquidato risarcimenti monetari e ha rimesso al giudice del rinvio la determinazione delle misure di riparazione. Sarebbe interessante conoscere come verrà assicurato, in concreto, il pieno rispetto della nuova disciplina, che potrebbe non essere agevolmente applicata alle valutazioni già condotte da una consulenza tecnica di ufficio sotto il vigore dell'abrogato art. 18.

I nuovi criteri riparatori *ex art. 311*, infatti, introducono tecnicismi di cui difficilmente il singolo giudice è in possesso, e possono essere tradotti in concrete misure di riparazione solo con il contributo di consulenti specializzati nel campo della valutazione del danno ambientale e della *environmental remediation*.

16. Condotta antigiuridica e prescrizione dell'azione.

Un cenno infine alla prescrizione dell'azione di risarcimento del *danno* all'ambiente.

La Corte di cassazione, sezione III, con la sentenza 19 febbraio 2016, n. 3259, ha espressamente richiamato l'applicazione del principio di diritto enunciato da *Cass. 6 maggio 2015, n. 9012*, così massimato: "In materia di *danno ambientale*, la condotta antigiuridica consiste nel mantenimento dell'ambiente nelle condizioni di danneggiamento, sicché il termine prescrizione dell'azione di risarcimento inizia a decorrere solo dal momento in cui tali condizioni siano state volontariamente eliminate dal danneggiante ovvero la condotta sia stata resa impossibile dalla perdita incolpevole della disponibilità del bene da parte di quest'ultimo".

I giudici della S.C. hanno spiegato che tale principio, sebbene relativo a fattispecie di *danno ambientale* determinatosi quando era vigente l'*art. 18 della L. n. 349/1986* (per fatti precedenti al 1994 o a partire da tale epoca), è predicabile anche in riferimento a fattispecie sussumibile nell'*art. 2043 c.c.*: "Questa Corte ha più volte affermato che l'ambiente in senso giuridico, quale bene unitario ma

anche immateriale, è espressione di un autonomo valore collettivo, specifico oggetto, come tale, di *tutela* da parte dell'ordinamento, che non si è realizzata soltanto a partire dalla *L. n. 349 del 1986*, il cui articolo 18, sebbene quale norma non retroattiva, ha avuto soltanto una funzione ricognitiva di un assetto che già trovava radice nella Carta costituzionale (*artt. 2, 3, 9, 32, 41 e 42 Cost.*) e, ai fini di una *tutela* piena ed organica, nell'*art. 2043 c.c.*⁷⁶, là dove il citato art. 18 è intervenuto a definire e tipizzare l'illecito *ambientale*, richiedendo, quale elemento costitutivo, una condotta dolosa o colposa che sia violatrice "di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge, che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando *danno*, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte". Pertanto, ai fini dell'integrazione della responsabilità civile per *danno ambientale* in relazione a fatti anteriori alla *L. n. 349 del 1986* - e, dunque, ai sensi dell'*art. 2043 c.c.* - il *danno* ingiusto (ossia l'evento lesivo della modificazione, alterazione o distruzione dell'ambiente naturale considerate da un mero punto di vista obiettivo, nella sua materialità) deve essere determinato da una condotta, attiva od omissiva, sorretta dall'elemento soggettivo intenzionale e cioè dal dolo o dalla colpa. Mentre, nella vigenza della legge speciale, la predetta condotta deve anche essere qualificata dalla "violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge".

Quindi, anche in epoca precedente all'entrata in vigore della *L. n. 349 del 1986*, rileva la condotta colposa o dolosa di danneggiamento dell'ambiente, nei termini anzidetti, che persiste nel tempo sino a quando il danneggiante mantenga (in base a libera determinazione, sempre reversibile) le condizioni di lesione *ambientale* (nella specie, di inquinamento) che sono dipese dal suo stesso comportamento.

⁷⁶ cfr., tra le altre, *Cass. 3 febbraio 1998, n. 1087*; ma, analogamente, per l'affermazione che l'art. 18 cit. non ha introdotto nel nostro ordinamento una nozione di *danno ambientale*, *Cass. 10 ottobre 2008, n. 25010* e *Cass. 7 marzo 2013, n. 5705*.

Di talché, la prescrizione inizia a decorrere dalla cessazione della situazione illegittima anzidetta ovvero dalla perdita di disponibilità del bene “ambiente” danneggiato, non potendosi più determinare liberamente rispetto ad esso.

II CAPITOLO

LA GESTIONE DEI RIFIUTI

Sommario

1. Introduzione. – 2. La nozione comunitaria di rifiuto anche alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia. - 3. Evoluzione storica in Italia della disciplina in materia di rifiuti. - 4. La controversa qualificazione del rifiuto come bene o come “non bene”. - 5. Le priorità di azione nella gestione dei rifiuti. - 5.1 (*Segue*) le azioni. - 5.2 (*Segue*) gli strumenti. - 6. La classificazione dei rifiuti. - 6.1 Le deroghe. - 9.2.1. Il deposito (temporaneo, provvisorio e permanente). - (*Segue*) *Deposito temporaneo*. - 9.4. Lo smaltimento. - 9.5. La discarica. - 9.6. L’incenerimento.

1. Introduzione.

La Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006 è attualmente costituita da 7 Titoli e 16 Allegati (di cui 5 relativi alle bonifiche) e regola l’attività di “*pubblico interesse*”⁷⁷ di gestione dei rifiuti, abrogando e sostituendo, tra gli altri, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi)⁷⁸ ed apportando innovazioni e correttivi alla sua disciplina, le quali avevano agevolato l’implementazione delle regole e il loro rispetto da parte delle imprese⁷⁹.

⁷⁷ Comma 2 dell’art. 177 (*Campo di applicazione e finalità*) che oggi ricomprende in un unico articolo ciò che nel testo del Codice dell’Ambiente *ante* d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205, il c.d. quarto correttivo, era distinto in due norme, l’art. 177 (*Campo di applicazione*) e l’art. 178 (*Finalità*), dove la dichiarazione di pubblico interesse dell’attività di gestione dei rifiuti era contenuta al comma 1 dell’art. 178.

⁷⁸ Come modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (c.d. Ronchi *bis*), dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426 (c.d. Ronchi *ter*) e dalle successive normative di attuazione.

⁷⁹ È il caso, ad esempio, del regime delle esclusioni di cui all’art. 185 che il codice ambientale, appena emanato nell’aprile 2006, applicava a favore di una serie di rifiuti non sottoponendoli ad alcuna delle regole della Parte Quarta indipendentemente dalla

Il TUA fa salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla Parte Quarta, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti (art. 177, c. 3. D.lgs. n. 152/2006).

In questo contesto, pertanto, le “nuove” norme del TUA devono essere coordinate con i previgenti provvedimenti preposti alla regolamentazione di peculiari tipologie di rifiuti, i quali, solo in alcuni casi sono stati modificati o abrogati dalla nuova disciplina, ma tra questi alcuni rimangono in vigore⁸⁰.

L'esigenza comunitaria di dare vita ad un sistema di gestione integrata delle sostanze inquinanti al fine di conciliare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione, ha visto, dapprima con il decreto Ronchi e poi con l'arrivo del Codice Ambientale, la nascita di un sistema giuridico unitario per la tutela dell'ambiente ad ogni suo livello di espressione⁸¹.

La Parte Quarta del codice dell'ambiente, volta a sostituire una serie di provvedimenti anche di attuazione, si presenta come norma di chiusura rispetto alle altre disposizioni ambientali anche dello stesso Codice, dove il suo complesso

presenza o meno di discipline alternative in grado di garantire i medesimi interessi perseguiti da tale Parte.

⁸⁰Per completezza si indicano di seguito i provvedimenti che rimangono in vigore:

- il D.Lgs. n. 95/1992 sugli oli usati;
- il D.Lgs. n. 99/1999 sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura;
- il D.Lgs. n. 209/1999 sugli apparecchi contenenti i c.d. “PCB” e “PCT”;
- il D.Lgs. n. 36/2003 sulle discariche;
- il D.Lgs. n. 182/2003 sui rifiuti prodotti a bordo delle navi;
- il D.Lgs. n. 209/2003 sui veicoli a motore fuori uso;
- il D.P.R. n. 254/2003 sui rifiuti sanitari.

⁸¹ Sulla nozione di ambiente e sul significato del suo contenuto, non vi è unanimità di vedute né in dottrina, né in giurisprudenza, e varie sono le posizioni, spaziando da una lettura estesa del termine ambiente comprendente anche i valori paesaggistici e culturali (ad esempio L. FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, p. 67, il quale ritiene che l'ambiente cui fa riferimento l'art. 18 della legge n. 349/1986 debba interessare le componenti fisiche, chimiche e biologiche dell'aria, dell'acqua, del suolo, della biodiversità, etc., i beni culturali e ambientali del paesaggio, del patrimonio storico, artistico e archeologico, etc. e la salubrità).

normativo trova applicazione in via residuale quando specifiche disposizioni non siano applicabili.

Tale disciplina riflette una nuova politica, definita ambientale⁸², che impone scelte di gestione razionale delle risorse naturali e conversione dei sistemi produttivi verso tecnologie di minore impatto per l'ambiente e di maggiore tutela per la salute dei cittadini al fine di conseguire lo sviluppo sostenibile delle attività economiche⁸³.

Una politica di origine comunitaria che trova le proprie fondamenta nei principi di precauzione⁸⁴, di prevenzione, di "chi inquina paga"⁸⁵ e di correzione alla fonte

⁸² Ossia: quell'insieme di provvedimenti e misure finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, necessarie a salvaguardarne la crescente scarsità e a garantire la qualità della vita. I primi indirizzi della politica comunitaria dell'ambiente sono stati enunciati nei programmi di azione (dal 1973 ad oggi sono stati sei e l'ultimo, adottato nel luglio 2002 e intitolato "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*", definisce le priorità ambientali della UE fino al 2010 ed oltre, coprendo il periodo compreso tra il 22 luglio 2002 e il 21 luglio 2012 e oltre ancora, fino all'adozione di un nuovo programma – cfr.: la pagina web dell'UE sul sesto programma di azione per l'ambiente in <http://europa.eu>; in argomento v. F. FONDERICO, *Sesto programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"*).

⁸³ La sostenibilità oscillerebbe tra due definizioni in parte non convergenti: «la prima concepisce la sostenibilità in relazione ai soggetti umani, affermando che sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza detrimento di quelli delle generazioni future. La seconda considera la sostenibilità in riferimento alle risorse sfruttate, indicando come sostenibile lo sviluppo che rispetta i ritmi di rinnovamento delle risorse naturali, vale a dire lo sviluppo persistente» (v. M. TALACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996).

⁸⁴ Il principio di precauzione fornisce una base di azione quando la scienza non è in grado di dare una risposta certa su rischi che per la collettività risultano inaccettabili. Esso riguarda i casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi o incerti e la valutazione preliminare indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente possano risultare incompatibili con il livello di protezione prescelto.

⁸⁵ Il principio "chi inquina paga", quale formalizzazione giuridica dell'esigenza di "internalizzazione" delle diseconomie esterne causate dall'inquinamento, cioè dell'imputazione del costo ambientale al soggetto che altera l'equilibrio ecologico, può considerarsi come l'espressione del c.d. principio di economicità dell'ambiente, dal momento che si fonda sul duplice presupposto che all'ambiente deve essere riconosciuto un valore economico e che ogni intervento di modifica dell'equilibrio ecologico implica un costo economico che non può essere trascurato (v. A. GERMANO', *L'agricoltura e il principio "chi inquina paga"*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 261).

dei danni causati all'ambiente⁸⁶ e che individua nei rifiuti un ostacolo allo sviluppo sostenibile, in quanto sostanza in grado di danneggiare l'ambiente e pregiudicarne la tutela.

La gestione, l'uso o l'abbandono irrazionale oppure anche solo imprudente dei rifiuti, espone le risorse naturali e la salute pubblica al rischio di conseguenze irreversibili o difficilmente contrastabili.

Il presupposto per l'attuazione della politica in materia, quindi, è costituito da una gestione vincolata di governo dell'intera filiera dei rifiuti, lungo tutto il loro ciclo di vita, a cui venga assoggettato chi li produce, detiene o gestisce.

Quanto detto, però è volto oggi non più solo a ridurre al minimo le conseguenze negative della gestione dei rifiuti, ma soprattutto, a ridurre la produzione, intervenendo nella fase precedente l'inizio della filiera stessa.

L'obiettivo principale è quello di coinvolgere anche la realizzazione e la gestione dei beni da cui i rifiuti originano nell'intento di prevenirne la produzione e di assicurare, ove prodotti, una riduzione dell'uso delle risorse, pertanto a promuovere l'applicazione pratica di una gerarchia innovativa in cui il recupero energetico e lo smaltimento sono l'ultima scelta possibile nella vita dei rifiuti; gli stessi, infatti, dovrebbero essere preceduti dal riutilizzo dei beni da cui i rifiuti originano⁸⁷, dalla preparazione per il riutilizzo dei beni a ciò non direttamente destinabili⁸⁸ e dal riciclaggio; nonché a realizzare che il recupero energetico e lo smaltimento avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo⁸⁹ e senza l'uso di procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio agli interessi tutelati, in

⁸⁶ Art. 191 TFUE, già art. 174 del Trattato.

⁸⁷ Inteso come una «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» (art. 3, par. 1, punto 13 della direttiva).

⁸⁸ La direttiva definisce «preparazione per il riutilizzo» tutte «le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento» (art. 3.1 punto 16).

⁸⁹ Cfr. A. POSTIGLIONE, *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997, p. 16.

una logica di responsabilizzazione condivisa da tutti i protagonisti della filiera e finanche e ancora dallo stesso produttore del bene causa del rifiuto.

L'intento è quello di costruire una "società europea del riciclaggio" con minime produzioni di rifiuti e *«alto livello di efficienza delle risorse»*, garantendo *«la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari»*⁹⁰ e il pieno coinvolgimento di tutti i responsabili della filiera allargata, anche e soprattutto dal punto di vista economico.

Di conseguenza la costruzione di un regime autorizzatorio e la peculiare disciplina sulla responsabilità in tema di rifiuti ripartita secondo il principio chi inquina paga: un sistema generalizzato di controllo e regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti intrinsecamente pericolose⁹¹, al fine di prevenire o limitare l'inquinamento proveniente da tali attività, di far gestire i rifiuti esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità, di imputare le eventuali dannose conseguenze a imprese ben individuabili, coinvolgendole tutte nel controllo.

Una gestione vincolata, quindi, che, quale *«attività di pubblico interesse»* (ex articolo 178.1, oggi 177.2 del codice ambientale), si conforma ai principi di *«responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti»* (ex comma 3, oggi comma unico dell'articolo 178).

Ogni soggetto coinvolto nella gestione del rifiuto si trova a dover agire in modo vincolato ed essere assoggettato ai controlli e alle regole di condotta previste nella disciplina comunitaria e nazionale e ad essere esposto alle eventuali conseguenze in caso di loro violazione dei Principi menzionati dall'articolo 191, par. 2 del TFUE (già art. 174 del Trattato), di cui l'intero impianto normativo nazionale è permeato e la cui manifestazione ha condotto all'ideazione di quel regime di responsabilità temporanea estesa che trova nell' art. 188 del codice ambientale la norma di riferimento.

⁹⁰ Considerando 28 e 41 della direttiva.

⁹¹ Art. 1 della direttiva.

Oggetto della disciplina comunitaria e, quindi, nazionale, pertanto, sono tutti i beni e le cose qualificabili come *rifiuti*, indipendentemente dal loro stato, dalla loro conformazione, dalla natura e dall'origine che la normativa italiana, attraverso *«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 sistemi di certificazione attinenti direttamente o indirettamente,...[la] gestione dei rifiuti»* (art. 177.6, già art.178.5), sottopone a regole vincolanti per assicurare *«un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci»* anche al fine di prevenire *«pericoli per la salute dell'uomo e... Pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a)... Rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b)... inconvenienti da rumori e odori; c)... Danneggiamenti per il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente»* (art. 177.4).

2. La nozione comunitaria di rifiuto anche alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia.

Al fine di analizzare la disciplina dei rifiuti, bisogna mettere in luce la nozione giuridica di rifiuto sia nel sistema comunitario che nella disciplina interna essenzialmente con disposizioni proprie del diritto amministrativo ma che si avvalgono di istituti e tutele mutuati dal sistema civilistico.

La prima definizione di rifiuto è stata introdotta ad opera della Comunità europea con la direttiva n. 75/442⁹², inteso come *«qualsiasi sostanza od oggetto che il detentore abbandona o abbia deciso di abbandonare»*.

⁹² La dir. N. 442 del 15 luglio 1975, in GUCE n. L 194 del 25 luglio 1975, rappresenta il quadro legislativo della politica comunitaria in materia di rifiuti. Essa mira ad assicurare la salvaguardia dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti e, secondariamente, mira ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri onde evitare disparità di condizioni nell'ambito della concorrenza incidenti direttamente sul funzionamento del mercato comune.

Con l'introduzione di una direttiva successiva, la dir. 91/156, è stato sostituito il concetto di abbandonare con quello di "disfarsi", modificando la definizione in «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'Allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

Questa definizione ha dato vita a due orientamenti: uno oggettivo, secondo cui sono rifiuti solo le sostanze o gli oggetti indicati tassativamente dalla normativa, nell'All. I; l'altro soggettivo, secondo cui, più genericamente, si deve considerare rifiuto tutto ciò di cui il detentore si disfa⁹³.

La Corte di Giustizia, investita più volte della questione, ha condiviso in un primo momento il criterio oggettivo come criterio di base integrabile con quello soggettivo, considerando rifiuti le cose che sono tali per disposizione di legge, ma ha consentito ai soggetti di trattare come rifiuti "sostanze o oggetti" di cui il detentore si disfi, «senza distinguere dell'intenzione del detentore che si disfa della cosa»⁹⁴. La Corte, fino a questo momento, non aveva considerato la possibilità che parte di residui o sottoprodotti potessero essere riutilizzati⁹⁵. Di recente i giudici europei hanno affermato che il termine "disfarsi" può comprendere al contempo lo smaltimento ovvero il recupero di una sostanza o di un oggetto⁹⁶. Se suscettibili di riutilizzazione economica⁹⁷ o di recupero come residui triturati, come materie prime secondarie immesse sul mercato, fatte oggetto di nuovi rapporti giuridici, e adoperati in altri settori anche da soggetti diversi dal detentore⁹⁸, infatti, i rifiuti, possono legittimamente essere considerati come beni. Inoltre, tali operazioni, devono essere volte a perseguire la protezione

⁹³ FEDERICI, *A proposito di cose che non sono beni: sottosuolo e rifiuti*, in *Rass. dir. civ.* 2000, 311; ID., *I rifiuti e le cose in senso giuridico*, in *Studi in onore di Berti*, Napoli 2005, II, p. 1077.

⁹⁴ Corte di Giustizia, cause riunite C-206/ e C-207/88 del 28 marzo 1990, in *Foro it.* 1990.

⁹⁵ Corte giust., causa C-194/ del 18 dicembre 2007, in *Guida al diritto* 2008, 4, p. 106.

⁹⁶ Corte giust., causa C-241/ del 12 dicembre 2012, in *Foro amm. C.d.S.* 2013,12,3252.

⁹⁷ Corte giust., causa C-442/92 del 10 maggio 1995, in *Riv. Giur. Ambiente* 1995, p. 653 con nota di GRATANI, *La Corte di Giustizia prende posizione. I residui vanno assoggettati alla disciplina prevista per i rifiuti*.

⁹⁸ GRATANI, *La nozione comunitaria dei rifiuti e dei rifiuti pericolosi di fronte ai giudici nazionali e comunitari*, in *Riv. Giur. Amb.*, 200,5, p., 718.

della salute umana dagli effetti nocivi della gestione dei rifiuti, in conformità dei principi di precauzione e prevenzione. Ciò può attuarsi ad opera degli Stati, promuovendo tecnologie pulite ed assicurando sul territorio la creazione di prodotti riciclabili e riutilizzabili attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti⁹⁹.

Con la direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti, che andava a sostituire la dir. 2006/12/CE, il legislatore ha finalmente stabilito le modalità secondo cui un rifiuto diventa materia prima secondaria. Ai sensi dell'art. 3, infatti, i rifiuti cessano di essere tali quando sono sottoposti ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e soddisfano i criteri specifici da elaborare conformemente alle condizioni di cui al successivo art. 5. In particolare il bene realizzato deve servire per scopi specifici ed essere parte integrante di un processo di produzione; deve esistere un mercato per esso; il suo utilizzo non deve portare ad impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute umana¹⁰⁰.

Questa elaborazione ha la potenzialità di offrire una molteplicità di benefici, primo tra tutti l'effetto della riduzione degli sprechi di materie prime (o risorse naturali) e della dipendenza dall'importazione delle stesse per i processi produttivi e la produzione di energia. Solo creando una economia a ciclo chiuso si può ottenere il duplice vantaggio di perseguire la tutela dell'ambiente ed uno sviluppo economico di tipo sostenibile¹⁰¹.

⁹⁹ Corte giust., causa C-653/ del 16 luglio 2015, in Resp. Civ. prev. 2015,6,p. 1973.

¹⁰⁰ SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leggi civ.*, 2013, p. 795.

¹⁰¹ ROTTGEN, *La fine del rifiuto (end of waste): finalmente arrivano le indicazioni da Bruxelles*, in *Ambiente e sviluppo 2008*, 11, p. 18.

3. Evoluzione storica in Italia della disciplina in materia di rifiuti.

I provvedimenti adottati a livello comunitario hanno nel tempo imposto agli ordinamenti degli Stati membri di recepire le regolamentazioni o almeno i principi fissati.

In Italia la prima fonte normativa in materia di rifiuti è stata la legge 20 marzo 1941, n. 366, in tema di “*Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani*” che disciplinava ogni fase della loro gestione con il duplice obiettivo di migliorare i servizi, evitando sprechi e assicurando la riutilizzazione sia agricola che industriale delle materie prime recuperabili¹⁰².

Il d.p.r. n. 915 del 10 settembre 1982 ha definito di pubblico interesse lo smaltimento dei rifiuti nelle sub-attività di conferimento, raccolta spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica.

L'impostazione concettuale sanzionatoria, «rimaneva ancorata alla tutela del controllo preventivo da parte della pubblica amministrazione e costruita nelle forme delle violazioni di obblighi di natura amministrativa, pur se ciò realizzava una efficace protezione del bene ambiente, andando a colpire condotte prodromiche alla sua lesione»¹⁰³.

Dopo un travagliato *iter* legislativo che ha visto succedersi ben diciotto decreti legge ed una legge ponte, si è giunti finalmente ad una più organica normativa sui rifiuti. Solo successivamente viene emanato il d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 (cd. Decreto Ronchi) che, con i suoi cinquantotto articoli e sei allegati ha recepito nel nostro ordinamento tre direttive europee: rispettivamente la n. 91/156/CEE sui rifiuti e la n. 91/687/CEE sui rifiuti pericolosi e la n. 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

Con l'art. 56 del Decreto Ronchi si abrogava la precedente normativa, ponendo l'accento sulla prevenzione della produzione dei rifiuti (art. 3) e sul dovere di smaltimento e recupero degli stessi senza pericolo per la salute dell'uomo e senza procedimenti o metodi che potevano recare pregiudizio all'ambiente¹⁰⁴.

Dall'art. 3 *ter*, inserito dal d.lgs. n. 4 del 2008, si evinceva che «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale doveva essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione, informata ai principi di precauzione, prevenzione, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni

¹⁰² L.n. 366 del 20 marzo 1941.

¹⁰³ MONTAGNA, voce *Rifiuti (gestione dei)*, in *Enc. Giur.* XXVII, Roma 1991, p. 1.

¹⁰⁴ DODARO, RUGGERO E TUMBILOLO, *La gestione dei rifiuti dopo il d.lgs. n. 22 del 1997*, in *Riv. Giur. amb.*, 2000, 3-4, p. 557.

causati all'ambiente», nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolava la politica della comunità in materia ambientale¹⁰⁵.

A questi principi si aggiungevano poi, ai sensi dell'art. 178 del codice dell'ambiente, i criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e trasparenza¹⁰⁶.

Il decreto n. 22 del 1997 definiva il rifiuto come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfaceva o avesse l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. Abrogato il decreto Ronchi dall'art. 164, lett. i), del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (Norme in materia ambientale), il concetto di rifiuto è stato ripreso, prima, dall'art. 183 del suddetto decreto e, successivamente, dall'art. 10 d.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 modificativo di esso ed attuativo della dir. 2008/98/CE¹⁰⁷.

Dalla lettura della norma si desume che la nozione giuridica di rifiuto come sostanza od oggetto prescinde certamente dallo stato fisico (potendo assumere la natura solida, liquida o gassosa) e dalle sue caratteristiche chimiche (organiche e inorganiche).

Il rifiuto deve essere costituito necessariamente da cose mobili nel senso proprio dell'art. 812, ult. Comma, c.c.¹⁰⁸ e deve provenire da attività umane o da cicli naturali.

Le normative comunitaria e interna evidenziano la necessità di garantire e tutelare beni quali l'ambiente e la salute che costituiscono valori ineludibili della collettività. Gli strumenti predisposti sono sempre più stringenti ed ovviamente legati anche allo sviluppo delle tecnologie.

¹⁰⁵ CITRIGNO E MOSCHELLA, *Tutela dell'ambiente e principio 'chi inquina paga'*, Milano, 2014.

¹⁰⁶ LOMBARDI, *Il bene rifiuto tra concezione relazionale e responsabilità civile*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2015, 3, p. 845.

¹⁰⁷ D.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010, in G.U. suppl. ord., n. 288 del 10 dicembre.

¹⁰⁸ In quanto incorporati naturalmente o artificialmente al suolo non possono considerarsi rifiuti gli edifici o le costruzioni di qualsiasi genere (se non dopo il loro abbattimento), gli alberi etc. gli animali vivi, benché cose mobili e passibili di abbandono da parte del detentore, non sono considerati rifiuti; gli animali morti e le loro carcasse sono invece sottoposti al regime dei rifiuti, salvo la loro commerciabilità economica (GIAMPIETRO, voce *Rifiuti*, in *Enc. Dir. XL*, Milano, 1989, p. 796.

4. La controversa qualificazione del rifiuto come bene o come “non bene”.

La nozione giuridica di rifiuto ha suscitato svariate questioni dottrinali e giurisprudenziali in merito alla qualificazione dello stesso come bene o come oggetto nocivo¹⁰⁹.

A tal proposito, alcuni autori hanno ritenuto che il rifiuto, pur essendo una cosa, non possa considerarsi un bene in quanto non più utile¹¹⁰. Orientamento simile anche quello secondo cui «mentre i beni designano cose che possono formare oggetto di diritti, in quanto possibili fonti di utilità positive, i rifiuti»¹¹¹, in considerazione del fatto che la loro detenzione comporta non già la nascita di diritti quanto piuttosto di obblighi, si presentano come non-beni, ossia fonte di disutilità¹¹².

In questa direzione si è pronunciata anche la Corte di Giustizia che, assimilando i rifiuti alle merci, ha affermato che entrambi devono essere disciplinati come oggetti giuridicamente rilevanti: i secondi come oggetto di diritti ed i primi, in quanto oggetto di obblighi, doveri, oneri¹¹³.

Altra parte della dottrina, invece, ha ritenuto che l'individuazione del rifiuto quale bene dipenda non dalla natura della cosa quanto piuttosto dalla funzione che essa sia idonea a svolgere. Sulla base del disposto dell'art. 810 c.c. secondo cui «sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti», il legislatore avrebbe inteso designare una cosa suscettibile di soddisfare un bisogno del soggetto, ossia una entità materiale idonea ad essere utilizzata dall'uomo. Su tale presupposto la Corte di Cassazione ha affermato ad esempio che deve considerarsi “rifiuto” lo pneumatico fuori uso, e “non rifiuto” anche il combustibile da rifiuto (Cdr) che, producendo energia tramite termovalorizzatori, comporta vantaggi economici ed ambientali¹¹⁴.

Un terzo orientamento ammette che esistono “beni utili” cioè cose utilizzabili liberamente o secondo specifici statuti conformativi e “beni rifiuti” che possono

¹⁰⁹ PUGLIATTI, voce *Beni*, in *Enc. Dir.* 1959, V, p. 194.

¹¹⁰ FEDERICI, *La nozione di rifiuti: una teoria*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. comun.*, 2006, p. 1068.

¹¹¹ JANNARELLI, *L'articolazione delle responsabilità nell'abbandono dei rifiuti: a proposito della disciplina giuridica dei rifiuti come non-beni sia in concreto che in chiave prospettica*, 2009.

¹¹² NAZZARO, *Nuovi beni tra funzione e dogma*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 1014.

¹¹³ DE CESARIS, *La definizione di rifiuto nel decreto legislativo n. 22/1997*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1997, p. 392.

¹¹⁴ GUARINIELLO, *La disciplina dei combustibili*, in *A.A.V.V.*, *Diritto Ambientale*, Rimini, 2009, p. 153.

essere *prodotti* (si pensi agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio generati dal consumo di prodotti di cui all'art. 221 d.lgs. n. 152 del 2006), *realizzati* (da chiunque possenga o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte ad uso privato o pubblico ai sensi dell'art. 238 d.lgs. n. 152 del 2006) e *speciali* che, partecipando delle due tipologie già indicate, richiedono un particolare trattamento (titolo III, capo V, parte IV, d.lgs. n. 152 del 2006)¹¹⁵.

La *benizzazione* dei rifiuti dipende strettamente dalla volontà del soggetto detentore il quale, incentivato dal fatto che dalla detenzione di rifiuti possano scaturire diritti e/o agevolazioni, può attribuire loro la funzione di nuove risorse.

In tal senso il recupero di beni-rifiuti, inteso come qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali all'interno dell'impianto o dell'economia in generale, va distinto dal riutilizzo degli stessi che, invece, «consiste nel rendere ciò che nelle mani del vecchio detentore prenderebbe la via del rifiuto una nuova utilità per il nuovo detentore»¹¹⁶.

In entrambe le circostanze i rifiuti rientrano perfettamente nella versione civilistica dei beni *ex art. 810 c.c.* ed in particolare nella definizione di beni produttivi.

Ma le cose, oltre che essere fonte di uno o più beni, per espressa disposizione normativa, possono essere, per così dire, “rifiutate” dal loro detentore (dismissione volontaria – abbandono) ovvero ne può essere inibito l'utilizzo da parte dell'autorità giudiziaria (dismissione obbligatoria). In ragione di ciò per alcuni soggetti, il rifiuto può essere (o diventare) bene, mentre per altri esso resta cosa.

Il sistema di trattamento dei rifiuti *impone di valutare la posizione del soggetto detentore* e la ricostruzione del concetto di cosa che può essere fonte di uno o più beni ovvero può essere cosa rifiutata.

Il bene rifiuto ha un suo specifico statuto proprietario¹¹⁷, ma anche l'atto di abbandono della cosa rifiutata non è discrezionale¹¹⁸.

I principi di solidarietà sociale e giuridica impongono, infatti, anche in tale circostanza, l'assunzione di obblighi per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento delle cose rifiutate.

¹¹⁵ GORASSINI, *Ambiente, salute, rifiuti: una evoluzione o una rivoluzione nel rapporto tra soggetto e cosa?*

¹¹⁶ LOMBARDI, *Il bene rifiuto tra concezione relazionale e responsabilità civile*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2015, 3, p.851.

¹¹⁷ TRIMARCHI, *La proprietà. Per un sistema aperto italo- europeo*, Torino, 2015.

¹¹⁸ QUARTA, *Cose derelitte*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2014, p. 783.

5. Le priorità di azione nella gestione dei rifiuti.

La gestione dei rifiuti è stata articolata inizialmente in tre livelli di priorità di azione (prevenzione, recupero, smaltimento), e oggi in un riformato sistema basato su cinque livelli, in cui lo smaltimento è relegato in una posizione residuale e come tale addirittura definito «*qualsiasi operazione diversa dal recupero...*»: (183.1 lett. z).

Gli artt. 179-182-*ter* individuano tale ordine di priorità e le regole complementari, ponendo *in primis* «*la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti*» (art. 180.1), e poi, in una scomposizione del recupero dei rifiuti che in precedenza era considerato nella sua unicità, dal:

- diretto “riutilizzo dei beni”¹¹⁹ suscettibili di originare rifiuti non ancora prodotti e dalla “preparazione per il riutilizzo”, ove essi vengano alla luce;
- “riciclaggio”;
- recupero energetico.

La finalità principale è quella di ottimizzare la gestione dei rifiuti riducendone per quanto possibile la produzione e la pericolosità e sviluppando, in relazione alle migliori tecnologie disponibili e alle caratteristiche proprie dei beni da cui i rifiuti originano, la possibilità di selezionarli e di recuperarli, in quanto il rifiuto deve essere considerato sempre più una risorsa da riutilizzare nel sistema produttivo e non più una cosa da destinare in discarica¹²⁰.

Questo obiettivo è perseguito, da un lato, attraverso iniziative promozionali di sostegno di strumenti economici, utilizzo delle migliori tecniche disponibili e analisi dei cicli di vita dei prodotti, con incentivazione anche all’uso delle certificazioni ambientali, dei sistemi di qualità e allo sviluppo dei segni distintivi

¹¹⁹ Il riutilizzo, quindi, si può configurare: a) come un reimpiego che avviene “prima” della formazione del rifiuto e, in particolare, prima della consegna al circuito di gestione dei rifiuti; b) come un riutilizzo che avviene “dopo” la sua trasformazione in rifiuto, previo trattamento.

¹²⁰ In tal senso si richiama M. BENOZZO, *Impianti di recupero energetico dei rifiuti: limiti delle emissioni e metodi di misurazione*, in *Ambiente*, 2004, p. 444.

ecologici (comma 1, lett. *a* dell'art. 180 del codice ambientale), dall'altro lato, con una azione diretta sulle singole imprese ricorrendo a specifiche clausole di gare di appalto e ad accordi e contratti di programma o protocolli di intesa (lett. *b* e *c*), giungendo, in fine, all'introduzione di una nuova disposizione, l'art. 178-bis del codice ambientale, volta ad estendere al produttore del prodotto causa dei rifiuti (ossia *a*: «*qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti*» da cui i rifiuti sono originati – comma 1 dell'articolo indicato, riprodotto fedelmente alla lett. *g* dell'art. 183 sulle definizioni) le responsabilità collegate alla «*organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti*».

L'introduzione della responsabilità estesa del produttore è uno dei mezzi a cui legislatori, sia comunitario che nazionale, hanno pensato per poter sostenere una progettazione e una produzione dei beni che prendano pienamente in considerazione e facilitino l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprendendone la riparazione, il riutilizzo, lo smontaggio e il riciclaggio senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno¹²¹.

¹²¹ Cfr. il medesimo articolo e il considerando 27 della direttiva n. 2008/98. L'istituto in sé, meramente programmatico e da attuare con specifici decreti ministeriali (di cui è facile dubitare l'emanazione nel breve: F. PERES, *Rifiuti*, cit., p. 171), si presenta come il naturale approdo di una serie di responsabilità di filiera già operative nella disciplina europea in materia di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), di pile e accumulatori e di veicoli fuori uso, e che viene a completare il quadro della responsabilità del produttore, già chiamato a rispondere dei vizi e dei difetti dei propri prodotti. In sostanza, la responsabilità immaginata con l'art. 178-bis del codice ambientale si dovrebbe comporre di tre componenti: una responsabilità finanziaria, una responsabilità di informazione e una responsabilità economica per l'eventuale danno ambientale provocata dai prodotti o dai relativi rifiuti. Il tutto dovrebbe portare a concretizzare al riguardo l'applicazione del principio "chi inquina paga" e, quindi, l'internalizzazione dei costi di gestione dei rifiuti originati dal singolo prodotto, nella sua produzione, divenendone una componente di prezzo da ribaltare sul mercato con ricadute sulla competitività e sulla rincorsa alla ricerca e allo sviluppo. Sui rischi e sui benefici di una simile responsabilità e sulle modalità di formulazione dei relativi criteri v. N. SPADARO, *Responsabilità estesa del produttore (Art. 178 bis)*, in M. BUCELLO- L. PISCITELLI-S. VIOLA (a cura di), *VAS, VIA, AIA, RIFIUTI, EMISSIONI IN ATMOSFERA. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010*, Milano, 2012, p. 769.

Attraverso la gestione dei rifiuti prodotti si dovrà garantire una riduzione dello smaltimento finale con il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo nonché il riciclo ovvero le altre metodologie alternative di recupero, dove «*l'uso...come fonte di energia*» deve essere considerata una via residuale (comma 6 dell'art. 179 del codice ambientale)¹²².

5.1 (Segue) le azioni.

Per quanto riguarda le azioni, queste possono essere sia di prevenzione in senso stretto, tali cioè da evitare la formazione del rifiuto, sia una filiera di azioni di minimizzazione volte a ridurre la quantità di rifiuto prodotto, intervenendo sulle caratteristiche del bene stesso o sulla sua catena di distribuzione.

Le due fasi sono previste sia dalla normativa europea che nazionale, le quali hanno separato quella del “riutilizzo” da quella della “prevenzione”, pur se da un punto di vista tecnico il riutilizzo è concepito come una delle forme di prevenzione.

Le azioni di prevenzione e minimizzazione sono date principalmente da: riduzione dello spreco alimentare, sia nella filiera della distribuzione e ristorazione che, e soprattutto, nei consumi domestici, anche attraverso imballaggi più performanti; allungamento della vita dei prodotti (sostituzione di una bottiglia a perdere con una distribuzione “alla spina”, miglioramento della riparabilità di un bene, ecc.); dematerializzare i consumi: sostituzione della proprietà o produzione di un bene fisico con un servizio (utilizzo di un formato digitale al posto di una stampa, utilizzo di servizi in sharing come una lavanderia pubblica o un bike-sharing al posto dell'acquisto individuale); sostituzione e innovazione di prodotto: il phasing-out per gli imballi alimentari non compostabili, da sostituire con imballi

¹²² Rispetto alla formulazione originaria, il nuovo art. 181 del codice ambientale è il prodotto della scissione del precedente testo in due autonomi articoli, quello in esame e il nuovo art. 181 bis, rubricato «*materie, sostanze e prodotti secondari*», il cui contenuto in precedenza era compreso, con alcune differenze, nell'originario art. 181.

compostabili (in genere bio-based, con un ulteriore beneficio ambientale); design efficiente di prodotto e design per il riciclo: quale è il redesign di un bene per limitarne gli sprechi o minimizzare il fabbisogno di imballaggi. Altro tema importante, infine, è il reimpiego individuale di un bene destinato a rifiuto: ad esempio con l'autocompostaggio dei propri residui vegetali e di cucina, o con il riutilizzo di imballi in vetro come contenitori per la cucina.

5.2 (Segue) gli strumenti.

Al fine di raggiungere questi obiettivi si necessita di un concorso tra una cultura civica che favorisca comportamenti individuali più sobri e politiche pubbliche che attivino quegli strumenti normativi ed economici appropriati ad incentivare consumatori ed imprese a rivedere le proprie preferenze e a internalizzare i costi dello spreco.

Le politiche pubbliche che possono aggredire con maggiore efficacia il tema della prevenzione sono, appunto, quelle che obbligano sia i produttori che i consumatori ad internalizzare i costi ambientali e sociali dei rifiuti, mentre le azioni di “disseminazione di buone pratiche” hanno un impatto simbolico, ma marginale.

Altre azioni, come detrazioni delle tariffe sui rifiuti, sono generalmente inefficaci. Gli strumenti necessari sono: - tariffazione all'utente del costo del servizio di gestione dei rifiuti sulla base della effettiva produzione di rifiuto (o, meglio, del rifiuto non differenziato), secondo i modelli PAYT (Pay As You Throw o Pay per Use); - l'introduzione (a livello comunitario) di misure, anche obbligatorie, di allungamento della durata di vita dei prodotti, ad esempio attraverso garanzie più estese per i beni durevoli (come gli elettrodomestici bianchi); - l'incentivazione a nuovi servizi di manutenzione, riparazione e riutilizzo ; - divieti e obblighi normativi, attraverso una procedura di phasing out che fissi tempi e scadenze

come avvenuto per i sacchetti o per lampadine ad incandescenza, che introducano imballi compostabili per gli alimentari freschi¹²³.

6. La classificazione dei rifiuti.

Anche il codice dell'ambiente, come il decreto Ronchi, ha definito *rifiuto*, e ciò fino al quarto correttivo, una qualsiasi sostanza ad oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'Allegato A alla Parte Quarta, di cui il detentore si *disfi*, *abbia deciso* od *abbia l'obbligo di disfarsi*¹²⁴.

L'attuale art. 183 del TUA, a seguito delle importanti modifiche apportate dal D.lgs. n. 205/2010, prevede che: *“Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per: a) «rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

Da tale definizione risulta evidente che mentre non sussistono particolari problemi circa l'interpretazione del criterio “oggettivo” di identificazione (qualsiasi sostanza od oggetto), maggiori problemi sono sorti in questi anni circa la necessità di interpretare la condizione “soggettiva” del rifiuto ovvero il significato da attribuirsi al termine disfarsi e sulle modalità/condizioni in base alle quali deve basarsi tale accertamento¹²⁵.

Risulta ormai consolidata la posizione della giurisprudenza comunitaria, cristallizzata in varie pronunce della Corte di Giustizia europea, che si fonda su due capisaldi:

¹²³ P. FICCO, *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Ottobre 2016.

¹²⁴ Cfr. art 183, comma 1, lett. a, il quale, espressamente, definiva rifiuto: *«qualsiasi sostanza ad 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»*.

¹²⁵ Cfr. M.G. VAGLIASINDI, *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2005, 959 ss. (I parte) e in Riv. trim. dir. pen. econ., 2006, 157 ss. (II parte) .

- a) il termine disfarsi va sempre interpretato alla luce della finalità della legislazione comunitaria ovvero la tutela della salute umana e dell'ambiente contro quelli che possono essere le conseguenze nocive che possono derivare dalle diverse attività quali la raccolta, il trasporto ed il trattamento dei rifiuti garantendo, altresì, un livello di tutela elevato corroborato dai principi che sono alla base dell'azione legislativa europea ovvero quello preventivo e precauzionale;
- b) il termine disfarsi va interpretato in senso estensivo e non restrittivo mentre, al contrario, devono formare oggetto di interpretazione restrittiva le esclusioni di determinate sostanze dall'ambito di applicazione della disciplina generale dei rifiuti; in altre parole rimane sottratta al campo di applicazione della disciplina dei rifiuti qualsiasi cosa di cui il detentore non si disfi, non abbia l'intenzione o non abbia l'obbligo di disfarsi (sottoprodotti, and of waste, m.p.s.).

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

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

Il primo passo da compiere per una corretta gestione dei rifiuti è rappresentato dalla loro esatta classificazione, incasellando il rifiuto nella categoria dei rifiuti urbani o in quella dei rifiuti speciali¹²⁶, onere che incombe in capo al produttore dei rifiuti e dal cui esito discende la loro gestione secondo modalità che ne comportano il trattamento o lo smaltimento in determinati impianti piuttosto che in altri, con costi differenti a seconda delle differenti destinazioni: si pensi che il caso più frequente di gestione illecita dei rifiuti è costituito proprio dal classificare artatamente una sostanza, attribuendole una codifica non corretta, che, alla fine, porti a individuare, ad esempio, un rifiuto come speciale “non pericoloso” laddove lo stesso sia, invece, pericoloso. La classificazione dei rifiuti è, dunque, un passaggio indispensabile e fondamentale i cui effetti si ripercuotono su tutte le fasi successive della gestione dei rifiuti, ivi compresi gli adempimenti amministrativi che devono essere espletati in tema di contabilità e tracciabilità dei rifiuti (registri di carico/scarico, formulari, MUD e SISTRI).

Il TUA, come in precedenza il “decreto Ronchi”, dedica una norma apposita alla classificazione dei rifiuti, norma che ha subito dei “ritocchi” rispetto alla versione originaria del 2006, sia da parte del D.Lgs. n. 4/2008, sia da parte del D.Lgs. n. 205/2010 (che, in particolare, ha introdotto delle rilevanti precisazioni in materia di rifiuti pericolosi). Si tratta dell’art. 184 del D.Lgs. n. 152/2006 il quale classifica i rifiuti:

- secondo l’origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e,
- secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Sia i rifiuti urbani (a parte quelli domestici), sia i rifiuti speciali possono essere qualificati pericolosi o meno.

Si rileva che – oltre che a tali rifiuti – il D.Lgs. n. 152/2006 si applica anche ai rifiuti da imballaggi. Secondo la definizione contenuta nell’art. 184 del D.lgs. 152/2006, semplificando:

¹²⁶ Cfr. C. RUGA RIVA, Trattato teorico pratico di diritto penale, diretto da F. PALAZZO- C. E. PALIERO, Vol. XI, Reati contro l’ambiente ed il territorio, a cura di MARCO PELISSERO, Torino, 2013.

- sono rifiuti urbani, per esempio, quelli provenienti da civili abitazioni, da spazzamento delle strade o pulizia di aree verdi (art. 184, c. 2);
- sono rifiuti speciali, invece, quelli provenienti da attività industriali, agricole, artigianali, commerciali e di servizi (art. 184, c. 3).

Le due macrocategorie sono composte da attività che la norma ha elencato con precisione: appare, pertanto, abbastanza semplice verificare a quale delle due un rifiuto appartenga, laddove l'operazione da compiere consiste meramente nell'individuare il campo di attività che lo ha originato.

D'altro canto, la distinzione tra rifiuti urbani e speciali riveste un'effettiva rilevanza pratica rispetto ai seguenti profili:

- regimi abilitativi e autorizzatori;
- obblighi di comunicazione annuale e di registrazione;
- individuazione del soggetto al quale spetta di provvedere al loro smaltimento.
- In particolare, il produttore dovrà provvedere all'autosmaltimento dei (propri) rifiuti speciali o dovrà conferirli al servizio pubblico di raccolta previa convenzione, o ancora conferirli a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento.

Il D.lgs. n. 152/06, come modificato, riporta due definizioni identiche di rifiuto pericoloso: l'articolo 184 comma 4 recita: *“sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'Allegato F”*, mentre l'art. 183 dispone che è pericoloso *“ il rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente decreto”*, ovvero l'allegato che enuncia le caratteristiche di pericolo.

Le modifiche introdotte al TUA, per effetto del citato c.d. quarto correttivo, hanno quindi variato, in linea con quanto disposto dalla nuova Direttiva comunitaria in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/Ce), sia la nozione di rifiuto pericoloso sia i riferimenti tecnici fino ad allora utilizzati per l'attribuzione delle caratteristiche di

pericolo, ovvero per la classificazione di un rifiuto come pericoloso¹²⁷. Per quanto riguarda l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo è poi direttamente collegata a quanto disposto nella Decisione 2000/532/Ce e smi, istitutiva dell'Elenco europeo dei rifiuti, e recepita nell'Allegato D alla Parte IV del TUA.

Sulla base di tale catalogo possiamo affermare che esistono due tipi di rifiuti pericolosi:

1) *pericolosi tout court*: per il punto 4 della Introduzione all'Allegato della Decisione, i rifiuti contrassegnati nell'elenco con un asterisco «*» sono rifiuti pericolosi ai sensi della Direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi e ad essi si applicano le disposizioni della medesima Direttiva¹²⁸, a condizione che non trovi applicazione l'art. 1, par. 5;

2) *pericolosi sub condizione*: per il punto 5, invece, se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni, tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all'all. III della Dir. 91/689/CEE del Consiglio. Ed è solo in tale seconda circostanza che il produttore è tenuto – per attribuire una

¹²⁷ Dal 25 dicembre 2010, l'Allegato I contiene tutte le 15 caratteristiche di pericolo per la classificazione dei rifiuti, ovvero, in sintesi: H1 Esplosivo, H2 Comburente, H3-A Facilmente infiammabile, H3-B Infiammabile, H4 Irritante, H5 Nocivo, H6 Tossico, H7 Cancerogeno, H8 Corrosivo, H9 Infettivo, H10 Tossico, H11 Mutageno, H12 Rifiuti che a contatto con acqua aria o un acido sprigionano gas tossici o molto tossici, H13 Sensibilizzanti, H14 Ecotossico, H15 Rifiuti suscettibili, dopo l'eliminazione, di dare origine in qualche modo ad un'altra sostanza ad esempio a un prodotto di liscivazione avente una delle caratteristiche sopra elencate.

¹²⁸ Si deve segnalare che la nuova formulazione dell'art. 184 comma 4 sul punto è invece più generica ed infatti afferma: “*Sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'Allegato I della parte quarta...*” e ciò consente di affermare che anche i rifiuti domestici potrebbero rientrare tra i rifiuti pericolosi. Il che, è tecnicamente e materialmente corretto, poiché rispondente, in molti casi, alla realtà, ma comporta in teoria, diverse complicazioni nel momento in cui ad occuparsi di questi rifiuti (pericolosi) deve essere il gestore dei RU nell'ambito dell'ordinaria raccolta.

corretta codificazione – all’esecuzione di analisi da parte di un laboratorio certificato per valutare la pericolosità di un rifiuto¹²⁹.

6.1 Le deroghe.

La direttiva 2008/98/Ce promuove una “società del riciclaggio” e non del riutilizzo. Qui si trova una ulteriore conferma del fatto che il riutilizzo è posto a valle della preparazione per il riutilizzo che è una operazione di recupero di rifiuti e che, come tale, va sempre autorizzata.

È strano, ma quando si parla di economia circolare tutti cercano di sbarazzarsi del concetto di rifiuto. E invece i rifiuti sono la sorgente dell’economia circolare e con questi occorre confrontarsi, anche sotto il profilo amministrativo, ricordando sempre alla P.a. che, in materia di ambiente, è titolata del potere esecutivo e non di quello legislativo esclusivo.

La legge non è flessibile ma quando ha voluto esserlo lo ha fatto in modo esplicito e diretto, senza confusione e ambiguità. Vediamo come e quando:

- 1) ha escluso esplicitamente dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti alcune cose:
 - articolo 185, Dlgs 152/2006, esclusione dal campo di applicazione (es. materiale agricolo usato per produrre energia);
 - legge 426/1998 articolo 4, punto 21 (Gli scarti derivanti dalla lavorazione di metalli preziosi avviati in conto lavorazione per l’affinazione presso banchi di metalli preziosi non rientrano nella definizione di rifiuto di cui all’articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e pertanto, limitatamente a tale disposizione, non sono soggetti alle disposizioni del decreto stesso. Nel termine “affinazione” di cui al presente comma si

¹²⁹ A. POSTIGLIONE – S. MAGLIA, *Diritto e gestione dell’ambiente*, op. cit., p. 184.

intendono ricomprese tutte le operazioni effettuate sugli scarti dei metalli preziosi, che permettono di liberare i metalli preziosi dalle sostanze che ne alterano la purezza o ne precludono l'uso;

- 2) ha impedito esplicitamente che qualcosa transitasse nel mondo dei rifiuti, ma non “mascherandolo” da prodotto bensì stabilendo per legge il non concretarsi del concetto di “disfarsi” con la legge 155/2003 (cd. “del Buon Samaritano”) in ordine ai prodotti alimentari;
- 3) ha individuato forme specifiche di donazione per derrate alimentari, farmaci e abiti usati. Questi sono oggetto delle previsioni della legge 19 agosto 2016, n. 166 (cd. “legge contro gli sprechi” di alimenti, farmaci e abiti usati) che, in materia di abiti usati e accessori di abbigliamento reca alcune novità: non sono rifiuti solo se sono ceduti a titolo gratuito e conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori. I beni che non sono destinati a donazione in questo modo (si pensi quelli raccolti nei cassonetti stradali) o che non sono ritenuti idonei ad un successivo utilizzo, sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti.

Inoltre, la nuova legge ne semplifica le attività di recupero attraverso la modifica del Dm 5 febbraio 1998 e dispone che le operazioni di igienizzazione sono obbligatorie solo se necessarie per il rispetto delle specifiche microbiologiche imposte dal Dm 5 febbraio 1998.

La necessità o meno dell'igienizzazione, rappresenta un'evidente sussistenza del regime di favore. Pertanto, colui il quale ha interesse a farlo valere dovrà precostituirsi la prova in ordine al fatto che l'igienizzazione non si rendeva necessaria ai fini del rispetto delle specifiche microbiologiche richieste dal Dm 5 febbraio 1998¹³⁰.

¹³⁰ P. FICCO, *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Ottobre 2016.

7. La cessazione della qualifica di rifiuto.

E' importante non solo definire cos'è il rifiuto, ma anche quando il rifiuto perde tale *status*.

Una delle novità più rilevanti della direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) è infatti costituita dalla disciplina della “*Cessazione della qualifica di rifiuto*” (c.d. *End-of-Waste, EoW*) introdotta dall'art. 6.

Secondo l'art. 184 *ter*, TUA, un rifiuto cessa di essere tale se ricorrono i seguenti presupposti:

- 1) allorquando sia stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo;
- 2) allorquando soddisfatti i criteri specifici, a condizione che la sostanza o l'oggetto in questione:
 - siano comunemente utilizzati per scopi specifici;
 - abbiano un mercato o una domanda;
 - soddisfino i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispettino la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
 - laddove vengano utilizzati, non abbiano impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Il comma 2 precisa che “L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni” ma la lettera della disposizione lascia intendere che tutti i presupposti indicati debbano essere presenti contemporaneamente.

L'ultimo comma dell'art. 184 *ter* conferma che la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

Come già detto, l'EoW, introdotto a livello europeo con l'*art. 6 della Direttiva 2008/98/Ce*, segna un importante passo in avanti, giacché inizia a porre fine al concetto antiquato (e consumista) del “tutto rifiuto” (che peraltro si pone in

contrasto con l'art. 179, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006) e all'assenza di una regolamentazione normativa del meccanismo EoW, che ha pregiudicato a lungo la realizzazione del potenziale dell'EoW in termini sia economici che ambientali.

La valenza ambientale dell'EoW è data dal fatto che esso rappresenta una misura concreta per realizzare, come vuole l'Europa, una società del riciclo e recupero, ossia un'economia circolare¹³¹.

Infatti, la messa in atto di un'economia a ciclo chiuso e lo sviluppo di una società del riciclo e recupero ("*Kreislaufwirtschaft*"), obiettivo dichiarato degli organi comunitari, presuppongono necessariamente l'istituzione di un meccanismo EoW. La concretizzazione di una società del recupero e riciclo sarà possibile solamente quando i materiali risultanti da processi di riciclaggio o di recupero di alta qualità potranno nuovamente essere introdotte sul mercato ed essere in grado di competere con le materie prime vergini.

Questo sarà possibile solo qualora sia accordato ai primi lo stesso *status* giuridico delle seconde, ossia quello di prodotto. Al contrario, fino a quando un oggetto o una sostanza conserveranno - nonostante siano il risultato di un riciclaggio o recupero di alta qualità - lo *status* giuridico di rifiuto, essi non potranno competere con le materie prime risultando, di conseguenza, fortemente discriminati.

Ciò, oltre ad essere da ostacolo alla creazione dell'auspicata società del recupero e del riciclo, continuerebbe a non diminuire il consumo di risorse naturali e materie prime.

Anche in termini di politica ambientale l'EoW rappresenta uno strumento importante. Attraverso l'EoW è possibile stabilire criteri ambientali di alto livello per migliorare le prestazioni ambientali dei prodotti riciclati al fine di incoraggiarne la produzione e aumentare la fiducia dei consumatori che ne saranno gli utilizzatori, facilitandone, al contempo, il commercio e la libera circolazione all'interno del Mercato Unico.

¹³¹ Cfr. S. Maglia – M. Medugno, *Rifiuto o non rifiuto?*, Imerio Editore, 2011.

Orbene, tanto premesso, in data 1° luglio 2016, il Ministero dell’Ambiente ha confermato che l’ordinamento italiano prevede la possibilità che un’autorizzazione ordinaria o un’AIA di un impianto di trattamento rifiuti possano definire i criteri al ricorrere dei quali un rifiuto, a valle di determinate operazioni di recupero, cessa di essere qualificato come tale.

In sintesi, nella propria nota, intitolata “Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto - Applicazione dell’*art. 184-ter del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”, il Ministero, oltre a fornire un generale inquadramento della normativa vigente in materia di cessazione della qualifica di rifiuto, chiarisce che l’*art. 9-bis, lett. a), del D.L. 6 novembre 2008, n. 172* contempla la possibilità per le rispettive autorità competenti di definire l’EoW nell’ambito di provvedimenti autorizzatori da rilasciarsi per specifici impianti.

Viene così confermato che l’*art. 9-bis, lett. a)*, citato, peraltro espressamente richiamato dall’*art. 184-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006* e s.m.i., legittima l’adozione di specifici atti di autorizzazione idonei ad individuare l’EoW.

Il Ministero dell’Ambiente, fornendo un importantissimo (e lungamente atteso) contributo alla realizzazione dell’economia circolare, pone così termine ad una discussione che si è protratta per vari anni.

Tale discussione ha comportato uno stallo insostenibile per l’economia del riciclo italiana che, oltre a dover affrontare una situazione economica tutt’altro che rosea, ha dovuto altresì confrontarsi con alcune autorità competenti che, sulla scia di considerazioni giuridiche non solo non pertinenti, ma anche in contrasto con il diritto nazionale e comunitario, hanno negato la possibilità che un’autorizzazione ordinaria o un’AIA di un impianto di trattamento rifiuti possano definire i criteri EoW.

In altre parole, secondo l’interpretazione fornita da tali autorità, il materiale in uscita da un impianto di trattamento rifiuti, quand’anche, grazie alla tecnologia e i processi impiegati, fosse idoneo ad essere reinserito tal quale nel ciclo economico come autentico prodotto - e non più come rifiuto - sotto il profilo giuridico era pur sempre da ritenersi un rifiuto.

La qualifica di rifiuto del materiale in uscita dall'impianto espone il gestore a evidenti difficoltà nel trovare utili sbocchi sul mercato a tale materiale in quanto un rifiuto difficilmente può competere con materie prime vergini.

Tale meccanismo rappresenta un vero e proprio ostacolo alla tanto acclamata economia circolare che, si spera, sia ora stato rimosso con la comunicazione diramata il 1° luglio 2016 dal Ministero dell'Ambiente a tutte le Regioni e Province autonome.

La comunicazione conferma la lettura per cui un'autorità competente possa, nell'ambito di un'autorizzazione ordinaria o di un'AIA per un impianto di trattamento rifiuti, definire i criteri al verificarsi dei quali un rifiuto, a valle di determinate operazioni di recupero, cessa di essere tale.

La nota del MATTM può porre la parola “fine” ad una lunga storia, salvo comportamenti di malafede (che si vocifera esistano ancora)¹³².

8. I sottoprodotti.

I sottoprodotti sono definiti come “qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184- bis, comma 2” (articolo 183, comma 1, lettera qq), D.Lgs 152/2006).

Il tenore dell'articolo 184-bis, invece, commi 1 e 2, è il seguente:

“1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

¹³² Tratto da *Ambiente e sviluppo*, 2016, D. ROTTGEN, *E' arrivata la conferma per l'End of Waste tramite provvedimenti autorizzativi*.

- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

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

In ordine al regime dei sottoprodotti, come oggi vigente, gli argomenti da segnalare come spunto di riflessione problematica sono i quattro che seguono:

- 1) il concetto di sottoprodotto è un concetto residuale rispetto a quello di rifiuto; cioè ricorre purché non ci si disfi o non si intenda disfarsi di esso;
- 2) è necessario sempre ricordare il consolidato principio per cui spetta al soggetto che voglia agire in regime di favore (rispetto a quello del rifiuto), fornire la prova rigorosa della destinazione effettiva, oggettiva e completa all'impiego produttivo dei sottoprodotti. Pertanto, il soggetto che intende avvalersi di tale regime deve preconstituirsì apposita prova;
- 3) con riferimento alla normale pratica industriale, la Cassazione penale ha sottolineato che “certamente deve escludersi che possa ricomprendere attività comportanti trasformazioni radicali del materiale trattato che ne stravolgano l'originaria natura” (Sez. III, 17 aprile 2012, n. 17453). Inoltre, per definire la “normale pratica industriale” ed inquadrare le operazioni che le imprese possono

effettuare su quanto esita dal processo produttivo, senza eroderne la natura di sottoprodotto, con la stessa pronuncia la Corte ha ritenuto che “l’articolo 184-bis del Dlgs 152/2006 non consente di ricomprendere tra i trattamenti che rientrano nella normale pratica industriale gli interventi manipolativi del residuo diversi da quelli ordinariamente effettuati nel processo produttivo nel quale esso viene utilizzato”. È alla luce di questo principio che va capita la ricorrenza o meno della normale pratica industriale in ogni singolo caso concreto;

4) il rispetto di tutte le condizioni presenti nel suddetto disposto normativo relativo ai sottoprodotti appare abbastanza semplice (sempre rapportandolo al regime di prova in caso di azione di condizioni di favore); il dato che appare più oscuro risiede nella declaratoria del n. 1), quando il legislatore richiede (tra le varie condizioni) che, per aversi sottoprodotto, esso deve essere “originato da un processo di produzione”. Se è vero che un “sottoprodotto” deve essere “originato da un processo di produzione”, ci si chiede se anche uno scarto della distribuzione dei beni al consumo o derivante da un’attività di servizio possa essere considerato sottoprodotto. A tal proposito, si ritiene che nella versione originale del D.Lgs. 152/2006 la definizione di sottoprodotto era la seguente “i prodotti dell’attività dell’impresa che, pur non costituendo l’oggetto dell’attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell’impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo.” A seguito del Dlgs 4/2008, tale definizione (articolo 183, lettera p), n. 1) richiedeva che i sottoprodotti fossero “originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione”. Il che induceva la Cassazione (sez. III, sentenza n. 41839/2008 con riferimento agli “slops” delle navi poi venduti a terzi come prodotto petrolifero di pregio) a ritenere che il processo di provenienza “non deve essere necessariamente industriale – come era testualmente prescritto dall’articolo 183, comma 1, lettera n), del Dlgs n. 152/2006 nella formulazione originaria e può essere, quindi, anche di produzione di un servizio”.

Si ritiene che tale argomentazione possa essere riproposta anche in vigenza della definizione di sottoprodotto recata dal Dlgs 205/2010 che, dal 25 dicembre 2010,

ha modificato (anche sul punto) la Parte IV del “Codice ambientale” e, come detto, riferisce la sua lettera a) alla sostanza od oggetto “originato da un processo di produzione di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto”. La norma, come è evidente, non richiede che il ciclo di provenienza sia necessariamente industriale ma estendibile anche ai processi di servizi e di consumo. Diversamente opinando, si avrebbe una immotivata ed immotivabile discriminazione nell’accesso alla prevenzione nella produzione di rifiuti (da un lato) e ai regimi di favore (dall’altro).

9. Le fasi della gestione.

La gestione dei rifiuti si articola nelle seguenti fasi (art. 183, c. 1, lett. *n*), TUA):

- 1) raccolta;
- 2) trasporto;
- 3) recupero;
- 4) smaltimento;
- 5) controllo, sia delle altre suddette fasi, sia dei siti di smaltimento (discariche, ecc.) dopo la loro chiusura;
- 6) le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario.

9.1. La raccolta dei rifiuti.

Secondo l’art. 183, c. 1, lett. *o*) del TUA, per raccolta deve intendersi “il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lett. «mm», ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento”.

La raccolta può avere ad oggetto tutti i tipi di rifiuti e le modalità di svolgimento varieranno a seconda della diversa classe di rifiuti: urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi, indifferenziati e differenziati pronti per essere avviati al recupero.

Per poter effettuare le operazioni descritte nella norma, trattandosi di un'attività di gestione di rifiuti, è necessario disporre della relativa autorizzazione.

Da questo punto di vista la raccolta non viene autorizzata di per se stessa, e non esiste una procedura di autorizzazione autonoma per la raccolta, ma la sua autorizzazione è ricompresa nelle procedure relative, rispettivamente alle operazioni di trasporto, recupero e smaltimento.

In via generale, peraltro, la raccolta fa parte dell'attività di trasporto e, quindi, l'abilitazione per svolgere entrambe le attività si ottiene con l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, ai sensi dell'art. 212, c. 5, D.Lgs. n. 152/2006.

9.2. Il trasporto dei rifiuti.

Il legislatore non ha dato una definizione di “trasporto dei rifiuti”, ma essa può essere desunta ‘*in negativo*’:

- dall'esclusione prevista dall'art. 193, c. 9, terzo periodo, D.lgs. n. 152/2006, che stabilisce che “*La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della Parte Quarta del presente decreto*”;
- dalla nozione di scarico dettata dal rinnovato art. 74, c.1, lett. ff): “*scarico: qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'art. 114*”.

Sarà, pertanto, trasporto ogni movimentazione di rifiuti, prescindendo da quella effettuata “*esclusivamente all'interno di aree private*” e dal trasporto canalizzato di acque di scarico effettuato “*tramite un sistema stabile di collettamento*”.

Possiamo, dunque, affermare che il trasporto dei rifiuti realizzato da enti o da imprese si basa essenzialmente su due punti:

- 1) abilitazione al trasporto dei rifiuti (cioè: per trasportare rifiuti bisogna iscriversi all'Albo Nazionale Gestori ambientali);
- 2) obbligo del formulario di identificazione (FIR), che deve accompagnare i rifiuti nel trasporto.

9.2.1. Il deposito (temporaneo, provvisorio e permanente).

Ci sono diversi tipi di deposito nell'attività di gestione dei rifiuti, che si distinguono tra di loro ma che hanno in comune il fatto di essere funzionali ad altre attività di gestione.

Per fare un esempio:

- 1) il ciclo produttivo crea un rifiuto che rimane "*in deposito temporaneo*" nel luogo di produzione;
- 2) successivamente, tale rifiuto, viene raccolto e trasportato fino ad un impianto di recupero o smaltimento dove rimane in "*deposito provvisorio*" (messa in riserva e deposito preliminare) in attesa di essere recuperato o smaltito;
- 3) per essere smaltito, il rifiuto viene posto in "*deposito permanente*" sul suolo o nel suolo (discarica).

Essendo distinte, tali attività sono disciplinate da regimi giuridici differenti tra di loro.

- 1) "*Il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti*" verrà definito "*deposito temporaneo*" sempreché vengano rispettate le condizioni imposte dall'art. 183, c. 1, lett. *bb*), D.lgs. n. 152/2006: in tal caso il deposito è considerato al di fuori del regime di gestione dei rifiuti;

- 2) Le attività di stoccaggio (deposito preliminare a operazioni di smaltimento o messa in riserva preliminare ad operazioni di recupero);
- 3) Le attività di deposito permanente (o definitivo) sul suolo o nel suolo (discarica) sono operazioni di gestione dei rifiuti subordinate alle procedure di iscrizione previste dal TUA (Parte Quarta) e, per la discarica, dal D.Lgs. n. 36/2003.

(Segue) Deposito temporaneo.

L'art. 183, c. 1, lett. *bb*), D.lgs. n. 152/2006 (come modificato dal D.lgs. n. 205/2010), definisce il “deposito temporaneo”¹³³ come “il raggruppamento dei rifiuti effettuato prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti” - siamo al di fuori della gestione dei rifiuti – “ o, per gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci”¹³⁴, sempre che siano rispettate le seguenti condizioni:

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

¹³³ La nozione di deposito temporaneo è stata oggetto in questi anni di ripetute modifiche, dapprima ad opera del D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, e poi, più di recente, da parte sia del c. 2 dell'art. 28, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 (“Decreto semplificazioni”) come modificato, in sede di conversione, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e sia dalla lett. *a*) del comma 2 ter dell'art. 52, D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (“Decreto Crescita”), nel testo integrato dalla legge di Conversione 7 agosto 2012, n. 134.

¹³⁴ L'inciso tra virgolette è stato aggiunto dal c. 2 dell'art. 28, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, come convertito dalla legge 4 aprile 2012, n.35, ai fini di raccordo normativo con le modifiche apportate in tema di trasporto di rifiuti, a seguito dell'introduzione del c. 9 bis dell'art. 193, D.lgs. 152/2006.

b) I rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti:

- con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;
- quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi.

In ogni caso, il deposito temporaneo non può durare più di un anno;

- c) Il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e rispettando le relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;
- d) Devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;
- e) Per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.

Il produttore, per poter raggruppare i rifiuti rimanendo nell'ambito del deposito temporaneo, e quindi esercitare l'attività senza autorizzazioni, deve osservare tutte le suddette condizioni. Egli, in ogni caso, rimane sempre soggetto agli obblighi della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti e al divieto di miscelazione.

(Segue) Stoccaggio: messa in riserva e deposito preliminare.

Un'altra fase della gestione dei rifiuti è lo stoccaggio, attività il cui svolgimento richiede un'apposita autorizzazione.

L'art. 183, c. 1, lett. aa), D.lgs. n. 152/2006, per "stoccaggio" intende "le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui

al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R13 dell'Allegato C alla medesima parte quarta”.

Il “deposito temporaneo” inteso quale “*raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti*” [art. 183, c. 1, lett. *bb*)], non ricade nella nozione di stoccaggio.

Lo stoccaggio consiste quindi in un deposito di rifiuti provvisorio in attesa di recupero o smaltimento; a differenza del “deposito temporaneo”, è un’operazione di gestione dei rifiuti ed in quanto tale, è soggetto al regime di autorizzazione e ai controlli stabiliti dalla parte quarta del TUA nonché agli specifici adempimenti amministrativi di comunicazione al Catasto e di registrazione (artt. 189 e 190); esso può essere effettuato all’interno o all’esterno del luogo di produzione.

La nozione di stoccaggio si riferisce a due forme di deposito di rifiuti, distinte in “deposito preliminare” e “messa in riserva”, a seconda della destinazione finale del rifiuto:

- Deposito preliminare:
 - lo stoccaggio è definito tale quando è preliminare ad un’attività di smaltimento;
 - secondo la norma, è costituito dalle operazioni di deposito dei rifiuti realizzato prima delle attività di smaltimento di cui al punto D15 dell'Allegato B alla Parte Quarta TUA;
 - in tal caso è considerato anch’esso un’operazione di smaltimento individuata dalla voce D15.
- Messa in riserva:
 - è così definito quando è preliminare a un’operazione di recupero individuata dalla voce R13 dell'Allegato C alla Parte Quarta del TUA;
 - in altre parole, è costituita dalle operazioni di messa in riserva dei materiali (rifiuti) realizzata per sottoporli a una delle attività di

recupero di cui al punto R13 dell'Allegato C alla Parte Quarta del TUA;

- le operazioni di messa in riserva possono essere assoggettate alle procedure semplificate di recupero di cui all'art. 216 TUA.

(Segue) Deposito permanente: la discarica (rinvio al par. 6.6.).

Un'altra fase di gestione dei rifiuti è la discarica che, come lo stoccaggio, è un'attività che per poter essere svolta, necessita il rilascio di un'apposita autorizzazione .

In questo caso il deposito viene qualificato come *permanente*, al ricorrere di una serie di condizioni (si rinvia al par. 6.6.).

9.3. Recupero.

L'art. 181, D.lgs. n. 152/2006, rubricato "Riciclaggio e recupero dei rifiuti", è stato integralmente sostituito dal c.1 dell'art. 7, D.lgs. n. 205/2010.

Lo stesso art. prevede la raccolta separata dei rifiuti e il divieto di miscelazione con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse (art. 181, c.4, TUA), la libera circolazione sul territorio nazionale per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio e al recupero, privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero (art. 181, c. 5, TUA); in ultimo, prevede l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione dei sistemi di raccolta differenziata di carta e plastica negli istituti scolastici al fine di favorire l'educazione ambientale e contribuire alla raccolta differenziata dei rifiuti (art. 181, c. 6, TUA)¹³⁵.

¹³⁵ Cfr. P. DE STEFANIS, M. CORONIDI, V. IABONI, La gestione dei rifiuti urbani: tecniche e risvolti ambientali, in www.enea.it.

Ai sensi dell'art. 183 , c. 1, lett. t) per “recupero” si intende : “*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'Allegato C della Parte Quarta del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero*”¹³⁶.

9.4. Lo smaltimento.

L'art. 182 TUA dispone che lo smaltimento costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti e deve essere effettuato in condizioni di sicurezza, previa verifica, da parte delle autorità competenti, dell'impossibilità tecnica ed economica di esperire il recupero di cui all'art. 181 TUA.

La norma prevede che “*i rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero e prevedendo, ove possibile, la priorità per quei rifiuti non recuperabili generati nell'ambito di attività di riciclaggio o di recupero*” (art. 182, c. 2).

¹³⁶ OPERAZIONI DI RECUPERO: Allegato C alla Parte Quarta del TUA.

R1 Utilizzazione principalmente come combustibile o altro mezzo per produrre energia ;
R2 Rigenerazione/recupero di solventi;
R3 Riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi;
R4 Riciclaggio/recupero dei metalli o dei composti metallici;
R5 Riciclaggio/recupero di altre sostanze inorganiche;
R6 Rigenerazione degli acidi o delle basi;
R7 Recupero dei prodotti che servono a ridurre l'inquinamento;
R8 Recupero dei prodotti che provengono dai canalizzatori;
R9 Rigenerazione o altri impieghi degli oli;
R10 Trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia;
R11 Utilizzazione dei rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10;
R12 Scambio di rifiuti per sottoporli ad una delle operazioni indicate da R1 a R11;
R13 Messa in riserva di rifiuti per sottoporli ad una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti).

La definizione di smaltimento viene dettata dall'art. 183, c. 1, lett. z): “qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'allegato B alla parte quarta del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento”¹³⁷.

9.5. La discarica.

Secondo quanto riportato dall'Allegato B, D1, alla Parte Quarta del TUA, per discarica si intende un'operazione di smaltimento consistente nel “*deposito sul suolo o nel suolo*” di rifiuti, in modo permanente o tendenzialmente tale.

In concreto, la discarica è quel luogo dove vengono depositati in modo definitivo sia i rifiuti solidi urbani non selezionati, sia i rifiuti prodotti dall'attività dell'uomo che non sono stati riciclati, né inviati al trattamento meccanico-biologico per poter

¹³⁷ OPERAZIONI DI SMALTIMENTO: Allegato B alla Parte Quarta del D.lgs. n. 152/2006.

D1 Deposito sul o nel suolo;

D2 Trattamento in ambiente terrestre;

D3 Iniezioni in profondità;

D4 Lagunaggio;

D5 Messa in discarica specialmente allestita;

D6 Scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente idrico eccetto l'immersione;

D7 Immersione, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino;

D8 Trattamento biologico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o miscugli che vengono eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12;

D9 Trattamento fisico-chimico non specificato altrove nel presente Allegato che dia origine a composti o a miscugli eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12;

D10 Incenerimento;

D11 Incenerimento in mare;

D12 Deposito permanente;

D13 Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12;

D14 Ricondizionamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D13;

D15 Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D14.

produrre energia tramite bio-ossidazione a freddo, né utilizzati come combustibile negli inceneritori per il recupero energetico.

I residui nella discarica sono soggetti ai naturali processi di decomposizione anaerobica per oltre trent'anni dal conferimento, con la conseguente produzione di biogas e di liquami inquinanti.

La disciplina nazionale sulle discariche è contenuta nel D.lgs. n. 36/2003¹³⁸ (attuativo della Dir. N. 1999/31/CE e s.m.i.), il quale ha individuato tre categorie di discariche in base al tipo di rifiuti da smaltire (inerti, pericolosi e non pericolosi), ha introdotto taluni divieti assoluti di conferimento in discarica nei confronti di determinate tipologie di rifiuti, subordinando la possibilità di smaltirli in discarica al rispetto di determinate prescrizioni.

Il deposito permanente può essere qualificato come discarica in talune ipotesi:

- area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito;
- deposito di rifiuti (inteso come stoccaggio) in attesa di recupero o trattamento per un periodo uguale o superiore a tre anni come norma generale;
- qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito, in attesa di smaltimento, per più di un anno (la norma parla di deposito temporaneo ma in realtà si tratta di “stoccaggio” da non confondere con il “deposito temporaneo” di cui all’art. 183, c. 1, lett. m), Dlgs. N. 152/2006).

¹³⁸Art. 2, c. 1, lett g), D.lgs. n. 36/2003: la discarica è un’area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno

9.6. L'incenerimento.

In materia di incenerimento di rifiuti il D.lgs. 11 maggio 2005 n. 133 ha dato attuazione alla Dir. N. 2000/76/CE, in particolare, tale disciplina si applica *“agli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti e stabilisce le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre per quanto possibile gli effetti negativi dell'incenerimento e del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente, in particolare l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivino”*(art.1,c. 1).

L'art. 182 comma 4 del TUA, stabilisce che: *“Nel rispetto delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti possono essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione garantisca un elevato livello di recupero energetico”*.

Il D.lgs. n. 133/2005 è stato abrogato dall'art. 34, comma 2, D.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, a decorrere dal 1° gennaio 2016 che ha recepito la Dir. n. 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

Il D.lgs. n. 46/2014:

- all'art. 15 inserisce nel TUA, dopo l'art. 237, il nuovo “Titolo III-bis- Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti” (dall'art. 237 bis all'art. 237 duovicies);
- all'art. 29, c. 4 dedicato alle disposizioni transitorie, chiarisce che il D.lgs. n. 133/2005 non si applica ai procedimenti di autorizzazione e di rinnovo avviati dopo l'11 aprile 2014 (entrata in vigore del nuovo decreto);
- all'art. 29, c.5, precisa che per gli impianti di cui all'art. 268, c. 1, lett. gg), numero 3), del TUA, autorizzati prima dell'11 aprile 2014, l'applicazione dei valori limite previsti dall'art. 273, c. 2, del TUA, è assicurata in sede di rinnovo o riesame dell'autorizzazione.

Il Titolo III bis¹³⁹ definisce le procedure volte a prevenire o a ridurre gli effetti negativi delle attività di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, con particolare attenzione alle emissioni nell'aria, nel suolo, nelle acque superficiali e sotterranee, per conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di tutela della salute umana.

¹³⁹ Il Titolo III disciplina: a) i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti; b) i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti; c) i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti.

III CAPITOLO

I SOGGETTI DELLA FILIERA DEI RIFIUTI E RESPONSABILITA'

Sommario

1. Le figure del produttore e del detentore di rifiuti. – 2. Commerciante e intermediario. - 3. Il trasportatore di rifiuti. - 4. Responsabilità dei soggetti nella gestione dei rifiuti. - 5. (Segue) La responsabilità estesa del produttore del prodotto e la responsabilità del produttore del rifiuto. - 6. (Segue) La Responsabilità condivisa. - 7. Responsabilità del produttore giuridico e del produttore materiale. - 8. Il proprietario di un sito inquinato non responsabile della contaminazione. - 9. Responsabilità del trasportatore. – 10. (segue) La pronuncia del T.A.R. Venezia, 24 novembre 2009, n.2968, sez. III. – 11. (Segue) Considerazioni riflessive sulla pronuncia del TAR Veneto. - 12. La delega di funzioni e responsabilità. - 13. La responsabilità per la tenuta di registri e formulari.

1. Le figure del produttore e del detentore di rifiuti.

Le figure di *produttore* e di *detentore-non produttore* sono essenziali nella filiera dei rifiuti in quanto centrali nella loro gestione.

Esse (che spesso coincidono) sono ambedue portatrici di obblighi e responsabilità.

Il produttore¹⁴⁰ e il detentore sono definiti, rispettivamente, nei seguenti termini:

- art.183, comma 1, lett. f): *“produttore: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo*

¹⁴⁰ Cfr. Filippucci, La nozione di “produttore” dei rifiuti e la responsabilità del committente, in www.dirittoambiente.com.

produttore)¹⁴¹”;

- art.183, comma 1, lett. h): “*detentore: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*¹⁴²”.

Per quanto concerne il detentore, la formulazione data in precedenza al quarto correttivo, e quindi dalla direttiva di consolidamento n. 2006/12, esso era definito come “il produttore dei rifiuti o il soggetto che li detiene”.

Tuttavia, nell’ordinamento giuridico nazionale, *detenzione* e *possesso* hanno significati profondamente diversi che indicano due situazioni giuridiche soggettive autonome ben distinte.

Il possesso viene definito dall’art. 1140 c.c. come il potere materiale sulla cosa che si manifesta in un’attività corrispondente all’esercizio della proprietà o di altro diritto reale, pertanto si caratterizza per un potere di fatto sulla cosa che presuppone due elementi fondamentali, il *corpus possessionis* e *l’animus possidenti*.

La principale differenza tra *possesso* e *detenzione* sta nel fatto che la detenzione è caratterizzata dall’altruità del diritto reale e dal mero potere di fatto sulla cosa, difatti il detentore non ha la volontà di esercitare poteri in nome proprio sulla *res*.

In seguito alla nuova formulazione si potrebbero sostenere due ipotesi, da un lato che l’uso del termine *possesso* rappresenti una scelta consapevole di modifica della definizione per qualificare il detentore unicamente il possessore di rifiuti, mentre chi li detiene semplicemente non dovrebbe assumere siffatta qualifica¹⁴³; dall’altro lato, si potrebbe ipotizzare che l’uso dei due termini (possesso e

¹⁴¹ Il riformatore del 2010 ha ripristinato la dicitura di “soggetto”, prevista dalla “versione 2006” del TUA che, poi, era stata sostituita dalla dizione “persona” ad opera del D.lgs. n. 4/2008, mentre l’art. 11, c. 12, D.L. n. 101/2013, conv., con modif., dalla L. n. 125/2013, ha aggiunto, alla fine, l’indicazione fra parentesi di “nuovo produttore”. Successivamente, l’art. 11, c. 16-bis, lett. a), D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (conv., con modif., dalla Legge n. 125/2015) ha esteso la nozione al “soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione”.

¹⁴² Il d.lgs. n. 205/2010 ha sostituito il previgente riferimento al “soggetto che detiene” i rifiuti con quello della “persona fisica o giuridica che ne ha il possesso”.

¹⁴³ In tal senso P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, cit. , p. 200.

detenzione) sia avvenuto in modo atecnico, pertanto considerandoli come sinonimi, tanto che la scelta espressiva nel testo riformato potrebbe essere la conseguenza della riproduzione fedele della direttiva 2008/98¹⁴⁴.

Appare preferibile la seconda ipotesi, in quanto l'unica ragionevole, in grado di ricomprendere il maggior numero di soggetti possibili, a discapito dell'altra ipotesi, invece, più limitativa inquadrante la nozione di detentore non produttore alla sola figura del possessore.

Secondo la Cassazione (sentenza 27 gennaio 2004, n. 2662): *“la nozione di detentore ha carattere residuale ed ampio e finisce con il ricomprendere tutti i soggetti che svolgono attività di raccolta, di trasporto, di recupero, di smaltimento, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, in quanto la nuova disciplina, in conformità con il principio ‘chi inquina paga’ pone a carico del detentore gli oneri relativi allo smaltimento”*.

Sulla base di questa definizione, il produttore è sempre detentore, ma il detentore non sempre è produttore¹⁴⁵. Infatti, il trasportatore o il destinatario del rifiuto non lo hanno prodotto, ma ne sono detentori.

Il D.lgs 152/2006, innovando profondamente sul punto il Dlgs 22/1997, ha enucleato due distinte categorie di produttore di cui:

- una è certa ed è rappresentata dai produttori iniziali, vale a dire i soggetti dalla cui attività – materiale e giuridica – si genera il rifiuto;
- una è eventuale ed è rappresentata dal soggetto che interviene su un rifiuto in un momento successivo alla sua produzione iniziale, mediante operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre

¹⁴⁴ In tal senso ad esempio, P. PIACENZA, *Definizioni e classificazioni*, in M. BUCELLO- L. PISCITELLI – S. VIOLA (a cura di), VAS, VIA, AIA, rifiuti, emissioni in atmosfera. Le modifiche apportate al codice dell'ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010.

¹⁴⁵ Cfr. PRATI, *La responsabilità del produttore dei rifiuti tra dibattito giurisprudenziale e novità legislative*, in Ambiente, 2005.

operazioni che ne mutano la natura o la composizione.

Questi ultimi soggetti sono nuovi produttori, poiché intervengono su qualcosa che è già rifiuto.

La conseguenza, sotto il profilo gestionale, è evidente: al nuovo rifiuto prodotto dal “nuovo produttore” va attribuito un nuovo Cer¹⁴⁶.

Nei casi di smantellamento di impianti industriali da parte di terzi, la giurisprudenza¹⁴⁷ ha chiarito che *“non può essere considerato produttore di rifiuti propri il soggetto che provvede allo smantellamento di impianti industriali altrui, trasportati in un’area in sua dotazione, ove procede alla separazione dei vari metalli, al recupero dei residui riutilizzabili ed all’accumulo degli scarti. I rifiuti, infatti, assumono tale carattere fin dal momento in cui vengono dismessi dal titolare dell’impianto predetto, che li conferisce per lo smaltimento. Con riferimento a questi ultimi il soggetto, cui vengono affidati, deve essere qualificato come semplice detentore di residui di terzi, poiché è al momento iniziale della loro origine che bisogna avere riguardo e non a quello successivo della cernita: in tale caso è necessaria l’autorizzazione per l’eliminazione dei suddetti scarti”*¹⁴⁸.

¹⁴⁶ P. Ficco, Correttivo al ‘Codice ambientale’: le principali novità gestionali per le imprese, in “Rifiuti – Bollettino di informazione normativa” n. 148-149 (2-3/2008).

¹⁴⁷ Cass. Pen., Sez. III, 27989/2008.

¹⁴⁸ In linea con tale affermazione Cass. pen., Sez. III, sent. 29 maggio 1998 ha ritenuto che ‘L’attività di prelievo e trasporto di panni, stracci o strofinacci, utilizzati per asportare dai macchinari e dai prodotti lavorati ripuliti sostanze che costituiscono rifiuti pericolosi di lavorazione e delle quali restano impregnati fino alla saturazione, va inquadrata come una fase dell’attività di smaltimento rifiuti per conto di terzi (ossia delle ditte noleggiatrici di detti panni, stracci o strofinacci e produttrici dei rifiuti stessi), assoggettata come tale all’autorizzazione regionale’. Diversa è la posizione assunta da Cass. Pen. sez. III 10 gennaio 2001, n. 157 per la quale (in una fattispecie relativa a pneumatici smontati da un gommista), come anche ricordato da P. Fimiani, “La Cassazione torna sulle Mps”, in “Rifiuti – Bollettino di informazione normativa” n. 148-149 (2-3/2008) “Non è necessario, al fine di configurare i rifiuti come ‘propri’ dell’imprenditore, che gli stessi siano materialmente prodotti quali elementi di scarto di lavorazioni dell’impresa, ovvero che derivino da una specifica attività di smaltimento (qual è, ad esempio, quella dell’autodemolitore), essendo, invece, sufficiente che trattasi di cose di cui l’originario detentore si disfi e che, di fatto, in connessione con l’esercizio dell’attività produttiva di

La nozione del produttore (iniziale) dei rifiuti, pertanto, risulta estesa anche al “soggetto al quale sia giuridicamente riferibile” la stessa produzione dei rifiuti, individuando, in questa seconda definizione, il soggetto “committente” i lavori eseguiti dal produttore effettivo (in tal senso, la condivisione della responsabilità e degli obblighi del produttore dei rifiuti si reputa doversi applicare anche all'appaltatore)¹⁴⁹.

Ciò significa che la qualifica di produttore iniziale non si fonda più su un criterio meramente materialistico/fisico, quale lo svolgimento in concreto di un'attività produttiva di *rifiuti*, ma anche su un criterio di riferibilità giuridica. In ciò sembra risiedere l'attitudine ‘espansiva’ ascritta dal Legislatore alla nuova definizione di ‘produttore iniziale di *rifiuti*’, riversata nella nuova formulazione dell'art. 183, comma 1, lett. f) TUA.

La nuova nozione di ‘produttore iniziale di *rifiuti*’, introdotta dall'*art. 1 del D.L. n. 92/2015*¹⁵⁰ e ripresa dall'art. 11, comma 16-*bis* della *legge n. 125/2015*¹⁵¹,

beni o di servizi, siano dall'imprenditore trattenuti con la prospettiva, a sua volta, di disfarsene (...) una simile operazione di raccolta, raccordata, per volontà dell'imprenditore a quella di fornitura di nuovi pneumatici, comportava che quelli sostituiti assumessero le caratteristiche tipiche di rifiuti derivanti dall'esercizio dell'attività di ‘gommista’ e che potessero definirsi ‘propri’ dell'imprenditore”. Pertanto, chi si limita a stoccare rifiuti prodotti da terzi appare essere mero detentore e non produttore di tali rifiuti.

¹⁴⁹ Cfr. POMINI, L'individuazione del produttore di rifiuti nelle operazioni di dismissione degli impianti industriali, in Riv. Giur. Ambiente, 2007.

¹⁵⁰ Il d.l. 4 luglio 2015, n. 92 è stato subito definito dai mass-media come decreto “salva Fincantieri”. In effetti il decreto è nato con l'obiettivo prioritario di evitare la paralisi del sito produttivo Fincantieri di Monfalcone, sequestrato in via preventiva dal NOE per un presunto reato ambientale. Le disposizioni sono state emanate per assicurare “la prosecuzione, per un periodo determinato, dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni” nonché “per garantire che le misure, anche di carattere provvisorio volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dei medesimi stabilimenti, siano adempiute secondo condizioni e prescrizioni contenute in un apposito piano, a salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo del lavoro, della salute e dell'ambiente”.

¹⁵¹ Art. 11, comma 16-*bis*: “All'articolo 183, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

sembra, quindi, avere chiuso, per così dire, un capitolo: quello che aveva visto buona parte degli interpreti, anche sulla scia di diverse pronunce della Corte di Cassazione e sulla base del precedente tenore della lett. f) dell'art. 183, comma 1 TUA, circoscrivere la nozione di 'produttore iniziale di rifiuti' al(i) soggetto(i) dalla cui attività materiale gli stessi fossero originati¹⁵².

La modificata formulazione dell'art. 183, comma 1, lett. f) TUA presenta, infatti, aspetti di difficile lettura e decifrazione, forieri di importanti difficoltà interpretative.

Il punto dolente è costituito, nello specifico, dall'assoluta incertezza che sembra connotare il concetto di 'riferibilità giuridica' della produzione di rifiuti, per cui lo stesso appare, potenzialmente, idoneo a investire una moltitudine di soggetti e di ambiti operativi, soggetti e ambiti che, fino ad oggi - anche alla luce della lettura in 'senso materialistico' data, seppure, implicitamente, dal Legislatore alla precedente formula definitoria: "il soggetto la cui attività produce rifiuti" - deve ritenersi fossero rimasti al di fuori del perimetro della nozione di "produttore di rifiuti".

2. Commerciante e intermediario.

Le definizioni di "commerciante" e "intermediario" sono state inserite nel TUA dal D.lgs. n. 205/2010:

a) Alla lettera f), dopo le parole: «produce rifiuti» sono inserite le seguenti: «e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione»».

¹⁵² Per una panoramica si rinvia a Prati, *I rifiuti da demolizione e la nozione legale del «produttore» di rifiuti*, in *Riv. Giur. Amb.*, XVI 2001, 3/4, 455 ss.; si v. anche Pomini, *Brevi note in tema di contratto d'appalto e gestione dei rifiuti: chi ne è il "produttore"?*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2006, 2, 282; Tonello, *Il produttore di rifiuti nel contratto di appalto. Ruolo e posizione di garanzia del committente*, in <http://www.lbs.luiss.it/salute/?p=3678>; Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente. Commento sistematico al D.Lgs. n. 152/2006, integrato con le nuove norme sul SISTRI, sull'autorizzazione unica ambientale e sul danno ambientale*, Padova 2014, 112 ss.

- art. 183, c. 1, lett. i) “commerciante”: “qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e, successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti”.
- art. 183, c. 1, lett. l) “intermediario”: “qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”.

L’intermediario è una figura professionale altamente qualificata che opera in un difficile contesto, giuridico e tecnico, nazionale e internazionale, che richiede un’adeguata preparazione professionale nonché la specifica conoscenza delle caratteristiche dei rifiuti di cui si occupa e delle esigenze di movimentazione e di destinazione necessarie.

In ragione di ciò l’intermediario professionista è in grado di conoscere tutte le incombenze giuridiche e tecniche per il corretto trasporto, recupero o smaltimento dei rifiuti gestiti, con destinazione nazionale o estera.

Dalla citata definizione si evince che si possono individuare due categorie di intermediari:

- Intermediari che non prendono materialmente possesso dei rifiuti;
- Intermediari che prendono materialmente possesso dei rifiuti;

La terminologia “prendere materialmente possesso” riconduce al significato giuscivilistico del predicato “detenere” e quindi, le due categorie di soggetti sono individuabili, rispettivamente, in:

- Intermediari che non sono detentori dei rifiuti;
- Intermediari che sono detentori dei rifiuti.

Questa prima discriminante si rivela essenziale al fine di individuare l’obbligo d’iscrizione alla categoria 8 dell’Albo Gestori Ambientali che è esclusiva per imprese (precisazione data nella definizione di cui all’art 183, c.1, lettera l) del D.lgs. 152/2006) che effettuano attività di “Intermediari e commercianti senza detenzione” nonché per individuare e collocare correttamente nell’una o nell’altra

categoria, le attività svolte dagli operatori che, spesso, sono una miscellanea di attività sulle quali necessita adottare delle discriminanti di valutazione.

Per evitare equivoci, si evidenzia subito che nella definizione di intermediario non si riscontra alcuna possibile associazione alla figura del mediatore, colui che mette in relazione due o più parti per la conclusione di un affare, che identifica un'attività affatto diversa, non applicabile al contesto in trattazione.

Ritornando all'esame della definizione, la parte di questa che descrive l'attività ("...dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi..."), stabilisce come tale attività sia necessariamente connessa ad attività terze (per conto di terzi) ma anche come queste attività terze siano individuabili esclusivamente nelle figure di produttori o detentori di rifiuti in ragione del fatto che sono le figure tipiche della disciplina dei rifiuti che "si disfano o hanno l'obbligo di disfarsi dei rifiuti" e che dunque, possono necessitare dell'opera di intermediazione per l'avvio a recupero o smaltimento dei propri rifiuti.

Si evidenzia che l'uso del predicato "dispone" individua, nell'attività di intermediazione, la disponibilità *uti dominus* della cosa-rifiuto. In tale frangente la "disponibilità" della cosa-rifiuto da parte dell'intermediario, si realizza nel momento in cui gli viene affidato l'incarico di "disporre" per lo smaltimento o recupero della cosa-rifiuto e tale disponibilità identifica giuridicamente, un necessario comportamento *uti dominus* sul rifiuto, determinato dall'attività dispositiva che ne avvalora il possesso, senza contrasto, sulla cosa-rifiuto, ancorché tale attività sia svolta con il mero *animus possidendi* in quanto non si realizza la detenzione cioè "il possesso materiale" del rifiuto.

Ciò significa che il potere dispositivo, il dominio senza contrasto sul rifiuto, è tipica del possesso mentre la detenzione è identificativa della sola disponibilità fisica del rifiuto come indicato dall'art. 1140 CC.

Per quanto fin qui esposto, si evince che l'intermediario (senza detenzione):

- non può essere il produttore in quanto non può essere intermediario di sé stesso;
- non può essere il trasportatore in quanto il trasporto del rifiuto include necessariamente la detenzione e perciò l'attività di trasportatore surroga quella dell'intermediario;
- non può essere l'esecutore del recupero o smaltimento del rifiuto in quanto, anche in questo caso, l'attività implica la detenzione che surroga quella dell'intermediario.

Al fine di meglio chiarire i rapporti che originano dall'attività di intermediazione si ritiene utile approfondire l'argomento sotto il profilo giuridico.

Nella fattispecie dunque, questo tipo di incarico fiduciario è inquadrabile nella forma contrattuale di "mandato" in ragione del fatto che l'intermediario opera "in nome proprio ma per conto di terzi" (senza rappresentanza) e assume un "comportamento consapevole e volontario", che produce effetti giuridici (contratti con trasportatori e destinatari).

In ragione di ciò il soggetto (produttore o detentore) che incarica l'intermediario, assume la figura giuridica di "mandante" mentre l'intermediario quella del "mandatario" con i relativi obblighi previsti dal codice civile.

La presenza o meno di un contratto scritto non rileva al fine della validità di tale tipo di rapporto anche se si può ritenere che la presenza di un contratto scritto *ad probationem* è sempre condizione da preferire.

Per quanto sopra descritto, non è individuabile alcun riferimento alla forma contrattuale di appalto in quanto l'intermediario opera "in nome proprio per conto terzi" e la sua attività non include alcuna "gestione a proprio rischio" finalizzata al "compimento di un'opera o di un servizio" come prevede la definizione di appalto.

Ne consegue che l'intermediario esegue la sua attività "dispositiva del recupero o dello smaltimento", su incarico del produttore-detentore mediante

l'organizzazione del trasferimento del rifiuto dal luogo di produzione al luogo dove il recupero-smaltimento sarà effettuato.

In questo frangente, l'intermediario effettua attività organizzativa della condizione di conferimento del rifiuto (analisi chimiche, imballaggio, etichettatura, idoneità trasportatore e mezzi, idoneità del tipo di destinazione e del destinatario, documentazione ecc.) con la fornitura, al mandante, di tutte le informazioni necessarie a che il rifiuto possa essere conferito in conformità delle regole normative e tecniche in vigore.

In conseguenza all'espletamento di tali attività, l'intermediario rientra nella definizione di "organizzatore del conferimento di rifiuti destinati a recupero o smaltimento per conto terzi" dato che l'attività di intermediazione è finalizzata ad incontrare le esigenze dei produttori/detentori di rifiuti che intendono "disfarsi" dei medesimi alle migliori condizioni tecnico-economiche offerte dal mercato costituito dalle imprese di recupero o smaltimento di rifiuti.

Il conferimento, sia secondo la definizione data dall'enciclopedia Treccani sia secondo la diffusa cognizione ed uso del termine, ha il significato di consegna di una cosa.

Per connessione logica, l'organizzazione della consegna di una cosa comprende anche le modalità del suo conferimento, trasporto incluso.

L'intermediario, gestendo rapporti commerciali con più impianti di recupero e/o smaltimento, si pone come "conoscitore" di numerose destinazioni per i rifiuti, il che lo rende in grado di trovare soluzione alla necessità del "disfarsi" dei produttori; per molti di questi infatti tale attività risulta particolarmente vantaggiosa in quanto permette, ai produttori di rifiuti, di avere un interlocutore unico relativamente alla produzione di varie tipologie di rifiuti ed alla conseguente necessità del "disfarsi".

La logica dell'attività di intermediazione è quindi, quella di un rapporto "molti a molti", cioè molti produttori e molti destinatari; dove i primi riescono a raggiungere, per il tramite dell'intermediario, un impianto idoneo a recuperare o smaltire i propri rifiuti che, diversamente, non sarebbero in grado di conoscere.

In relazione a quanto fin qui esposto, risulta evidente che l'organizzazione del trasporto è sempre correlata nell'attività di intermediazione e configura collegamento alla speciale normativa del trasporto di cose (della quale il trasporto rifiuti costituisce parte integrante) quale "organizzazione di un trasporto" di cose, di cose-rifiuto nella fattispecie, che individua un'"attività ausiliaria del trasporto" che ha la sua specifica regolamentazione.

Da tale norma, per quanto affatto disattesa dall'attivazione delle modalità d'iscrizione alla Categoria 8 dell'Albo Gestori Ambientali, si evince che l'attività di intermediazione di rifiuti rientra fra le attività di "ausiliario del trasporto", descritta (tabella A, allegato 1 al D.lgs. 103/92) quale attività di: "spedizionario (commissionario); mediatore".

Se dunque, in correlazione al D.lgs. 103/92, l'organizzazione di un trasporto di cose implica una complessità operativa tale da rendere necessaria la figura dello spedizionario (commissionario del trasporto) quale "intermediario tra la categoria dei commercianti e quella dei vetturali" (l'importanza di tale figura convinse il legislatore a individuarla e definirla in modo speciale), e se per ogni operazione di recupero/smaltimento di rifiuti è sempre connessa un'operazione di conferimento/trasporto, si deve convenire che la figura dello spedizionario coincide con quella dell'intermediario di rifiuti, non essendoci alcuna differenza tra le attività svolte dai due soggetti salvo che per la tipologia delle cose da trasportare; il che specializza l'attività dell'intermediario di cose-rifiuti da quella dello spedizionario di cose e merci varie.

Dunque, si ritiene che, alla luce del citato quadro normativo, l'attività di intermediario di rifiuti sia affatto coincidente con l'attività di uno spedizionario "specializzato" nel settore dei rifiuti.

Non è noto il motivo della disattenzione normativa attuata dall'Albo Nazionale Gestori Ambientali ma è evidente la disarmonia, anzi la difformità di gestione, a capo autorizzativo del medesimo Ente, di attività tra loro fattivamente e giuridicamente integrate:

- il trasporto rifiuti (cat. 1-4-5) per il quale è necessario il riferimento alla speciale normativa sul trasporto di cose
- l'intermediario (cat. 8) gestito in modo a sé stante con regole affatto diverse da quelle previste dalla speciale normativa sul trasporto di cose (ausiliario al trasporto - spedizioniere).

Ciò perché, se l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, condizione abilitante al trasporto di rifiuti, non può avvenire se l'impresa richiedente non prova di essere in regola con l'iscrizione all'Albo Nazionale Trasportatori ovvero se i mezzi non sono abilitati al trasporto di cose in conto proprio, ne consegue che la regola sequenziale stabilita è che prima si deve essere abilitati all'esercizio del trasporto di cose e poi si può far richiesta di abilitazione al trasporto di rifiuti.

Applicando la medesima regola all'intermediario, quale ausiliario del trasporto ex D.lgs 103/92, questi dovrebbe prima essere abilitato all'esercizio della professione di "spedizioniere" e poi richiedere l'iscrizione alla categoria 8 dell'Albo Gestori per poterla esercitare anche per il trasporto di rifiuti.

3. Il trasportatore dei rifiuti.

Il legislatore non ha dato una definizione di "trasporto dei rifiuti", ma essa può essere ricavata "*in negativo*":

- dall'esclusione prevista dall'art. 193, c. 9, terzo periodo, D.lgs. 152/2006, che stabilisce che "*La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto*";
- dalla nozione di scarico dettata dal rinnovato art. 74, c. 1, lett. a ff) "*scarico: qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali,*

sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposto a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'art. 114”.

Sarà, pertanto, trasporto ogni movimentazione di rifiuti, prescindendo da quella effettuata “*esclusivamente all'interno di aree private*” e dal trasporto canalizzato di acque di scarico effettuato “*tramite un sistema stabile di collettamento*”.¹⁵³

L'art. 183 del Codice dell'Ambiente, al comma 1, lett. n), detta la definizione di “gestione”: “ la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”.

Sulla base di tale norma e considerando che manca una definizione espressa, il trasportatore potrebbe essere definito, sulla base della norma citata, come un soggetto protagonista di una delle fasi tipiche della gestione dei rifiuti, coinvolto nella misura in cui esercita un'attività mediante la quale i rifiuti vengono trasferiti dal luogo della raccolta ad un impianto di recupero o smaltimento oppure di stoccaggio.

L'appartenenza del trasportatore nel novero dei soggetti componenti la filiera dei rifiuti si deduce anche dall'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, previsto dall'art. 212, d.lgs. n. 152/2006, per tutte le imprese che esercitino tale attività di gestione.

Il trasportatore, inoltre, è soggetto agli obblighi di comunicazione, di cui all'art. 190, d.lgs. n. 152/2006, in base al quale le imprese che svolgono tale attività sono tenute a compilare il registro di carico e scarico dei rifiuti gestiti¹⁵⁴.

¹⁵³ Tratto da Manuale Ambiente 2017, Wolter Kluwer, pp. 547-548.

¹⁵⁴ Su tali registri vanno annotate, entro dieci giorni dall'effettuazione del trasporto, le informazioni sulle caratteristiche quantitative e qualitative dei rifiuti raccolti e consegnati. Le risultanze dei registri di carico e scarico, poi, andranno inserite nel MUD (modello unico di dichiarazione ambientale), che le imprese che svolgono attività di trasporto di rifiuti devono compilare, ai sensi dell'art. 189 del Testo Unico.

Infine, un ulteriore obbligo previsto per legge è quello della tenuta del formulario di identificazione dei rifiuti trasportati (FIR), la cui regolamentazione è dettata dall'art. 193¹⁵⁵ del Testo Unico. Tale documento, che deve accompagnare i rifiuti

¹⁵⁵Art. 193 TUA: 1. Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, e che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a) i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:

- a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c) impianto di destinazione;
- d) data e percorso dell'istradamento;
- e) nome ed indirizzo del destinatario.

2. Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmate dal trasportatore che in tal modo dà atto di aver ricevuto i rifiuti. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al predetto produttore dei rifiuti. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni.

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

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

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

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

7. I formulari di identificazione devono essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e devono essere annotati sul registro Iva acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.

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

9. La scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativa all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, è sostituita dalla Scheda SISTRI - Area movimentazione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 o, per le imprese che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), dal formulario di identificazione di cui al comma 1. Le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del decreto legislativo n. 99 del 1992 devono essere indicate nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione. La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto. 9-bis. La movimentazione dei rifiuti tra fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, ancorchè effettuata percorrendo la pubblica via, non è considerata trasporto ai fini del presente decreto qualora risulti comprovato da elementi oggettivi ed univoci che sia finalizzata unicamente al raggiungimento del luogo di messa a dimora dei rifiuti in deposito temporaneo e la distanza fra i fondi non sia superiore a dieci chilometri. Non è altresì considerata trasporto la movimentazione dei rifiuti effettuata dall'imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 del codice civile dai propri fondi al sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui è socio, qualora sia finalizzata al raggiungimento del deposito temporaneo. 10. La microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccogliitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, deve essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile. Nelle schede del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relative alla movimentazione dei rifiuti, e nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato. 11. Gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo, ivi compreso quelle effettuate con cassoni e dispositivi scarrabili non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera v), purchè le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione. 12. Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attività di carico e scarico, di trasbordo, nonché le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purchè siano effettuate

durante il trasporto, consente di individuare con precisione l'origine, la tipologia e la quantità dei rifiuti trasportati, così come i dati identificativi del produttore/detentore e del destinatario, nonché il percorso effettuato e la data di arrivo nell'impianto. Secondo quanto stabilito dal comma 2, dell'art. 193 cit., il formulario deve essere redatto in quadruplica copia, nonché datato e firmato dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore. Poi, una delle copie viene trattenuta dal detentore che ha consegnato i rifiuti al trasportatore, mentre le altre tre sono consegnate al trasportatore, il quale, dopo averle fatte datare e firmare dal destinatario, ed averle a sua volta controfirmate, ne lascia una a quest'ultimo, ne invia un'altra al detentore e ne conserva una per sé.

Come già accennato nel paragrafo precedente, per il trasporto rifiuti (cat. 1-4-5) è necessario il riferimento alla speciale normativa sul trasporto di cose¹⁵⁶.

Ciò perché, se l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, condizione abilitante al trasporto di rifiuti, non può avvenire se l'impresa richiedente non

nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attività. Ove si prospetti l'impossibilità del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione e informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovrà adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attività di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sarà obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. 13. La copia cartacea della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relativa alla movimentazione dei rifiuti e il formulario di identificazione di cui al comma 1 costituisce documentazione equipollente alla scheda di trasporto di cui all'articolo 7-bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 e al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 giugno 2009.

¹⁵⁶ Art. 1678 c.c.: Col contratto di trasporto il vettore si obbliga, verso corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo a un altro.

prova di essere in regola con l'iscrizione all'Albo Nazionale Trasportatori ovvero se i mezzi non sono abilitati al trasporto di cose in conto proprio, ne consegue che la regola sequenziale stabilita è che prima si deve essere abilitati all'esercizio del trasporto di cose e poi si può far richiesta di abilitazione al trasporto di rifiuti.

4. Responsabilità dei soggetti nella gestione dei rifiuti.

In materia di *rifiuti*, la normativa europea, come quella italiana, conosce varie forme di *responsabilità*, come la c.d. *responsabilità estesa del produttore del prodotto* (EPR), la *responsabilità del produttore*¹⁵⁷ del rifiuto e di chi lo sottopone materialmente a trattamento e, infine, la *responsabilità dei soggetti produttori dei beni destinati a trasformarsi in rifiuti* allargando, quindi, l'asse degli interventi "a monte". L'obiettivo è quello di coinvolgere il soggetto che ha ideato, prodotto e seguito il bene fino al suo fine-vita e dal quale, pertanto, dipendono le scelte e gli investimenti che impattano sul prodotto e il suo ciclo di vita.

5. (Segue) La responsabilità estesa del produttore del prodotto e la responsabilità del produttore del rifiuto.

Al fine di distinguere nettamente le due tipologie di responsabilità, la *responsabilità estesa del produttore del prodotto* e la *responsabilità di chi produce il rifiuto e dei soggetti dediti al trattamento del rifiuto*, sia la normativa comunitaria che quella italiana (*D.Lgs. n. 152/2006*), dedicano alle due tipologie di *responsabilità* norme ben distinte¹⁵⁸.

¹⁵⁷ A. POSTIGLIONE – S. MAGLIA, *Diritto e gestione dell'ambiente*, Imerio Editore, 2013.

¹⁵⁸ Cfr. PAONE, *Il produttore di rifiuti e le sue responsabilità per l'illecito smaltimento*, in *Ambiente*, 2005.

Da un lato, l'art. 178-bis¹⁵⁹ TUA (cui corrisponde, dal punto di vista dei contenuti, l'art. 8 *Direttiva 2008/98/CE*) e, dall'altro lato, l'art. 188 TUA¹⁶⁰ (e il corrispondente art. 15 *Direttiva 2008/98/CE*).

¹⁵⁹ Art. 178- bis: 1. Al fine di rafforzare la prevenzione e facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, evitando di compromettere la libera circolazione delle merci sul mercato, possono essere adottati, previa consultazione delle parti interessate, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aventi natura regolamentare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità e i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo. Ai medesimi fini possono essere adottati con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, le modalità e i criteri:

a) di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto. I decreti della presente lettera sono adottati di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;

b) di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile;

c) della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali;

d) di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti, assicurando che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità ai criteri di cui agli articoli 177 e 179;

e) volti a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti ad un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente.

2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici.

3. I decreti di cui al comma 1 possono prevedere altresì che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti. Nel caso il produttore del prodotto partecipi parzialmente, il distributore del prodotto concorre per la differenza fino all'intera copertura di tali costi.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

¹⁶⁰ Art. 188 TUA: 1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di

Diversa dalla *responsabilità* estesa del produttore del prodotto (EPR) è invece la *responsabilità* del produttore del rifiuto e di chi lo sottopone materialmente ad attività di *trattamento* di cui all'art. 183, comma 1, lett. s) TUA.

A differenza della EPR, l'art. 188 TUA non statuisce la *responsabilità* per l'intero ciclo di vita delle merci (“dalla culla, attraverso la tomba, fino alla seconda culla”), ma vincola i soggetti concretamente implicati nel circuito della *gestione dei rifiuti*¹⁶¹.

L'art. 188 TUA afferma in sostanza il principio di corresponsabilità di tutti coloro che sono coinvolti nell'ambito del ciclo di *gestione dei rifiuti*, dal momento della

trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.

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

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

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

b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.

4. Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale, conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4.

5. I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

¹⁶¹ Sul punto si vedano Parodi, Produttori e detentori di rifiuti: quali obblighi e quali differenze, in *Amb. e Sicurezza*, 2004, 102; Ferraris-Robaldo, in *Greco, Codice dell'Ambiente*, 2009, 582.

loro produzione fino a quello del loro definitivo e completo recupero o smaltimento. Ciascun produttore iniziale o detentore ha un dovere di verifica e controllo sugli altri soggetti coinvolti nella *gestione* del rifiuto.

Gli interessi del produttore del prodotto e di chi gestisce un rifiuto non sono identici; i produttori dei beni sono interessati a limitare il flusso dei *rifiuti* mentre i gestori dei *rifiuti* certamente non trarrebbero vantaggio da una riduzione dei *rifiuti*, che costituiscono la loro “materia prima”.

6. (Segue) La Responsabilità condivisa.

La nozione di “*responsabilità condivisa*”, viene spesso utilizzata per sostenere che:

1. tutti i soggetti della filiera di *gestione* del rifiuto sono in solido responsabili in caso di *mala gestio* di un rifiuto;
2. ai sistemi collettivi istituiti in forza della EPR devono poter partecipare, in qualità di soci, anche i soggetti dediti alla raccolta e al trattamento del rifiuto (raccoglitori, riciclatori, ecc.);
3. i sistemi di EPR devono concertarsi / coordinarsi con i predetti soggetti dediti alla raccolta e trattamento del rifiuto.

Partendo dal dato normativo, il TUA non giustifica nessuna delle suddette situazioni, circoscrivendo la nozione di “*responsabilità condivisa*” solo nel settore degli imballaggi, definendola implicitamente all’art. 217, comma 2, TUA, mentre la norma “principe” della EPR, ossia l’art. 178-*bis* TUA, non fa alcun cenno alla “*responsabilità condivisa*”.

Invero, la “*responsabilità condivisa*” - esclusivamente “nota” nel settore degli imballaggi - non ha come destinatari gli operatori della filiera del rifiuto.

L’art. 217, comma 2, TUA, correla la “*responsabilità condivisa*” solo ed esclusivamente agli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» e non anche agli «operatori economici», come definiti alla lett. q) dell’art. 218 TUA, che comprende, tra i tanti, anche i recuperatori e i riciclatori.

Gli unici “destinatari” della “*responsabilità condivisa*” nel settore degli imballaggi sono quindi gli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» (cfr. art. 217 comma 2 TUA), ossia i produttori ed utilizzatori come definiti alle lett. r) ed s) dell’art. 218 TUA.

Ci si riferisce ai «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori e importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio» nonché dei «commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni».

L’art. 221, comma 1, TUA¹⁶² conferma che la *responsabilità* sia dei *sol*i produttori e utilizzatori.

¹⁶² Art. 221 TUA: 1. I produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti.

2. Nell'ambito degli obiettivi di cui agli articoli 205 e 220 e del Programma di cui all'articolo 225, i produttori e gli utilizzatori, su richiesta del gestore del servizio e secondo quanto previsto dall'accordo di programma di cui all'articolo 224, comma 5, adempiono all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato. A tal fine, per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi, salvo il caso in cui venga adottato uno dei sistemi di cui al comma 3, lettere a) e c) del presente articolo.

3. Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente: a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;

b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223;

c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6.

4. Ai fini di cui al comma 3 gli utilizzatori sono tenuti a consegnare gli imballaggi usati secondari e terziari e i rifiuti di imballaggio secondari e terziari in un luogo di raccolta organizzato dai produttori e con gli stessi concordato. Gli utilizzatori possono tuttavia conferire al servizio pubblico i suddetti imballaggi e rifiuti di imballaggio nei limiti derivanti dai criteri determinati ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera e). Periodo soppresso dal D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

5. I produttori che non intendono aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi e a un Consorzio di cui all'articolo 223, devono presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il

progetto del sistema di cui al comma 3, lettere a) o c) richiedendone il riconoscimento sulla base di idonea documentazione. Il progetto va presentato entro novanta giorni dall'assunzione della qualifica di produttore ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera r) o prima del recesso da uno dei suddetti Consorzi. Il recesso è, in ogni caso, efficace solo dal momento in cui, intervenuto il riconoscimento, l'Osservatorio accerti il funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio, permanendo fino a tale momento l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h). Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220. I produttori devono inoltre garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali degli imballaggi siano informati sulle modalità del sistema adottato. L'Osservatorio, acquisiti i necessari elementi di valutazione forniti dal Consorzio nazionale imballaggi, si esprime entro novanta giorni dalla richiesta. In caso di mancata risposta nel termine sopra indicato, l'interessato chiede al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione dei relativi provvedimenti sostitutivi da emanarsi nei successivi sessanta giorni. L'Osservatorio sarà tenuto a presentare una relazione annuale di sintesi relativa a tutte le istruttorie esperite. Sono fatti salvi i riconoscimenti già operati ai sensi della previgente normativa. Alle domande disciplinate dal presente comma si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241. A condizione che siano rispettate le condizioni, le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi del presente articolo, le attività di cui al comma 3 lettere a) e c) possono essere intraprese decorsi novanta giorni dallo scadere del termine per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare come indicato nella presente norma.

6. I produttori di cui al comma 5 elaborano e trasmettono al Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224 un proprio Programma specifico di prevenzione che costituisce la base per l'elaborazione del programma generale di cui all'articolo 225.

7. Entro il 30 settembre di ogni anno i produttori di cui al comma 5 presentano all'Autorità prevista dall'articolo 207 e al Consorzio nazionale imballaggi un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo, che sarà inserito nel programma generale di prevenzione e gestione di cui all'articolo 225.

8. Entro il 31 maggio di ogni anno, i produttori di cui al comma 5 sono inoltre tenuti a presentare all'Autorità prevista dall'articolo 207 ed al Consorzio nazionale imballaggi una relazione sulla gestione relativa all'anno solare precedente, comprensiva dell'indicazione nominativa degli utilizzatori che, fino al consumo, partecipano al sistema di cui al comma 3, lettere a) o c), del programma specifico e dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio; nella stessa relazione possono essere evidenziati i problemi inerenti il raggiungimento degli scopi istituzionali e le eventuali proposte di adeguamento della normativa.

9. Il mancato riconoscimento del sistema ai sensi del comma 5, o la revoca disposta dall'Autorità, previo avviso all'interessato, qualora i risultati ottenuti siano insufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 220 ovvero siano stati violati gli obblighi previsti dai commi 6 e 7, comportano per i produttori l'obbligo di partecipare ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223 e, assieme ai propri utilizzatori di ogni livello fino al

L'art 219, comma 2, TUA, afferma che la cooperazione tra i soggetti debba comunque avvenire «secondo i principi della ‘responsabilità condivisa’» come definita all'art. 217, comma 2 e quindi nel rispetto del fatto che la stessa è attribuita ai soli produttori e utilizzatori.

Si può concludere, quindi, che il termine “responsabilità condivisa”¹⁶³ ha un significato ben preciso e circoscritto:

- la “responsabilità condivisa”, in quanto assegnata ai produttori e utilizzatori, appartiene concettualmente alla “famiglia” della *responsabilità estesa* del produttore del prodotto (*extended producer responsibility* - *EPR*);
- la “responsabilità condivisa” deve essere tenuta distinta dalla c.d. *corresponsabilità*, radicata nell'art. 188 TUA, per cui tutti i soggetti concretamente e materialmente implicati nel circuito della *gestione dei rifiuti* sono in solido responsabili per la *gestione* del rifiuto;
- al contempo, la nozione di “responsabilità condivisa” - esclusivamente riferibile al settore degli imballaggi e comunque al solo produttore / utilizzatore del

consumo, al consorzio previsto dall'articolo 224. I provvedimenti dell'Autorità sono comunicati ai produttori interessati e al Consorzio nazionale imballaggi. L'adesione obbligatoria ai consorzi disposta in applicazione del presente comma ha effetto retroattivo ai soli fini della corresponsione del contributo ambientale previsto dall'articolo 224, comma 3, lettera h), e dei relativi interessi di mora. Ai produttori e agli utilizzatori che, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'Autorità, non provvedano ad aderire ai consorzi e a versare le somme a essi dovute si applicano inoltre le sanzioni previste dall'articolo 261. 10. Sono a carico dei produttori e degli utilizzatori:

- a) i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro;
- c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari. La restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore.

¹⁶³ Amplius si rimanda a Giove, *La tutela dell'ambiente nel ciclo dei rifiuti*, Milano, 2005. Cfr. inoltre Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, Milano, 2008.

prodotto (e non anche al produttore del rifiuto) - non può giustificare, o addirittura richiedere, che ai sistemi di EPR partecipino, in qualità di soci, anche i soggetti dediti alla raccolta e al trattamento del rifiuto. Tale richiesta, anche se a volte impropriamente prevista dal Testo Unico Ambientale, è concettualmente errata. È contrario ai principi della “*responsabilità estesa del produttore*” trasferire tale *responsabilità* su soggetti *diversi* dai produttori dello specifico prodotto. L’attuazione è di esclusiva competenza del settore industriale che ha prodotto e messo sul mercato il prodotto, successivamente divenuto rifiuto.

L’esclusione del settore della *gestione dei rifiuti* dalla *governance* dei sistemi di EPR non rischia di eliminare il settore industriale di *gestione dei rifiuti* dal sistema della EPR. Infatti, i soggetti obbligati alla EPR, ossia gli operatori del settore produttivo, necessitano comunque, per adempiere ai propri obblighi, del settore della *gestione dei rifiuti* - il tutto però tenendo ben distinti i rispettivi ruoli e funzioni;

- onde permettere che i sistemi di EPR si rapportino con gli operatori materialmente dediti alla *gestione dei rifiuti*, è opportuno che i rapporti tra le due categorie siano caratterizzati da cooperazione / coordinamento (ad es. nella forma di tavoli permanenti aventi ruoli di analisi, consultivo e di coordinamento). Ma anche qui è il caso di ricordare che tale attività di concertazione, opportuna al fine di coordinamento, non può certamente derivare dalla nozione di “*responsabilità condivisa*” in quanto la stessa, come sopra illustrato, ha un significato ben circoscritto.

7. Responsabilità del produttore giuridico e del produttore materiale.

L’articolo 178, D.lgs 152/2006 enuncia il cd. “principio del coinvolgimento”, in forza del quale, in generale, va riconosciuta la responsabilità solidale di tutti coloro i quali, a vario titolo, sono coinvolti nel ciclo della gestione dei rifiuti.

Con riguardo al produttore, tale principio si traduce nella previsione di una serie di oneri il cui integrale adempimento rappresenta la condizione necessaria (ma non sempre sufficiente) per andare esente da addebito di responsabilità.

Infatti, il produttore (ove non provveda all'autosmaltimento o al conferimento dei rifiuti al gestore del servizio pubblico) ha l'onere di controllare che i soggetti ai quali conferisce i rifiuti siano legittimamente autorizzati per il recupero o lo smaltimento (dovrà, inoltre, ove previsto, seguire le regole in materia di tracciabilità dei rifiuti)¹⁶⁴.

In mancanza di questi doverosi controlli, il produttore concorre con il soggetto qualificato nella commissione del reato di gestione non autorizzata o di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (articoli 256, comma 1 e 260, comma 1, Dlgs 152/2006)¹⁶⁵.

Questo, dunque, significa che il produttore dei rifiuti può consegnarli solo a trasportatori autorizzati, affinché questi – a loro volta – li consegnino a impianti autorizzati mediante appositi e legittimi atti che includano quella particolare tipologia di rifiuti, individuati con apposito Cer¹⁶⁶.

È quello del “coinvolgimento” il principio che spiega perché il produttore dei rifiuti sia destinatario di una vera e propria posizione di garanzia che lo obbliga a vigilare affinché i propri dipendenti o sottoposti o delegati osservino le norme sulla corretta gestione dei rifiuti, salvo dimostrare una causa di esonero della responsabilità¹⁶⁷.

Come già detto, la nuova definizione di “produttore iniziale” comporta che, con riferimento agli stessi obblighi, vi siano oggi due soggetti obbligati: il

¹⁶⁴ Cfr. FIMIANI, Responsabilità e possibili cautele nella caratterizzazione dei rifiuti, in *Rifiuti – Bollettino di informazione normativa*, 5/2010.

¹⁶⁵ Cass. Pen. sez. III, n. 39949/203 ha ritenuto che il principio del coinvolgimento, in ogni caso, esclude applicazioni dettate da un mero formalismo; cioè la sola osservanza delle condizioni di legge indicate non vale di per sé ad escludere la responsabilità del produttore dei rifiuti qualora questi abbia in concreto posto in essere un comportamento materiale o psicologico tale da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice facilitazione, negli illeciti commessi da soggetti dediti alla gestione dei rifiuti.

¹⁶⁶ Si veda Cass. Pen. Sez. III, 29727/2013.

¹⁶⁷ Si veda Cass. pen., Sez. III, n. 39949/2003.

committente/appaltante (produttore in senso giuridico) e l'esecutore/appaltatore (produttore in senso materiale). Pertanto, occorre distinguere tra:

- gli obblighi formali del produttore e
- gli obblighi legati all'inserimento del produttore nel contesto di responsabilità condivise nell'ambito della circolazione del rifiuto.

Sotto il profilo degli obblighi formali del produttore si rileva che la novella legislativa di cui alla legge 125/2015, di conversione in legge del Dl 78/2015, non ha interessato le norme che prevedono gli obblighi procedurali del produttore, che rimangono calibrati secondo una impostazione chiaramente "monosoggettiva".

Infatti, in materia di classificazione dei rifiuti, di adesione al Sistri, di indicazione nel formulario, il sistema presenta una impostazione "monosoggettiva" degli obblighi procedurali del produttore. Questo consente di escludere che, per effetto dell'ampliamento della definizione al produttore in senso giuridico dei rifiuti, tali obblighi siano stati implicitamente "duplicati" e che, quindi ad essi debbano provvedere, distintamente, entrambi i soggetti interessati.

È necessario e sufficiente, quindi, che uno solo di questi soggetti vi provveda.

Può, anzi, affermarsi che la lettura complessiva del sistema consente di individuare nel "produttore in senso materiale" il soggetto destinatario della materiale esecuzione degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti. Infatti,

- quanto alla classificazione dei rifiuti, solo il produttore materiale conosce nel concreto quanto da lui generato;
- quanto alla tenuta dei registri di carico e scarico e invio del Mud, il quantitativo dei rifiuti si duplicherebbe e quindi non sarebbe reale;
- quanto alla tenuta del Sistri o firma del formulario, uno dei due soggetti non consegna nulla e gli strumenti di tracciabilità fotografano la realtà che vanno ad attestare e il produttore in senso giuridico non può materialmente conferire nulla perché produce nulla.

Rispetto a tali obblighi, fino all'introduzione della modifica in esame si escludeva che il committente avesse un obbligo di vigilanza ed egli era ritenuto responsabile

solo se si fosse concretamente inserito od avesse effettivamente controllato l'attività dell'appaltatore.

Occorre allora interrogarsi sulla responsabilità del committente/appaltante (produttore giuridico dei rifiuti) e dell'esecutore/appaltatore (produttore materiale dei rifiuti) per la illecita gestione dei rifiuti.

In capo al produttore in senso giuridico sussiste una posizione di garanzia, la quale si esplica nella corretta osservanza dell'obbligo di vigilanza sul rispetto delle regole procedurali da parte del produttore in senso materiale¹⁶⁸.

A tale rispetto, dal canto suo, l'appaltatore vi rimane obbligato in via primaria in quanto produttore in senso materiale del rifiuto.

La posizione di garanzia, in passato inesistente, comporta per il committente/appaltante anche l'onere di verificare le autorizzazioni del trasportatore e del destinatario.

Nulla esclude che di tale aspetto egli si occupi direttamente, ma trattandosi di fase connessa a quella di produzione materiale del rifiuto, è sicuramente più logico e pratico che alla verifica proceda il produttore in senso materiale, fermo restando che la nuova posizione disegnata per il produttore giuridico ed il conseguente coinvolgimento nelle responsabilità di produttore, gli impongono comunque un onere di vigilanza anche sui controlli che l'esecutore/appaltatore compie in ordine alla regolarità amministrativa dei soggetti coinvolti nelle fasi di gestione del rifiuto.

La posizione di garanzia del committente/appaltante ora deriva dalla legge; pertanto, non può essere eliminata mediante una pattuizione tra privati, la quale trasferisca sull'appaltatore/esecutore tutti gli oneri gestionali e le conseguenti responsabilità.

Il contratto, tuttavia, può prevedere che gli adempimenti procedurali e le attività di verifica della regolarità amministrativa di quanti sono coinvolti nella

¹⁶⁸ Cfr. FICCO, Produttore iniziale dei rifiuti tra obblighi e responsabilità, la rivoluzione copernicana nei rapporti tra committente ed esecutore, in Rifiuti – Bollettino di informazione normativa, n. 233/234 novembre-dicembre 2015.

gestione del rifiuto siano poste in essere dall' esecutore/appaltatore, ma questo non esclude che il committente/appaltante sia gravato dell'obbligo di esercitare una vigilanza concreta e non solo formale sulla condotta di detto esecutore/appaltatore.

Quindi, il committente/ appaltante deve essere posto nelle condizioni contrattuali di poter effettivamente esercitare un controllo.

Per questo motivo, il contratto può definire compiti e responsabilità dei soggetti coinvolti. Fermo restando che la verifica dell'inosservanza del dovere di controllo è fatta, caso per caso, dal Giudice con riferimento sia all'organizzazione aziendale e alla natura del rapporto, nonché alla natura della contestazione elevata.

Questo perché l'intensità del dovere di vigilanza è proporzionale all'importanza del profilo gestionale interessato¹⁶⁹.

In altri termini, pur non avendo la funzione di escludere la responsabilità del committente (poiché essa deriva dalla legge), il contratto può, comunque, definire compiti e responsabilità di entrambi i soggetti coinvolti. Per questo motivo, ora più che mai, la modulazione dei contratti è fondamentale.

Per tutti questi motivi il committente/appaltante va posto nella condizione di poter intervenire al posto dell'esecutore/appaltatore inadempiente e, quindi, non può prescindere da un controllo diretto sul contenuto dei documenti dell'esecutore/appaltatore e sulle autorizzazioni di trasportatori e destinatari del rifiuto. In pratica l'esecutore (produttore materiale) dovrà mettere i vari documenti a disposizione del committente (produttore in senso giuridico) affinché il controllo effettuato da parte di quest'ultimo possa essere condotto in modo effettivo.

¹⁶⁹ P. Fimiani, "La tutela penale dell'ambiente", Milano, 2011, pag. 65.

8. Il proprietario di un sito inquinato non responsabile della contaminazione.

Particolare attenzione è stata posta in capo alla figura del proprietario incolpevole di un sito contaminato. L'orientamento, suffragato da una parte di giurisprudenza specialmente sotto la vigenza del precedente d.lgs. n. 22/1997 (cd. decreto Ronchi), secondo cui il soggetto che ha acquistato un'area contaminata subentrerebbe automaticamente nei connessi obblighi ambientali, può ad oggi considerarsi definitivamente superato.

In applicazione del principio “chi inquina paga” e dalla corretta ricostruzione del quadro normativo delineato dagli artt. 239 ss. cod. amb., si deve ormai ritenere che l'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, il quale non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di provvedere alla bonifica di siffatta area¹⁷⁰.

Orientamento, questo, che la Corte di Giustizia ha ritenuto compatibile con la normativa comunitaria, nello specifico la direttiva n. 2004/35 sulla responsabilità ambientale¹⁷¹. I successivi interventi giurisprudenziali hanno poi precisato come *“una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento”*¹⁷². L'assenza di obbligo risulta dunque allargata, oltre che alla bonifica, anche al piano di caratterizzazione del sito inquinato e alle misure di messa in sicurezza. Sul punto, si deve tuttavia dare atto di un certo filone giurisprudenziale che tende a qualificare la *“messa in sicurezza del sito”* come *“misura di prevenzione dei danni”*, escludendone la finalità sanzionatoria o ripristinatoria, con la conseguenza che *“l'affermazione dell'obbligo del proprietario di adottare misure di prevenzione per eliminare/ridurre rischi sanitari e ambientali derivanti dalla contaminazione è conforme al regime giuridico vigente”*¹⁷³.

¹⁷⁰ Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 2016, n. 4875.

¹⁷¹ cfr. CGUE, Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534/13.

¹⁷² Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509.

¹⁷³ Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089.

Ebbene, cercando di schematizzare, sul proprietario incolpevole grava l'obbligo di comunicare la contaminazione rilevata alle autorità competenti e di adottare le necessarie misure di prevenzione. L'Amministrazione non può però imporre l'esecuzione delle indagini preliminari sulle CSC, gli interventi di caratterizzazione, di bonifica e di ripristino ambientale, avendo il proprietario incolpevole unicamente una facoltà di intervento in tal senso.

Maggiori dubbi riguardano invece l'adozione delle misure di messa in sicurezza, in considerazione della giurisprudenza contrastante succitata. La nota MATTM del gennaio 2018 non prende una precisa posizione sul punto, limitandosi a richiamare la pronuncia Cons. Stato n. 1089/2017 cit., ma al contempo non indicando le misure di messa in sicurezza nello schema illustrativo delle azioni che devono essere adottate dal proprietario incolpevole. Ferma la necessità di un intervento chiarificatore, anche alla luce dell'art. 245 cod. amb., si ritiene che, a tutto voler concedere, l'Amministrazione potrebbe imporre al proprietario non responsabile l'adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza, in quanto interventi che devono essere adottati in tempi brevi per contenere le sorgenti primarie di contaminazione, ma non anche la messa in sicurezza operativa e permanente, che invece presentano un carattere di stabilità e si pongono in alternativa alla bonifica.

Da ultimo, si precisa come l'insussistenza degli obblighi di bonifica e ripristino ambientale in capo al proprietario incolpevole vada di pari passo a specifiche ricadute di carattere patrimoniale. Qualora i responsabili della contaminazione non provvedano o non siano individuabili, e non intervengano né il proprietario incolpevole del sito né altri soggetti interessati, l'art. 250 impone alle Amministrazioni competenti di agire d'ufficio, recuperando le somme sostenute nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito degli interventi (art. 253 cod. amb.).

9. Responsabilità del trasportatore dei rifiuti.

Come si è visto, manca una norma che definisca espressamente tale figura, così come mancano anche delle disposizioni che indichino espressamente l'ambito e la natura della sua responsabilità, distinguendola rispetto a quella degli altri operatori del settore.

Vi sono, infatti, soltanto alcune norme che riguardano direttamente il trasportatore, prevedendo gli obblighi di comunicazione sopra esaminati, mentre l'art. 193¹⁷⁴¹⁷⁵, rubricato "Trasporto dei rifiuti", si limita a regolamentare tale attività, senza definirla.

Pur in assenza di esplicita previsione normativa, dottrina e giurisprudenza pongono a carico del trasportatore una serie di obblighi, ampliando il principio di responsabilizzazione e cooperazione sancito dal combinato disposto degli artt. 178 e 188, d.lgs. n. 152/2006, dalla cui applicazione all'intera attività di gestione del ciclo dei rifiuti fanno derivare una responsabilità solidale in capo a tutti i soggetti in essa coinvolti – compreso il trasportatore –, ai quali pertanto spetta il dovere generico di controllare il regolare svolgimento delle fasi successive a quella da loro svolta.

¹⁷⁴ Articolo modificato dall'art. 2, comma 25, D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, dall'art. 4-quinquies, comma 1, lett. a), D.L. 3 novembre 2008, n. 171, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 dicembre 2008, n. 205 e, successivamente, così sostituito dall'art. 16, comma 1, lett. e), D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, con la decorrenza prevista dal comma 2 del medesimo art. 16, D.Lgs. 205/2010.

¹⁷⁵ A norma dell' art. 11, comma 3-bis, primo periodo, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dall'art. 10, comma 3-bis, D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15, dall'art. 9, comma 3, lett. a), b) e c), D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11, dall'art. 8, comma 1, lett. a), D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21, e dall' art. 12, comma 1, lett. a), D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis dell' art. 11 del suddetto D.L. n. 101/2013, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017 continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi di cui al presente articolo nel testo previgente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, nonché le relative sanzioni.

Attraverso tale interpretazione, quindi, sono stati attribuiti al trasportatore¹⁷⁶ dei doveri di controllo e di vigilanza, in quanto è un soggetto che opera in una delle fasi della gestione, ai sensi dell'art. 183, e quindi responsabile secondo il dettato del combinato disposto degli artt. 178 e 188 citati.

Più precisamente, la dottrina e la giurisprudenza si sono divise circa la configurabilità in capo al trasportatore di controlli di tipo sostanziale, intesi nel senso di vigilare sul concreto svolgimento dell'attività del successivo detentore, oppure soltanto formale, con riferimento alla verifica della regolarità del formulario di identificazione dei rifiuti e del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto cui gli stessi sono conferiti.

Ad ogni modo, l'estensione di responsabilità nei confronti del trasportatore si basa sull'interpretazione in senso ampio della nozione di detentore, che peraltro, così com'è stata inserita nel Testo Unico, possiede un carattere puramente tautologico¹⁷⁷.

Difatti, vi è chi ritiene che sia coinvolto nella filiera dei rifiuti¹⁷⁸ e, pertanto, sottoposto agli obblighi ed alle responsabilità applicabili alla relativa disciplina, sia il detentore materiale, ossia colui che ha la reale disponibilità del rifiuto, sia il detentore giuridico, vale a dire chi può incidere sulle scelte di gestione o avere il controllo delle attività poste in essere nelle fasi successive.

¹⁷⁶ In proposito, si vedano Bernardini, Trasporto di rifiuti e responsabilità penale dei titolari di enti ed imprese e dei responsabili di enti, in *Dir. Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2008, 427; Furin, I limiti alla responsabilità penale del trasportatore di rifiuti, in *Riv. Giur. Amb.*, 2005, 991; Aliotta, La responsabilità penale del trasportatore di rifiuti, in *Amb.*, 1999, 1150. Cfr., altresì, Prati, Responsabilità del produttore per la gestione dei rifiuti dopo il conferimento, in *Amb. Sviluppo*, 2001, 3, 269; Paone, Il produttore di rifiuti e le sue responsabilità per l'illecito smaltimento, in *Amb. Sviluppo*, 2001, 7, 648.

¹⁷⁷ In proposito si veda Dell'Anno, *Manuale di Diritto Ambientale*, Padova, 1998, 446, il quale osserva che la definizione di detentore "brilla per tautologia ed inutilità", mentre al contrario tale figura meritava certamente un approfondimento, "data la rilevanza di alcune attività quali il trasporto, lo stoccaggio provvisorio e l'ammasso".

¹⁷⁸ In tema si veda Amendola, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003.

In questo senso, la nozione di detentore avrebbe carattere residuale, finendo col ricomprendere tutti i soggetti che svolgono attività di raccolta, di trasporto, di recupero, di smaltimento, di intermediazione e di commercio dei rifiuti¹⁷⁹.

Per contro, vi è chi sostiene che la responsabilità andrebbe estesa soltanto al detentore che abbia con il rifiuto un rapporto materiale diretto¹⁸⁰.

Con riferimento alla figura del trasportatore, alcuni hanno osservato che tale estensione del principio di corresponsabilizzazione, di cui all'art. 178 cit., si pone in violazione dei principi di legalità e di tassatività delle fattispecie incriminatrici, in quanto è compiuta in totale assenza di un dato testuale normativo di riferimento¹⁸¹.

In realtà, ad avviso di chi scrive, sembrerebbe preferibile optare per una lettura orientata al rispetto dei principi che guidano la politica ambientale comunitaria, come richiamati nel Testo Unico, al fine di garantire la massima tutela dell'ambiente possibile¹⁸², anche se non può non considerarsi che le lacune normative in proposito sono tali da destare molte perplessità in punto di legalità e certezza del diritto. Infatti, da un lato appare condivisibile la scelta di coinvolgere anche il trasportatore in ordine ai profili di responsabilità dei soggetti afferenti alla gestione dei rifiuti, posto che si tratta di un soggetto che svolge un'attività per la quale è richiesta una particolare autorizzazione, quindi dovrebbe essere in grado di effettuare i controlli formali in capo ai soggetti cui consegna i rifiuti.

¹⁷⁹ Così Cass. pen., Sez. III, 15 gennaio 2004, n. 2662, in Foro it., 2004, II, 550.

¹⁸⁰ Cfr. Cass. pen., Sez. III, 28 gennaio 2003, n. 15165, in Riv. giur. amb., 2003, 1040.

¹⁸¹ Amplius si veda Furin, op. cit., 991 ss. Vi è anche chi sostiene che gli oneri previsti dall'art. 188 cit. devono essere intesi in senso puramente economico, e non già con rilevanza di carattere generale. Invece, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza, da tale norma si farebbero discendere responsabilità penali in capo al trasportatore che non sono previste (in proposito, cfr. Aliotta, op. cit., 1151). Per contro, è stato affermato che tale norma non assume alcuna valenza di tipo economico, essendo mirata unicamente a stabilire le regole in tema di esonero dalla responsabilità per il detentore. Peraltro, la ratio della norma in parola è proprio quella di porre a carico del produttore/detentore dei rifiuti l'obbligo di attivarsi per il corretto smaltimento dei rifiuti (cfr. Fimiani, Acque, rifiuti e tutela penale, cit., 392).

¹⁸² Cfr. in tema Benozzo-Bruno, La responsabilità civile del detentore dei rifiuti: problemi interpretativi e prospettive, in Contratto impr., 2002, 322.

Dall'altro lato, tuttavia, sarebbe opportuno che la responsabilità cui vada incontro fosse commisurata al suo reale coinvolgimento nella filiera, tenendola distinta e non equiparandola a quella di altre figure.

Vi è chi ha osservato che, nonostante ad una prima lettura l'art. 188 cit. sembri delineare un rapporto di avvicendamento tra i soggetti della filiera dei rifiuti, in ordine alla loro responsabilità per le attività successive svolte da terzi, in realtà il sistema previsto dal Testo Unico costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti. Si parla, in tal caso, di "estensione ascendente", con riferimento a quella particolare tipologia temporanea di responsabilità che caratterizza il produttore/detentore di rifiuti per tutte le attività compiute dai successivi detentori, sommandosi a costoro nei controlli¹⁸³.

Inoltre, la Corte di cassazione ha giustamente osservato che non basta nascondersi dietro lo "schermo formale" di cui all'art. 188, in quanto i produttori/detentori possono essere ritenuti a ragion di logica responsabili anche quando abbiano messo in atto comportamenti "materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti"¹⁸⁴.

10. (segue) La pronuncia del T.A.R. Venezia, 24 novembre 2009, n.2968, sez. III.

¹⁸³ Così Benozzo, op. cit., 488. Cfr., inoltre, Cass. civ., 11 ottobre 2006, n. 21781, in Dir. giur. agr., 2007, 539, laddove precisa che il formulario di trasporto deve essere completo, nei dati specificati dall'art. 193, comma 1, cit., fin dal momento in cui i rifiuti sono affidati al trasportatore.

¹⁸⁴ Si veda Cass. pen., Sez. III, 16 febbraio 2000, n. 1767, cit. Cfr. altresì Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2007, n. 6420, in Amb. Sviluppo, 2008, 574.

Interessante la pronuncia del TAR di Venezia che si è pronunciato proprio a proposito della responsabilità del trasportatore di rifiuti.

Nel caso di specie, la società ricorrente, che svolge attività di raccolta e trasporto per conto terzi di rifiuti speciali e pericolosi, per la quale ha ottenuto una regolare autorizzazione, ha effettuato due consegne di rifiuti, per l'avvio al recupero o allo smaltimento, in un impianto che, tuttavia, è risultato poi privo delle autorizzazioni previste per legge. (Detto impianto, peraltro, è stato al centro di una complessa vicenda burocratica e giudiziaria, nell'ambito della quale è stato poi disposto il sequestro preventivo della struttura, in quanto appunto carente delle prescritte autorizzazioni¹⁸⁵).

Successivamente, il Sindaco del Comune di Sona, ove è ubicato l'impianto, ha emesso un'ordinanza, ai sensi dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, con la quale ha impartito alla società ricorrente l'ordine di provvedere alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti ivi stoccati, in solido con altre imprese.

(Il potere di ordinanza, di cui all'art. 192 cit., come si avrà modo di approfondire più avanti, si riferisce alle ipotesi di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, per cui il responsabile dell'illecito, oltre ad andare incontro alle sanzioni amministrative e penali previste per legge, è tenuto a provvedere alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi nella situazione precedente all'inquinamento).

¹⁸⁵ Cfr. in proposito T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. III, 25 febbraio 2008, n. 446, in www.giustizia-amministrativa.it, che vede tra i protagonisti della vicenda, appunto, la ditta che gestisce l'impianto in questione, da un lato, e la Regione Veneto, la Provincia di Venezia ed il Comune di Sona, dall'altro. In particolare, si apprende che il detto impianto, destinato al trattamento di rifiuti speciali, sulla base di un progetto del 1991, approvato dalla Regione Veneto, e successivamente modificato nel 1998, non è mai stato completato e, quindi, la Provincia di Verona non ha mai rilasciato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di smaltimento di rifiuti. Tuttavia, pur in assenza di autorizzazione e nonostante le diffide delle Autorità locali, l'impianto ha continuato a funzionare, fino a quando, nel 2005, la giunta regionale ha dichiarato decaduta l'approvazione del progetto in sanatoria presentato nel 1998, poiché i lavori di completamento dell'impianto non erano ancora stati ultimati. Cfr., inoltre, T.A.R. Veneto, Sez. III, 4 luglio 2001, n. 3309, in www.giustizia-amministrativa.it.

La società ricorrente ha impugnato l'ordinanza sindacale in questione, adducendo a sostegno delle proprie ragioni l'inconfigurabilità dell'ipotesi di abbandono di rifiuti, in quanto la detta società era stata incaricata del solo trasporto presso l'impianto e che, per ciò solo, non poteva essere ritenuta responsabile per una gestione non corretta dei rifiuti, posto che tale responsabilità, a suo dire, è per legge configurabile in capo al produttore e/o detentore di rifiuti e non riguarda il trasportatore, che si è limitato a consegnare il carico ove gli è stato indicato.

Il TAR veneziano accoglie parzialmente il ricorso della ditta di trasporti, ma solo con riferimento all'ordine impartito di rimuovere i rifiuti in solido con le altre imprese, poiché tramite i documenti di trasporto, come si vedrà meglio in seguito, è possibile determinare l'esatta quantità di rifiuti conferita da ciascuno, ragion per cui, non essendo indivisibile la prestazione, ognuno può partecipare alle operazioni per la parte di sua competenza.

Al contrario, il giudice ritiene legittima l'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento dei rifiuti rivolta alla società di trasporti, affermando che l'attività di trasporto e consegna di rifiuti ad un soggetto privo delle autorizzazioni previste per legge equivale all'abbandono incontrollato dei rifiuti stessi e che la responsabilità per tale condotta può essere ragionevolmente addebitata alla ricorrente, sulla scorta dei principi di responsabilizzazione e cooperazione che accomunano tutti i soggetti coinvolti nel ciclo della gestione dei rifiuti.

Appare opportuno segnalare che la pronuncia in commento segue, di pochi mesi, altre due sentenze del TAR Veneto, che hanno avuto come protagonisti, sempre in relazione ad accumuli di rifiuti stoccati presso l'impianto in questione, il Comune di Sona, da un lato, e, dall'altro, altri due soggetti della filiera dei rifiuti diversi dal trasportatore, ossia il produttore iniziale dei rifiuti, in un caso, e l'intermediario "senza detenzione", nell'altro. Nel primo caso, l'ordinanza di sgombero è stata rivolta ad una società che aveva consegnato i rifiuti ad un terzo autorizzato alla

raccolta ed al trasporto degli stessi per avviarli allo smaltimento¹⁸⁶, mentre, nell'altro caso, l'ordine di rimozione è stato impartito ad un soggetto intermediario che, per conto di un privato, senza nemmeno assumere la detenzione dei rifiuti, aveva incaricato della raccolta e dello smaltimento di questi una società specializzata in tale attività¹⁸⁷. Anche in questi casi, il giudice veneziano ha optato per il riconoscimento della responsabilità in capo ai ricorrenti, ai quali era stata indirizzata l'ordinanza sindacale di sgombero.

Da quanto sin qui esaminato, si può comprendere il motivo per cui, nella pronuncia in esame, i giudici veneziani hanno fondato le proprie argomentazioni a favore della legittimità dell'ordinanza sindacale rivolta al trasportatore, riferendosi appunto al concetto di posizione di garanzia enucleata dalla giurisprudenza. Il trasportatore, infatti, in quanto soggetto coinvolto nella filiera dei rifiuti, sulla base delle considerazioni svolte finora, condivide insieme agli altri protagonisti del ciclo di gestione i doveri di controllo e vigilanza in ordine al corretto recupero o smaltimento dei rifiuti che è stato incaricato di trasportare.

A fronte della tesi della società ricorrente, che sostiene di andare esente da ogni responsabilità in ordine alla gestione dei rifiuti, in quanto incaricata del solo trasporto, il TAR veneziano afferma espressamente che la posizione di garanzia di cui è investito tale soggetto, anche se soltanto in qualità di trasportatore, richiedeva la verifica dell'esistenza delle prescritte autorizzazioni per l'impianto ove sono stati scaricati i rifiuti. In caso contrario – precisa il giudice – un tale comportamento è assimilabile all'abbandono di rifiuti, vietato dall'art. 192 del Testo Unico¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Cfr. TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 14 gennaio 2009, n. 40, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸⁷ Si veda TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 20 ottobre 2009, n. 2623, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸⁸ L'art. 192, al comma 1, vieta l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, mentre al comma 3 prevede il potere del Sindaco di emanare un'ordinanza per lo sgombero dei rifiuti ed il ripristino dello stato quo ante dei luoghi. Al divieto posto dalla norma in parola è collegato un sistema sanzionatorio binario, repressivo e propositivo, disciplinato agli artt. 255 e 256 del Testo Unico. In particolare,

Dal confronto delle tre sentenze, risulta che il giudice si pronuncia allo stesso modo nonostante il diverso ruolo effettivamente svolto dai soggetti in questione, in quanto essi comunque rientrano nel novero degli operatori coinvolti nella gestione dei rifiuti e rivestono, quindi, una posizione di garanzia in ordine al corretto svolgimento della medesima.

11. (Segue) Considerazioni riflessive sulla pronuncia del TAR Veneto.

A questo punto, tuttavia, occorre ribadire che, se da un lato l'interpretazione estensiva della nozione di detentore, che comprenda anche solo il detentore in senso giuridico, appare essere la più condivisibile e vicina al dettato normativo ed ai principi comunitari e nazionali in materia, dall'altro lato sembrerebbe quantomeno necessario individuare delle distinzioni circa i profili di responsabilità esistenti in capo ai soggetti appartenenti alla filiera, soprattutto con riferimento al loro rispettivo coinvolgimento.

Infatti, attese le considerazioni sin qui svolte circa la sussistenza di responsabilità in capo al produttore/detentore, non si può che concordare con la pronuncia dei giudici veneziani che neghi l'operatività dell'esimente in capo al produttore, nel caso in cui, pur avendo consegnato i rifiuti ad un trasportatore autorizzato, abbia omissso di controllare la regolarità delle autorizzazioni dell'impianto. Secondo il TAR Veneto, infatti, "la consegna

nel caso di imprese che abbiano violato i divieti posti dall'art. 192, si applica l'art. 256, rubricato "Attività di gestione di rifiuti non autorizzata". Tale norma prevede sanzioni penali per una pluralità di fattispecie, in cui si realizza un ostacolo all'esecuzione dei controlli da parte dell'amministrazione in relazione alla corretta gestione dei rifiuti. Nel caso del nostro trasportatore, ritenuto responsabile di abbandono di rifiuti, si applicheranno le pene previste al comma 1 della norma in parola, che variano a seconda della pericolosità o meno dei rifiuti trasportati. In tema di abbandono dei rifiuti, sia consentito il rinvio a Baiona, Nessuna responsabilità oggettiva in capo al proprietario "incolpevole" per l'abbandono di rifiuti sul fondo di sua proprietà, in Responsabilità civile e previdenza, 2009, 2124. Inoltre, per un attento esame della disciplina riguardante la bonifica dei siti contaminati, si rinvia al prezioso contributo di DeSantis, Bonifica dei siti contaminati. Profili di responsabilità (I e II parte), in Responsabilità civile e previdenza, 2009, 1478 ss. e 1727 ss.

dei rifiuti a degli intermediari muniti di autorizzazione non vale a trasferire su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento" e – soprattutto – non autorizza il produttore a "disinteressarsi della destinazione finale dei rifiuti"¹⁸⁹.

Al contrario, si nutre qualche perplessità circa l'individuazione di una pari responsabilità a carico di una ditta che, per conto di un privato, ha incaricato un'impresa terza di provvedere alla raccolta ed all'avvio allo smaltimento di rifiuti. Infatti, tale equiparazione avviene a fronte di una previsione espressa per quanto riguarda il produttore/detentore, ma non con riferimento all'intermediario, per cui, pur in mancanza di un preciso "aggancio" normativo, sulla base di un'interpretazione che equipara i detentori materiali e giuridici, tale soggetto va incontro alle medesime responsabilità del produttore, che invece sono esplicitamente individuate.

D'altro canto, tornando al caso che ci occupa, appare un po' forzoso equiparare il comportamento del trasportatore che non abbia attentamente vigilato sulla regolarità delle prescritte autorizzazioni dell'impianto in cui conferiva i rifiuti a quello di chi operi nel settore senza le dovute autorizzazioni, o di chi contamina le acque superficiali o sotterranee, versandovi rifiuti nocivi per l'ambiente e la salute pubblica¹⁹⁰.

Proprio con riferimento a tali considerazioni, ci si chiede quali siano i criteri utilizzati dall'Amministrazione per individuare il soggetto al quale indirizzare

¹⁸⁹ Cfr. altresì Cass. pen., Sez. III, 16 febbraio 2000, n. 1767, cit.; Cass. pen., Sez. III, 21 gennaio 2000, n. 4957, cit.; Cass. pen., Sez. III, 27 novembre 2003, n. 7746, in Cass. pen., 2005, 2 588; Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2007, n. 6420, cit.

¹⁹⁰ La ratio alla base della distinzione operata dall'art. 256 è quella di punire chi commette tali violazioni nell'ambito di un'attività di impresa che, considerate le grandi quantità e la pericolosità dei rifiuti che produce, può comportare rischi maggiori per l'ambiente nel caso di abbandono degli stessi. L'art. 256, quindi, prevede che tali soggetti siano puniti con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro – se si tratta di rifiuti non pericolosi – oppure con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se si tratta invece di rifiuti pericolosi. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2007, n. 8367, in Foro it., 2008, 397; Cass. pen., Sez. III, 27 marzo 2007, n. 18038, in Cass. pen., 2008, 2093. Per un commento puntuale e approfondito dell'art. 256 cit. si rinvia a Del Gaudio, in Greco, op. cit., 872 ss. Si vedano, altresì, Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2008, 101 ss.; Beltrame, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000.

l'ordine di recupero e smaltimento dei rifiuti. Dal confronto delle tre pronunce sembra quasi che manchi un criterio ispiratore di tale scelta da parte della Pubblica Amministrazione, che quindi può impartire tale ordine indistintamente ad ogni soggetto appartenente alla filiera.

Del resto, una simile problematica non è altro che la diretta conseguenza della mancanza di specifiche previsioni normative, che, delimitino in maniera espressa e compiuta l'ambito e la natura della responsabilità dei vari soggetti che intervengono nel ciclo di gestione dei rifiuti, avendo riguardo soprattutto al grado di coinvolgimento di ciascuno.

Infatti, nel caso in esame, in riferimento al principio di responsabilità che accomuna tali soggetti, sarebbe stato opportuno che l'ordinanza non fosse rivolta soltanto al trasportatore, pur obbligato in solido insieme agli altri operatori alla luce delle considerazioni sin qui svolte, ma a tutti i precedenti detentori e al produttore, in quanto anch'essi responsabili per il mancato controllo circa la regolarità delle autorizzazioni dell'impianto. Infatti, occorre considerare che il produttore, con la sua scelta, ha potuto contribuire al rischio che si verificasse l'inquinamento determinato, indicando l'impianto di stoccaggio in questione o anche solo non controllando l'esistenza delle prescritte autorizzazioni una volta ricevuto il formulario.

Deve quindi esserci il concorso da parte degli altri "precedenti detentori" o produttori del prodotto causa dei rifiuti, i quali possono legittimamente essere chiamati a sostenere i costi dello smaltimento, in base al loro contributo alla produzione dei rifiuti in parola e al rischio di inquinamento che ne è risultato.

In particolare, è confermata l'estensione della responsabilità nell'ambito della gestione dei rifiuti, laddove si precisa che la responsabilità del produttore non si esaurisce con il trasferimento ad altro soggetto che si occupi del trattamento o recupero o smaltimento. Gli Stati, inoltre, possono indicare quando può esservi la responsabilità del produttore originario, per l'intera catena di trattamento, e prevedere con maggior precisione in quali casi la responsabilità del produttore e

del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento¹⁹¹, prevedendo sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive¹⁹².

Si auspica, quindi, che il legislatore italiano possa colmare le lacune normative presenti nell'attuale disciplina, al fine di poter individuare con maggiore certezza i profili di responsabilità in capo ai protagonisti della filiera dei rifiuti, e quindi anche in capo al trasportatore oppure all'intermediario, distinguendo, ove del caso, in base alla misura del loro coinvolgimento nella vicenda. In tal modo, si potrà consentire anche all'Amministrazione procedente di svolgere con maggiore rapidità e certezza le operazioni volte ad individuare i soggetti responsabili delle situazioni di inquinamento, che dovranno provvedere nella misura del loro contributo nella produzione della situazione di inquinamento, al fine di eliminare i pericoli derivanti da una gestione non corretta dei rifiuti, onde consentire di

¹⁹¹ L'art. 15 della Direttiva così recita: "1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegna ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato in conformità degli articoli 4 e 13.2. Quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore iniziale o dal detentore a una delle persone fisiche o giuridiche di cui al paragrafo 1, la responsabilità dell'esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assoluta. Fatto salvo il regolamento (CE) n. 1013/2006, gli Stati membri possono precisare le condizioni della responsabilità e decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento o in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento. 3. Gli Stati membri possono decidere, a norma dell'articolo 8, che la responsabilità di provvedere alla gestione dei rifiuti sia sostenuta parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano condividere tale responsabilità. 4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, all'interno del loro territorio, gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale conferiscano i rifiuti raccolti e trasportati agli appositi impianti di trattamento nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 13".

¹⁹² Cfr. art. 36, punto 2, Direttiva 2008/98/CE. Si veda, altresì, il considerando 45, ove si afferma che "Gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da irrogare a persone fisiche o giuridiche responsabili della gestione dei rifiuti, ad esempio produttori, detentori, intermediari, commercianti, addetti alla raccolta e al trasporto di rifiuti, enti o imprese che effettuano operazioni di trattamento dei rifiuti e sistemi di gestione dei rifiuti, nei casi in cui violino le disposizioni della presente direttiva".

realizzare quell'elevato livello della protezione dell'ambiente posto quale obiettivo fondamentale della politica ambientale.

12. La delega di funzioni e responsabilità.

La delega di funzioni e di responsabilità è un atto di natura privatistica attraverso il quale obblighi e relative responsabilità (anche penali) si trasferiscono contrattualmente da un soggetto ad un altro. Può riguardare un dipendente dell'azienda, ma anche un consulente.

I settori ambientali, nonostante l'occasione offerta dall'elaborazione del "Codice ambientale", continuano ad essere sprovvisti di qualsivoglia norma positiva che espressamente preveda la delega di funzioni e la possibilità di conferirla.

Infatti, si tratta di un istituto di creazione giurisprudenziale utilizzato in modo decisamente frequente nelle realtà aziendali di maggiori dimensioni.

Poiché nessuno può trasferire più poteri e/o obblighi di quanti ne possa disporre, la delega deve essere concessa da chi, giuridicamente, è titolare di una posizione di garanzia, cioè da parte di chi deve osservare un determinato obbligo.

Il primo criterio per individuare il soggetto dotato di facoltà di delega (cioè del responsabile), risiede nell'individuazione dell'organo al quale, per legge o per statuto, spetta l'amministrazione della società.

Le caratteristiche dell'atto di delega, in mancanza di riferimenti legislativi espressi, si ricavano dalle pronunce giurisprudenziali intervenute nel tempo.

Solo se la delega è conferita correttamente e nel rispetto dei principi in materia può trasferire le funzioni e le responsabilità che le sono affidate¹⁹³.

¹⁹³ Sul punto, ex multis, Cass. Pen. Sez. III, 26 ottobre 19, n. 12181; Cass. pen. sez. III, 7 novembre 2007, n. 6420.

Più recentemente, anche Cass. Pen. Sez. III, n. 8275 del 3 marzo 2010 ha confermato che “In materia ambientale, per attribuirsi rilevanza penale all’istituto della delega di funzioni, è necessaria la presenza di precisi requisiti:

- a) la delega deve essere puntuale ed espressa, con esclusione in capo al delegante di poteri residuali di tipo discrezionale;
- b) il delegato deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo svolgimento del compito affidatogli;
- c) il trasferimento delle funzioni delegate deve essere giustificato in base alle dimensioni dell’impresa o, quantomeno, alle esigenze organizzative della stessa;
- d) la delega deve riguardare non solo le funzioni ma anche i correlativi poteri decisionali di spesa;
- e) l’esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo”.

Pertanto, è opportuno depositare la delega presso la Cciaa competente anche per attribuire all’atto una data certa. Anche senza data certa l’atto sarebbe valido, però la certezza temporale consente di provare il giorno esatto del trasferimento dei poteri e delle responsabilità rispetto ad un ipotetico reato.

Si aggiungono i seguenti requisiti:

- forma scritta della delega;
- accettazione della delega da parte del delegato;
- esercizio effettivo dei compiti delegati;
- astensione del delegante da qualsiasi ingerenza nell’espletamento dei compiti da parte del delegato;
- il problema non deve esistere prima del conferimento della delega.

Nel caso in cui dette condizioni non sussistano, non si pone un problema di rilevanza della delega e i vertici aziendali sono comunque responsabili.

Alla loro responsabilità si aggiunge quella del soggetto impropriamente delegato, ove abbia tenuto una condotta materiale tale da agevolare o concorrere nell’illecito.

Il giudice, in fase istruttoria, può valutare altre caratteristiche ed altri indici.

Tuttavia, in caso di colpa in eligendo e di colpa in vigilando la delega non produce il suo effetto tipico di trasferire le responsabilità.

Nel primo caso, infatti, il delegante conferisce la delega ad un soggetto in evidente incapacità di adempiere alle funzioni delegate, nel secondo, invece, le violazioni sono così evidenti che non possono essere ignorate dal soggetto delegante.

Pertanto, in linea generale, il delegante non si sottrae mai dall'obbligo di vigilare sul soggetto delegato. Pretendere però, dopo il conferimento della delega, che l'imprenditore abbia l'obbligo di sorveglianza sul concreto esercizio dei poteri delegati, vanificherebbe la funzione della delega stessa¹⁹⁴.

Occorre accennare al problema della delega di funzioni in materia ambientale con riguardo al sistema della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in dipendenza di reato ambientale di cui al Dlgs 231/2001. L'accento va fatto con riguardo innanzitutto a quanto disposto dagli articoli 5 e 6, Dlgs 231/2001 i quali riferiscono gli atti delle persone fisiche alla persona giuridica; in secondo luogo, occorre ricordare che i modelli organizzativi devono essere calibrati sull'estensione dei poteri delegati ai soggetti che operano in azienda e sul rischio di commissione dei reati ambientali. La prima indagine da compiere al riguardo è quella relativa al soggetto che (anche in termini cronologici) può essere chiamato a rispondere di uno specifico reato ambientale. Questo è importantissimo soprattutto con riferimento a reati a carattere permanente (es. discarica abusiva o omessa bonifica dei siti contaminati).

13. La responsabilità per la tenuta di registri e formulari.

Spesso, con riguardo ai registri e ai formulari, le imprese si trovano dinanzi alla seguente situazione: nomina con apposito ordine di servizio (“delega di attribuzioni”) dei soggetti che devono tenere il registro di carico e scarico,

¹⁹⁴ Cass. Pen., Sezione II, 10 agosto 2000, n. 8978.

coadiuvati da personale specifico, il cui nominativo è riportato sull'ordine di servizio stesso. In pratica, chi si occupa di tutto sono tali collaboratori (personale specifico) che firmano anche il formulario. La situazione è molto frequente e al riguardo si osserva che di tali illeciti risponde esclusivamente il soggetto incaricato (che, per giunta, ha la tenuta dei registri e, quindi, dispone degli elementi per la corretta compilazione dei formulari). È però opportuno attivare un meccanismo di controlli scadenziati e a campione, al fine di evitare che un atteggiamento inerte dei vertici aziendali possa essere ritenuto, in caso di illecito, colpevole.

È stato correttamente osservato che¹⁹⁵ si tratta comunque di un campo nel quale non è sempre agevole distinguere fra soggetti direttamente responsabili e semplici obbligati in solido, e pertanto fonte di abbondante contenzioso, anche in considerazione del fatto che in modo certamente censurabile e non condivisibile, nell'irrogazione delle sanzioni la P.A. procedente (di fatto la Provincia) sovente non tiene conto della delega seppur validamente rilasciata, rinviando ogni decisione circa l'attribuibilità della sanzione al giudice.

Meglio sarebbe certamente che anche l'organo deputato al controllo e all'irrogazione della sanzione provvedesse a compiere una attenta e rigorosa valutazione della delega – ove esistente – sanzionando il soggetto al quale concretamente è riferibile la violazione.

¹⁹⁵ G. Taddia, Delega di funzioni e responsabilità nel diritto ambientale, in “Rifiuti – Bollettino di informazione normativa” n. 140 (5/2007).

CONCLUSIONI.

La poca chiarezza del profilo risarcitorio del danno nella complessa disciplina ambientale si palesa nell'avvicinarsi di disposizioni, che si sono succedute nel tempo, dall'originaria stesura del d.lgs. 152 del 2006 sino ad oggi. Il susseguirsi di norme ha condotto a un assetto, probabilmente definitivo, dove, a seguito della procedura d'infrazione per non corretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, il legislatore nazionale ha reciso il contestato legame tra responsabilità e criteri di imputazione soggettivi e tra risarcimento per equivalente patrimoniale e danno ambientale, correggendo quelle discrasie che rendevano il sistema incompatibile con i dettami europei.

Come noto, la materia del risarcimento del danno ambientale è stata per la prima volta regolata in Italia dall'art. 18, L. 8 luglio 1986, n. 349, ai sensi del quale il danno all'ambiente poteva essere risarcito per equivalente pecuniario, tenendo conto della gravità della colpa, del costo necessario per il ripristino e dell'illecito profitto (o risparmio di spesa) conseguito dal trasgressore.

Con l'affacciarsi di una nuova sensibilità, riparatoria e non più sanzionatoria, nel 2004 è intervenuta la Dir. 2004/35/CE (la "Direttiva"), la quale ha stabilito che il danno all'ambiente deve essere risarcito esclusivamente mediante misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa) regolate dall'Allegato II alla stessa Direttiva.

Al fine di recepire la Direttiva in Italia, si sono succeduti tre fondamentali interventi normativi: il D.Lgs. n. 152/2006 che ha recepito la Direttiva, e, riordinando l'intera materia ambientale, ha abrogato le leggi precedenti (tra cui l'art. 18, L. n. 349/1986) e ha stabilito soltanto la priorità del ripristino (recte: delle misure di riparazione) rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario, ancora dovuto in mancanza di ripristino; per superare una prima procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea a carico della Repubblica Italiana, nel 2009 il legislatore italiano ha emanato l'art. 5 bis, L. 20 novembre 2009, n. 166, che ha ulteriormente limitato il ricorso al risarcimento per equivalente patrimoniale; . infine, per neutralizzare una seconda procedura di infrazione, il legislatore italiano ha emanato l'art. 25, L. 6 agosto 2013, n. 97 ("Legge Europea 2013"), con il quale ha definitivamente eliminato qualsiasi riferimento al risarcimento "per equivalente patrimoniale", e ha stabilito che il danno all'ambiente deve essere risarcito solo con le misure di riparazione previste dall'Allegato 3 del D.Lgs. n. 152/2006, che è identico all'Allegato II della Direttiva.

Anche la S.C. ha confermato che la disciplina nazionale è stata "definitivamente armonizzata con quella eurounitaria - o comunitaria od europea - con il recepimento organico dei relativi principi", e ha pertanto affermato, a livello di principio di diritto, che "ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito "per equivalente" pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4 al D.Lgs. n. 152/2006, come modificato" dalla Legge Europea 2013.

La procedura d'infrazione e i rilievi mossi hanno portato alle modifiche attuali (legge europea 2013), con le quali l'illecito ambientale ha cambiato fisionomia, abbandonando lo schema della tutela aquiliana (art. 2043 c.c.), nel cui ambito la Corte costituzionale, nel 1987, aveva ricondotto la responsabilità per danno all'ambiente, circostanza che rispecchia la concezione di ambiente quale interesse fondamentale della collettività; «interesse pubblico ambientale» il cui deterioramento deve essere riparato, data la natura primaria del bene e la sua appartenenza collettiva, e non risarcito alla stregua della lesione di un qualsiasi altro bene di appartenenza individuale.

Al fine di conciliare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione, l'esigenza comunitaria di dare vita ad un sistema di gestione integrata delle sostanze inquinanti ha visto, dapprima con il decreto Ronchi e poi con l'arrivo del Codice Ambientale, la nascita di un sistema giuridico unitario per la tutela dell'ambiente ad ogni suo livello di espressione.

La Parte Quarta del codice dell'ambiente, volta a sostituire una serie di provvedimenti anche di attuazione, si presenta come norma di chiusura rispetto alle altre disposizioni ambientali anche dello stesso Codice, dove il suo complesso normativo trova applicazione in via residuale quando specifiche disposizioni non siano applicabili.

Tale disciplina riflette una nuova politica, definita ambientale, che impone scelte di gestione razionale delle risorse naturali e conversione dei sistemi produttivi verso tecnologie di minore impatto per l'ambiente e di maggiore tutela per la salute dei cittadini al fine di conseguire lo sviluppo sostenibile delle attività economiche.

Una politica di origine comunitaria che trova le proprie fondamenta nei principi di precauzione, di prevenzione, di "chi inquina paga" e di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e che individua nei rifiuti un ostacolo allo sviluppo sostenibile, in quanto sostanza in grado di danneggiare l'ambiente e pregiudicarne la tutela.

La gestione, l'uso o l'abbandono irrazionale oppure anche solo imprudente dei rifiuti, espone le risorse naturali e la salute pubblica al rischio di conseguenze irreversibili o difficilmente contrastabili.

Il presupposto per l'attuazione della politica in materia, quindi, è costituito da una gestione vincolata di governo dell'intera filiera dei rifiuti, lungo tutto il loro ciclo di vita, a cui venga assoggettato chi li produce, detiene o gestisce.

Quanto detto, però è volto oggi non più solo a ridurre al minimo le conseguenze negative della gestione dei rifiuti, ma soprattutto, a ridurre la produzione, intervenendo nella fase precedente l'inizio della filiera stessa.

L'obiettivo principale è quello di coinvolgere anche la realizzazione e la gestione dei beni da cui i rifiuti originano nell'intento di prevenirne la produzione e di assicurare, ove prodotti, una riduzione dell'uso delle risorse, pertanto a promuovere l'applicazione pratica di una gerarchia innovativa in cui il recupero energetico e lo smaltimento sono l'ultima scelta possibile nella vita dei rifiuti; gli stessi, infatti, dovrebbero essere preceduti dal riutilizzo dei beni da cui i rifiuti originano, dalla preparazione per il riutilizzo dei beni a ciò non direttamente destinabili e dal riciclaggio; nonché a realizzare che il recupero energetico e lo smaltimento avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza l'uso di procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio agli interessi tutelati, in una logica di responsabilizzazione condivisa da tutti i protagonisti della filiera e finanche e ancora dallo stesso produttore del bene causa del rifiuto.

L'intento è quello di costruire una "società europea del riciclaggio" con minime produzioni di rifiuti e «*alto livello di efficienza delle risorse*», garantendo «*la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari*»¹⁹⁶ e il pieno coinvolgimento di tutti i responsabili della filiera allargata, anche e soprattutto dal punto di vista economico.

Di conseguenza la costruzione di un regime autorizzatorio e la peculiare disciplina sulla responsabilità in tema di rifiuti ripartita secondo il principio chi inquina

¹⁹⁶ Considerando 28 e 41 della direttiva.

paga: un sistema generalizzato di controllo e regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti intrinsecamente pericolose, al fine di prevenire o limitare l'inquinamento proveniente da tali attività, di far gestire i rifiuti esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità, di imputare le eventuali dannose conseguenze a imprese ben individuabili, coinvolgendole tutte nel controllo.

Una gestione vincolata, quindi, che, quale «*attività di pubblico interesse*» (ex articolo 178.1, oggi 177.2 del codice ambientale), si conforma ai principi di «*responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti*» (ex comma 3, oggi comma unico dell'articolo 178).

Ogni soggetto coinvolto nella gestione del rifiuto si trova a dover agire in modo vincolato ed essere assoggettato ai controlli e alle regole di condotta previste nella disciplina comunitaria e nazionale e ad essere esposto alle eventuali conseguenze in caso di loro violazione dei Principi menzionati dall'articolo 191, par. 2 del TFUE (già art. 174 del Trattato), di cui l'intero impianto normativo nazionale è permeato e la cui manifestazione ha condotto all'ideazione di quel regime di responsabilità temporanea estesa che trova nell' art. 188 del codice ambientale la norma di riferimento.

Il D.L.vo 205/10, in vigore dal 25 dicembre 2010, ha introdotto novità di rilievo. Il cd. “IV Correttivo” ha riscritto l’art. 178, rubricandolo “Principi”, ribadendo in esso unicamente il principio della co-responsabilità nella gestione dei rifiuti, riservando però poi un successivo articolo, il 178 -bis, al nuovo concetto della “responsabilità estesa del produttore”.

Pertanto, tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti rispondono solidalmente del corretto smaltimento, e più in generale del loro “fine ciclo di vita”. In tema si deve segnalare che oggi il D.L.vo 152/06 contiene anche la nozione di “gestione dei rifiuti” (art. 183 lett. n) che ne comprende tutte le fasi: “*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di*

smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”.

Tutto ciò premesso, fin dove può arrivare la responsabilità del produttore di rifiuti, che conferisce ad un destinatario formalmente autorizzato a ricevere quei rifiuti, se si dovesse provare che nell’impianto di destinazione si svolgevano eventuali attività di gestione non autorizzata di rifiuti?

L’art. 188 “responsabilità della gestione dei rifiuti” dispone che, pur in assenza di uno “specifico” obbligo documentale (sulla scia dell’ipotizzato, ma mai realizzato, “certificato di avvenuto smaltimento”) la responsabilità del produttore iniziale del rifiuto non si arresta al momento del primo conferimento dello stesso. Ovviamente – a parere di chi scrive – si deve trattare di un controllo di tipo formale, ovvero finalizzato ad una mera, ma completa, verifica documentale. Con riferimento alla figura del trasportatore, alcuni hanno osservato che tale estensione del principio di corresponsabilizzazione, di cui all’art. 178 cit., si pone in violazione dei principi di legalità e di tassatività delle fattispecie incriminatrici, in quanto è compiuta in totale assenza di un dato testuale normativo di riferimento.

In realtà, ad avviso di chi scrive, sembrerebbe preferibile optare per una lettura orientata al rispetto dei principi che guidano la politica ambientale comunitaria, come richiamati nel Testo Unico, al fine di garantire la massima tutela dell’ambiente possibile, anche se non può non considerarsi che le lacune normative in proposito sono tali da destare molte perplessità in punto di legalità e certezza del diritto. Infatti, da un lato appare condivisibile la scelta di coinvolgere anche il trasportatore in ordine ai profili di responsabilità dei soggetti afferenti alla gestione dei rifiuti, posto che si tratta di un soggetto che svolge un’attività per la quale è richiesta una particolare autorizzazione, quindi dovrebbe essere in grado di effettuare i controlli formali in capo ai soggetti cui consegna i rifiuti.

Dall’altro lato, tuttavia, sarebbe opportuno che la responsabilità cui vada incontro fosse commisurata al suo reale coinvolgimento nella filiera, tenendola distinta e non equiparandola a quella di altre figure.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Sviluppo sostenibile, tutela dell'Ambiente e della Salute Umana*, Ipsoa, 2015;
- GERMANO' A., BASILE E. R., BRUNO F., BENOZZO M., *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2013;
- AA.VV., *Manuale Ambiente 2017*, Milano, Ipsoa, 2017;
- ALBAMONTE A., *Il diritto all'ambiente salubre*, in *"Il Consiglio di Stato"*, nn. 7-8/1987;
- ALBERTON M., *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, Giuffr , 2011;
- AMARELLI G., *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento a lungo atteso*, in *A proposito di Carlo Ruga Riva, I nuovi*

ecoreati, Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68, Torino, Giappichelli, 2015;

- AMENDOLA G., *Delitti contro l'ambiente: arriva il disastro ambientale "abusivo"*, in *lexambiente.it*, 17/3/2015;
- AMOROSO M. C., *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D. Lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, novembre 2015;
- ANNUNZIATA A.G., *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo "antropocentrismo dei doveri"*, in *Contr. e impr.*, 2015;
- ARENA M., *L'ambiente-territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in "Il Foro napoletano", n. 4/1981;
- ASCIONE M., *La tutela penale rispetto al rischio amianto*, in *Giur. merito*, 2010;
- BARTOLI R., *Causalità e colpa nella responsabilità penale per esposizione dei lavoratori ad amianto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011;
- BENOZZO M., *Impianti di recupero energetico dei rifiuti: limiti delle emissioni e metodi di misurazione*, in *Ambiente*, 2004;
- BERNARDI A., *Diritto comunitario e diritto penale agro-alimentare*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare (Atti del convegno "A. Carrozza", Firenze, 21/11/1997)*, Milano, Giuffrè, 1997;
- BERNASCONI C., *Il reato ambientale, tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, ETS, 2008;
- BIGLIAZZI GERI I., *A proposito di danno ambientale ex art. 18, l. 8 luglio 1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987;
- BIGLIAZZI GERI L., *L'art. 18 della legge 349/1986 in relazione all'art. 2043 ss. c.c.*, in SALANITRO U., *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2005;

- BONELLI F., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, in *Diritto del comm. Internazionale*, 2014;
- BONELLI F., *Il risarcimento del danno all'ambiente e la direttiva 2004/35/CE: la nuova disciplina dettata dalla L. 166/2009*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013;
- BOVINO C., *Traguardo storico: arriva la legge sui nuovi delitti contro l'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, fasc. 6;
- CAPUZZA V., *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico internazionale, comunitario e interno. Origini, principi, funzioni e applicazioni*, in *Riv. amm.*, n. 1/2009;
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2010;
- CARAVITA B., *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, n. 4/1989;
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto civile*, Vol. 2., Milano, Giuffrè, 2008;
- CASTELLANETA M., *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000;
- CASTRONOVO C., *Danno all'ambiente rivisitato*, in *Vita not.*, 2013;
- CECCHETTI M., *Il riparto costituzionale delle funzioni normative e amministrative per la tutela dell'ambiente*, in NESPOR S. - DE CESARIS A. L., *Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011;
- CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in www.federalismi.it;
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000;
- CORASANITI A., *Interessi diffusi*, in *Dizionari di diritto privato*, IRTI N. (a cura di), *Diritto civile*, Milano, Giuffrè, 1980;

- CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in Riv. giur. amb., 2009;
- CORDINI G., *Rilevanza dell'interesse all'ambiente, effettività degli obblighi comunitari e inadempimenti degli Stati nel recepimento delle direttive europee*, in Dir. pubbl. comp. ed europeo, 1999;
- CORSARO A., *Il danno ambientale. Il principio della precauzione e dell'azione preventiva e le misure di riparazione in materia di responsabilità ambientale*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2008;
- D'ADDA A., *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in Nuova giur. Civ. comm., 2013;
- D'AGOSTINO P. - SALOMONE R., *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Padova, Cedam, 2011;
- DEGL'INNOCENTI F., *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in Contr. e impr., 2013;
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente. Commento sistematico al D.Lgs. n. 152/2006, integrato con le nuove norme sul SISTRI, sull'autorizzazione unica ambientale e sul danno ambientale*, Padova, 2014;
- DELORT R. - WALTER F., *Historie de l'environnement européen*, Paris, Puf, 2001;
- DE STEFANIS P., CORONIDI M., IABONI V., *La gestione dei rifiuti urbani: tecniche e risvolti ambientali*, in www.enea.it;
- DI GIOVINE G., *Diritto e Ambiente*, Milano, Giuffrè, 1983;
- FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, Giappichelli, 2015;
- FERMAGLIA M., *La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale*, in Nuova giur. civ. comm., 2016;
- FERMAGLIA M., *Chi inquina, paga: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in Resp. civ. prev., 2015;

- FERMAGLIA M., *Lo statuto del “nuovo” danno ambientale*;
- FERRARA S., *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, UTET, 1997;
- FERRI A., *Prospettive civilistiche e danno ambientale*, in *La Resp. Civ.*, 2007;
- FICCO P., *Correttivo al ‘Codice ambientale’: le principali novità gestionali per le imprese*, in *“Rifiuti – Bollettino di informazione normativa”*;
- FICCO P., *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Ottobre 2016;
- FIMIANI P., *“La tutela penale dell’ambiente”*, Milano, 2011;
- FIMIANI P., *Delitti ambientali: qualcosa si muove*, in *Rifiuti*, Luglio 2007.
- FINAZZER E., *Responsabilità degli Stati membri nei confronti dei cittadini per inadempimento di direttive ambientali. Gli orientamenti della Corte di Giustizia*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 1999;
- FONDERICO F., *Sesto programma di azione UE per l’ambiente e “strategie tematiche”*, in *Riv.giur. amb.*, 2007;
- FRANCARIO L., *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990;
- FRANCARIO L., *Il risarcimento del danno all’ambiente dopo la legge 349 del 1986*, in *Riv. Giur.*;
- FRANZONI M., *Il danno all’ambiente*, in *Contratto ed impresa*, 1992;
- GARGALLO F., *1966-2006: Quarantanni di legislazione ambientale in Italia*, Bologna, Arianna Editrice, 2007;
- GASLINI M., *Sul concetto di tutela dell’ambiente come principio generale dell’ordinamento comunitario europeo*, in *Dir. econ.*, 1993;
- GASPARINI CASARI V., *L’attuazione in Italia delle direttive comunitarie in materia ambientale: introduzione al tema*, in *Dir. econ.*, 1993;
- GIAMPIETRO F., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, Ipsoa, 2011.

- GIAMPIETRO F. (a cura di), *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Quali modifiche al codice dell'ambiente?*, Milano, Ipsoa, 2008;
- GERMANO' A., *L'agricoltura e il principio "chi inquina paga"*, in *Riv. dir. agr.*, 2006;
- GIAMPIETRO F., *Analisi critica del D. Lgs n.152/2006: gli obiettivi e i tempi di una vera riforma*, in GIAMPIETRO F. (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, Ipsoa, 2006;
- GIAMPIETRO F., *Il danno ambientale tra l'art. 18 legge n. 349 del 1986 e il regime ordinario di codice civile*, in *Giust. civ.*, 1996, I.
- GIAMPIETRO F., *La nozione di ambiente e di illecito ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006;
- GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T. U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006;
- GIUNTA F., *I contorni del "disastro innominato" e l'ombra del "disastro ambientale" alla luce del principio di determinatezza*, in *Giur. cost.*, 2008.
- GIUSTI M. - SANTILLI M., *Tutela della Salute (Dir. Civ.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991;
- GRASSI S., *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in SCAMUZZI S. (a cura di), *Costituzione, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994;
- GRECO R., *Brevi osservazioni sulle modifiche al procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) introdotte dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- INSOLERA G. - MONTUSCHI L. (a cura di), *Il rischio da amianto. Questioni sulla responsabilità civile e penale*, Bologna, BUP, 2006;
- ITALIA V. (a cura di), *Ambiente, Inquinamento, Responsabilità*, in *Enciclopedia degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2009;
- KRAEMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2001;

- LA PIRA G., *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 31 gennaio 1948;
- LECCESE E., *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, Franco Angeli, 2011;
- LIBERTINI M., *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987;
- LIBERTINI M., *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 1987;
- LO MONTE E., *Uno sguardo sullo schema di legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi «orchestrali» per vecchi «spartiti»*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008;
- LUGARESI N. - BERTAZZO S. (a cura di), *Nuovo codice dell'Ambiente: con commento e giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2009;
- MAGLIA S., *Diritto ambientale. Alla luce del T.U. ambientale e delle novità 2011*, Milano, Ipsoa, 2011;
- MAGLIA S. – MEDUGNO M., *Rifiuto o non rifiuto?*, Inerio Editore, 2011;
- MANNOZZI G. - CONSULICH F., *La sentenza della Corte di Giustizia C-176/03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in www.academia.edu, 2006;
- MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006;
- MELE E., *L'ambiente, le direttive comunitarie e l'ordinamento interno*, in *Foro amm.*, 1989;
- MOLINO P. - FIDELBO G., *La riforma dei delitti contro l'ambiente*, in *Rel. III/04/2015*, dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, 2015;

- MONTINI M., *La recente giurisprudenza della Cassazione in tema di responsabilità civile per danno ambientale denota la necessità di un urgente intervento riformatore del legislatore*, in Riv. giust. amb., 1998;
- PADOVANI T., *Legge sugli ecoretati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in GD 2015;
- PATTI S., *Ambiente (tutela civilistica)*, in IRTI N. (a cura di), *Dizionari di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1981;
- PEDRAZZI C., *Droit communautaire et droit pénal des Etats membres*, in *Droit communautaire et droit pénal*, Milano - Bruxelles, 1981;
- PERES F., *Rifiuti*, in *Codice dell'ambiente, 2013*;
- PERLINGIERI P., *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982;
- PIZZETTI F. G., *Commento all'art. 299*, in *Le nuove leggi amministrative. Il codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2008;
- POMINI, *Brevi note in tema di contratto d'appalto e gestione dei rifiuti: chi ne è il "produttore"?*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2006;
- POSTIGLIONE A., *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997, p. 16;
- POSTIGLIONE A. – MAGLIA S., *Diritto e gestione dell'ambiente. Manuale per corsi e master universitari e professionali*, Innerio, Piacenza, 2012;
- POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in *Danno resp.*, 2008;
- PRATI L., *Il danno ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione n. 378/2010 della Corte di Giustizia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010;
- PRATI L., *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011;
- PRATI, *I rifiuti da demolizione e la nozione legale del «produttore» di rifiuti*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001;

- PULITANÒ D., *Illiceità espressa e illiceità speciale*, in Riv. it. dir. e proc. pen., 1967;
- ROBUSTELLA A., *La responsabilità per danno all'ambiente tra Finanziaria e Testo unico ambientale*, in Urbanistica ed Appalti, 7/2006;
- RONCO M. - BARTOLOMEO R., *Codice penale commentato*, Torino, Utet Giuridica, 2012;
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015;
- ROTA G. L. (a cura di), *Ambiente*, t. II, Torino, Utet, 2012;
- ROTTGEN D., *E' arrivata la conferma per l'End of Waste tramite provvedimenti autorizzativi*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016;
- RUGA RIVA C., *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 gennaio 2014;
- RUGA RIVA C., *Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO – C. E. PALIERO, Vol. XI, *Reati contro l'ambiente ed il territorio*, a cura di MARCO PELISSERO, Torino, 2013;
- SALANITRO U., *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in Riv. giur. ambiente, 2008;
- SALANITRO U., *La novella sulla responsabilità ambientale nella "Legge Europea"*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013;
- SCOGNAMIGLIO C. , *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2013;
- SIRACUSA L., *Nesso di causalità ed esposizione a "sostanze tossiche" (processi Montefibre 2011)*, in *Nel diritto*, 2012;
- SIRACUSA L., *Causalità e colpa nell'esposizione dei lavoratori alle polveri di amianto tra «caos» e «logos»*, in Riv. trim. dir. pen. ec., 2009;
- SPADARO N., *Responsabilità estesa del produttore (Art. 178 bis)*, in M. BUCELLO- L. PISCITELLI- S. VIOLA (a cura di), *VAS, VIA, AIA*,

RIFIUTI, EMISSIONI IN ATMOSFERA. Le modifiche apportate al Codice dell'Ambiente dai decreti legislativi 128/2010 e 205/2010, Milano, 2012;

- STEFUTTI V., *Sulla natura, parziaria o solidale, della responsabilità ambientale. Dalla Corte di Cassazione Civile alcuni importanti chiarimenti. Pienamente accolta una tesi da sempre sostenuta da Diritto all'ambiente e molto contestata dai grandi inquinatori. Breve nota alla sentenza 6 maggio 2015 n. 9012*, in <http://www.dirittoambiente.net>;
- TADDEI G., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010;
- TALACCHINI M., *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996;
- TOMASSETTI A., *Il danno ambientale nel D.lgs. 152/2006*, in *Studium iuris*, 2007;
- TOMMASINI R., *Danno ambientale e danno alla salute*, in PERLINGIERI P. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, Esi, 1991;
- TONELLOTTO, *Il produttore di rifiuti nel contratto di appalto. Ruolo e posizione di garanzia del committente*;
- TORREGROSSA G., *Profili della tutela dell'ambiente*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1980;
- TRAMONTANO L., *Il nuovo Testo Unico dell'Ambiente*, Matelica, Halley, 2006;
- TUFARIELLO V., *Il danno da immissioni*, Torino, Utet Giuridica, 2012;
- VAGLIASINDI M.G., *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2005, 959 ss. (I parte) e in Riv. trim. dir. pen. econ., 2006, 157 ss. (II parte);
- VERGINE A.L., *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent'anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7/2015;

- VERGINE A.L., *Sui «nuovi» delitti ambientali e sui «vecchi» problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, n. 9;
- VERGINE A.L., *Sul delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"*, in www.lexambiente.it, 30 novembre 2001;
- VICICONTE G., *Nuovi orientamenti della Corte Costituzionale sulla vecchia questione delle norme "in bianco"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991;
- VOLPE C., *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, www.giustizia-amministrativa.it, n. 10/2006.