



# **UNIVERSITA' DI PISA**

Dipartimento di Giurisprudenza

**Corso di Laurea in Giurisprudenza**

**La gestione dei rifiuti fra strumenti di command and control e  
strumenti economici e finanziari**

Candidato

Rachele Soldaini

Relatore

Prof.ssa Ilaria Lolli

**Anno Accademico 2013 / 2014**

## INDICE

	pag.
INTRODUZIONE.....	1

### CAPITOLO PRIMO GLI STRUMENTI DI *COMMAND AND CONTROL* NELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI: DAL D.P.R. 915/1982 AL D.LGS. 152/2006

	pag.
1. Lo smaltimento dei rifiuti nel D.P.R. 915\1982.....	4
1.1 Gli obblighi di comunicazione.....	5
1.2 L'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti.....	7
1.2.1 Lo smaltimento dei rifiuti speciali.....	8
1.2.2 Lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi.....	12
2. La gestione dei rifiuti nel D.lgs. 22\1997.....	14
2.1 Gli strumenti per la tracciabilità dei rifiuti.....	15
2.1.1 L'obbligo di comunicazione sulle quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti.....	16
2.1.2 Il registro di carico e scarico.....	19
2.1.3 Il formulario di identificazione.....	21
2.2 Autorizzazioni, comunicazioni ed iscrizioni necessarie nella gestione dei rifiuti.....	23
2.2.1 Il regime autorizzatorio secondo la procedura non agevolata.....	24
2.2.2 Il regime autorizzatorio secondo la procedura agevolata.....	27
2.2.3 L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori rifiuti.....	29
3 Le novità introdotte dal D.lgs. 152\2006.....	31
3.1 Le autorizzazioni, comunicazioni ed iscrizioni necessarie nella gestione dei rifiuti.....	32
3.1.1 Autorizzazione Unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.....	34

3.1.2 Procedura autorizzatoria semplificata.....	38
3.1.3 L'iscrizione Albo nazionale gestori ambientali.....	41
3.2 La nuova tracciabilità dei rifiuti.....	43

## CAPITOLO SECONDO

### SULLA NECESSITÀ DEGLI STRUMENTI DI *COMMAND AND CONTROL* E SUI LORO LIMITI

	pag.
1 Sulla necessità degli strumenti di <i>command and control</i> .....	52
2 Gli <i>standard</i> uniformi e gli <i>standard</i> variabili.....	54
3 I controlli ambientali.....	57
4 Le sanzioni ambientali.....	65

## CAPITOLO TERZO

### GLI STRUMENTI ECONOMICI E FINANZIARI NELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI

	pag.
1 Gli strumenti economici e finanziari .....	78
2. Tributi ambientali e tributi con funzione ambientale.....	80
2.1 Tributi ambientali aventi ad oggetti i rifiuti: tributi ambientali o tributi con funzione ambientale?.....	86
3 Gli incentivi.....	100
3.1 Incentivi ed aiuti di stato.....	105
4. I depositi cauzionali.....	109

5. I mercati artificiali: i permessi negoziabili e le borse per le materie prime secondarie.....	111
CONCLUSIONI.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	122

## INTRODUZIONE

L'ambiente è da sempre oggetto di una fruizione condivisa da parte dei consociati, i quali utilizzano le componenti dell'ecosistema per il soddisfacimento dei propri interessi, ed in particolare per le proprie attività produttive.

Quando l'attività produttiva dominante era l'agricoltura, l'uomo era capace di potenziare la capacità del mondo vegetale di produrre più di quanto veniva immesso nel processo produttivo e, allo stesso tempo, era in grado di sfruttare la capacità della natura di riciclare i materiali organici per smaltire le sostanze di rifiuto.

Ciò spiega perché il problema ambientale è emerso soltanto dopo la rivoluzione industriale, quando le materie prime utilizzate sono cresciute in quantità, superando le capacità di autodepurazione dell'ambiente, quando sono aumentati enormemente gli usi di risorse non rinnovabili e sono state create delle sostanze di sintesi, non riciclabili dai processi naturali.

Il problema ambientale nasce dunque nel momento in cui la produzione assume caratteristiche tali che, oltre a prodotti fruibili dall'uomo, si hanno anche sostanze di scarto, non più utili al processo produttivo e non vendibili<sup>1</sup>.

Tali sostanze sono definite da M. Bresso come «beni ad utilità negativa», nel senso che non solo non producono utilità ma che, per disfarsene, si è obbligati a sostenere dei costi o quantomeno dei disagi<sup>2</sup>.

In una economia di mercato nulla assicura che qualcuno si faccia carico di un corretto trattamento di tali sostanze. E, in generale sarà la soluzione meno costosa ad imporsi: i fumi saranno dispersi nell'aria, le sostanze

---

1 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Carocci editore, Torino, 1993, cit. pag. 44

2 Ibidem

liquide in acqua, i rifiuti deposti sul suolo.

Questa spontanea tendenza del produttore comporterà un'incontrollata dispersione di sostanze più o meno nocive nell'ecosistema, con conseguente degrado ambientale i cui costi saranno sopportati dalla collettività. Allo stesso tempo, il produttore responsabile dell'inquinamento godrà di un vantaggio economico, in quanto avrà risparmiato i costi ambientali rigettati sulla collettività.

Tuttavia questo fenomeno incontra il limite espresso dal principio «chi inquina paga» (*polluter pays principle*), formulato per la prima volta dall'OCSE nel 1972<sup>3</sup>, e poi codificato come principio numero 13 nella Dichiarazione di Rio, in base al quale l'autore di un danno all'ambiente deve essere considerato responsabile e tenuto a risarcire coloro che sono stati danneggiati.

M. Bresso sottolinea però come negli esempi classici di inquinamento sia piuttosto semplice individuare il soggetto responsabile del danno e quantificarlo, nonché individuare e compensare i soggetti danneggiati. Uno di questi esempi potrebbe riguardare una fabbrica che scarica rifiuti liquidi in un laghetto sulle cui coste abitano alcuni agricoltori i quali usano l'acqua per irrigare i raccolti. In questo caso è abbastanza immediato individuare il responsabile dell'inquinamento, quantificare il danno nonché individuare e compensare i soggetti che risultano danneggiati<sup>4</sup>.

Tuttavia, nei casi concreti di inquinamento, mentre è spesso possibile individuare il soggetto responsabile, è più difficile definire i soggetti danneggiati, che possono essere una molteplicità e che spesso subiscono il danno a seguito del processo di accumulo di una serie di fattori inquinanti, ognuno dei quali, di per sé, potrebbe non essere neppure percepibile. In questi casi, occorrerà pertanto un diverso tipo di intervento che prevenga il danno inferto all'ambiente e quindi alla collettività<sup>5</sup>.

---

3 Raccomandazione OSCE del 26 maggio 1972 n. 128

4 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 47

5 Ibidem

A tal fine, il principio 16 della dichiarazione di Rio, codifica il principio «chi inquina paga» anche come invito agli Stati a «promuovere l'internazionalizzazione dei costi ambientali e l'uso di strumenti economici, tenendo presente il principio che chi inquina deve fondamentalmente sostenere il costo dell'inquinamento».

Quindi l'internalizzazione dei costi ambientali significa che l'impresa inquinante dovrà sostenere l'intero costo di produzione del bene, compresi i costi ambientali fatti precedentemente gravare sulla collettività.

Sempre M. Bresso sottolinea peraltro come il principio «chi inquina paga» non sia un criterio etico: «l'inquinatore non paga perché "è colpa sua", ma solo perché il prezzo deve rivelare tutti i costi effettivi di produzione e non solo alcuni»<sup>6</sup>.

Per realizzare l'internalizzazione dei costi ambientali ci sono due grandi categorie di strumenti: gli strumenti di regolamentazione diretta, noti come norme di "comando e controllo" e gli strumenti economici puri.

I prossimi capitoli saranno dedicati allo studio degli strumenti di comando e controllo e degli strumenti economici, idonei alla realizzazione di una corretta gestione dei rifiuti, in applicazione del principio «chi inquina paga».

Infatti quello dei rifiuti è uno dei settori in cui è fortemente avvertita l'esigenza della promozione di comportamenti virtuosi: secondo l'ISPRA nel 2013, soltanto in Italia, si sono prodotte 31,4 milioni di tonnellate di rifiuti urbani che, se non correttamente gestiti, producono un impatto ambientale considerevole<sup>7</sup>.

Si tratta tuttavia di un settore ove, come vedremo, permangono non pochi profili problematici.

---

6 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 203

7 ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani 2013*, [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

## CAPITOLO PRIMO

### GLI STRUMENTI DI *COMMAND AND CONTROL* NELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI:

DAL D.P.R. 915/1982 AL D.LGS. 152/2006

#### 1. **Lo smaltimento dei rifiuti nel D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915**

L'Italia recepisce la direttiva CEE n. 75\442 relativa ai rifiuti e le direttive n. 76\403 e n. 78\319, concernenti rispettivamente lo smaltimento dei policlorofenili e policlorotrifenili e dei rifiuti tossici e nocivi, con circa 7 anni di ritardo, incorrendo nella censura della Corte di giustizia, la quale nel 1981 ne dichiara l'inadempienza<sup>8</sup>. L'Italia ottempera quindi agli obblighi comunitari con il D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, il quale mira ad introdurre, come richiesto dalle direttive<sup>9</sup>, un sistema di autorizzazione e di vigilanza imperniato sul principio del “chi inquina paga”.

Dalla lettura dell'articolo 1, recante i principi generali, si evince come la nozione di “smaltimento dei rifiuti” costituisce il nucleo fondamentale della nuova disciplina.

L'articolo individua anzitutto le fasi costitutive dello smaltimento: «conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, inteso questo come operazione di trasformazione necessaria per il riutilizzo, la rigenerazione, il recupero, il riciclo e l'innocuizzazione dei medesimi, nonché l'ammasso, il deposito e la discarica sul suolo e nel suolo». Tutte le fasi dello smaltimento sono sottoposte al regime

---

<sup>8</sup> Corte Giust. 17 dicembre 1981, cause miste 30-34/81, in *Raccolta 1981*, p. 3379 e ss.

<sup>9</sup> «[C]onsiderando che, per assicurare la protezione dell'ambiente, occorre prevedere un sistema d'autorizzazione per le imprese che si incaricano di trattare, ammassare o depositare rifiuti per conto altrui, la sorveglianza delle imprese che smaltiscono i propri rifiuti e di quelle che raccolgono i rifiuti altrui nonché un piano contenente i dati essenziali da prendere in considerazione per le varie operazioni di smaltimento dei rifiuti» Così il quarto Considerando della direttiva 75\442



autorizzatorio di cui al presente decreto.

Per ricostruire gli strumenti di *command and control* previsti nel decreto, è necessaria una precisazione: il D.P.R. 915 distingue i rifiuti nelle categorie di rifiuti urbani, speciali e tossico-nocivi, individuando differenti soggetti obbligati alle attività di smaltimento.

Infatti, mentre le attività concernenti lo smaltimento dei rifiuti urbani competono obbligatoriamente ai Comuni, alle attività di smaltimento dei rifiuti speciali, anche tossici e nocivi, sono tenuti a provvedere, a proprie spese, i produttori dei rifiuti stessi, direttamente o attraverso imprese od enti autorizzati dalla regione.

Analizziamo, nello specifico, gli obblighi di *command and control* contenuti nel d.p.r. 915.

## **1.1 Gli obblighi di comunicazione**

Il d.p.r. 915\1982 prevede alcuni obblighi di comunicazione. L'articolo 3, ultimo comma, infatti, dispone che “le imprese e gli enti che effettuano lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi, nonché i produttori che smaltiscono, per conto proprio, i rifiuti speciali, sono tenuti a comunicare entro due mesi dall'inizio di ciascun anno, ai comuni nei quali si producono, il quantitativo, la natura e le tecniche di smaltimento relative all'anno precedente”; a sua volta l'articolo 11, prevede che lo stesso soggetto sottostia al potere di accesso e di ispezione da parte dell'autorità di controllo all'interno del suo stabilimento, oltre a «trasmettere annualmente, all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione, entro due mesi dall'inizio dell'anno, una relazione sui tipi e sui quantitativi di rifiuti prodotti, trasportati, detenuti o trattati nell'anno solare precedente».

Taluni autori<sup>10</sup>, una volta constatato che le disposizioni esaminate risultano tutt'altro che chiare, si sono quindi interrogati circa la portata degli obblighi in esame.

Si è così osservato che, se da un lato i due precetti richiamano un analogo obbligo di comunicazione, dall'altro lato l'articolo 11 ha una portata più generale rispetto al disposto dell'articolo 3, ultimo comma: infatti l'articolo 11 si applica all'attività di produzione di rifiuti senza distinguere tra speciali o tossici e nocivi ed indipendentemente dalle successive modalità di smaltimento. Invece l'articolo 3 intesta l'obbligo sul produttore di rifiuti speciali, non in quanto tale, ma se ed in quanto provvede anche alle operazioni di smaltimento dei propri rifiuti.

Una volta individuato il diverso ambito di applicazione delle due norme in esame, gli stessi autori individuano però un'ulteriore oscurità nell'articolo 11.

Infatti, l'articolo prevede che il produttore di rifiuti speciali e/o tossici e nocivi è anche obbligato a trasmettere annualmente una relazione all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione. Però il d.p.r. 915 non prevede alcuna autorizzazione per la mera produzione di rifiuti, pertanto resta il problema di capire a quale autorità la comunicazione deve essere trasmessa.

Secondo gli autori, l'espressione testuale «all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione» potrebbe essere considerata come una «formula ellittica»<sup>11</sup> che indicherebbe la regione, dal momento che questa è, in generale, l'ente competente al rilascio delle autorizzazioni, quando richieste.

Orbene, concordo con gli autori quando affermano che attraverso questa interpretazione è possibile attribuire un significato univoco a tutto il disposto dell'articolo 11, evitando di considerare nulla, per

---

10 F. GIAMPIETRO-P. GIAMPIETRO, *Lo smaltimento dei rifiuti: commento al D.P.R. 915/1982: aggiornato con la giurisprudenza e con la delibera 27 luglio 1984 sui rifiuti tossici e nocivi*, Maggioli, Rimini, 1985

11 F. GIAMPIETRO-P. GIAMPIETRO, *Lo smaltimento dei rifiuti*, cit. pag. 84

contraddittorietà, una parte del precetto contenuta nel secondo comma del citato articolo. Inoltre, a mio parere, una simile interpretazione risulta maggiormente conforme al dettato dell'articolo 6, lett e), del decreto 915, il quale attribuisce alle regioni la competenza relativa al «rilevamento statistico dei dati inerenti la produzione e lo smaltimento dei rifiuti nonché, per quelli tossici e nocivi, i dati relativi all'importazione e all'esportazione».

Quale che sia l'interpretazione accolta, la violazione dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 11 è punita, ex art. 28 del D.P.R. 915, con sanzione amministrativa da L. 50.000 a L. 500.000.

Nonostante l'oscurità delle norme e l'incertezza sulla loro interpretazione, resta incontrovertibile il fatto che l'articolo 11 rappresenta la norma generale e cogente, mentre l'articolo 3 è un'ipotesi specifica e, oltretutto, rimasta priva di sanzione.

Come sottolineato dagli autori più volte citati, possiamo senza dubbio considerare l'articolo 3 un «doppione» del precetto contenuto nell'articolo 11, refuso del disegno di legge Donat-Cattin del 1975, presentato al Senato il 15 dicembre 1977 e decaduto per lo scioglimento anticipato della Camera.

## **1.2 L'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti**

Prima di affrontare nel dettaglio il regime autorizzatorio dello smaltimento dei rifiuti, è necessario specificare quali siano le fasi oggetto di tale autorizzazione.

A questo proposito pare opportuno precisare che il conferimento dei rifiuti, siano essi speciali o urbani oppure tossici e nocivi, non è sottoposto ad autorizzazione, mentre le altre fasi di raccolta e trasporto, ammasso e lo stoccaggio provvisorio, trattamento e discarica, seguono un regime diverso a seconda che si tratti di smaltimento dei propri rifiuti speciali; smaltimento di rifiuti speciali da parte di terzi; smaltimento di rifiuti tossici

e nocivi.

### **1.2.1 Lo smaltimento dei rifiuti speciali**

Il legislatore offre due possibilità di scelta ai produttori di rifiuti speciali: accollarsi lo smaltimento dei medesimi oppure gravare di questo onere soggetti terzi. Le due ipotesi hanno regimi autorizzatori differenti.

In relazione alla disciplina autorizzatoria delle operazioni di smaltimento dei rifiuti per conto proprio, il quadro risultante dal D.P.R. 915 può essere sintetizzato come segue.

Il legislatore ha compiuto una scelta, quella di esonerare dall'autorizzazione le attività di raccolta e trasporto, ammasso e stoccaggio provvisorio, e di ricomprendervi invece le attività di installazione e gestione di discarica e di impianti di incenerimento o di eliminazione.

Infatti, ex art. 6, lett. d), le attività di raccolta, trasporto ed ammasso sono sottoposte ad autorizzazione solo quando concernono «rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi» e quindi non rifiuti prodotti dallo stesso soggetto che procede al loro smaltimento.

Invece l'art. 6, lett. d), prevede che le attività di installazione e gestione di discariche e di impianti di innocuizzazione e di eliminazione dei rifiuti speciali siano sempre assoggettate ad autorizzazione, in quanto non c'è riferimento alla loro provenienza da terzi.

Secondo Giampietro F. e Giampietro P<sup>12</sup>, si tratta però di una scelta piuttosto discutibile, dal momento che tutte le attività in esame, anche quelle esonerate dalla autorizzazione, sono potenzialmente pericolose per l'ambiente; circostanza questa che avrebbe dovuto indurre il legislatore a prevedere l'obbligo di autorizzazione anche per le attività di raccolta e trasporto, ammasso e stoccaggio provvisorio.

È un'opinione che troverà conferma della giurisprudenza, la quale ha, di

---

12 F. GIAMPIETRO-P. GIAMPIETRO, *Lo smaltimento dei rifiuti*, cit. pag. 90

fatto, esteso il regime autorizzatorio anche all'ammasso ed allo stoccaggio provvisorio, oltre che all'attività di raccolta e trasporto.

In una delle sentenze più significative in merito allo stoccaggio provvisorio, la Corte di Cassazione affermerà che «lo stoccaggio provvisorio di materiale per la lavorazione del marmo da parte dello stesso produttore va autorizzato dalla regione competente in modo espresso e specifico, dal momento che ogni fase dello smaltimento dei rifiuti speciali e non solo dei tossici e nocivi, necessita di autorizzazione, a prescindere dall'identità del soggetto operante.»<sup>13</sup>

Invece, in merito alla attività di raccolta e trasporto, la giurisprudenza preciserà che «l'autorizzazione regionale occorre non soltanto per il trasporto dei rifiuti, tossici e nocivi, ma anche di quelli speciali, in quanto nel concetto ampio di smaltimento sono comprese tutte le varie fasi dal momento in cui il rifiuto stesso si forma fino a quello definitivo di eliminazione o deposito.»<sup>14</sup>; mentre, in tema di smaltimento di rifiuti, la giurisprudenza specificherà che «occorre l'autorizzazione regionale anche per il trasporto di quelli speciali; pur non essendo espressamente previsto tale obbligo negli art. 13, 14 e 15 d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, deve ritenersi applicabile la disciplina generale di cui agli art. 1 e 6 lett. d) alla quale non è sottratta questa specifica attività»<sup>15</sup>.

Tale interpretazione estensiva della giurisprudenza sarà poi avvalorata da un intervento del legislatore, il quale estenderà l'obbligo del registro di carico e scarico anche ai rifiuti speciali<sup>16</sup>.

Invece in relazione alla disciplina autorizzatoria delle operazioni di smaltimento dei rifiuti speciali effettuate per conto terzi, il quadro risultante dal D.P.R. 915 può essere così sintetizzato.

Il già richiamato articolo 6, lett. d), afferma che compete alle regioni il rilascio dell'autorizzazione ad enti o imprese ad effettuare lo smaltimento

---

13 Cass. pen., sez. III, 30 settembre 1994, n. 9266

14 Cass. pen., sez. III, 09 giugno 1993, n. 6424

15 Cass. Pen. sez III, 18 dicembre 1990, n. 18600

16 L. 9 novembre 1988 n. 475, art 3.5

dei rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi. Combinando questo disposto con la definizione di smaltimento, se ne deduce che devono essere autorizzate le seguenti attività: raccolta e trasporto, ammasso o stoccaggio provvisorio, installazione e gestione di discarica ed installazione e gestione di impianti di trattamento di qualunque tipo.

Inoltre, in merito al contenuto dell'autorizzazione la Corte Suprema ha avuto modo di precisare che «l'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, oltre che essere esplicita, deve connotarsi del requisito della specificità, nel duplice significato di indicare quale o quali attività di smaltimento sono consentite (raccolta, trasporto, stoccaggio provvisorio, trattamento ecc.) ed a quali condizioni; pertanto, non è sufficiente un'autorizzazione generica ed indistinta allo smaltimento dei rifiuti»<sup>17</sup>.

Nel 1987<sup>18</sup> viene introdotta un'ulteriore garanzia del corretto smaltimento dei rifiuti. Viene infatti istituito l'Albo Nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, con sede in Roma, presso il Ministero dell'ambiente, «presso il quale devono iscriversi le imprese che, a qualsiasi titolo, intendono svolgere una o più attività previste dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915. L'iscrizione allo stesso è condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 6, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915.»

A salvaguardia dei principi di tutela dell'ambiente a cui le autorizzazioni sono improntate viene introdotto il meccanismo sanzionatorio costituito dai tre commi dell'articolo 25 e dal comma primo dell'art. 27.

L'articolo 27, primo comma, punisce «i titolari degli enti e delle imprese che, effettuando lo smaltimento dei rifiuti urbani e/o speciali, non osservano le prescrizioni dell'autorizzazione». Essi sono puniti con l'arresto sino a tre mesi o con l'ammenda sino a L. 5.000.000.

Invece l'articolo 25, nei suoi tre commi, punisce chi smaltisce rifiuti urbani

---

17 Corte Cass, 11 aprile 1992, n. 4493

18 D. l. 31 agosto 1987, n. 361 convertito nella l. 29 ottobre 1987 n. 441, art. 10.

o speciali prodotti da terzi senza l'autorizzazione ex art. 6, lett. d), chi installa o gestisce impianti di innocuizzazione e di eliminazione di rifiuti speciali senza l'autorizzazione ex art. 6, lett. d), e chi realizza o gestisce una discarica non autorizzata ex art. 6, lett. d).

L'articolo 25 dava però origine, nell'applicazione concreta, ad un problema interpretativo, quello relativo alla individuazione di criteri discretivi tra gli articoli 9 e 10 del d.p.r. 915\1982 i quali rispettivamente vietavano «l'abbandono, lo scarico, il deposito incontrollato di rifiuti» e la «discarica non autorizzata», puniti rispettivamente con una sanzione amministrativa, ex articolo 24, ed una sanzione penale ex articolo 25.

La dottrina<sup>19</sup> ha individuato tre differenti orientamenti interpretativi adottati dalla Corte Suprema, in tre differenti momenti storici.

Nell'imminenza dell'entrata in vigore del D.P.R. 915, la Suprema Corte<sup>20</sup> aveva identificato la discarica come il luogo ove stabilmente e permanentemente fosse effettuato lo smaltimento dei rifiuti. Conseguentemente si escludeva la tutela penale, e si comminava la sanzione amministrativa ex articolo 24, nelle ipotesi di ammassi che, disseminati senza logica nel territorio, erano privi del requisito dell'organizzazione.

In un secondo momento<sup>21</sup> la Corte aveva preferito individuare come criterio discretivo la circostanza della reiterazione della condotta da parte dell'agente: così, mentre il mero abbandono e scarico irrilevante penalmente sarebbe stato caratterizzato dalla occasionalità, la discarica abusiva veniva riconosciuta laddove il comportamento dell'agente assume i connotati di dell'abitudine, ossia della reiterazione di singole condotte.

Da ultimo, la Corte Suprema indicava, come unico elemento di perfezionamento del reato di cui all'articolo 25, «l'abbandono, anche non abituale, di rifiuti su area pubblica o privata senza la prescritta

---

19 A. PULAFITO, *Rifiuto, residuo, discarica: i significati, fra ideologia e diritto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995, cit. pag. 186

20 Cass. Pen, 14 maggio 1986, n. 1003

21 Cass. Pen, 17 marzo 1987, n. 10553

autorizzazione regionale, purché l'entità del singolo scarico o degli scarichi faccia assumere al luogo una oggettiva e non equivoca destinazione alla definitiva ed incontrollata ricezione dei rifiuti con immediato impatto negativo sulle componenti ambientali». <sup>22</sup> Da qui la configurabilità della fattispecie di cui all'articolo 25 come reato istantaneo ad effetti permanenti. In questo modo l'illecito amministrativo sarebbe stato circoscritto alle sole ipotesi, del tutto residuali, in cui lo scarico isolato non assumeva dimensioni, qualitative e quantitative, tali da poter costituire un pericolo concreto per l'ambiente.

### **1.2.2 Lo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi**

Nel caso dello smaltimento dei rifiuti tossici-nocivi la lettera della legge è univoca e coerente, al contrario della disciplina sullo smaltimento dei rifiuti speciali.

Infatti, da un lato l'art. 6 lett. d) prevede l'obbligo dell'autorizzazione per le operazioni di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi in generale, senza distinguere tra smaltimento per conto proprio o per conto terzi mentre, dall'altro lato, l'articolo 16 prevede che ogni fase dello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi sia soggetta ad autorizzazione.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, quinto comma, e 4, lett. g), spetta al Comitato interministeriale stabilire quali rifiuti speciali ed urbani debbano essere classificati come tossici e nocivi.

Oltre alle autorizzazioni previste per ogni fase dello smaltimento, ex art. 16, si impongono oneri ulteriori, introdotti dagli artt. 18 e 19, recanti rispettivamente obblighi di tenuta di documenti per il trasporto e obblighi di tenuta di registri di carico e scarico.

In particolare l'art. 18 prevede l'obbligo per il trasportatore di accompagnare i rifiuti con un formulario di identificazione, avente le

---

22 Cass. Pen, 13 gennaio 1995, n. 163



indicazioni prescritte dall'articolo medesimo.

Il formulario, redatto in tre esemplari, «rappresenta l'anello documentale di collegamento tra produttore o detentore di rifiuti (tossici e nocivi), trasportatore e destinatario dei medesimi.»<sup>23</sup> Per questo motivo ogni copia, in possesso dei tre soggetti, deve essere da ciascuno conservata per almeno cinque anni.

I dati risultanti dal formulario di identificazione devono poi corrispondere a quelli evidenziati nei registri di carico e scarico, ex art. 18, che devono essere tenuti rispettivamente, dai titolari dell'impianto di produzione, dell'impianto di stoccaggio provvisorio, trattamento, stoccaggio definitivo, oltre che dagli stessi titolari dell'impresa di trasporto.

Però, se da un lato il legislatore si premura di introdurre questi due oneri ulteriori, dall'altro lato omette di sanzionare chi non avesse aderito ai comportamenti prescritti, rimediando a tale omissione solo in un secondo momento con l'art. 9 *octies* del d.l. 397/1988 in virtù del quale «i legali rappresentanti delle imprese o enti che omettano nei termini prescritti o facciano infedele comunicazione dei dati richiesti dall'articolo 3, comma 3, e dall'articolo 5 comma 1 ovvero non ottemperino agli obblighi relativi ai registri di carico e scarico di cui al precedente articolo 3, comma 5, e all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda fino a lire dieci milioni».

L'art. 26, a sua volta, punisce chiunque effettui le fasi di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi senza la relativa autorizzazione, con l'arresto da mesi sei ad 1 anno e con l'ammenda da L. 2.000.000 a L. 5.000.000.

L'articolo 26 è stato, tra l'altro, sottoposto a vaglio di costituzionalità nella parte in cui adottava la medesima sanzione penale per ciascuna delle differenti fasi di smaltimento, ma la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione in quanto il legislatore è libero nella sua discrezionalità di adottare la medesima sanzione penale «ove manchi il

---

23 F. GIAMPIETRO-P. GIAMPIETRO, *Lo smaltimento dei rifiuti*, cit. pag. 123

comune presupposto del preventivo controllo regionale che si esprime con una autorizzazione espressa e pacifica»<sup>24</sup>.

Infine, collegata sempre alle «fasi di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi», è l'altra ipotesi di reato ex art. 27, secondo comma, in base alla quale «chiunque, effettuando le fasi di operazioni di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, non osserva le prescrizioni della relativa autorizzazione e' punito con l'arresto sino a sei mesi e con l'ammenda sino a L. 5.000.000».

## **2 La gestione dei rifiuti nel d.lgs. 22\1997**

Con le direttive sui rifiuti degli anni '70, i vertici comunitari avevano sicuramente raggiunto l'obiettivo di portare all'attenzione dei governi nazionali la necessità di attuare una politica dei rifiuti; politica però basata sulla logica dello smaltimento: «non si è cercato di ridurre i rifiuti alla fonte o di recuperarli, li si è voluti “distruggere”, senza considerare che le tecnologie di smaltimento possono sempre e solo condurre ad una diminuzione o ad una ricollocazione in termini di gestibilità del “problema rifiuti”, ma mai ad una sua eliminazione integrale e definitiva»<sup>25</sup>.

Però, a partire dagli anni '90, i vertici comunitari, anche se con fatica e ritardo, hanno compreso il limite intrinseco dello smaltimento e, con le direttive 91\156\CEE, 91\689\CEE, 94\62\CE, concernenti rispettivamente i rifiuti in generale, i rifiuti pericolosi e gli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio, il concetto di gestione dei rifiuti ha soppiantato la logica dello smaltimento.

Le tre direttive comunitarie appena citate sono state attuate nel nostro ordinamento con il d.lgs. 22\1997, approvato a seguito di un iter parlamentare piuttosto complesso.

Conformemente a quanto emesso a livello comunitario, il protagonista del

---

24 Cass Pen. 3 marzo 1992, n. 2333

25 P. FICCO – P. FIMIANI – F. GERARDINI, *La gestione dei rifiuti, il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”*, Edizioni Ambiente, Milano, 1999, pag. 134

d.lgs. 22/97 non è più lo smaltimento dei rifiuti, bensì la loro gestione, la quale si articola come segue: raccolta, trasporto, recupero e smaltimento.

Ciò significa che, mentre il d.p.r 915/82 disciplinava lo smaltimento ritenendone fasi costitutive quelle di raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica, nel d.lgs. 22/97 lo smaltimento diventa una fase, e per di più residuale, della gestione dei rifiuti.

Il d.lgs. 22/97 distingue i rifiuti nelle categorie di urbani e speciali, così classificati in base alla loro origine. In entrambe le categorie e in base alle caratteristiche di pericolosità dei singoli rifiuti, sono poi presenti i rifiuti pericolosi e quelli non pericolosi.

A tal fine l'articolo 7 elenca i rifiuti urbani e speciali e definisce come pericolosi quei rifiuti non domestici elencati nell'allegato D, il quale, a sua volta, riprende l'elenco contenuto nella decisione 94/904/CE.

## **2.1 Gli strumenti per la tracciabilità dei rifiuti**

Uno degli aspetti più delicati nella gestione dei rifiuti è garantirne la tracciabilità durante l'intero iter, dalla produzione alla destinazione finale, in modo tale da combattere efficacemente le c.d. ecomafie, termine coniato per la prima volta nel 1994 da Legambiente<sup>26</sup> e da allora utilizzato per indicare le attività criminali che colpiscono il settore dell'ambiente.

Come sottolinea la dottrina, «la realtà delle ecomafie è caratterizzata dal coinvolgimento di associazioni criminali, operanti al fianco di funzionari pubblici e di imprese formalmente legali, operatori del settore dei rifiuti, mediatori, imprenditori del settore dei trasporti, titolari dei siti di destinazione finale (discariche o centri di recupero), che agiscono nell'illegalità pur rimanendo inserite nel mercato legale»<sup>27</sup>.

---

26 L'OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Rapporto Ecomafia*, Edizioni Ambiente, 1994, cit. pag. 113

27 A. ZACCHIA, *Osservazioni a Cass. Pen., sez. III, 26 giugno 2012, n. 27413*, in Cassazione

Un contrasto serio ed efficace a tali forme di criminalità necessita di una verifica continua e penetrante sui rifiuti prodotti e trasportati

Ciò è possibile solo attraverso una serie di controlli incrociati, atti a disciplinare l'intero iter della produzione e del trasporto.

A questo scopo, il d.lgs. prevede una serie di adempimenti a carico di produttori, trasportatori e detentori.

### **2.1.1. L'obbligo di comunicazione sulle quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti**

L'art. 11 comma 3, del decreto Ronchi, impone al produttore di rifiuti artigiani od industriali di rendere edotta la pubblica amministrazione circa le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti prodotti. Tale comunicazione ha una cadenza annuale e deve avvenire con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994 n. 70. Quest'ultima, nel deliberato intento di accorpare in un'unica scadenza tutte le dichiarazioni, comunicazioni, denunce e notificazioni previste in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, ha disposto la riunione di tutti gli adempimenti previsti dalla legge in un'unica data ed in un unico contesto documentale: il c.d. MUD, Modello Unico di Dichiarazione Ambientale.

Secondo taluni autori<sup>28</sup>, il MUD costituisce l'evidente tentativo di dare corpo ad esigenze di semplificazione degli adempimenti, anche allo scopo di rispondere a precise e comprensibili esigenze degli operatori economici e pubblici.

Sono tenuti alla presentazione del modello i soggetti individuati dall'art. 11 comma 3 ed in particolare le imprese e gli enti che abbiano prodotto o avviato al recupero o allo smaltimento rifiuti pericolosi, ovvero rifiuti non

---

penale.

<sup>28</sup> L. DE PAULI, *Le "colpe" dell'esecutivo e l'inesigibilità della condotta nelle sanzioni amministrative*, in Riv. giur. Ambiente, 2002, cit. pag. 348

pericolosi derivanti da lavorazioni artigianali ed industriali (art. 7, comma 3, lett. c,d,) ovvero ancora rifiuti non pericolosi costituiti da fanghi derivanti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque, da fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue o dall'abbattimento di fumi (art. 7, lett. g).

L'obbligo di presentazione del MUD non opera, ex art. 11, comma 3, per chi, producendo rifiuti, li conferisca al servizio pubblico di raccolta (in questo caso la presentazione del MUD viene effettuata dal gestore del servizio), ovvero per chi sia artigiano con meno di tre dipendenti e produca rifiuti non pericolosi, o ancora per gli imprenditori agricoli «con volume d'affari annuo non superiore a lire quindicimilioni di lire».

Il soggetto deputato alla raccolta del MUD, con i dati relativi all'anno solare precedente, è la Camera di commercio competente per territorio, cioè quella della provincia in cui ha sede l'unità locale cui la dichiarazione si riferisce.

La violazione dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 11, comma 3 è punita, ex art. 52, comma 1, con sanzione amministrativa pecuniaria e ciò, secondo taluni autori<sup>29</sup>, risulterebbe in evidente contrasto con i principi contenuti nella legge delega 146/1994, la quale, all'art. 2 lett. d), aveva previsto espressamente che fossero introdotte sanzioni penali «nei casi in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dall'art. 34 della legge n. 689 del 1981», fra i quali rientra l'interesse alla tutela dell'ambiente.

Secondo tali autori, se alla luce di queste considerazioni si prende in esame l'art. 52, appare subito chiaro che non si è tenuto conto dei principi delineati nella legge delega. Infatti codesto articolo commina solo sanzioni amministrative per le violazioni degli obblighi di comunicazione annuale, di tenuta di registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari per il trasporto, ossia «di obblighi il cui rispetto è indispensabile per tenere sotto

---

<sup>29</sup> G. AMENDOLA, *I nuovi obblighi per la gestione dei rifiuti*, D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 modificato da d.lgs. 8 novembre 1997 n. 389, Maggioni Editore, Rimini, 1998

controllo tutto il settore della produzione e dello smaltimento dei rifiuti, troppo spesso in mano alla criminalità organizzata: chiunque abbia fatto indagini in questo settore sa perfettamente che il primo controllo riguarda la veridicità e la completezza di quanto dichiarato nelle comunicazioni annuali, nei registri e nei formulari di trasporto. Depenalizzare questi obblighi, pertanto, equivale ad escludere la competenza della polizia giudiziaria, e quindi, in sostanza, a depotenziare la possibilità (già minima) di effettuare questi controlli»<sup>30</sup>.

Alla luce di ciò, con diverse ordinanze pretorili, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, del d.lgs. 22\97, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, sul rilievo che la nuova disciplina non risponderebbe ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delega. La Corte Costituzionale però dichiarerà non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.<sup>31</sup>

Inoltre, l'art. 52, comma 1, nella sua formulazione originaria punisce soltanto chi ometteva di effettuare la comunicazione ex art. 11, comma 3, ovvero chi ometteva di presentare il MUD, ma non punisce chi presenta il modello unico in modo incompleto. Questa grave lacuna verrà risolta dall'art. 7, comma 11, d.lgs. 8 novembre 1997 n. 389 il quale aggiungerà le seguenti parole: «ovvero la effettua in modo incompleto o inesatto». Tra l'altro, la giurisprudenza avrà modo di sottolineare che, «essendo la presentazione del Mud necessariamente speculare alle annotazioni nel registro di carico e scarico, l'equiparazione sanzionatoria dell'omessa tenuta alla tenuta in modo incompleto, espressamente prevista per i registri fin da prima della modifica dell'art. 52, 1° comma, già valeva anche per la presentazione del «Mud», per cui la norma sopravvenuta è intervenuta con funzione di mera interpretazione autentica»<sup>32</sup>.

---

30 G. AMENDOLA, *I nuovi obblighi per la gestione dei rifiuti*, cit. pag. 28

31 Corte Cost. 30 dicembre 1998, n. 456

32 Cass. Pen., 20 novembre 2008, n. 27593

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

L'articolo 12, comma 1, del d.lgs. 22\1997 prevede che i soggetti tenuti a compilare ed inviare il Mud sono obbligati anche alla tenuta del registro di carico e scarico, sul quale devono annotare le informazioni relative alle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti.

Tali annotazioni devono avere, di regola, cadenza settimanale, ad eccezione dei soggetti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento, i quali devono adempiere entro 24 ore dalla presa in carico dei rifiuti.

Ai sensi dell'articolo 11, comma 3, sono obbligati alla tenuta dei registri di carico e scarico chi effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti, ovvero chi svolge le operazioni di recupero e di smaltimento rifiuti, nonché le imprese e gli Enti che producono rifiuti pericolosi e gli Enti che producono rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, artigianali e dalle attività di recupero e smaltimento.

Ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto i registri devono essere tenuti presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero, di smaltimento rifiuti, presso la sede di imprese che esercitano attività di raccolta e trasporto e presso la sede dei commercianti e degli intermediari. Tuttavia, l'articolo 12, comma 4, prevede che i soggetti la cui produzione annua di rifiuti non ecceda le 5 tonnellate di rifiuti non pericolosi ed una tonnellata di rifiuti pericolosi possano adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico «anche tramite le organizzazioni di categoria interessate o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi». Analoga facilitazione è prevista dal comma 3 bis, introdotto dall'articolo 1, comma 20, del D.Lgs. 389/97, per le aziende che erogano forniture e servizi di interesse pubblico.

Secondo quanto prevede l'articolo 12, comma 3, i registri devono essere tenuti per cinque anni dall'ultima registrazione, ad eccezione dei registri relativi alle operazioni di smaltimento in discarica che invece, devono essere tenuti a tempo indeterminato.

La dottrina<sup>33</sup> rintraccia, nel d.lgs. 22\1997, alcuni elementi di novità. Da un lato si sottolinea che la nuova disciplina estende l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico a tutti i soggetti indicati nell'articolo 11, comma 3 e quindi non più soltanto nei confronti dei produttori di rifiuti pericolosi. Dall'altro lato si mette in evidenza il nuovo regime sanzionatorio per il caso di violazione dell'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico. Infatti l'art 52, comma 2, del d.lgs. 22\97 dispone che «è punito con la sanzione amministrativa da 5 a 30 milioni chi omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'art. 12».

Sempre l'articolo 52, comma 2, peraltro, prevede che «se invece il registro è relativo ai rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa da trenta a centottanta milioni di lire e la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese ad un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dall'amministratore».

Le sanzioni sono mitigate dall'articolo 52, comma 4, il quale dispone che «se le indicazioni di cui al comma 2 sono formalmente incomplete o inesatte, ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa da Lire cinquecentomila a Lire tre milioni».

Quanto al regime sanzionatorio giova peraltro ricordare quanto affermato dalla Cassazione, ad avviso della quale, «l'art. 52, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997 contempla due tipi distinti di violazioni riguardanti, da un lato, l'omessa tenuta del registro e, da un altro, la tenuta di esso in modo

---

33 M. BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, cit. pag. 102



incompleto. A differenza della prima fattispecie, che attiene alla totale violazione dell'obbligo documentale, la seconda presuppone la istituzione del registro e consiste nella violazione dell'obbligo di annotazione»<sup>34</sup>.

Sempre la Cassazione avrà modo di precisare che «la incompleta tenuta dei registri di carico e scarico si realizza allorché difetti una delle condizioni indicate dall'art. 12 dello stesso decreto per la regolarità della registrazione, e cioè la numerazione e vidimazione di ciascun foglio del registro e la successiva annotazione con le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, con le modalità ed entro i tempi indicati dal medesimo art. 12»<sup>35</sup>.

### **2.1.2. Il formulario di identificazione**

Secondo quanto previsto dall'articolo 15, del D.lgs. 22/1997, il formulario di identificazione dei rifiuti è il documento che accompagna il trasporto di ogni categoria di rifiuti, al fine di garantirne la tracciabilità.

A tale scopo il formulario deve essere redatto in quattro esemplari, ognuno dei quali datato e firmato dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore.

In caso di mancata ricezione della quarta copia nel termine previsto, il produttore/detentore deve darne comunicazione alla Provincia

Dal formulario devono risultare i dati elencati nell'articolo 15, comma 1, ed in particolare i seguenti dati: il nome ed indirizzo del produttore e del detentore; origine, tipologia e quantità del rifiuto; impianto di destinazione; data e percorso dell'instradamento; nome ed indirizzo del destinatario.

Oltre a garantire il controllo della movimentazione dei rifiuti, il formulario assolve anche al delicato compito di esentare il produttore/detentore dei rifiuti dalla responsabilità per il corretto recupero o smaltimento degli

---

34 Cass. Civ. Sez I, 27 agosto 2004, n. 17115

35 Cass. Civ, sez I, 29 dicembre 2004, n. 24087

stessi.

Infatti, la responsabilità del produttore è esclusa se i rifiuti sono conferiti a soggetti autorizzati alle operazioni di recupero o smaltimento e se la quarta copia del formulario, firmata dal destinatario finale, ritorna al detentore\produttore entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore.

Secondo taluni autori<sup>36</sup>, la previsione di cui all'articolo 15 aumenterebbe le possibilità di un controllo pubblico sulla regolarità del corretto smaltimento dei rifiuti senza un aggravio di spese in capo alla pubblica amministrazione ed evitando peraltro di vessare il produttore con obblighi pressanti determinando, allo stesso tempo, anche un marcato effetto di deterrenza nei confronti delle condotte puramente negligenti e superficiali: se il produttore assolve al compito di verificare la ricezione della quarta copia, egli non corre rischi.

Altri autori<sup>37</sup> sottolineeranno che il formulario di identificazione è un documento nel quale si ascrive la pubblica fede. Di ciò sarebbe testimonianza la sanzione prevista per il trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti, la quale viene individuata con il richiamo *quoad poenam* all'articolo 483 C.p., rubricato "Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico", per il quale è prevista la reclusione fino a due anni. Infatti, come preciserà il Consiglio di Stato<sup>38</sup> «si potrebbe eccepire che il formulario non è un atto pubblico poiché non è stilato in presenza di un pubblico ufficiale e non dispiega le sue funzioni solo nei confronti di un pubblico ufficiale; tuttavia, stante il citato richiamo *quoad poenam* all'articolo 483 c.p., il precetto violato è quello di fornire informazioni complete ed esatte a tutti e non quello, generico, dell'obbligo di fornire informazioni all'autorità ».

L'articolo 483 del c.p. si applica anche a chi, nella predisposizione di un

---

36 A. MANFÈ, *Il trasporto di rifiuti tra verifiche rigorose e responsabilità solidale*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2009, cit. pag. 145

37 P. FICCO (a cura di), *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Edizioni Ambiente, Milano, 2013, cit. pag. 86

38 Cons. Stato, VI Sezione, 3 dicembre 2002, n. 6917

certificato di analisi dei rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche di qualsiasi tipo di rifiuti e a chi fa uso di un certificato durante il trasporto.

Invece chi effettua il trasporto di rifiuti non pericolosi senza il formulario di identificazione o con formulario recante dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire tre milioni a lire diciotto milioni.

Tuttavia l'articolo 52, comma 4, dispone che, quando le indicazioni del formulario sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge si applica la sanzione amministrativa da lire cinquecentomila a lire tremilioni.

Infine, secondo l'articolo 53, comma 2, alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p., per il reato di cui all'articolo 52, comma terzo, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.

## **2.2 Autorizzazioni, comunicazioni ed iscrizioni necessarie nella gestione dei rifiuti**

L'articolo 4 della direttiva n. 91\156\CEE disponeva che gli stati membri adottassero le misure necessarie per assicurare che i rifiuti fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana e senza usare procedimenti o metodi che potessero recare pregiudizio all'ambiente.

A tale scopo gli articoli 9 e 10 della direttiva prevedevano che tutti i soggetti gestori di rifiuti dovessero ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente, la quale era volta ad apprezzare la conformità degli interessi privati, vantati dall'impresa, alle pubbliche finalità perseguite dalla direttiva, quali la preservazione delle condizioni di salubrità per la vita dell'uomo, inscindibilmente connesse alla prevenzione dai rischi di inquinamento.

In ossequio a tali finalità, la stessa Corte di Giustizia sottolineerà

l'importanza e la necessità delle indagini preventive volte ad accertare la sussistenza dei presupposti per il rilascio del provvedimento amministrativo, rispetto al quale, infatti, non può ritenersi ammissibile l'istituto del silenzio assenso.<sup>39</sup>

In deroga a tali regole, l'articolo 12 della direttiva prevedeva procedure semplificate per specifiche attività, quali la raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o lo smaltimento o recupero di rifiuti per conto di terzi (commercianti o intermediari).

Conformemente a quanto emesso a livello comunitario, il Decreto Ronchi introduce un regime autorizzatorio che distingue tra: una procedura non agevolata (artt. 27 e 28), una procedura agevolata (artt. 31, 32 e 33) ed un obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori rifiuti (articolo 30).

### **2.2.1 Il regime autorizzatorio secondo la procedura non agevolata**

La procedura non agevolata per il rilascio della autorizzazione si applica per la realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (articolo 27) e per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero (articolo 28).

Alcuni autori sottolineeranno che tra le due fattispecie, quella del recupero e quella dello smaltimento, esiste «una sorta di scala gerarchica che vede il primo precedere il secondo nell'indicazione di gradimento che il sistema riserva a queste due fasi»<sup>40</sup>: l'articolo 5, comma 1 afferma infatti che lo smaltimento dei rifiuti «costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti» mentre al comma 2 precisa che «i rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero».

Le lettere g) e h) dell'articolo 6 definiscono rispettivamente lo smaltimento

---

<sup>39</sup> Corte giust. CE, 28 febbraio 1991, causa 360/87

<sup>40</sup> P. FICCO (a cura di), *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, cit. pag. 110

e il recupero.

Per smaltimento si intendono le operazioni previste dall'allegato B, mentre per il recupero si intendono le operazioni previste dall'allegato C. Si tratta peraltro della puntuale trasposizione degli allegati II A e II B alla direttiva 91/156/CEE.

Il procedimento autorizzatorio alla realizzazione dell'impianto è disciplinato dall'articolo 27, mentre il procedimento per lo svolgimento delle operazioni è disciplinato all'articolo 28.

L'articolo 27 prevede che per la realizzazione di nuovi impianti e/o per varianti sostanziali a seguito delle quali gli impianti non siano più conformi all'autorizzazione rilasciata, occorre che i soggetti interessati presentino apposita domanda alla Regione competente.

Tale domanda deve essere correlata del progetto definitivo e della documentazione tecnica prevista per la sua realizzazione.

La regione, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, nomina un responsabile del procedimento e convoca un'apposita conferenza la quale, non oltre 90 giorni dalla sua convocazione, valuta il progetto e trasmette il suo parere alla Giunta regionale, dopodiché, entro 30 giorni dal ricevimento del parere della conferenza, e «sulla base delle risultanze della stessa», la Giunta approva il progetto e autorizza la realizzazione dell'impianto.

All'entrata in vigore del decreto, la dottrina si interrogherà circa gli spazi discrezionali dei quali dispone la Regione nell'esercitare il proprio potere di approvazione del progetto, rispetto agli esiti della Conferenza.

Per taluni commentatori<sup>41</sup>, la deliberazione regionale dovrebbe essere assunta sulla base delle risultanze della conferenza e non recependo le risultanze della stessa: la regione può pertanto distaccarsi dagli esiti della conferenza, purché non sia con essi fortemente contraddittoria.

L'approvazione del progetto gode di una specifica efficacia: sostituisce ad

---

41 A. LOLLI, *Rifiuti: autorizzazioni e verifiche ambientali*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 1998, cit. pag. 210

ogni effetto visti e pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali; costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico.

Contestualmente alle domande di approvazione del progetto e di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, può essere presentata domanda di autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero di cui all'articolo 28. In tal caso la Regione autorizza le operazioni di smaltimento contestualmente all'adozione del provvedimento, che autorizza la realizzazione dell'impianto.

L'articolo 28 disciplina invece la procedura per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero.

L'interessato deve presentare istanza alla Regione competente la quale, entro 90 giorni, autorizza l'operazione individuando «le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2»<sup>42</sup>

L'autorizzazione dura cinque anni, è rinnovabile e può essere sospesa se, nel corso dei controlli, emerge che non sono rispettate le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione.

I controlli periodici agli stabilimenti e alle imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti sono istituzionalmente demandati, ex art. 55, alla Provincia.

Tuttavia, la Cassazione preciserà che agli accertamenti può procedere tutta la polizia giudiziaria, senza distinzioni settoriali e di specializzazione, purché all'accertamento segua l'invio dei verbali alle province per la successiva ed indipendente procedura della irrogazione materiale della sanzione<sup>43</sup>

---

42 «I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, e per la fauna e la flora, b) senza causare inconvenienti da rumori o odori, c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente» Articolo 2, comma 2 d.lgs. 22\1997

43 Cass. Civ. 23 luglio 1993, n. 496

L'articolo 51 sanziona le attività di gestione di rifiuti non autorizzata.

In particolare l'articolo 51, comma 1, punisce lo svolgimento di attività di gestione dei rifiuti in carenza della relativa autorizzazione, comminando la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti non pericolosi ovvero la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti pericolosi.

L'articolo 51, comma 4, sanziona la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione applicando le pene di cui al comma 1, ma ridotte della metà.

Come preciserà parte della dottrina<sup>44</sup>, l'articolo 51, comma 1, conserva le contravvenzioni già previste dall'articolo 25, comma 1, del d.p.r. 915/1982, riferite ai rifiuti urbani e speciali, e dall'art. 26, dello stesso decreto, concernente i rifiuti tossici e nocivi.

In proposito il giudice di legittimità preciserà che «proprio tali fattispecie [articolo 25 comma 1 d.p.r. 915/1982] sono confluite nell'articolo 51, comma 1 del d.lgs. 22/1997, sia pure attraverso una più precisa articolazione delle fasi con cui lo smaltimento non autorizzato viene attuato ed individuazione delle ulteriori condotte vietate che comunque con esso interferiscono o lo presuppongono. [...] Tra il nuovo art. 51, comma 1 della legge 22/1997 ed il precedente articolo 25 d.p.r. 915/1997, sussiste un nesso di continuità e di omogeneità delle rispettive previsioni, nell'ambito del quale la nuova norma ha da un lato riprodotto le previgenti condotte vietate e, dall'altro, le ha adeguate ai nuovi principi e direttive comunitarie per la cui attuazione è stata, del resto emanata»<sup>45</sup>.

### **2.2.2 Il regime autorizzatorio secondo la procedura agevolata**

---

44 Cfr. P. FICCO (a cura di), *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, cit. pag. 180; S. BELTRAME, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000, cit. pag. 218.

45 Cass. Pen. 10 febbraio 1999, n. 267

Le procedure agevolate sono previste per le attività di recupero dei rifiuti (articolo 33) e per l'autosmaltimento degli stessi nei luoghi di produzione (articolo 32).

La finalità di tale semplificazione è quella di evitare, per quanto è possibile, la movimentazione dei rifiuti agevolando, attraverso l'esonero da procedure lunghe e complesse, gli impianti che smaltiscono per conto proprio i rifiuti prodotti.

Ai sensi dell'articolo 31, comma 2, le procedure semplificate non sono ammesse indistintamente per tutti i rifiuti ma solo per quelli preventivamente e specificamente individuati da appositi decreti governativi, i quali devono definire anche «le condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero di cui all'allegato C sono sottoposte alle procedure semplificate».

Il Ministro dell'ambiente provvederà ad emanare due decreti ministeriali volti a dettare le condizioni per sottoporre il recupero dei rifiuti alle procedure semplificate e, specificamente, il d.m. 5 febbraio 1998 («Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22») e il d.m. 12 giugno 2002 n. 161 («Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate»).

Al contrario, il Ministro dell'Ambiente non adotterà decreti volti a dettare le condizioni per sottoporre l'autosmaltimento alle procedure semplificate.

Alla luce di ciò la giurisprudenza stabilirà che «l'attività di autosmaltimento non può essere effettuata con procedura semplificata, ai sensi dell'articolo 32, d.lgs. 22/1997 (ora sostituito dall'articolo 215 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152), atteso che per tale tipo di attività non risultano adottati i decreti ministeriali contenenti le previste norme tecniche, con la conseguente necessità di ottenere la preventiva autorizzazione»<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Cass. Pen, sez. II, 8 novembre 2006, n. 504



Per quel che concerne il procedimento autorizzativo, gli adempimenti richiesti per svolgere l'attività di autosmaltimento e l'attività di recupero sono analoghi.

Infatti, chi intende beneficiare della procedura agevolata deve dare comunicazione di inizio attività alla Provincia territorialmente competente, allegando alla comunicazione una relazione avente il contenuto di cui all'articolo 32, comma 3, per l'autosmaltimento e il contenuto di cui all'articolo 33, comma 3 per il recupero dei rifiuti.

Decorsi novanta giorni dalla comunicazione, l'interessato può iniziare l'attività.

Entro questi novanta giorni la Provincia deve verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti, ma comunque iscrive in un apposito registro le imprese che hanno effettuato la comunicazione di inizio attività.

La comunicazione deve essere rinnovata ogni cinque anni e ogniqualvolta vi sia una sostanziale modifica delle operazioni di recupero.

Qualora si svolgano operazioni di autosmaltimento o recupero senza la necessaria autorizzazione, si applica l'articolo 51, comma 1, il quale prevede

la punizione «con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da lire cinque milioni di lire a cinquanta milioni di lire se si tratta di rifiuti non pericolosi ovvero con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti pericolosi».

Invece, ai sensi dell'articolo 51, comma 4, in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, le pene di cui al comma 1 sono ridotte della metà.

### **2.2.3 L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori rifiuti**

L'articolo 30 del d.lgs. 22/1997 istituisce l'«Albo Nazionale delle imprese

che effettuano la gestione dei rifiuti», il quale sostituisce l'«Albo Smaltitori ambientali», istituito e disciplinato dalla legge 441/1987.

L'articolo 30 del d.lgs. 22/1997 articola l'Albo Gestori ambientali in un Comitato nazionale, con sede presso il ministero dell'Ambiente, ed in sezioni regionali, istituite presso i capoluoghi di Regione.

L'articolo 30, comma 4, indica le imprese obbligate all'iscrizione all'Albo Gestori con procedura ordinaria, assistite cioè da fidejussioni, mentre i commi 10, 16 e 16 bis elencano le imprese obbligate all'iscrizione all'Albo Gestori con procedura semplificata, cioè senza la prestazione di idonea garanzia finanziaria a favore dello stato.

Sarà tuttavia un Decreto del Ministro dell'Ambiente, e specificamente il d.m. 406/1998, a disciplinare i requisiti, i termini, le modalità di iscrizione e le modalità e gli importi delle garanzie finanziarie che le imprese che decidono di iscriversi all'Albo devono prestare a favore dello Stato.

L'iscrizione ha un'efficacia differente a seconda dell'attività alla quale si riferisce. Infatti, mentre per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti, essa sostituisce l'autorizzazione, per le altre attività essa abilita alla gestione degli impianti il cui esercizio sia stato autorizzato, ai sensi degli artt. 27 e 28 del d.lgs. 22/1997.

Per la mancanza di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Rifiuti si applica, anche in questo caso, l'articolo 51, comma 1 il quale, come già ricordato, prevede la punizione «con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da lire cinque milioni di lire a cinquanta milioni di lire se si tratta di rifiuti non pericolosi ovvero con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti pericolosi».

Però, ai sensi dell'articolo 51, comma 4, in caso di inosservanza dei requisiti per l'iscrizione le pene di cui al comma 1 sono ridotte della metà.

In entrambe le ipotesi consegue la confisca del mezzo di trasporto.

### 3 Le novità introdotte dal D.lgs. 152/2006

La disciplina della gestione dei rifiuti si è formata in modo particolarmente complesso e contraddittorio, in quanto il legislatore nazionale ha spesso corretto, in corso d'opera, la normativa esistente, attraverso il ricorso a leggi e decreti finalizzati a modificare aspetti oscuri o ignorati in precedenza. Tale comportamento è stato giudicato da alcuni autori come «una tela di Penelope senza virtù e senza arte»<sup>47</sup> che rendeva difficile agli operatori individuare la corretta *ratio* della normativa.

Per ovviare a queste difficoltà, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha cercato di dettare un'organica riforma della disciplina ambientale, il cui obiettivo era ricondurre ad un unico contesto legislativo le varie norme esistenti in materia. Proprio per questa pretesa di unicità il d.lgs. 152/2006 è stato denominato «Codice dell'ambiente», la cui quarta parte è dedicata alla gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati.

Nonostante queste pretese di organicità, la situazione di scarsa coerenza normativa non è cambiata. Infatti, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 sono intervenute varie correzioni: i primi due decreti che si sono succeduti nell'arco di due anni (d.lgs. 4/2008 e d.lgs. 128/2010) «hanno operato interventi chirurgici sul testo iniziale, senza intaccare in modo sostanziale il disegno complessivo»<sup>48</sup>, mentre il terzo decreto correttivo (d.lgs. 205/2010) ha apportato delle novità importanti, tra cui l'introduzione del SISTRI.

Il d.lgs. 152/2006, come modificato dai decreti successivi, manifesta tendenzialmente elementi di continuità con l'ormai abrogato decreto Ronchi, pur apportando alcune novità, dovute all'allineamento alla direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE.

Una importante novità nell'ambito dei principi fondamentali è la

---

47 P. DELL'ANNO, *La disciplina della gestione dei rifiuti*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, cit. pag. 165

48 Ibidem

codificazione di un principio di gerarchia delle forme di gestione dei rifiuti. Infatti l'articolo 179 «stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale»: dopo aver assunto come priorità assoluta la prevenzione, il decreto indica, in sequenza, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di materia o energia ed infine lo smaltimento.

Si tratta di criteri che già ispiravano la normativa precedente, ma che non avevano ancora raggiunto il rango di principi ordinatori.

Questa evoluzione è la conseguenza della previsione dell'obiettivo comunitario, di caratterizzare l'Unione Europea come una «società europea del riciclaggio, cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse»<sup>49</sup>.

Analizziamo, nello specifico, gli obblighi di *command and control* contenuti nel d.lgs. 152/2006.

### **3.1 Le autorizzazioni, comunicazioni ed iscrizioni necessarie nella gestione dei rifiuti**

E' principio generale, ed ormai acclarato, dell'ordinamento nazionale e comunitario che la gestione dei rifiuti, in tutte le sue varie fasi, debba essere sottoposta a preventiva verifica e/o valutazione da parte della Pubblica Amministrazione.

In questo senso è orientata la direttiva 2008/98/CE la quale, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, recita «gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente», intendendo il trattamento come l'insieme delle «operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la

---

49 Così il ventottesimo Considerando della direttiva 2008/98/CE

preparazione prima del recupero o dello smaltimento»<sup>50</sup>.

I concetti di recupero e smaltimento rappresentano quindi due cardini essenziali della disciplina sui rifiuti, in quanto individuano le due forme di destinazione, tra loro alternative e soggette a regimi sensibilmente differenti, alle quali i rifiuti sono avviati.

Nonostante ciò, né la direttiva 75/442/CEE, né la direttiva 2006/12/CE contemplano una definizione espressa delle nozioni di “recupero” e “smaltimento”, limitandosi a fornire due elencazioni non esaustive delle operazioni rientranti nell’uno o nell’altro concetto.

La Corte di Giustizia Ce elaborerà un *discrimen* tra le due forme di trattamento affermando che «discende dall’articolo 3, n. 1, lett. b), della direttiva [75/442/CEE], nonché dal quarto ‘considerando’ della stessa, che la caratteristica essenziale di un’operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all’uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali»<sup>51</sup>.

Gli insegnamenti della Corte di Giustizia sono stati recepiti dalla direttiva 2008/98/CE la quale, al diciannovesimo Considerando afferma la necessità di «modificare le definizioni di recupero e smaltimento per garantire una netta distinzione tra questi due concetti, fondata su una differenza in termini di impatto ambientale tramite la sostituzione di risorse naturali nell’economia e riconoscendo i potenziali vantaggi per l’ambiente e la salute umana derivanti dall’utilizzo dei rifiuti come risorse».

Questa considerazione trova attuazione all’articolo 3, punti 15) e 19) della direttiva dai quali si deduce che la sottile linea di confine che separa il recupero dallo smaltimento è rappresentata dall’obiettivo finale dell’attività di trattamento. Quindi sono operazioni di recupero tutti i casi

---

50 Articolo 3, punto 14) della direttiva 2008/98/CE, così come trasposto integralmente nell’art. 183, lett. s)

51 Corte giust. CE, 27 febbraio 2002, C-6/00

in cui il fine principale, e non secondario, sia quello di ricavare dai rifiuti un'utilità che, altrimenti, sarebbe ricercata, all'interno del sistema di produzione o di consumo, mediante l'utilizzo di risorse naturali (recupero finale), come pure i casi in cui si preparino i rifiuti ad assolvere al predetto fine (recupero intermedio).

Al contrario, qualora l'attività di trattamento non abbia come fine (o come fine principale) quello di ritrarre la predetta utilità ovvero qualora non sia possibile stabilire con certezza quale sia il fine principale del trattamento, l'operazione va qualificata come smaltimento.

### **3.1.1. Autorizzazione Unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti**

La precedente legge di settore, ovvero il decreto Ronchi, prevedeva un sistema di doppia autorizzazione: una autorizzazione alla realizzazione degli impianti, di cui all'articolo 27, ed una autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero, di cui all'articolo 28.

La tendenza del legislatore degli ultimi anni è stata tuttavia quella di introdurre nell'ordinamento modelli semplificati di autorizzazione unica, tra cui l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, prevista dall'articolo 208 del d.lgs. 502/2006, la quale autorizza, in modo contestuale, sia la costruzione dell'impianto che il suo esercizio.

Nello stesso senso, la direttiva 28/2008/CE, all'articolo 23, comma 5, espressamente permette gli stati di prevedere il rilascio di un'autorizzazione unica, purché ciò consenta «di evitare una ripetizione inutile delle informazioni e dei lavori effettuati» e purché l'autorizzazione

abbia il contenuto minimo prescritto dall'articolo 23, comma 1<sup>52</sup>.

L'articolo 208 del d.lgs. 205/2006 dispone che i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, devono presentare apposita domanda alla Regione competente per territorio, o all'amministrazione da questa delegata.

Alla domanda di autorizzazione deve essere allegato il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute e di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica.

Entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, la Regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi.

Dopodiché, non oltre 90 giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi procede alla valutazione dei progetti; acquisisce e valuta tutti gli elementi necessari per assicurare la compatibilità del progetto con i principi di cui all'articolo 177, comma 4<sup>53</sup>, ed acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale.

Infine, trasmette le proprie conclusioni alla Regione.

Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza, la Regione è chiamata a valutarne i risultati, e solo in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

Taluni autori<sup>54</sup> osservano che le conclusioni della Conferenza hanno natura

---

52 Ex articolo 23, comma 1 della Direttiva 28/2008/CE le autorizzazioni devono precisare almeno quanto segue «a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie. »

53 «I rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori od odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente »

54 Cfr. P. FICCO (a cura di), *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, cit. pag. 170.

istruttoria e non decisoria. Infatti il d.lgs. 205/2010, nel modificare l'articolo 208, comma 6, specificherà che la Regione non è più tenuta ad esprimersi «sulla base delle risultanze» della Conferenza bensì «valutando le risultanze» della medesima.

Il procedimento si conclude quindi con un diniego motivato ovvero con il rilascio dell'autorizzazione. Quest'ultima è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile presentando, almeno 180 giorni prima della scadenza, apposita domanda alla Regione.

Alcuni autori<sup>55</sup> osservano come l'autorizzazione sia uno strumento delicato nelle mani dell'amministrazione, che dispone di ampi margini di discrezionalità amministrativa e tecnica nella definizione del suo contenuto. Infatti nell'autorizzazione devono essere indicate le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178, tra cui il principio di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e cooperazione, oltre agli elementi specificamente indicati dall'articolo 208, comma 11 dalla lettera a) alla lettera i)<sup>56</sup>.

Inoltre, l'articolo 208, comma 13, riserva all'amministrazione competente ampi margini di discrezionalità amministrativa anche nell'applicazione delle misure sanzionatorie, in quanto prevede che, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, l'autorità competente procede,

---

55 V. CERULLI IRELLI – G. C. DI SAN LUCA (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, cit. pag. 78

56 Gli elementi indicati nell'articolo 208, comma 11, dalla lettera a) alla lettera i) sono: a) i tipi ed i quantitativi di rifiuti da smaltire o da recuperare; b) i requisiti tecnici con particolare riferimento alla compatibilità del sito, alle attrezzature utilizzate, ai tipi ed ai quantitativi massimi di rifiuti ed alla conformità dell'impianto al progetto approvato; c) le precauzioni da prendere in materia di sicurezza ed igiene ambientale; d) la localizzazione dell'impianto da autorizzare; e) il metodo di trattamento e di recupero; f) le prescrizioni per le operazioni di messa in sicurezza, chiusura dell'impianto e ripristino del sito; g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto; a tal fine, le garanzie finanziarie per la gestione della discarica, anche per la fase successiva alla sua chiusura, dovranno essere prestate conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36; h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; i) i limiti di emissione in atmosfera per i processi di trattamento termico dei rifiuti, anche accompagnati da recupero energetico.



secondo la gravità dell'infrazione: «alla *diffida*, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; alla *diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione* per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; alla *revoca dell'autorizzazione* in caso di mancato adeguamento alla prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente».

Come preciserà la giurisprudenza, coerentemente con l'attribuzione di questa ampia discrezionalità all'amministrazione in ordine alla irrogazione delle sanzioni, il provvedimento che dispone la sospensione o la revoca dell'attività, «non può prescindere dal motivare in ordine alle ragioni per le quali la diffida non è ritenuta sufficiente ad ottenere l'immediata rimozione delle irregolarità riscontrate e sia invece necessario disporre la sospensione o la revoca dell'autorizzazione»<sup>57</sup>.

Oltre alle sanzioni amministrative, l'articolo 256, commi 1 e 4, configurano, rispettivamente, il reato di svolgimento di attività non autorizzate ed il reato di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione.

Per il primo si prevede la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi ovvero la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Nel caso di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nell'autorizzazione, invece il comma 4 dell'articolo 256 prevede che le pene siano quelle di cui al comma 1, ridotte della metà.

---

57 TAR Veneto, 7 luglio 2008, n. 1946

### 3.1.2. Procedura autorizzatoria semplificata

Gli articoli 214, 215 e 216 del d.lgs. 152/2006, in analogia, con quanto già disposto dal decreto Ronchi, prevedono procedure autorizzatorie semplificate per le attività di recupero e per le attività di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi.

Tali procedure incontrano il *favor* del legislatore comunitario il quale, nell'articolo 24 della direttiva 2008/98/CE, autorizza gli Stati membri a dispensare dall'obbligo dell'autorizzazione di cui all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le operazioni di smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione o che effettuano il recupero dei rifiuti.

Però, per autorizzare tali dispense, l'articolo 25 della direttiva 2008/98/CE, impone agli Stati di adottare, per ciascun tipo di attività, regole generali che stabiliscano i tipi ed i quantitativi di rifiuti che possono formare oggetto di deroga, nonché il metodo da adottare.

Conformemente a quanto statuito a livello comunitario, l'articolo 214, comma 3, del d.lgs. 152/2006, rinvia ad appositi provvedimenti ministeriali la puntuale definizione delle tipologie di rifiuti e delle condizioni in base alle quali le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione e le attività di recupero, possano usufruire delle procedure semplificate di cui agli articoli 215 e 216.

In attuazione di tale previsione, il Ministro dell'Ambiente provvederà ad emanare il d.m. n. 186 del 5 aprile 2006, resasi peraltro necessario anche per ottemperare alla sentenza della Corte di Giustizia Europea<sup>58</sup>, la quale aveva condannato l'Italia per non aver previsto, nel decreto 5 febbraio 1998, quantità massime per tipo di rifiuti che possono essere oggetto di recupero in regime di dispensa dall'autorizzazione.

---

58 Corte Giust. CE, sent. 7 ottobre 2004, n. C - 103/02

Al contrario, il Ministro dell'Ambiente non adotterà i decreti volti a dettare le condizioni per sottoporre l'autosmaltimento alle procedure semplificate, con la conseguente necessità di richiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 208.

Per quel che concerne il procedimento autorizzatorio, gli adempimenti richiesti per svolgere l'attività di autosmaltimento e l'attività di recupero sono analoghi.

Infatti, chi intende beneficiare della procedura agevolata deve dare comunicazione di inizio attività alla Provincia territorialmente competente, allegando alla comunicazione una relazione avente il contenuto di cui all'articolo 215, comma 3 per le attività di autosmaltimento e il contenuto di cui all'articolo 216, comma 3 per le operazioni di recupero.

Le imprese che inoltrano la comunicazione sono iscritte in un apposito registro tenuto a cura della Provincia competente la quale, attraverso i suoi organi ispettivi, dovrà verificare, entro il termine di novanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione, la sussistenza dei requisiti e delle condizioni richieste dall'articolo 214.

In caso di inosservanza delle prescrizioni suddette, la Provincia potrà inibire l'inizio dell'attività, ovvero, se la violazione è accertata ad attività già iniziata, potrà sospenderla, assegnando al titolare dell'impianto un termine perentorio entro il quale adeguare la struttura tecnica alle prescrizioni regolamentari e legislative.

La comunicazione di inizio attività deve essere rinnovata ogni cinque anni.

Qualora si svolgano operazioni di autosmaltimento o recupero senza la necessaria autorizzazione, si applicherà il già citato articolo 256, comma 1, il quale prevede la punizione «con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi».

Ai sensi del già richiamato articolo 256, comma 4, in caso di inosservanza

delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di inosservanza dei requisiti e delle condizioni richiesti dalle iscrizioni o comunicazioni, le pene di cui al comma 1, saranno ridotte della metà.

Tra gli ultimissimi atti nell'ambito delle autorizzazioni ambientali è annoverabile il d.p.r. 13 marzo 2013, n. 59 ovvero il Regolamento recante la «Disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'art. 23 del D.L. 9 febbraio 2012, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012 n. 25».

Tale regolamento istituisce e disciplina l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), la quale è finalizzata alla semplificazione e allo snellimento degli adempimenti previsti dalla legislazione ambientale a carico di gestori di impianti non AIA, puntando sull'unicità dell'interfaccia, che è soltanto lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), e sull'unicità del provvedimento abilitativo, in quanto unifica in un unico atto sette provvedimenti, corrispondenti ad altrettanti procedimenti.

All'AUA accedono, tramite il SUAP, gli impianti e gli stabilimenti interessati all'acquisizione anche di uno soltanto dei titoli abilitativi richiamati dall'articolo 3 del d.p.r. 13 marzo 2013, n. 59, tra i quali, alla lettera g), sono richiamate le comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 215 e 216 del D.Lgs. 152/2006. Però, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, è fatta salva la facoltà delle imprese di non avvalersi dell'AUA nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione.

Fermo restando il ruolo di interfaccia attribuito al SUAP, la funzione di autorità competente è attribuita alla Provincia, la quale assume la responsabilità del procedimento nelle sue varie fasi, dalla verifica della completezza della comunicazione, al coordinamento delle amministrazioni competenti, fino alla predisposizione dell'atto finale, che sarà poi materialmente rilasciato dal SUAP, entro il termine di 120 o 90 giorni, a seconda che le singole discipline di settore prevedano tempi più o meno

superiori a 90 giorni.

L'AUA ha una durata di 15 anni.

### **3.1.3. L'iscrizione Albo nazionale gestori ambientali**

L'Albo nazionale gestori ambientali è disciplinato dall'articolo 212, Dlgs 152/2006, il quale ha modificato la struttura e i compiti dell'Albo nazionale gestori rifiuti di cui all'articolo 30 del Dlgs 22/1997.

L'Albo è articolato in un Comitato nazionale, con sede presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e in Sezioni regionali e provinciali, con sede presso le Camere di commercio dei capoluoghi di Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il Comitato nazionale svolge funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Sezioni regionali, le quali hanno il compito di provvedere in materia di singole iscrizioni, e provvedere sui ricorsi proposti avverso le deliberazioni delle stesse Sezioni.

Ai sensi dell'articolo 212, comma 5, Dlgs 152/2006, l'iscrizione all'Albo gestori ambientali costituisce titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, trasporto, commercio e intermediazione dei rifiuti senza detenzione degli stessi nonché le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto.

L'iscrizione deve essere rinnovata ogni sei anni (articolo 212, comma 6) ed è subordinata alla prestazione di idonea garanzia finanziaria allo Stato (articolo 212, comma 7). Tali garanzie sono ridotte del cinquanta per cento per imprese aderenti volontariamente a un sistema comunitario di ecogestione e audit (Emas) e del quaranta per cento per imprese che siano certificate UNI-EN ISO 14001.

Allo stesso tempo, l'articolo 212 prevede modalità speciali di iscrizione all'Albo e casi di esonero da tale iscrizione.

Ai sensi dell'articolo 212, comma 18, le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto dei rifiuti sottoposti a procedure semplificate ai sensi dell'articolo 216, sono iscritte all'Albo mediante l'invio di comunicazione di inizio attività alla sezione regionale o provinciale territorialmente competente e sono dispensate dalla prestazione di idonee garanzie finanziarie.

Ai sensi dell'articolo 212, comma 8, i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazione di raccolta e trasporto dei proprio rifiuti nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e di trasporto di trenta chilogrammi o trenta litri al giorno dei propri rifiuti pericolosi sono iscritti in una apposita sezione dell'Albo, in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente, e non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie.

Infine, ai sensi dell'articolo 212, comma 5, sono esonerati dall'obbligo di iscrizione all'albo, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione dei rifiuti, diversi soggetti quali: le organizzazioni che organizzano autonomamente la gestione dei propri rifiuti da imballaggio sul territorio nazionale (articolo 221, comma 3, lettere a) e c)); i consorzi per materiali di imballaggio (articolo 223), il consorzio nazionale imballaggi (articolo 224), i produttori e importatori di pneumatici fuori uso (articolo 228), il consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (articolo 233), il consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (articolo 234), il consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti pericolosi (articolo 235) ed il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (articolo 236).

Ai sensi dell'articolo 212, comma 2, al ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare spetta definire, di concerto con i Ministri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle

finanze, sentito il parere del comitato nazionale, le attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo, i requisiti, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione, nonché le modalità e gli importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello stato.

In ottemperanza a tali deleghe il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare emanerà il D.M. 20 giugno 2011, indicante esclusivamente le «Modalità e importi delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato dai commercianti e intermediari dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi», pertanto in attesa dell'emanazione di ulteriori decreti attuativi continueranno ad applicarsi le disposizioni attuative dell'articolo 30 del d.lgs. 22/1997.

Ai sensi dell'articolo 256, comma 1, chiunque effettua un'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza dell'iscrizione di cui all'articolo 212, è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Però, ai sensi dell'articolo 256, comma 4, in caso di inosservanza dei requisiti e delle condizioni richiesti dalle iscrizioni le pene di cui al comma 1, sono ridotte della metà.

### **3.2 La nuova tracciabilità dei rifiuti**

La direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo impone agli Stati membri l'adozione di misure volte a garantire il controllo della tracciabilità dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale, allo scopo di garantire che la gestione dei rifiuti fosse effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio per l'ambiente (così l'articolo 13 della direttiva 2008/98/CE).

A sua volta, l'articolo 33 del Regolamento CE n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, impone agli Stati membri di istituire un sistema appropriato di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della loro giurisdizione.

Alla luce di ciò, emerge l'esigenza di rivedere il sistema tradizionale di controllo della movimentazione dei rifiuti, ovvero il sistema vigente con il D. Lgs. 22/1997, basato su una modulistica cartacea, comprendente la compilazione di tre documenti: il Registro di carico e scarico, il formulario di identificazione rifiuti e il Modello Unico di Dichiarazione Ambientale.

Infatti, come osserva Giampietro<sup>59</sup>, il sistema cartaceo consente la rilevazione di dati complessivi con notevole ritardo (oltre tre anni) e, come conseguenza di ciò, si avrà una conoscenza tardiva della produzione e della movimentazione dei rifiuti e comunque una conoscenza «non in linea con le esigenze di intervento tempestivo quando le discariche o gli impianti di smaltimento non riescono a smaltire i rifiuti conferiti, come nel caso dell'emergenza rifiuti in Campania»<sup>60</sup>.

Sempre Giampietro sottolinea come gli organi preposti ad effettuare i controlli sulla movimentazione dei rifiuti possano procedere al monitoraggio in maniera sporadica, con la conseguente costituzione di ampie zone di illegalità.

Per superare queste difficoltà, il Governo Prodi, con la legge Finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 1116) stanzierà risorse economiche dedicate alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti «in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti».

Successivamente, con il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, verrà introdotto il

---

59 F. GIAMPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti, commento al D.Lgs. 205/2010 aggiornato al Testo Unico Sistri*, IPSOA, Milano, 2011, cit. pag. 126

60 Ibidem



comma 3 bis dell'articolo 189 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale prevede l'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti nei confronti di tutte le imprese destinatarie del MUD. Tale sistema informatico si sarebbe dovuto aggiungere al Formulario di identificazione dei rifiuti, al Registro di carico e scarico e al Modello Unico di Dichiarazione Ambientale.

Però, per evitare di gravare ulteriormente sulle aziende, il Governo successivo sceglierà di realizzare il SISTRI non come onere aggiuntivo a quelli previsti dal tradizionale sistema di tracciabilità, ma come sistema alternativo ad essi.

Il SISTRI verrà introdotto con l'articolo 14 bis della legge 3 agosto 2009 n. 102, di conversione del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 con cui il Governo dà attuazione all'art. 189, comma 3 bis, del D.Lgs n. 152/2006.

In ottemperanza a tale articolo saranno emanati: un primo decreto ministeriale, in data 17 dicembre 2009 recante «Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del D.Lgs. 152 del 2006 e dell'articolo 14 *bis* del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009» e quattro decreti successivi, con i quali si apportano modifiche ed integrazioni al predetto decreto (D.M. 15 febbraio 2010, D.M. 9 luglio 2010, D.M. 28 settembre 2010 e D.M. 22 dicembre 2010).

Successivamente però il legislatore sceglierà di rivedere l'intera normativa della tracciabilità dei rifiuti sul territorio nazionale. In particolare l'articolo 16 del D. Lgs. 205/2010 riconoscerà un ruolo sia al sistema tradizionale di tracciabilità (Registro di carico e scarico, Formulario e MUD) sia al SISTRI, chiarendo i rapporti che intercorrono tra i due sistemi.

Il citato articolo 16 del D.Lgs. 205/2010 modifica infatti gli articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. 152/2006, introducendo altresì gli articoli 188 *bis* e 188 *ter* i quali, come specificato nella relazione illustrativa del D.Lgs. 205/2010, sono «volti a coordinare la normativa con l'entrata in funzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).»

In particolare, nell'articolo 188 *bis* si delinea l'alternatività tra l'adesione al sistema di controllo realizzato con il SISTRI e quello previsto dagli articoli 190 e 193 del D.Lgs. 152/2006 in tema di tenuta dei Registri di carico e scarico nonché del Formulario di identificazione.

Infatti l'articolo 188 *bis*, comma 3, stabilisce che il soggetto aderente al SISTRI non è tenuto ad adempiere agli obblighi relativi alla tenuta dei Registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, nonché dei Formulari di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193. Viceversa, l'articolo 188 *bis*, comma 4, stabilisce che il soggetto che non aderisce al SISTRI deve adempiere, nella misura stabilita dagli articoli 190 e 193, agli obblighi relativi alla tenuta del Registro di carico e scarico e dei Formulari di identificazione dei rifiuti.

L'articolo 188 *ter* individua peraltro due categorie di soggetti, quelli che devono obbligatoriamente aderire al SISTRI (commi 1 e 4) e quelli che lo possono fare su base volontaria (comma 2).

Tra i soggetti che devono obbligatoriamente aderire al SISTRI si annoverano: i produttori iniziali di rifiuti pericolosi, i Comuni, gli Enti e le imprese che gestiscono i rifiuti in Campania, i commercianti ed intermediari di rifiuti, i Consorzi, i trasportatori professionali, trasportatori in conto proprio di rifiuti pericolosi, i recuperatori e gli smaltitori.

Invece, tra i soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria si annoverano: i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi, i trasportatori in conto proprio di rifiuti non pericolosi.

La peculiarità del SISTRI consiste «nell'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la regione Campania, nonché la semplificazione delle procedure e degli adempimenti.»<sup>61</sup>, quindi nella digitalizzazione del registro di carico e scarico e del formulario di identificazione.

---

61 A. QUARANTA, *Il calvario normativo del SISTRI*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013, cit. pag. 987

Il sistema si basa sull'utilizzo di due apparecchiature elettroniche: una c.d. *black box*, da montare sui mezzi adibiti al trasporto dei rifiuti per tracciarne i movimenti, e un dispositivo USB da 4 Gb equipaggiato con un *software* idoneo a consentire l'autenticazione, a firmare elettronicamente le informazioni fornite e a memorizzarle sul dispositivo stesso.

Il flusso dei dati avviene tramite la scheda SISTRI, un documento elettronico composto da diverse sezioni, da compilare a cura di ciascun soggetto coinvolto nel processo di gestione dei rifiuti.

Quando intende movimentare un rifiuto, il produttore accede al sistema SISTRI e seleziona nella scheda SISTRI - Area Registro Cronologico il codice CER del rifiuto con il corrispondente quantitativo. Il sistema genera una Scheda SISTRI - Area Movimentazione avente uno specifico codice identificativo che accompagnerà il rifiuto durante tutto il suo percorso.

Il produttore indicherà l'eventuale presenza di un intermediario, l'impianto di destinazione, il trasportatore nonché il destinatario finale, i quali ricevono quindi comunicazione che dovranno, rispettivamente, effettuare un trasporto e ricevere un quantitativo di un determinato rifiuto.

Il trasportatore accede al sistema SISTRI, si autentica con le proprie credenziali e compila la parte di sua competenza della scheda precedentemente aperta dal produttore.

Il trasportatore dovrà indicare: il mezzo utilizzato, i dati del conducente, la targa del veicolo, la data del trasporto, il percorso e l'eventuale tratta intermodale.

Quindi interviene il conducente del mezzo, che partito dall'azienda con l'autoveicolo dotato della corrispondente *black box*, del dispositivo USB e di una copia della scheda SISTRI, si dirige verso la sede del produttore per prendere in carico i rifiuti.

Terminato il carico, inserisce il dispositivo USB nel PC del produttore per dare il via al tracciamento del percorso.

Una volta arrivato a destinazione il delegato dell'azienda che riceve il

carico accede al sistema SISTRI, si autentica e compila la sezione di propria competenza della scheda indicando il quantitativo ricevuto. Il ciclo si conclude quando il conducente del mezzo inserisce il dispositivo USB nel PC del destinatario per l'invio al SISTRI dei dati memorizzati nella black box durante il percorso.

L'articolo 188, comma 2, così come riformato dall'articolo 16 del D. Lgs. 205/2010, costituisce, secondo alcuni autori, «una piccola rivoluzione copernicana nel tradizionale sistema di responsabilità della gestione dei rifiuti da parte del produttore, consequenziale rispetto all'introduzione del SISTRI»<sup>62</sup>

Infatti, il novellato articolo 188, 2° comma, stabilisce un'eccezione alla regola per cui il produttore o altro detentore del rifiuto conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento del rifiuto stesso.

Il citato comma prevede, infatti, che qualora il produttore o il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del SISTRI, la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza, stabilita dal SISTRI stesso.

Secondo Giampietro, questa scelta legislativa appare ragionevole, anche in considerazione del fatto che «la filiera del rifiuto assume sempre una maggiore professionalità, giustificando, di conseguenza, anche una segmentazione delle responsabilità coinvolte»<sup>63</sup>

Il sistema così delineato, ai sensi dell'articolo 16 del D.Lgs. 205/2010, sarebbe dovuto entrare in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza dei termini di cui all'articolo 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009 e successive modificazioni, ossia il 1° giugno 2011.

Tuttavia, a maggio del 2011, il cosiddetto *click day*, cioè il collaudo generale del sistema voluto dalle associazioni imprenditoriali in vista dell'imminente partenza del sistema, porterà a risultati al di sotto delle

---

62 F. GIAMPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, cit. pag. 105

63 Ibidem

attese: un terzo delle imprese coinvolte registrerà problemi nella gestione del sistema, a causa di malfunzionamenti delle apparecchiature elettroniche e di carenze del sistema informativo centrale che non sarà in grado di garantire l'accesso a tutti gli operatori<sup>64</sup>.

Pertanto, per risolvere i problemi riscontrati nella pratica, l'avvio del SISTRI verrà più volte rinviato fino all'emanazione del D.L. 31 agosto 2013 n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, il quale prevede tre fasi di operatività del SISTRI.

La prima fase prende avvio il 1° ottobre 2013 e riguarda gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale, compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale; in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto; gli enti o le imprese che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti speciali pericolosi, ed infine i nuovi produttori, che trattano o producono rifiuti pericolosi.

Invece, per i produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e per i Comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della Regione Campania, il termine di avvio dell'operatività del SISTRI è fissato al 3 marzo 2014.

La terza ed ultima fase, di sperimentazione, prende il via il 30 giugno 2014, sulla base delle indicazioni che verranno date da un decreto interministeriale che dovrebbe essere adottato entro la fine del 2013, ma che attualmente non ha ancora visto la luce.

Il D.Lgs. 205/2010 andrà anche a rivisitare il regime sanzionatorio della tracciabilità dei rifiuti, introducendo l'articolo 260 *bis*, il quale punisce

---

64 A. GALIMBERTI, *Un terzo delle imprese fallisce il click day Sistri*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio 2011

diverse condotte, anche omissive, relative agli adempimenti del SISTRI.

In particolare l'articolo 260 *bis* sanziona i soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al SISTRI nei tempi previsti, con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi la sanzione pecuniaria è da euro quindicimila a euro novantatremila.

A sua volta, l'articolo 260 *bis*, comma 2, punisce con sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento a euro quindicimilacinquecento i soggetti obbligati che omettono, nei tempi previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al SISTRI.

L'articolo 260 *bis*, comma 3 punisce invece con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento a euro quindicimilacinquecento chiunque omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI-Area movimentazione, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico ovvero fornisce al sistema informazioni incomplete o inesatte, altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento. Qualora le condotte siano riferibili a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento a euro novantatremila mentre laddove l'impresa occupi un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro mille e quaranta a euro seimiladuecento.

Infine, l'articolo 260 *bis*, comma 5, prevede che qualora i soggetti si rendano inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti sono puniti, per ciascuna delle suddette violazioni, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento a euro quindicimila cinquecento.

Come osservato da taluni autori, quest'ultimo comma rappresenterebbe «una sorta di norma penale in bianco il cui contenuto precettivo si riempie col riferimento alla disciplina del SISTRI che si rinviene sia nel D.Lgs.

152/2006 sia nel d.m. 17 dicembre 2009 istitutivo del sistema medesimo»<sup>65</sup>

Il sistema sanzionatorio risulterebbe peraltro scarsamente efficace, dal momento che - si sottolinea - «le punizioni gravitano nel sistema amministrativo e ciò depotenzia la tracciabilità intesa nel senso profondo del termine cioè come possibilità di ricostruzione sostanziali e più ampi crimini oltre a quelli "stupidi" riferiti ad errori banali o di manovalanza che, ove ricostruibili, confermerebbero il rispetto della gestione ambientalmente corretta».<sup>66</sup>

---

65 A. PIEROBON, *Il SISTRI come governance dei rifiuti? Ortopedie, dermatologie, chirurgie e immunologie*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, numero 7-8/2011, cit. pag. 459

66 *Ibidem*

## CAPITOLO SECONDO

### SULLA NECESSITÀ DEGLI STRUMENTI DI *COMMAND AND CONTROL* ED I LORO LIMITI

#### **1 Sulla necessità degli strumenti di *command and control***

Nella tradizione italiana la maggioranza dei rimedi giuridici a salvaguardia dell'ambiente è ascrivibile al modello del "comando e controllo" nel quale, come descritto da U. Mattei, «il *Decision Maker* regola la condotta degli inquinatori con ordini nei quali specifica quale comportamento debbano tenere per evitare determinate sanzioni»<sup>67</sup>.

In particolare il legislatore, attraverso leggi o regolamenti, impone il rispetto di determinati standard, in relazione ad attività giudicate potenzialmente nocive per l'ambiente.

Come sottolinea Mercedes Bresso<sup>68</sup>, le norme di comando e controllo sono peraltro le sole utilizzabili quando un'emissione produca degli effetti irreversibili gravi o degli inquinamenti inaccettabili.

In questo caso infatti la decisione non può essere lasciata alla discrezionalità dell'inquinatore, ma l'esercizio dell'attività inquinante deve essere subordinato a provvedimenti amministrativi di natura permissiva che, come nel caso della disciplina dei rifiuti, assumono la forma di autorizzazione, o forme equivalenti, come abilitazioni, nulla osta e atti simili<sup>69</sup>.

Ad una prima analisi, verrebbe da chiedersi perché non imporre un divieto assoluto di svolgere attività dannose per l'ambiente, soluzione che sembrerebbe concretare la più semplice misura di salvaguardia.

---

67 U. MATTEI, *I modelli nella tutela dell'ambiente*, in Riv. dir. civ, 1985, p. 407

68 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Carocci editore, Torino, 1993, cit. pag. 209

69 Ibidem



Ma, come sottolinea F. Salvia<sup>70</sup>, nel nostro sistema economico la libertà di iniziativa economica privata è principio della Costituzione scritta e materiale. Vigè, cioè, il principio che il privato può intraprendere qualsiasi iniziativa economica, senza dover motivare le sue determinazioni, spettando invece al pubblico potere l'onere di addurre le motivazioni del diniego.

Ciò spiega la riluttanza del legislatore a sancire divieti che possano ostacolare del tutto la libera esplicazione delle attività economiche, anche se inquinanti, e la preferenza invece per la prefissione di standard che limitino la capacità inquinante senza compromettere la libera iniziativa economica.

F. Romani<sup>71</sup>, già nel 1983, sottolineava inoltre come l'opinione pubblica, sempre più preoccupata ed allarmata dai gravi fenomeni di deterioramento ambientale, spesso, di fronte a molte drammatiche denunce, reagisce proponendo un bando quasi totale di ogni attività inquinante.

Tuttavia, aggiungeva ancora Romani, è innegabile che la stessa collettività «se dà importanza alla purezza dell'aria, dell'acqua, alla bellezza del paesaggio e, in poche parole, a quella che si è convenuto chiamare la qualità della vita, dà anche importanza ai beni materiali che sono causa del deterioramento ambientale denunciato»<sup>72</sup>.

Per Romani il modo di affrontare i problemi ambientali avrebbe dovuto pertanto essere «meno emotivo»<sup>73</sup> e, anzi, volto a trovare un equilibrio tra queste opposte esigenze, ovvero «tentando di vedere se i danni e gli svantaggi che certe attività economiche comportano sono più che compensati dai benefici che esse arrecano»<sup>74</sup>.

---

70 F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in Riv. giur. ambiente, 1993, pag. 209

71 F. ROMANI, *Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente in Interpretazione Giuridica e analisi economica*, Giuffrè Editore, Milano, 1982, cit. pag. 230

72 Ibidem

73 Ibidem

74 Ibidem

Gli standard ambientali rappresentano dunque, per Romani, uno strumento in grado di raggiungere il punto di equilibrio tra desideri della collettività e risorse ambientali<sup>75</sup>.

## **2 Gli *standard* uniformi e gli *standard* variabili**

Gli *standard* attraverso i quali si realizza la politica del *command and control* possono essere uniformi o differenziati, a seconda dei soggetti a cui si rivolgono.

Nel primo caso, per disciplinare un determinato fenomeno inquinante, si assume a riferimento un unico *standard*, ovvero un singolo valore limite che deve essere osservato da tutte le imprese operanti sul territorio nazionale, a prescindere dalle differenze di mercato tra esse intercorrenti.

Nel secondo caso, lo *standard* assunto è variabile e circostanziato in modo tale che ogni impresa sia chiamata a compiere un diversificato sforzo di disinquinamento.

Nell'ambito della disciplina della gestione dei rifiuti, il SISTRI costituisce un esempio di *standard* uniforme, in quanto gli adempimenti relativi al Sistema di Tracciabilità dei Rifiuti gravano indistintamente su tutti i soggetti obbligati, senza distinzione tra PMI e grandi imprese: «anche barbieri ed estetiste, calzolai e tatuatori, restauratori ed orafi, orologiai e tipografi saranno equiparati ai produttori iniziali di rifiuti pericolosi ed agli enti o imprese che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti pericolosi. Per capirci dovranno comportarsi come se fossero i gestori di un impianto siderurgico o di un grande ospedale »<sup>76</sup>.

---

75 Ibidem

76 D. VICO, *La tassa per i rifiuti pericolosi anche per barbieri e tatuatori*, Il Corriere della

Questa unificazione negli adempimenti comporta anche una unificazione nei costi, poiché sia le PMI sia le grandi imprese dovranno sopportare identici oneri per l'acquisto delle apparecchiature *hardware*, per la loro manutenzione e per l'acquisto del *software* SISTRI.

Infatti taluni autori<sup>77</sup> avvertono che gli *standard* uniformi, poiché tendenzialmente basati scelte pubbliche accentrate e preventive, rappresentano una scelta che minaccia di imporre sacrifici troppo alti ad alcuni ed impegni troppo blandi per altri.

*Standard* a valori medi comporteranno, per le imprese di piccole e medie dimensioni, un aggravio economico finalizzato a dotarsi delle tecnologie anti inquinanti necessarie al rispetto dello *standard* uniforme, pari e non minore, in proporzione, a quello sopportato dalle grandi imprese.

Nell'ambito della disciplina della gestione dei rifiuti costituisce invece un esempio di *standard* differenziato l'attività di recupero di rifiuti modulato con obblighi differenti a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi o non pericolosi .

Infatti, il soggetto che svolge attività di recupero dei rifiuti pericolosi deve chiedere l'autorizzazione con procedura non semplificata di cui all'articolo 208 del D.Lgs. 152/2006 e dovrà rispettare le specifiche prescrizioni in essa contenute.

Invece, in ragione del minore impatto ambientale, determinate attività di recupero di rifiuti non pericolosi potranno essere svolte dopo aver effettuato una mera comunicazione alla Provincia territorialmente competente, purché sussistano le condizioni tecniche indicate dal Ministero dell'Ambiente con d.m. 5 febbraio 1998 e costantemente aggiornate.

Da un punto di vista economico la scelta di *standard* differenziati sembrerebbe quindi comportare migliori risultati poiché prescrive obblighi

---

Sera, 2 febbraio 2014

<sup>77</sup> Cfr. M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 203 e U. MATTEI, *I modelli nella tutela dell'ambiente*

differenziati in relazione ad precise circostanze.

Tuttavia la dottrina<sup>78</sup> sottolinea che, se da un lato la scelta per obblighi differenziati prospetta un maggior grado di efficienza, allo stesso tempo postula competenze delle quali raramente gli apparati pubblici sono muniti: dotazioni informative, capacità valutative e, soprattutto, competenza a seguire l'evoluzione della ricerca in campo ambientale.

Accade di norma, infatti, che i dati esaurienti, necessari a decisioni ponderate, siano in concreto inaccessibili alla mano pubblica, perché posseduti proprio da quegli stessi operatori che vanno soggetti all'azione regolativa e provvedimentale, razionalmente propensi all'opportunistico sfruttamento di tale vantaggio conoscitivo<sup>79</sup>.

Tale limite è avvertito anche a livello comunitario, ove si afferma che «continuano a sussistere gravi lacune nelle conoscenze, alcune di queste particolarmente rilevanti. È quindi essenziale investire ulteriormente nella ricerca per colmarle al fine di garantire che le pubbliche autorità e le imprese siano in grado di formulare le loro decisioni a partire da solide basi, in modo che riflettano pienamente costi e benefici sociali, economici e ambientali»<sup>80</sup>.

Agli *standard*, in generale, si può inoltre muovere ulteriori critiche, una delle quali attiene alla loro propensione ad appiattire gli incentivi.

Come sottolinea Mercedes Bresso<sup>81</sup>, gli inquinatori tendono infatti a conformarsi allo *standard*, senza che vi sia alcun incitamento a approfondire investimenti e sforzi nello sviluppo di tecnologie migliorative, capaci di conseguire livelli di salvaguardia ambientale eccedenti, rispetto al traguardo minimo a cui conformarsi.

---

78 F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, pag. 505

79 Ibidem

80 PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Proposta per un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente*, punto 69 dell'allegato

81 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. 210

L'onere della ricerca rischia pertanto di essere scaricato sui pubblici poteri, i quali devono anche tenersi aggiornati sull'evoluzione delle tecnologie per poter modificare gli *standard* senza creare problemi al sistema produttivo.

### **3 I controlli ambientali**

Se, come abbiamo visto, gli standard svolgono la funzione di garantire una tutela minima dell'ambiente, l'allestimento di efficaci dispositivi di controllo e monitoraggio è un'integrazione indispensabile per l'efficienza del sistema di *command and control*.

I controlli ambientali sono definiti da A. Cosetti come «un riscontro di conformità di un dato oggetto (attività, impianto, apparato, prodotto, sostanza o materia prima) con un paradigma normativo astratto, sia esso predeterminato in atti normativi, norme tecniche, o atti amministrativi singoli (autorizzazioni, concessioni, prescrizioni)»<sup>82</sup>.

Inoltre, come sottolinea P. Dell'Anno<sup>83</sup>, il controllo non può essere considerato come nozione equivalente a quella di monitoraggio. Infatti, mentre quest'ultimo è svolto in modo puntuale, e spesso con mere finalità strumentali, cioè per accertare la commissione di un illecito, il controllo è effettuato con finalità conoscitive, volte cioè alla integrale acquisizione di tutti gli elementi fattuali che possono consentire un'azione amministrativa più mirata e consapevole, anche ai fini della pianificazione di interventi di risanamento.

I procedimenti amministrativi di controllo possono essere svolti in forma preventiva oppure in forma successiva<sup>84</sup>.

---

82 A. COSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2007

83 P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2003, cit. pag. 176

84 *Ibidem*

La prima forma di controllo è antecedente rispetto alla realizzazione dell'oggetto e si attua attraverso l'ideale valutazione dei requisiti sulla base della rappresentazione teorica presentata dall'interessato (progetto, relazione tecnica).

Un esempio di controllo preventivo nell'ambito della disciplina della gestione dei rifiuti è costituito dall'Autorizzazione Unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, alla cui domanda di autorizzazione deve essere allegato il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute e di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica (articolo 208, D. Lgs. 152/2006).

Il controllo in forma successiva, invece, è posteriore alla realizzazione dell'oggetto, e svolge la funzione di accertare la corrispondenza dell'opera al progetto autorizzato, e nel contempo di giudicarne anche il concreto funzionamento e l'attitudine a corrispondere alle prescrizioni attese.

Questa forma di controllo ambientale si attua attraverso il potere ispettivo di cui gode la Pubblica Amministrazione, consistente in una soggezione del privato alla potestà pubblica di verificare l'osservanza degli obblighi e/o prescrizioni imposte o da norme o da atti dell'autorità (standard, clausole, soglie, ordini specifici).

L'importanza del controllo ispettivo è riconosciuta anche a livello comunitario, così come emerge dalla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001, laddove si afferma che «le ispezioni costituiscono un anello indispensabile della catena regolamentare ed uno strumento efficace per contribuire ad un'attuazione più coerente e al rispetto della normativa ambientale in tutta la Comunità ed evitare distorsioni della concorrenza»<sup>85</sup>.

---

85 Così il settimo Considerando della Raccomandazione 2001/331/CE

Nell'ambito specifico della gestione dei rifiuti, l'articolo 197, comma 1, lettera b), del D. Lgs. 152/2006 dispone che alle Province compete «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto».

Peraltro, ai sensi dell'articolo 197, comma 2, le Province, nell'esercizio di tali funzioni, possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia.

Ai sensi dell'articolo 197, comma 3, gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione di rifiuti.

Nonostante la predisposizione normativa di strumenti di controllo, la lacuna dell'attuale sistema di controlli attiene alla scarsa efficacia degli stessi.

Secondo P. Dell'anno, i controlli ambientali, per essere efficaci, devono rispondere a quattro requisiti: la periodicità, la diffusione, l'effettività, l'imparzialità<sup>86</sup>.

Innanzitutto, argomenta Dell'anno, l'affermazione normativa che i controlli devono essere periodici e diffusi «vale di per sè ad escludere che essi possano essere episodici, ambulatori, e che possano permanere zone franche, dove i controlli non vengano mai effettuati, mentre altre aree sono sottoposte ad un martellante intervento ispettivo»<sup>87</sup>.

A sua volta, il criterio dell'effettività comporterebbe che i controlli ambientali non possano rivestire un carattere meramente formale o cartolare, ma dovendo viceversa, essere dotati di concretezza e di puntualità al fine di accertare le reali disfunzioni o patologie del sistema.

---

86 P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, cit. pag. 179

87 Ibidem

Infine, conclude Dell'anno, il criterio dell'imparzialità richiederebbe che la verifica fosse affidata ad una autorità o ad un soggetto avente i caratteri della terzietà.

In particolare, specifica l'autore, imparzialità significa che l'autorità che effettua i controlli deve porsi in posizione di terzietà nei confronti del soggetto sottoposto a controllo ma anche nei confronti dell'autorità che esercita il potere di amministrazione attiva che, nel caso delle ARPA, è appunto la Regione.

Inoltre, prosegue Dell'anno, l'imparzialità «non deve condizionare soltanto l'organizzazione amministrativa, ma anche il suo funzionamento; ne consegue che l'autorità competente al controllo deve anche agire in modo imparziale»<sup>88</sup>.

Quest'ultima considerazione si risolverebbe, secondo l'autore, nella definizione di un piano dei controlli, il quale rappresenterebbe pertanto un auto-limite all'esercizio della discrezionalità da parte dell'autorità controllante, in un settore, come quello dei controlli ambientali, connotato da «un'elevata soggettività del controllore»<sup>89</sup>.

La necessità della predisposizione di un piano dei controlli ha trovato l'avallo di molti commentatori<sup>90</sup> e di molti addetti ai lavori<sup>91</sup> nonché concreta attuazione con la l.r. Toscana 30/2009 e con il recente Disegno di Legge 60/2013, licenziato alla Camera ed in attesa di approvazione al Senato.

Nell'ambito dei rifiuti, e non solo, i dati di cui disponiamo lasciano invece intravedere un panorama in cui i controlli non rispondono pienamente ai criteri sopraelencati, con la conseguenza che, ad unanime giudizio dei

---

88 Ibidem

89 Ibidem

90 Per tutti: L. LIBRICI, *Il controllo ambientale: riferimenti normativi, competenze e sviluppi operativi*, pag. 7, A. COSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, cit. pag. 962,

91 In questo senso gli Atti della XII Conferenza del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, 2014



commentatori, l'impianto dei controlli risulta molto debole e farraginoso<sup>92</sup>.

In questo sistema infatti il criterio dell'effettività dei controlli non viene normalmente rispettato poiché domina, quasi incontrastato, un modello di controllo obsoleto, finalizzato alla mera verifica del rispetto degli *standard* e all'eventuale applicazione della sanzione.

Come sottolinea infatti L. Librici<sup>93</sup>, i controlli da parte delle ARPA vengono frequentemente effettuati su base emergenziale, a seguito di esposti e di denunce coinvolgenti l'Autorità Giudiziaria, con un dispendio di energie e di risorse non indifferente. Infatti il risultato di controlli occasionali è una produzione di dati sicuramente utile per le finalità del processo che ha originato il controllo, ma poco significativa ai fini dell'analisi e della gestione delle specificità ambientali e territoriali. Ciò determina infatti l'impossibilità di analizzare e di qualificare i dati, di effettuare le valutazioni e di adottare le risposte più adeguate alla riduzione delle criticità ambientali.

In questo contesto di luci ed ombre, è intervenuta la legge regionale 30/2009, con cui la regione Toscana ha innovato la disciplina dell'Agenzia per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT).

La legge, unica nel suo genere, rappresenta l'applicazione diretta di quanto affermato dalla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 nella quale si afferma che, «per rendere efficiente il sistema dei controlli, gli Stati membri dovrebbero assicurare che le attività ispettive in campo ambientale siano pianificate in precedenza»<sup>94</sup>.

La novità della legge è il diverso approccio ai controlli ambientali, i quali diventano oggetto di una attenta programmazione al fine di rendere

---

92 Tra i molti, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit. pag. 499 e ss. gg. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007 cit. pag. 334, A. COSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, cit. pag. 954 e ss. gg.

93 L. LIBRICI, *Il controllo ambientale: riferimenti normativi, competenze e sviluppi operativi*, in [www.industieambiente.it](http://www.industieambiente.it)

94 Così il dodicesimo Considerando della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2001/331/CE

razionale e concreto l'intervento pubblico a favore dell'ambiente.

In particolare, essa introduce due strumenti che, in sinergia tra loro, permettono una programmazione delle attività dell'Agenzia.

Il primo strumento è la «Carta dei servizi e delle attività ARPAT» la quale svolge innumerevoli funzioni quali individuare in modo puntuale le attività istituzionali distinguendole in obbligatorie e in non obbligatorie, stabilire i livelli minimi di attività da garantire su tutto il territorio regionale, rafforzare l'imparzialità e la terzietà di ARPAT e stabilire le eventuali attività rese a soggetti privati.

L'altro strumento è il «Piano Annuale delle attività di ARPAT», con cui l'Agenzia definisce, sulla base della Carta dei Servizi e nel rispetto delle direttive regionali, le attività istituzionali che l'ARPAT è tenuta a svolgere nell'anno di riferimento.

Così, per esempio, nella premessa al Piano annuale delle attività di ARPAT 2014 si afferma che «il 2014 non punterà ad un incremento numerico delle attività di controllo (che vengono confermate in questo Piano come equivalenti a quelle dello scorso anno) ma dovrà puntare ancora di più che negli scorsi anni ad un miglioramento dell'efficacia dei controlli (intesa come il controllo delle pressioni maggiormente impattanti sull'ambiente), considerando comunque il controllo in senso ampio, costituito oltre che dall'attività ispettiva, anche dal supporto tecnico e dal monitoraggio, al fine di ricostruire i rapporti causa-effetto fra pressioni e stato dell'ambiente»<sup>95</sup>.

Inoltre, nell'attuale sistema dei controlli anche il criterio della periodicità e della diffusione dei controlli non sembra trovare facile attuazione poiché il sistema agenziale regionale è una realtà a macchia di leopardo, e ciò non consente l'effettuazione di controlli omogenei su scala nazionale.

Come è noto, con la legge 21 gennaio 1994, n. 61 veniva istituita l'Agenzia

---

<sup>95</sup> Deliberazione della Giunta Regionale 10 marzo 2014, n. 188, Allegato A, Paragrafo 1, pag. 12

Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA) e si demandava alle Regioni e alle Province Autonome l'istituzione delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA).

Tuttavia, ci sono voluti 12 anni per completare il quadro delle Agenzie Regionali poiché, nonostante la legge 61/1994 disponesse l'obbligo per le Regioni di provvedere all'istituzione delle agenzie regionali entro 180 giorni, l'ultima agenzia regionale, quella sarda, è stata istituita con legge regionale 18 maggio 2006, n. 6.

Peraltro, come sottolinea L. Librici<sup>96</sup>, la legge 61/1994 si era limitata a definire la struttura e le funzionalità dell'ANPA ma senza preoccuparsi di stabilire i requisiti minimi delle Agenzie Regionali ai fini della loro costituzione e della loro operatività.

La conseguenza di questa scelta è un sistema agenziale molto differenziato in quanto «ogni Regione ha riflesso, in un settore così delicato come quello della tutela ambientale, retaggi culturali, consuetudini e problematiche proprie, accentuate dai tempi non omogenei di realizzazione delle Agenzie.»<sup>97</sup>

Librici cita due esempi eclatanti di questo sistema agenziale acutamente definito da Assennato «a due velocità»<sup>98</sup>.

La Regione Emilia Romagna e la Regione Toscana istituiscono contemporaneamente le relative agenzie, rispettivamente con la l.r. 19 aprile 1995, n. 44 e l.r. 18 aprile 1995, n.66. Si tratta, in entrambi i casi, di leggi ben articolate, che definiscono struttura e funzioni delle Agenzie e che hanno permesso l'immediata attivazione delle Agenzie stesse.

La Regione Sicilia istituisce invece l'Agenzia territoriale con l'articolo 90

---

96 L. LIBRICI, *Il controllo ambientale: riferimenti normativi, competenze e sviluppi operativi*, pag. 4

97 L. LIBRICI, *Il controllo ambientale: riferimenti normativi, competenze e sviluppi operativi*, pag. 4

98 G. ASSENNATO, *Le agenzie regionali e il territorio*, Atti della XII Conferenza del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, 2014

della legge finanziaria del 2001 (l.r. 3 maggio 2001, n. 6), in virtù di una sorta di *aut-aut* dell'UE che aveva subordinato l'attribuzione di fondi comunitari all'istituzione dell'Agenzia stessa.

La disciplina di un'Agenzia contenuta in un solo articolo ha ovviamente generato molte difficoltà sul piano organizzativo e gestionale a cui si è cercato di porre rimedio con l'emanazione, nel giugno del 2005, di un regolamento<sup>99</sup> che costituisce, di fatto, il principale supporto normativo dell'ARPAS.

Tali differenze si ripercuotono indefettibilmente sulla potenzialità e sull'efficienza dell'azione di controllo delle agenzie.

Il tema degli squilibri territoriali tra le Agenzie è stato affrontato dalla legge 93/2001, la quale prevedeva significativi finanziamenti all'ANPA per assicurare uno standard minimo omogeneo di controlli sull'ambiente e per finanziare lo sviluppo delle Agenzie regionali, prevedendo anche dei «gemellaggi» tra le Agenzie più affermate (*donors*) e Agenzie esordienti (*receptors*).

Nonostante tali sforzi, dai numeri emersi nella XII Conferenza del Sistema Nazionale per la protezione dell'Ambiente, tenutasi a Roma il 10 e l'11 aprile 2014, è emerso che il Sistema su scala regionale non ha ancora raggiunto carattere di omogeneità, in quanto sussistono ancora debolezze delle Agenzie meridionali, sottodimensionate rispetto agli standard nazionali.

Per esempio, dalla Conferenza è emerso che il numero degli operatori rapportati agli abitanti è quasi doppio nel nord rispetto al sud del paese, dove è coperto poco più del 70% delle posizioni in organico, rispetto a quasi il 90% del nord.

Altro dato che emerge dalla Conferenza sono i Km<sup>2</sup> di superficie presidiata dal singolo operatore che si occupa di controlli sul campo: 131

---

<sup>99</sup> Regolamento di organizzazione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, pubblicato nella G. U.R.S. n. 28, 8 luglio 2005.

Kmq al Nord, 298 Kmq al Centro e 345 Kmq al Sud del Paese.

Tuttavia, al fine di garantire omogeneità al Sistema delle agenzie ambientali, il 15 marzo 2013 è stata presentata alla Commissione Ambiente della Camera dei deputati una proposta di legge che progetta di istituire un Sistema Nazionale dell'Agenzia ambientale.

Tale proposta, approvata all'unanimità dalla Commissione il 17 aprile 2014, mira all'istituzione di «un sistema a rete integrato e unitario attraverso il quale l'intervento di tutela ambientale sul territorio nazionale sia garantito in modo diffuso, omogeneo e puntuale»<sup>100</sup>.

Le linee di intervento sono mutate in parte dalla legge regionale toscana 30/2009 ed in parte da consolidate esperienze nel settore sanitario.

Si propone infatti la riforma e riorganizzazione dell'ISPRA, attraverso la ridefinizione del ruolo istituzionale di coordinamento tecnico in collaborazione con le Agenzie territoriali; l'istituzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), ovvero lo standard qualitativo e quantitativo di attività in materia ambientale, che riprende l'esperienza sanitaria, oramai consolidata, dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); l'istituzione del Catalogo Nazionale dei Servizi, attraverso il quale si prevede di definire costi standard per le diverse tipologie di prestazioni effettuate dalle Agenzie.

#### **4 Le sanzioni ambientali**

La tutela dell'ambiente è uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea e le politiche comunitarie in materia di protezione ambientale sono, secondo molti commentatori<sup>101</sup>, tra le più avanzate al mondo.

---

100 Presentazione alla Proposta di Legge n. 68/2013

101 Tra i molti, S. NESPOR, *Le sanzioni ambientali: considerazioni introduttive*, in Riv. Giur.

Infatti, il legislatore comunitario<sup>102</sup> ha avuto per primo l'intuizione che una più efficace lotta al degrado ambientale e all'inquinamento dovesse consistere nell'evitare *ab origine* danni all'ambiente, piuttosto che limitarsi al successivo intervento in una logica puramente risarcitoria-sanzionatoria.

Tuttavia ciò non deve indurre a ritenere che la tutela sanzionatoria sia stata totalmente trascurata dalle politiche comunitarie, le quali hanno invece privilegiato «un equilibrato dosaggio tra tutela *ex ante* e tutela *ex post*»<sup>103</sup>.

Infatti, come afferma F. Saitta, «laddove non funzionino gli strumenti di *soft law*, il potere autoritativo costituisce, come sempre, l'unica soluzione possibile per mediare tra gli egoismi dei singoli in una visione di insieme»<sup>104</sup>.

Per esempio, nella direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, il legislatore comunitario se da un lato afferma che «l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti»<sup>105</sup>, dall'altro lato precisa che «gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da irrogare a persone fisiche o giuridiche responsabili della gestione dei rifiuti [...] nei casi in cui violino le disposizioni della presente direttiva»<sup>106</sup>.

Ai sensi dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione Europea «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle

---

Ambiente, 2008, cit. pag. 3,

A. KARAMAT, *La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in Riv. Giur. Ambiente, 2008, cit. pag. 11

102 «L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità.» Articolo 130R, Atto Unico Europeo

103 F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, Riv. Giur. Ambiente, 2009, cit. pag. 44

104 Ibidem

105 Così il sesto Considerando della Direttiva 2008/98/CE

106 Così il quarantacinquesimo Considerando della Direttiva 2008/98/CE

istituzioni dell'Unione».

Pertanto, nel caso di specie, gli Stati Membri dovranno introdurre un apparato sanzionatorio efficace stabilendo però, in piena autonomia, quale tipologia di sanzioni adottare e determinandone la severità.

Come segnala S. Nespor<sup>107</sup>, ciò ha comportato la scelta, da parte degli Stati membri, di apparati sanzionatori molto diversi tra loro, che riflettono la storia e la tradizione giuridica dei medesimi.

Così, negli Stati di *common law* si sono privilegiate le sanzioni di carattere penale, pur essendo presenti misure amministrative di tipo non sanzionatorio (avvertimenti, diffide, ecc.).

Altri Paesi, tra cui l'Italia, fanno larghissimo uso di sanzioni penali, pur non escludendo il ricorso a procedimenti amministrativi sanzionatori, mentre altri Stati ancora, tra cui la Danimarca e la Svezia, ricorrono assai di rado a sanzioni penali, utilizzandole solo allorché tutti gli altri interventi di carattere negoziale siano risultati inefficaci.

Analizzando nello specifico la situazione in Italia, il sistema delle sanzioni in materia ambientale si caratterizza per una estrema disomogeneità che si evince, come sottolineato da V. Domenichelli, nella «difficoltà di ricomprendere in un unico quadro d'insieme le diverse protezioni che l'ordinamento positivo ha via via istituito nei riguardi dell'ambiente»<sup>108</sup>.

L'origine di tale disagio si fa risalire da un lato alla disorganica evoluzione della normativa ambientale in Italia; dall'altro lato, alla «difficoltà di considerare e dunque di definire in modo unitario l'oggetto stesso della protezione (l'ambiente appunto)»<sup>109</sup>.

L'evoluzione della disciplina ambientale in Italia è infatti avvenuta «in

---

107 S.NESPOR, *Le sanzioni ambientali: considerazioni introduttive*, cit. pag. 2

108 V. DOMENICHELLI, *Profili «sistematici» delle sanzioni amministrative in materia ambientale*, in *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica e politica*, a cura di V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI, Padova, 1996, cit. pag. 329

109 Ibidem

maniera episodica e puntiforme»<sup>110</sup>, apprestando tutele giuridiche ben differenti tra loro: dapprima l'ambiente viene tutelato da solo dal punto di vista estetico-naturalistico (bellezze naturali e paesaggistiche, parchi naturali e foreste); poi dal punto di vista urbanistico, quale oggetto delle norme di regolazione dell'assetto e della gestione del territorio; infine, come insieme dell'habitat naturale (acqua, aria, suolo) da proteggere e preservare dall'inquinamento.

La difficoltà di ricomprendere in un unico quadro d'insieme le diverse sanzioni ambientali è anche conseguenza della stessa nozione giuridica di ambiente, la quale viene ricostruita, da una giurisprudenza ormai consolidata<sup>111</sup>, come «bene immateriale e unitario, anche se è formato da varie componenti, ciascuna delle quali può costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela»<sup>112</sup>.

La definizione di ambiente come sistema complesso, non consente pertanto di individuare una nozione tipica ed unitaria di illecito ambientale, e ciò comporta una tutela sanzionatoria frammentata ed articolata in sanzioni penali ed amministrative.

Infatti, uno dei maggiori problemi di politica ambientale è proprio la mai sopita questione della combinazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative<sup>113</sup>.

Sin dalle prime normative ambientali, il legislatore, pur non nutrendo dubbi in ordine alla doverosità della tutela ambientale, è apparso incerto riguardo alla tipologia delle sanzioni da prevedere a salvaguardia dei beni ambientali.

Dalle prime leggi che tutelano i beni ambientali emerge un certo *favor* del legislatore verso gli illeciti penali, in quanto, a fronte di poche fattispecie punite con sanzioni amministrative, ce ne sono numerose altre qualificate

---

110 P. BRAMBILLA, *Le sanzioni ambientali in Italia*, Riv. Giur. Ambiente, 2008, cit. pag. 21

111 Cfr. ex pluribus, Corte Cost. sent. n. 356/1994, sent. n. 232/2008, sent. n. 128/2011

112 Corte Cost. 17 dicembre 1987, n. 641

113 P. BRAMBILLA, *Le sanzioni ambientali in Italia*, cit. pag. 25



come reati contravvenzionali.

Si tratta peraltro di un atteggiamento del legislatore che è possibile riscontrare anche per quel che concerne la normativa sui rifiuti.

Nel titolo V del D.P.R. 10 settembre 1982 n.915, rubricato «sistema sanzionatorio», soltanto l'articolo 24 e l'articolo 28, che puniscono rispettivamente la violazione del divieto di abbandono di rifiuti e la violazione dell'obbligo di comunicazione, prevedono infatti l'irrogazione della sanzione amministrativa, mentre le fattispecie di cui agli articoli 25, 26, 27, 29 e 30, che puniscono varie ipotesi di smaltimento illegale di rifiuti, sono punite come reati contravvenzionali.

Tale estesa penalizzazione, che viene definita da V. Domenichelli, come «ipertrofia delle sanzioni penali su quelle amministrative»<sup>114</sup>, finiva per attribuire all'autorità giurisdizionale un anomalo ruolo di garante della gestione dell'ambiente.

Tuttavia il legislatore, anche a fronte di istanze dottrinali per un «diritto penale minimo»<sup>115</sup>, ha gradualmente mutato rotta, sostituendo le sanzioni penali con sanzioni amministrative, definite da M. Siniscalco, «illeciti amministrativi-depenalizzati ambientali»<sup>116</sup>.

Tale tendenza ha peraltro ottenuto il riscontro positivo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee<sup>117</sup>, nonché l'avvallo della Corte Costituzionale, che ha confermato la discrezionalità del legislatore nell'assoggettare determinati illeciti ambientali a sanzione amministrativa anziché penale, poiché «la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche

---

114 V. DOMENICHELLI, *Profili «sistematici» delle sanzioni amministrative in materia ambientale*, cit. pag. 334

115 Ibidem

116 M. SINISCALCO, *Norma giuridica illecito penale e illecito amministrativo. Illecito di diritto pubblico*, in *Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento*, a cura di M. SINISCALCO, Padova, 1997, cit. pag 129

117 Corte giust. CE, 12 settembre 1996, cause riunite C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95

sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare le attività di impresa»<sup>118</sup>.

Secondo P. Brambilla<sup>119</sup>, la scelta del legislatore di espandere le aree coperte dall'illecito amministrativo ha, in molti casi, reso più certa la sanzione amministrativa rispetto a quella penale.

Secondo l'autrice, un primo elemento che rende particolarmente solide e certe le sanzioni amministrative è il procedimento, che è istruito da personale tecnicamente preparato, quindi in grado di replicare alle osservazioni dei trasgressori in modo approfondito e calzante.

Di contro, l'azione penale risente delle note difficoltà del sistema giudiziario italiano, afflitto da carichi di lavoro mal conciliabili con l'organico in forza nei vari uffici e dalla carenza di fondi necessari per permettere l'acquisizione, diretta o meno, di quelle conoscenze specialistiche necessarie ad affrontare i complessi profili tecnici delle indagini e del processo in materia ambientale.

Inoltre, prosegue Brambilla, la maggiore efficacia delle sanzioni amministrative risiede anche nello specifico sistema processuale previsto per l'impugnazione delle sanzioni: termini brevi di soli trenta giorni, snellezza del processo modellato sulla scorta di quello del lavoro, e assenza quasi totale di prove orali.

Tuttavia, due autorevoli commentatori mettono in guardia dalla depenalizzazione *tout court* dei reati ambientali, per evitare di incorrere nell'errore di «trasformare i grandi crimini ambientali in sanzioni della stessa tipologia giuridica prevista per il parcheggio della macchina in divieto di sosta»<sup>120</sup>.

Infatti le sanzioni amministrative, se da un lato vantano solidità ed efficacia, dall'altro lato non possiedono un potere deterrente sufficiente a

---

118 Corte Cost. 30 dicembre 1998, n. 456

119 P. BRAMBILLA, *Le sanzioni ambientali in Italia*, cit. pag. 31

120 SANTOLOCI-MAGLIA, *Reati ambientali: depenalizzazione?*, in *RivistAmbiente*, 2002, cit. pag. 476

far desistere dal compiere l'azione *contra legem*: in molti casi rappresentano semplicemente un costo aggiuntivo da pagare al fine di portare a termine lucrosi affari provenienti da attività illegali.

Inoltre, le sanzioni di natura amministrativa rischiano di non avere sufficiente efficacia dissuasiva quando gli autori del danno ambientale non sono solvibili o, al contrario, abbiano cospicue risorse finanziarie. In questi casi possono essere necessarie pene privative della libertà.

Secondo A. L. Vergine, la giusta via di mezzo consisterebbe in una «ponderata depenalizzazione di alcuni reati ambientali bagatellari unitamente alla penalizzazione, come delitti e non come innocue contravvenzioni, dei reati ambientali che effettivamente pongano in pericolo, quando addirittura non danneggino, le risorse ambientali»<sup>121</sup>.

Tuttavia il legislatore italiano si è dimostrato prudente circa la possibilità di intraprendere la strada indicata dalla dottrina.

Attualmente infatti, osserva F. Giunta, il diritto penale ambientale è «un diritto penale minimo non già per estensione (stante all'opposto, l'elevato numero delle disposizioni penali e dei relativi divieti), ma per incisività punitiva»<sup>122</sup>.

Ne è una conferma la scelta di ricorrere alla contravvenzione quale modello di illecito ambientale per antonomasia, con tutte le conseguenze che ne discendono: l'incombenza di una rapida prescrizione (l'articolo 157 c.p. prevede che la prescrizione estingue il reato con un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione) e l'epilogo dell'estinzione per oblazione almeno nei casi di pena pecuniaria comminata da sola o in alternativa a quella detentiva (articoli 162 e 162 bis c.p.).

---

121 A.L. VERGINE, *Valutazione critiche sulle più recenti proposte normative in tema di tutela dell'ambiente*, in Riv. trim. dir. pen. econ. 2003, cit. pag. 870

122 F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione del diritto penale dell'ambiente*, in Riv. trim. dir. pen. econ. 2002, cit. pag. 856

Secondo taluni autori<sup>123</sup>, costituirebbe una conferma indiretta della scarsa incisività del diritto penale ambientale anche la sua carenza sotto il profilo sistematico.

Infatti le norme penali ambientali si trovano diluite nel D.Lgs. 152/2006 ed in altre leggi complementari, ma non si inseriscono in un corpo normativo organicamente e specificamente orientato a disciplinare l'assetto sanzionatorio delle violazioni contro l'ambiente: ciò rende le sanzioni penali difficilmente individuabili per gli stessi operatori del diritto e per i destinatari che devono osservarle.

Un'ulteriore conferma della scarsa incisività del diritto penale ambientale deriverebbe anche dalla presenza quasi esclusiva dei c.d. reati cartolari, ovvero fattispecie che puniscono violazioni meramente formali o procedurali. Sempre in materia di rifiuti si pensi, ad esempio, alle norme che sanzionano la mancanza di comunicazione e la mancata o l'inesatta tenuta del registro di carico e scarico (articolo 258 D.Lgs. 152/2006)

In ultima analisi, come osserva F. Giunta, il diritto penale dell'ambiente «manca di fattispecie incriminatrici intese a punire quelle violazioni che comportano un reale pericolo, non solo per la dimensione convenzionale dell'ambiente, ma per la sua effettiva consistenza naturalistica»<sup>124</sup>.

In assenza di disposizioni che puniscano comportamenti concretamente pregiudizievoli per l'ambiente, la giurisprudenza ha cercato di colmare il vuoto di tutela configurando il reato di disastro ambientale e contestando fattispecie codicistiche generali che, sulla scorta di una interpretazione adeguatrice, riescono utili anche a fornire tutela penale a condotte lesive dell'ambiente.

---

123 Cfr. R. ZANNOTTI, *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, cit. pag. 385 e F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente*, cit. pag. 54

124 F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione del diritto penale dell'ambiente*, cit. pag. 857

In particolare, la giurisprudenza sfrutta le maglie larghe della previsione dell'articolo 434 c.p.<sup>125</sup> per ricavarne uno strumento di contrasto alle più allarmanti catastrofi ecologiche: qualsiasi fatto che sia idoneo a determinare un'alterazione dell'equilibrio ecologico in un determinato luogo è ascrivibile, secondo la giurisprudenza<sup>126</sup>, nell'ampio concetto di «altro disastro» di cui all'articolo 434 c.p.

L'elemento oggettivo del reato di cui all'art 434 c.p. è l'esistenza di un "disastro", tuttavia è necessario che vi sia un "pericolo per la pubblica incolumità", ovvero «che il nocumento abbia un carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone»<sup>127</sup>.

Inoltre, sempre nella convinzione di dover colmare questa grave lacuna, la giurisprudenza ricorre talvolta alla contestazione di fattispecie codicistiche generali, la cui *ratio* non è la tutela dell'ambiente, ma che, sulla scorta di una interpretazione adeguatrice, riescono utili anche a fornire tutela penale a condotte lesive dell'ambiente.

Si pensi, tra gli altri, ai reati di getto pericoloso di cose (articolo 674 c.p.), che punisce chi getta o versa in luogo pubblico cose atte a sporcare o colpire dei passanti ma anche chi inquina l'atmosfera<sup>128</sup>, nonché il reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone (articolo 659 c.p.) a cui si ricorre per ottenere tutela contro l'inquinamento acustico<sup>129</sup>.

Tuttavia, un tiepido segnale di inversione di tendenza è rappresentato dall'introduzione, con l'articolo 22 della legge 23 marzo 2001, n. 93, dell'articolo 53 *bis* del c.d. Decreto Ronchi, ora articolo 260 del D.Lgs. 152/2006.

---

125 «Chiunque [...] commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni»

126 In tal senso, Corte Cass. 5 febbraio 2006, n. 40330 e Corte Cass. 29 febbraio 2008, n. 9418

127 Corte Cass. n. 11486/1989

128 Cfr. sent. Corte Cass. 7 settembre 1977, n. 3889

129 Cfr. sent. Corte cass. 5 luglio 2006, n. 23130

Si tratta di una fattispecie delittuosa, e come tale già nettamente distinta dalle ipotesi criminose preesistenti, tutte di natura contravvenzionale, che contempla e punisce il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

La disposizione persegue quei comportamenti criminosi, legati al traffico di rifiuti, che non costituiscono semplici infrazioni commesse da privati per casi isolati e soggettivi, «ma che sono il prodotto di disegni delinquenziali di vasto respiro, solitamente connessi alla criminalità organizzata, e con effetti estremamente perniciosi per l'assetto ambientale ed economico»<sup>130</sup>.

In questo senso la norma mira a colmare quell'evidente vuoto normativo più volte segnalato dalle istituzioni<sup>131</sup>, in ordine alla necessità di adeguamenti normativi in grado di fornire alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi, e alla magistratura più idonei regimi sanzionatori.

Tuttavia, come osserva P. Molino<sup>132</sup>, anche in questo frangente il legislatore non sembra sfuggire alla consueta critica di estemporaneità: la previsione non si inserisce infatti in un corpo normativo organicamente e specificamente orientato a disciplinare l'assetto sanzionatorio delle violazioni contro l'ambiente, ma trova collocazione nel più volte ritoccato decreto Ronchi.

Un'occasione per il legislatore italiano, di ripensare *ex novo* il sistema dei

---

130 P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, Riv. Polizia, 2001, cit. pag. 337

131 «La realtà emergente dalle indagini svolte dalla Commissione, in particolare nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa (come la Sicilia), rende evidente che, a fronte di attività illecite nel contesto delle quali si è inserita, con un lucroso profitto, la criminalità organizzata, l'effetto della normativa ambientale vigente è praticamente nullo, giacché le modeste sanzioni previste sono del tutto inadeguate a fronteggiare e scoraggiare i vantaggi economici miliardari che determinano. Vale ricordare che manca la previsione del delitto ambientale e che il traffico illecito di rifiuti è punito come contravvenzione, che alcuni obblighi sono sprovvisti di sanzione, che in alcuni casi i soggetti attivi del reato risultano non coincidenti con i soggetti indicati nel precetto come destinatari dell'obbligo da sanzionare e, purtroppo, l'elenco potrebbe continuare.» Così la commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse

132 P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti*, pag. 338

reati contro l'ambiente poteva essere rappresentata dalla direttiva del Parlamento europeo e Consiglio Ue 2008/99/CE la quale, preso atto che «i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente»<sup>133</sup> obbliga gli Stati membri a «prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente»<sup>134</sup>.

In particolare la direttiva impone agli Stati l'obbligo di sanzionare con “sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive” una serie di condotte offensive per l’ambiente imputabili a persone fisiche o giuridiche e capaci di provocare seri danni alla salute.

La Direttiva 2008/99 è stata recepita dall'ordinamento italiano con il D.Lgs. 121/2011, nel quale tuttavia, osserva la Cassazione, «il legislatore si è limitato esclusivamente ad inserire quelle disposizioni strettamente necessarie a garantire l’adempimento agli obblighi comunitari scaturenti dalla direttiva, senza invece riordinare, come pure era lecito attendersi, l’intera materia dei reati ambientali»<sup>135</sup>.

Infatti, il legislatore non ha ritenuto opportuno ripensare il sistema dei reati contro l'ambiente in quanto «l'ordinamento giuridico italiano sanziona gran parte delle condotte contemplate dalla direttiva 2008/99/CE come violazioni formali, ossia come reati di pericolo astratto, punite in via convenzionale. [...] Le uniche fattispecie sanzionate dalla direttiva ma assenti dall'ordinamento risultano essere l'uccisione, la distruzione, il prelievo o il possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e il significativo deterioramento di un habitat all'interno all'interno di un sito protetto. Il recepimento delle stesse non può essere assicurato attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente, mediante il loro inserimento sistematico all'interno del codice

---

133 Così il terzo Considerando della direttiva Direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/99/Ce

134 Così il decimo Considerando della direttiva Direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/99/Ce

135 Relazione n. III/09/2011 del 2 agosto 2011 sul D.Lgs. 121/20011

penale e la previsione come delitti delle più gravi forme di aggressione. Tale operazione potrà costituire oggetto di separato e successivo intervento normativo»<sup>136</sup>.

Pertanto il legislatore, appurato che le uniche fattispecie sanzionate dalla direttiva e assenti nell'ordinamento sono l'uccisione, la distruzione, il prelievo o il possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette e il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto, si è limitato ad introdurre due apposite norme, rispettivamente l'articolo 727 bis c.p. e l'articolo 733 bis c.p., rinviando ad altra sede un più incisivo intervento sul codice penale.

In effetti, un importante tentativo di sistematizzazione del diritto penale ambientale si era avuto, il 24 aprile 2007, con l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del disegno di legge sui delitti contro l'ambiente, volto ad introdurre nel codice penale (libro II) un titolo VI bis, rubricato «Dei delitti contro l'ambiente».

Tuttavia, siffatto disegno di legge non ha avuto vita parlamentare e analoga proposta di legge, presentata il 29 aprile 2008, nella successiva legislatura non ha avuto alcun seguito.

Recentemente, il 26 febbraio 2014, è stato presentato il disegno di legge n. 1345, licenziato alla Camera ed attualmente in corso di esame in commissione Ambiente e Giustizia in Senato, il quale, analogamente ai disegni di legge precedenti, mira ad introdurre nel codice penale un titolo VI bis, rubricato «Dei delitti contro l'ambiente».

Alla luce di tutte queste considerazioni si ha però la sensazione che, come osserva Saitta, il legislatore, «consapevole della frequente irreversibilità dei danni ecologici, abbia avvertito la necessità di apprestare protezione

---

136 Così la Relazione illustrativa allo Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni



quanto più anticipata possibile del bene ambientale, finendo però per trascurare eccessivamente la tutela *ex post*, che ha, conseguentemente perduto (ammesso che l'avesse mai avuta) efficacia»<sup>137</sup>.

Tale dequotazione della sanzione amministrativa e penale sarebbe frutto, ad avviso dell'autore, di scelte legislative alquanto miopi, che non tengono conto dei suggerimenti della dottrina a far uso congiunto degli strumenti di politica ambientale, ossia del fatto che è necessario avvalersi di strumenti di *command and control* congiuntamente a strumenti economici puri<sup>138</sup>.

---

137 F. SAIITA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente*, cit. pag. 54

138 F. SAIITA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente*, cit. pag. 54

## CAPITOLO TERZO

### GLI STRUMENTI ECONOMICI E FINANZIARI NELLA DISCIPLINA SUI RIFIUTI

#### **1 Gli strumenti economici e finanziari**

Come abbiamo visto nei precedenti capitoli, l'emergere di una nuova sensibilità nei confronti dei problemi ambientali ha indotto gli Stati ad avviare politiche per la tutela dell'ambiente.

In una prima fase si è fatto ampio uso degli strumenti tradizionali di *command and control* ma, negli anni più recenti, a fronte dell'insoddisfazione per i risultati ottenuti dalle tradizionali politiche ambientali, si sono diffuse una certa diffidenza e sfiducia nell'egemonia delle logiche di comando e controllo.

Infatti, rigidità e centralismo applicate alla tutela dell'ambiente suscitano nello studioso di diritto delle insofferenze e perplessità, analizzate nei precedenti capitoli, che non sono tuttavia meno acute di quelle espresse dagli economisti.

L'economia ecologica suggerisce infatti di pensare ai dilemmi fronteggiati dal diritto ambientale come a problemi che trovano una comune origine nello «scarto (*mismatch*) tra la scala delle azioni, dei processi e delle responsabilità umane e la scala propria delle entità e dei processi ecosistemici»<sup>139</sup>.

Una significativa forma di *mismatch* è rappresentata dalla asincronia tra la

---

139 K.N. LEE, *Greed, Scale Mismatch, and Learning*, in *Ecological Applications*, 1993, cit. pag. 562, citato da R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 183

struttura sociale e la struttura dei fenomeni e dei processi naturali<sup>140</sup>.

In breve, può accadere che l'apparato socioeconomico e la biosfera assegnino alle componenti ambientali ruoli antitetici: le risorse ambientali divengono così oggetto di interessi e di impieghi non compatibili con le loro funzioni ecologiche. Un divario funzionale del tipo descritto si manifesta, tra i vari casi, quando sommarie misure di comando e controllo pretendono di applicare un regime statico e rigido a dinamiche economiche o contesti ambientali che sono, al contrario, eterogenei e mutevoli.

Si è così fatta strada in economia ecologica l'idea che, se è il mercato con i suoi fallimenti la principale causa del degrado ambientale, è proprio nel mercato, e nei suoi meccanismi di funzionamento, che va cercata la soluzione al problema dello sviluppo sostenibile<sup>141</sup>.

Infatti, i problemi di carattere ambientale rappresentano un tipico caso di fallimento del mercato, che non riesce ad incorporare nel prezzo dei prodotti e dei servizi l'intero costo sociale di una transazione ambientale, lasciando i costi esterni generalmente a carico della collettività (le c.d. esternalità negative).

Per ottenere l'internalizzazione dei costi ambientali, sono stati introdotti, a partire dagli anni novanta del Novecento, strumenti di tutela ambientale basati sul mercato, a completamento e in supporto delle tradizionali forme di regolamentazione normativa.

Come rileva F. Fonderico, l'ambiente, dal rappresentare un freno diventerebbe così il più importante motore della crescita economica: «gli strumenti di mercato avrebbero, in tal senso, la funzione di sincronizzare i due sistemi, in maniera che i segnali della natura siano correttamente e immediatamente percepiti e internalizzati dal mercato, traducendoli nell'input di nuove possibilità di sviluppo»<sup>142</sup>.

---

140 M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007 cit. pag. 215

141 Ibidem

142 F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela*

Già nel 1989 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) aveva elaborato un documento<sup>143</sup> dal quale si ricavava che per strumenti economici per la tutela dell'ambiente dovessero intendersi «tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati»,

In tale documento l'OCSE distingueva almeno quattro categorie di strumenti economici volti alla tutela dell'ambiente, e precisamente: i tributi ambientali; i sussidi, i depositi cauzionali, e i permessi negoziabili. Si tratta di una classificazione ancora valida.

## **2 Tributi ambientali e tributi con funzione ambientale**

In ambito comunitario, a seguito degli studi finalizzati alla elaborazione di una nozione unitaria di tributo ambientale, si è affermato che “una tassa rientra nella categoria delle tasse ambientali se l'imponibile è una unità fisica (o un suo sostituto o derivato) di qualcosa di cui si abbia prova scientifica di effetti negativi sull'ambiente quando è usato o rilasciato”<sup>144</sup>.

L'unità fisica che produce effetti negativi sull'ambiente può consistere in una unità di sostanza emessa, in una unità sostitutiva o consequenziale per emissioni (ad esempio, un litro di benzina impiegato in un motore standard) oppure in una unità di specifiche risorse naturali<sup>145</sup>.

A loro volta, gli effetti negativi sull'ambiente possono essere intesi in

---

*dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, pag. 505

143 OCSE, *Instruments économiques pour la protection de l' environnement*, Paris, 1989, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

144 ATW Research, *Static on environmental taxes*, Bruxelles, maggio, 7 maggio 1996, tratto da R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, pag. 185

145 R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, cit. pag. 185

termini di deterioramento di beni ambientali liberi oppure di riduzione della offerta di tali beni<sup>146</sup>.

Perché, dunque, sia possibile configurare un tributo ambientale è necessario, per la dottrina più avvertita, che sussista una relazione causale tra l'unità fisica che determina un danno scientificamente dimostrato all'ambiente e l'imponibile del tributo, là dove il termine "imponibile" deve essere inteso, rifacendosi ad una terminologia più tecnica, quale presupposto impositivo<sup>147</sup>.

Come evidenziato sempre in dottrina, gli studi comunitari hanno avuto certamente il pregio di operare una distinzione tra il tributo strutturalmente ambientale (tributo ambientale in senso stretto) ed il tributo con mera funzione ambientale<sup>148</sup>.

Il *tributo ambientale in senso stretto* include l'ambiente nel presupposto impositivo e, pertanto, la tutela dell'ambiente sarà un semplice «effetto sperato» derivante dall'introduzione di un prelievo fiscale che, determinando un aumento del bene o dell'attività inquinante, induca il consumatore a rivolgersi verso altri beni con minore impatto ambientale.

Partendo da questa definizione i servizi della Commissione Europea (Eurostat e la Direzione Generale Fiscalità e Unione doganale), in collaborazione con altre organizzazioni internazionali<sup>149</sup>, hanno stilato una classificazione delle tasse ambientali in senso stretto, suddivisa in quattro sezioni: tasse sull'energia (principalmente sui combustibili per il trasporto), tasse sui trasporti, tasse sull'inquinamento e tasse sulle risorse naturali.

Secondo la Commissione europea, le tasse ambientali negli ultimi vent'anni

---

146 Ibidem

147 GALLO-MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in Rass. Trib., 1999, pag. 115

148 GALLO-MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in Rass. Trib., 1999, pag. 115

149 Statistical Framework on environmental taxes in OECD Member Countries, OECD, Paris, 1997 in [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)

rappresentano poco meno del 7% del gettito statale complessivo proveniente da imposte e contributi di previdenza sociale<sup>150</sup>.

Come afferma R. Perrone Capano<sup>151</sup> peraltro, il tributo ambientale in senso stretto quanto più è efficace, tanto meno produce gettito (c.d. “paradosso centrale” dell’imposizione ambientale). Vi è, infatti, una relazione inversa tra effetti positivi sull’ambiente ed effetti fiscali. Ciò rende il tributo ambientale “puro” poco funzionale alle sole esigenze di cassa.

Come affermano gli economisti ecologici, «l’obiettivo del tributo ambientale non dovrebbe essere quello di produrre gettito, ma di modificare i comportamenti dei produttori e consumatori in modo tale da migliorare le condizioni dell’ambiente»<sup>152</sup>.

Nel *tributo con funzione ambientale* invece, «la funzione di tutela ambientale può essere riconosciuta solo come finalità extrafiscale, che non assurge a presupposto del tributo»<sup>153</sup>.

I tributi con funzione ambientale sono perciò quelli in cui è impresso un vincolo di destinazione del relativo gettito al finanziamento di determinate spese e che serve a derogare al principio di unità di bilancio, secondo cui tutte le entrate finanziano tutte le spese. Per questo motivo, i tributi con funzione ambientale, contrariamente ai tributi ambientali in senso stretto, hanno prevalentemente finalità di cassa<sup>154</sup>.

Secondo la dottrina italiana<sup>155</sup> i tributi in esame possono svolgere due funzioni: la funzione di reperimento di risorse per il finanziamento di servizi ambientali e la funzione di reperimento di risorse per il finanziamento di opere di risanamento ambientale.

---

150 Ibidem

151 R. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente*, in Trattato di Diritto tributario, diretto da AMATUCCI, Padova, 2001, cit. pag. 167

152 R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 183

153 GALLO-MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, cit pag 122

154 R. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente*, cit. pag. 167

155 Cfr. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente*, cit. pag. 168; PICCIAREDDA-SILICATO, *I tributi e l'ambiente, profili ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1996, cit. pag. 112

La funzione di reperimento di risorse per il finanziamento di servizi ambientali si esplica nei confronti dei servizi pubblici ambientali, ovvero quei servizi, erogati in favore della collettività, il cui corretto svolgimento ha effetti positivi sul settore ambientale.

Lo strumento fiscale usato è la c.d. tariffa, la quale tende a considerare i costi del servizio, da distribuire proporzionalmente in carico ai soggetti che usufruiscono dello stesso, in un'ottica di copertura integrale dei costi, costituendo pertanto «un'applicazione diffusa e fisiologica (e non patologica, cioè collegata ad un danno provocato in violazione di norme imperative) del principio "chi inquina paga"»<sup>156</sup>.

Invece, la funzione di reperimento di risorse per il finanziamento di opere di risanamento ambientale è un'applicazione del principio "chi inquina paga", poiché, di regola, tale funzione è perseguita attraverso l'istituzione di imposte il cui gettito è in tutto o in parte destinato al finanziamento di opere di risanamento ambientale anziché alla fiscalità generale.

Chiarito lo scopo dei tributi ambientali, occorre esaminare quali sono i vantaggi e gli svantaggi di tali strumenti economici.

Secondo gli economisti ecologici<sup>157</sup>, i tributi ambientali presentano un certo numero di vantaggi rispetto all'approccio normativo tradizionale, che tende a stabilire standard normativi, associati a sanzioni relativamente basse.

Innanzitutto, dato che i tributi ambientali sono gestiti dal sistema fiscale esistente, vi è un rischio di evasione inferiore rispetto al sistema basato su standard fissi, controllati da ispezioni sul luogo a carattere irregolare.

Inoltre, una volta stabilito, attraverso standard normativi, il livello di inquinamento, un'impresa non ha alcun incentivo a ridurre le emissioni al di sotto di questo livello. Questo non è vero nel caso dei tributi ambientali, che costituiscono un incentivo continuo ad ulteriori riduzioni delle emissioni, poiché una riduzione di queste ultime comporta una riduzione

---

156 N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Milano, 2012, pag. 178

157 R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, pag. 175

delle imposte che l'impresa è tenuta a versare.

Ciò, a sua volta, porta ad un terzo vantaggio: le imposte forniscono alle imprese l'incentivo ad impegnare fondi nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie di riduzione dell'inquinamento, oppure di metodi di produzione meno inquinanti.

Esistono tuttavia degli svantaggi relativi all'applicazione dei tributi ambientali, i quali possono comportare ripercussioni negative sulla competitività delle imprese e sulle fasce sociali più deboli<sup>158</sup>.

I tributi ambientali possono influire negativamente sui meno abbienti in quanto comportano un aumento dei prezzi al consumo: per esempio, un'imposta sui combustibili domestici (istituita per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra come il biossido di carbonio) inciderà maggiormente sulle fasce più deboli della società in quanto gli individui più abbienti sono in grado di sopportare l'aumento del prezzo in maniera relativamente più facile rispetto agli individui più poveri.<sup>159</sup>.

Queste imposte vengono infatti definite «regressive sul piano della distribuzione».

Inoltre i tributi ambientali possono influire negativamente anche sulla competitività delle imprese, in quanto le tasse ambientali comportano un aumento dei costi e minano la capacità concorrenziale.

In un Paese come il nostro, con una pressione fiscale che raggiunge il 53 per cento del PIL<sup>160</sup>, l'aumento dei costi frena irrimediabilmente lo sviluppo delle imprese.

Proprio per quel che concerne l'Italia peraltro, secondo autorevole dottrina<sup>161</sup> l'iniquità dei tributi ambientali sarebbe diretta conseguenza della

---

158 R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, pag. 175 e ss.gg.

159 Ibidem

160 UFFICIO STUDI CONFCOMMERCIO, *Fiscalità e crescita economica*, Luglio 2014, in <http://www.confcommercio.it>

161 F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012. In tal senso si è espresso anche MINISTERO DELL'AMBIENTE E



scarsa sistematicità con cui tali strumenti economici sono stati introdotti nel nostro ordinamento.

E' innegabile che l'introduzione delle imposte ambientali, nel caso italiano, sia avvenuto in maniera episodica, in base ad orientamenti e finalità contingenti, ovvero per l'urgenza di recepire normative europee.

Il che spiega, almeno in parte, i frequenti ripensamenti che hanno caratterizzato alcuni tributi ambientali<sup>162</sup> e che, tuttavia, mal si conciliano con l'esigenza di stabilità della disciplina, presupposto essenziale affinché lo strumento economico possa effettivamente svolgere la propria funzione di modificare i comportamenti di produttori e consumatori.

In realtà, la Commissione dell'Unione Europea<sup>163</sup>, nel c.d. Libro Bianco di Delors, aveva posto l'accento sulla necessità di una riforma del sistema di imposizione fiscale, affinché la tassazione ambientale potesse sprigionare i suoi effetti positivi.

In particolare, nel Libro Bianco di Delors si prospettava la possibilità di vincere la doppia sfida della disoccupazione e del degrado ambientale.

Infatti, partendo dalla constatazione dell'uso insufficiente delle risorse di lavoro e dell'uso eccessivo delle risorse naturali, la tassazione ambientale potrebbe promuovere un'inversione di tendenza: utilizzando il gettito dei tributi ambientali per alleggerire la pressione fiscale sul lavoro potremmo essere in grado di raggiungere il c.d. «doppio dividendo» della protezione dell'ambiente e dell'occupazione.

La Commissione ha più volte riproposto la soluzione di Delors, nella Comunicazione sul modello sociale europeo<sup>164</sup>, e più recentemente nel Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica

---

DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, *Le sfide ambientali*, 2009, pag. 104

162 Per esempio la tassazione sulle emissioni di anidride carbonica, istituita con l. 23 dicembre 1998, n. 448, e mai entrata in vigore per mancanza dei decreti attuativi, poi definitivamente abrogata con il d. lgs. 2 febbraio 2007, n. 26

163 Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione, (COM (1993), n. 700 del dicembre 1993

164 COM(2005), n. 525, del 3 novembre 2005

ambientale e ad altri fini connessi<sup>165</sup>.

Tuttavia, nonostante le spinte dell'Unione Europea e le opinioni favorevoli della dottrina<sup>166</sup>, il legislatore, alla situazione attuale, non sembra aver preso in considerazione i suggerimenti del Libro Bianco.

## **2.1 I tributi ambientali aventi ad oggetti i rifiuti: tributi ambientali o tributi con funzione ambientale?**

Secondo F. Marchetti, il rifiuto si caratterizza per una complessa «bivalenza ambientale»<sup>167</sup> sotto un duplice profilo.

Infatti, se da un lato il rifiuto in sé considerato è un'emissione inquinante, dall'altro lato, la gestione dei rifiuti è un servizio volto a prevenire il danno ambientale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni di cui al precedente paragrafo, mentre il primo profilo può portare alla configurazione di un tributo ambientale in senso proprio (ove elemento del presupposto è l'emissione inquinante rappresentata dal rifiuto), il secondo profilo può portare alla configurazione di un tributo con funzione ambientale.

Il nostro ordinamento conosce entrambe le tipologie di tributo.

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (c.d. ecotassa), istituito dall'articolo 3, commi 24 e ss. gg., della L. n. 549 del 28 dicembre 1995, è un tributo ambientale in senso proprio ed è un'imposta che grava sul gestore dell'impresa di stoccaggio, con l'obbligo di rivalsa nei

---

165 COM (2007), n. 388, del 28 marzo 2007

166 Cfr. GALLO-MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, pag. 119, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, pag. 549.

167 F. MARCHETTI, *Tassa, imposta, corrispettivo o tributo ambientale?*, *La finanza locale*, 2004, cit. pag. 31

confronti di coloro che effettuano il conferimento.

La base imponibile è rapportata alla quantità e qualità dei tributi conferiti in discarica che risultano dalle annotazioni dei registri di carico e scarico, mentre l'ammontare dell'imposta è fissato con legge regionale nell'ambito di parametri (tra un limite minimo e uno massimo) stabiliti dalla legge, che variano in relazione al diverso impatto ambientale dei rifiuti conferiti.

Nel tributo speciale per il deposito in discarica, la rispondenza al principio di capacità contributiva non si ricava positivamente da una manifestazione di ricchezza ma si desume, in negativo, attraverso il meccanismo della rivalsa, con cui la comunità paga per il proprio inquinamento e per la mancanza di politiche di riciclaggio<sup>168</sup>.

Secondo C. Fergola<sup>169</sup>, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, così com'è configurato, comporterebbe almeno due vantaggi.

Da un lato, infatti verrebbe disincentivato l'utilizzo di discariche in quanto il prelievo fiscale, accrescendo i prezzi, indurrebbe gli operatori a produrre meno rifiuti, riciclarli o utilizzare tecniche di smaltimento più compatibili con l'ambiente<sup>170</sup>. In questo senso, come affermato da taluni autori, «dal punto di vista dell'economia sociale, non si tratta di un semplice tributo ma un prezzo di razionamento volto a tutelare il martoriato territorio italiano, costretto oggi ad accogliere in discarica la quasi totalità dei rifiuti solidi (almeno il 90% del totale: una percentuale assai superiore a quella degli altri paesi avanzati)»<sup>171</sup>.

Dall'altro lato, le opere pubbliche e le ricerche aventi la finalità ambientale di diminuire il quantitativo di rifiuti da sversarsi in discarica, hanno una nuova fonte di finanziamento poiché, ai sensi dell'articolo 3, comma 27,

---

168 A. DAIDONE, *Tributi, incentivi e certificazioni in materia ambientale*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, cit. pag. 385 e F. SAIITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente*, cit. pag. 703

169 C. FERGOLA, *Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, prime considerazioni*, Il Fisco, 1996, cit. pag. 446 e ss. gg.

170 Ibidem

171 E. GERELLI, A. MAJOCCHI, *Rifiuti, doppio dividendo della tassa per la discarica*, in *Il sole* 24 ore, 25 novembre 1995

della legge 549/1995, il venti per cento del gettito derivante dall'applicazione del tributo affluisce in un fondo regionale destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime ed energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e l'istituzione e la manutenzione delle aree naturali protette<sup>172</sup>.

In questo senso si realizza il doppio dividendo di Delors: l'imposta ambientale ha destinazione ecologica ma, allo stesso tempo, finanzia anche il bilancio generale, evitando così che, per far fronte ad esigenze di gettito, vengano introdotte altre imposte, normalmente sul lavoro, che provocano distorsioni nel sistema economico.<sup>173</sup>

Il legislatore si è tuttavia posto il problema che l'adozione di un tributo sulle discariche potesse comportare una promozione involontaria dello smaltimento in discariche abusive.

Al fine di scongiurare questa ipotesi l'articolo 3, comma 32, prevede che chiunque esercita, ancorché in via non esclusiva, senza aver presentato relativa denuncia, l'attività di discarica abusiva e chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti, è soggetto al pagamento del tributo speciale per il deposito in discarica nonché alla sanzione amministrativa pari a tre volte l'ammontare del tributo medesimo.

Al pagamento del tributo e delle sanzioni, nonché al versamento gli oneri di bonifica e al risarcimento del danno ambientale, è tenuto l'utilizzatore del terreno, a qualsiasi titolo, o in mancanza il proprietario dei terreni sui quali esiste la discarica abusiva, qualora non dimostri di avere presentato denuncia di discarica abusiva.

---

172 C. FERGOLA, *Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, prime considerazioni*, cit. pag. 446 e ss. gg.

173 E. GERELLI, A. MAJOCCHI, *Rifiuti, doppio dividendo della tassa per la discarica*

Relativamente alla gestione dei rifiuti invece, il finanziamento di tale servizio avviene mediante la riscossione di un tributo comunale, inquadrabile tra i tributi con funzione ambientale, la cui disciplina ha avuto una complessa evoluzione normativa.

Le norme madri si rinvencono nel T.U.F.L. (Testo Unico per la Finanza Locale) ovvero il regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni, in particolare quelle apportate dalla legge 20 marzo 1941, n. 366.

Nell'originaria formulazione dell'articolo 269 del T.U.L.F., la prestazione era configurata come corrispettivo dovuto in relazione al servizio facoltativo di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche.

Soggetti passivi del corrispettivo erano coloro che occupavano i fabbricati posti nelle zone in cui si svolgeva il servizio di raccolta; tuttavia conduttori ed inquilini potevano essere esonerati dal prelievo provvedendo direttamente allo smaltimento delle immondizie e osservando le prescrizioni dell'ufficio comunale di igiene.

Con la modifica apportata al T.U.L.F. dalla legge n. 366/1941, tale configurazione sinallagmatica è stata modificata, nel senso che si è attribuita ai Comuni la facoltà di istituire una tassa per la raccolta ed il trasporto delle immondizie e dei rifiuti ordinari, ponendo tale prelievo a carico dei soggetti occupanti i fabbricati posti nelle zone in cui si svolge (in regime di privativa comunale) il servizio di raccolta.

La vicenda del tributo in esame ha avuto nel prosieguo, molteplici sviluppi.

Fra le norme modificative del T.U.L.F. debbono citarsi quelle introdotte dall'articolo 21 D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 il quale, modificando gli articoli 268, 269 e 270 del T.U.L.F., estende i servizi relativi allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, oltre a quelli interni, anche ai rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico e rende obbligatoria l'applicazione della tassa a carico di chiunque occupi o conduca locali, a qualunque uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui sono istituiti i servizi.

Una organica revisione della disciplina viene poi realizzata con il D. Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, il quale, ai sensi dell'articolo 58, impone ai comuni di istituire una tassa annuale per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (c.d. Tarsu).

Presupposto della tassa è l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte, a qualsiasi uso adibite, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in materia continuativa. Il presupposto impositivo, dunque, non è la produzione effettiva di rifiuti, bensì la produzione o l'attitudine potenziale a produrre rifiuti da parte dei soggetti che occupano o detengono gli immobili.

Tuttavia, come afferma C. Ferrigni, «l'impiego di indici presuntivi può indurre a considerare il prelievo come un ulteriore tributo comunale sugli immobili, anziché un tributo ambientale conforme al principio "chi inquina paga"»<sup>174</sup>.

Ai sensi dell'articolo 49, D. Lgs. 5 febbraio 1997, n.22, (c.d. Decreto Ronchi), la Tarsu doveva essere soppressa ed essere sostituita da una «tariffa», la c.d. Tia, a partire dal 1° gennaio 1999.

Tuttavia, il legislatore ha dovuto prendere atto delle enormi difficoltà che gli enti locali stavano incontrando per un puntuale e regolare avvio della complessa disciplina del nuovo prelievo tariffario ed ha così provveduto, con l'articolo 33, comma 1, della L. 23 dicembre 1999, n. 488, a fissare nuovi termini per la soppressione della tassa rifiuti<sup>175</sup>.

Nello specifico, Tarsu e la Tia corrispondono a due approcci radicalmente diversi del legislatore nella disciplina fiscale dei rifiuti.

---

174 C. VERRIGNI, *Il principio comunitario "chi inquina paga" nell'applicazione della TARSU*, in Corr. Trib. 2003, cit. pag. 899

175 Detti termini sono: dal 1° gennaio 2003 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi superiore all'85 per cento; dal 1° gennaio 2005 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi tra il 55 e l'85 per cento; dal 1° gennaio 2008 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, una copertura dei costi inferiore al 55 per cento, nonché per i Comuni che abbiano un numero di abitanti fino a 5.000, a prescindere, dalla copertura raggiunta nel 1999

Infatti, mentre la Tarsu è stata prevista nell'ambito di un sistema che privilegiava lo smaltimento dei rifiuti anziché il recupero, la Tia è stata introdotta sul presupposto che i rifiuti siano una materia prima da reinserire nel ciclo produttivo.

Le principali novità della Tia sono relative alla base imponibile e al gettito della tariffa.

Per quel che concerne la base imponibile infatti, mentre la Tarsu seguiva un metodo catastale, la nuova tariffa è in parte rapportata alla quantità di rifiuti effettivamente conferiti. In particolare, la nuova tariffa è ripartita in una quota fissa volta a finanziare i cosiddetti costi fissi (componenti essenziali del costo del servizio, fra cui investimenti e relativi ammortamenti) ed in una quota variabile rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Per quanto concerne, in particolare, la quota variabile (che rappresenta senza dubbio il profilo maggiormente innovativo e qualificante della nuova tariffa) essa è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotti da ciascuna utenza.

Tuttavia, gli enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale *pro capite*, desumibile da tabelle che saranno predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla sezione nazionale del Catasto rifiuti<sup>176</sup>.

In relazione al gettito della tariffa, esso deve coprire integralmente i costi per la gestione dei rifiuti solidi urbani, inclusi i rifiuti giacenti sulle strade ed aree pubbliche. La disposizione si discosta significativamente dalla disciplina relativa alla Tarsu, nella quale è rimessa alla discrezionalità dei Comuni determinare il grado di copertura dei costi, nella misura compresa

---

176 Così l'articolo 5 del D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, (Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani)

tra il 50% ed il 100%.

Tuttavia, i problemi maggiori sono stati riscontrati nella determinazione della natura giuridica della Tia, ovvero se, al di là del *nomen iuris*, il prelievo sia qualificabile come tributo, così come la Tarsu, oppure gli si debba attribuire natura di corrispettivo.

Sul punto, infatti, la Corte di Cassazione ha avuto modo di rimarcare che «quanto all'irrelevanza della denominazione, lo stesso articolo 2, del D.Lgs. 546/1992, stabilisce espressamente che i tributi vanno individuati indipendentemente dal *nomen iuris*. Inoltre, il termine "tariffa" nella tradizione propria della legislazione tributaria, ha un valore semantico neutro, nel senso che non si contrappone necessariamente a termini quali "tassa" e "tributo". tanto che anche l'articolo 58 del D.Lgs. n. 507/1993 testualmente prevede che la Tarsu (cioè una "tassa" e quindi un "tributo") si applica in base a tariffa»<sup>177</sup>.

I primi contributi dottrinali alla soluzione del problema convenivano nel senso di ritenere che la Tia non aveva natura giuridica di tributo, fondando tale constatazione sulla sua struttura binomia, e sulla contemporaneità dell'intervento del legislatore il quale, annunciando esplicitamente l'abrogazione della Tarsu con la stessa legge che introduce la Tia, avrebbe manifestato l'intenzione di sottrarla dal novero delle prestazioni tributarie<sup>178</sup>.

Allo stesso tempo, l'Agenzia delle Entrate<sup>179</sup>, muovendo dalla considerazione che la Tia si configurava come un corrispettivo nell'ambito di un servizio espletato secondo le regole di diritto comune, deliberava l'applicabilità dell'IVA.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, decretava a sua volta la giurisdizione del giudice ordinario, escludendo quella delle Commissioni

---

177 Corte Cost. sentenza 24 luglio 2009, n. 238

178 Per tutti: E. SPAZIANI TESTA, *Dalla tassa alla tariffa, con quali risultati?*, Il fisco, 1999, cit. pag. 2126

179 Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate, 5 febbraio 2003, n. 25/E



tributarie e del giudice amministrativo, in quanto «è pacifico che la prestazione pecuniaria imposta all'utente del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 49, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, non abbia natura tributaria»<sup>180</sup>.

Ciò malgrado, secondo quanto affermato da R. Lupi e condivisa dalla dottrina prevalente<sup>181</sup>, la TIA «anche se denominata "tariffa" resta pur sempre un tributo: per trasformarla in corrispettivo occorrerebbe presidiare i cassonetti, e chiedere un ticket per ogni sacchetto depositato, punendo al tempo stesso in modo feroce chi abbandona rifiuti per strada»<sup>182</sup>.

Infatti, secondo la dottrina, numerosi sarebbero stati gli elementi che avrebbero portato ad escludere la natura di corrispettivo privatistico della Tia tra i quali il presupposto della tariffa, ovvero l'occupazione o conduzione di locali e aree scoperte, che era lo stesso presupposto della Tarsu e sarebbe stato incompatibile con lo schema sinallagmatico; l'applicazione della tariffa, che anziché essere fondata su un atto volontario del privato, costituiva una prestazione imposta a fronte di un servizio obbligatorio; le modalità di svolgimento della controprestazione (ossia la gestione dei rifiuti), scelte unilateralmente dai Comuni; e le spese coperte dalla tariffa che non riguardavano più soltanto lo smaltimento dei rifiuti prodotti nei locali dei contribuenti, ma anche le spese per la gestione dei rifiuti giacenti sulle strade ed aree pubbliche, ossia spese che riguardavano la collettività.

Tuttavia, tali rilievi dottrinali non sono rimasti lettera morta.

Alla pronuncia della Corte di cassazione a Sezione Unite che qualificava come non tributaria la prestazione, hanno fatto seguito altre decisioni della stessa Corte che hanno invece ricondotto detta prestazione nel novero dei

---

180 Corte Cass. 15 febbraio 2006, n. 3274

181 Tra i molti: F. MARCHETTI, *Tassa, imposta, corrispettivo o tributo ambientale?*, pag. 49 e S. MATTEINI CHIARI, *La natura della "tariffa" istituita dall'articolo 49 del D.Lgs. n. 22/1997*, Riv. Giur. Ambiente, 1999, cit. pag. 459 e ss.gg.

182 R. LUPU, *Diritto tributario. La determinazione giuridica della capacità economica*, Milano, 2007, cit. pag. 331

tributi<sup>183</sup>.

Anche la Corte Costituzionale<sup>184</sup> ha, da ultimo, riconosciuto la natura tributaria della Tia, in quanto entrata sostanzialmente simile sotto numerosi profili alla Tarsu, ed ha quindi assolto dal sospetto di incostituzionalità la legge n. 248/2005, che inseriva le relative controversie nella giurisdizione delle Commissioni Tributarie.

Tale riconoscimento ha comportato delle conseguenze di assoluto rilievo.

Anzitutto, nell'applicazione della tariffa si deve fare riferimento alle norme sul procedimento amministrativo. In particolare, l'atto attraverso il quale viene comunicata al contribuente la richiesta di pagamento della tariffa, deve essere motivato con l'indicazione degli elementi di fatto e di diritto che giustificano la pretesa fiscale.<sup>185</sup>

Dalla natura tributaria della tariffa discende, inoltre, che ad essa si applichino i principi costituzionali di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte (articolo 23) e di capacità contributiva (articolo 53)<sup>186</sup>.

Ulteriore corollario del riconoscimento della natura tributaria della Tia è la non applicabilità ad essa dell'IVA poiché un prelievo patrimoniale imposto ai privati attraverso l'esercizio di un potere pubblico autoritativo non può costituire, ai fini IVA, il corrispettivo della prestazione di un servizio<sup>187</sup>.

La disciplina in esame è stata tuttavia riformata con il d.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il c.d. Codice Ambiente), il quale abroga la Tia, di cui al citato articolo 49 del D.Lgs. n. 22/1997, ed istituisce la nuova «Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani», denominata anche Tia2 o Tia Ambiente.

Anche questo nuovo tipo di prelievo è stato tuttavia oggetto di critiche e di

---

183 Corte Cass. sez. unite ordinanza n. 3171/2008, Corte Cass. sez. unite. sentenza 13902/2007, Corte Cass. sez. unite sentenza n. 4895/2006

184 Corte Cost. sentenza 24 luglio 2009, n. 238

185 A. DAIDONE, *Tributi, incentivi e certificazioni in materia ambientale*, cit. pag. 704

186 Ibidem

187 Ibidem

dubbi.

In particolare, nell'articolo 238, del D.Lgs. 152/2006 si afferma che «la tariffa di cui all'articolo 49 del d.Lgs. 22/1997 è soppressa a decorrere dall'entrata in vigore del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 11».

Il comma 11, in deroga alla suddetta soppressione, prevede che «sino all'emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti».

Il regolamento di cui al comma 6, dell'articolo 238, non è mai stato emanato<sup>188</sup>.

In conseguenza di ciò sono rimasti vigenti, alternativi tra loro, la Tarsu di cui al D.Lgs. n. 507/1993 e la Tia di cui al D.Lgs. 22/1997.

Per risolvere tale *vulnus*, l'articolo 5, comma 2 *quater*, del D.L. n. 208/2008, ha previsto che, nel caso in cui il citato articolo non avesse trovato attuazione entro il 30 giugno 2010 (come è stato) i Comuni avrebbero potuto adottare la tariffa ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti.

Tuttavia, a complicare il quadro, è intervenuto l'articolo 14, comma 33, del D.L. 78/2010 il quale ha previsto che «le disposizioni di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria».

Pertanto, il comma 33 dell'articolo 14 del D.L. 78/2010, riferendosi nello

---

188 «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la Conferenza Stato regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati, disciplina, con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto e nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa, anche con riferimento alle agevolazioni di cui al comma 7, garantendo comunque l'assenza di oneri per le autorità interessate.»

specifico alla Tia ambiente, avrebbe lasciato impregiudicata la natura tributaria della Tia Ronchi.

Il Ministero delle Finanze ha però emanato la circolare ministeriale n. 3/DF, dell'11 novembre 2010, con la quale, intervenendo sulla ormai complicata questione del prelievo in materia di smaltimento dei rifiuti, ha tentato di superare il vuoto normativo lasciato dalla mancata produzione del regolamento.

In particolare la circolare giunge alle seguenti conclusioni: i comuni che avevano già adottato la Tia1 possono adottare con specifico provvedimento, a partire dal 1° luglio 2010, la Tia2. Ambedue i prelievi devono essere disciplinati nello stesso modo ed egualmente interpretati nel senso previsto dall'articolo 14, comma 33 del D.L. 78/2010, ovvero nel senso di prelievi di natura non tributaria.

Ulteriore criticità della Tia2 è correlata ai soggetti attivi del rapporto tributario. L'articolo 238, comma 3, dispone infatti che la tariffa è determinata dalle «Autorità d'ambito» ed è applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti.

Pertanto, mentre per la TARSU e per la Tia1, le funzioni regolamentari erano svolte dai Comuni, il potere regolamentare per la nuova tariffa spetta dunque alle Autorità d'ambito, costituite con la partecipazione obbligatoria degli enti locali compresi in ciascun ambito territoriale ottimale (ATO), che svolgono anche un ruolo di controllo sull'applicazione della tariffa da parte dei soggetti aggiudicatari del servizio.

Tuttavia, con l'approvazione del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge con la legge 24 febbraio 2012, n. 216, è stata confermata la data di cessazione dell'esistenza della Autorità d'Ambito (ATO) al 31 dicembre 2012<sup>189</sup>.

---

189 Lo stesso Decreto Legge tuttavia stabilisce che le regioni dovranno ripartire le funzioni degli ATO ad altri enti. La Regione Toscana per esempio ha confermato un unico ente (AIT).

La disciplina del finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti è stata ulteriormente riformata con l'articolo 14, de d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge n. 214/2011, istitutivo del Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (c.d. Tares), con il quale si dovrebbero definitivamente superare le questioni interpretative sorte in capo alla natura della Tia<sup>2</sup>, e tutti i vuoti normativi e gestionali che hanno caratterizzato l'istituzione della Tariffa ambiente.

Infatti, soggetto attivo dell'obbligazione tributaria è nuovamente il Comune, mentre soggetti passivi sono tutti coloro che possiedono, occupano o detengono locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti.

Quindi il presupposto impositivo non è più la produzione effettiva di rifiuti, come nel caso della Tia Ronchi e Tia Ambiente, bensì l'attitudine potenziale a produrli, come nella vecchia Tarsu.

In questo senso A. Muratori si riferisce alla Tares come «un centone di disposizioni tratte da vecchie norme con ben pochi apporti ex novo»<sup>190</sup> ed in particolare come «una resurrezione della Tarsu, anche se sotto l'innovata veste del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi»<sup>191</sup>.

Tuttavia, la nuova disciplina si caratterizza per un importante elemento di novità. Si tratta delle disposizioni di cui all'articolo 14, commi 29, 30 e 31, secondo i quali è data facoltà ai comuni che abbiano posto in essere sistemi di misurazione puntuale della qualità dei rifiuti conferiti, di prevedere, in via regolamentare, l'applicazione di una tariffa di natura corrispettiva, in luogo del tributo.

Si è pertanto aperta l'eventualità di un'alternativa al regime tributario, che permetterebbe l'introduzione di una tariffa ambientale c.d. puntuale: ogni utenza, oltre ad una parte fissa, pagherebbe in base ai rifiuti indifferenziati

---

190 A. MURATORI, *Servizio di gestione dei rifiuti urbani: tassa nuova ma regole vecchie*, Ambiente & Sviluppo, 2013, cit. pag. 107

191 A. MURATORI, *Decreto «Salva-Italia: sul regime tariffario dei rifiuti urbani, «indietro tutta!» o quasi: risorge la tassa RSU*, Ambiente & Sviluppo, 2012, cit. pag. 48

realmente prodotti e conferiti all'azienda che si occupa della raccolta.

Secondo degli studi condotti da ESPER, nei comuni ove è avvenuto il passaggio alla tariffazione puntuale i cittadini godono di vari vantaggi<sup>192</sup>.

Innanzitutto il cittadino vede premiati i propri sforzi per aumentare la differenziazione dei propri rifiuti e, conseguentemente, di ridurre la produzione di rifiuto indifferenziato. I comportamenti virtuosi hanno un riconoscimento monetario pressoché immediato<sup>193</sup>.

Inoltre, nei contesti in cui è stata adottata la tariffazione puntuale, la grande, media e piccola distribuzione hanno cominciato a mettere in commercio prodotti con minor presenza di imballaggi superflui (ad es. latte con vuoto a rendere e prodotti alla spina) per assecondare l'interesse dei propri clienti a produrre meno rifiuti<sup>194</sup>.

In particolare secondo un'analisi condotta dalla stessa ESPER, nei comuni ove è stata introdotta la tariffazione puntuale, l'adesione degli utenti alla raccolta differenziata varia dall'80% al 99% e la percentuale di raccolta differenziata concretamente raggiunta va dal 70% al 90%, a fronte dei comuni ove si effettua soltanto la raccolta differenziata porta a porta in regime di tares, ove la percentuale di raccolta differenziata raggiunta varia dal 40% al 70%<sup>195</sup>.

Inoltre, la tariffazione puntuale consente una riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento: secondo i dati ESPER<sup>196</sup> nei Comuni in cui è stata adottata la tariffa a volume si registra una riduzione complessiva del 15-20% dei quantitativi conferiti.

Tuttavia, mentre in Italia l'esperienza della tariffa a volume è limitata ad una manciata di Comuni e configurata come eccezione dallo stesso

---

192 A. TORNAVACCA, *Rifiuti zero, tares e tariffa puntuale*, in [www.esper.it](http://www.esper.it)

193 Ibidem

194 Ibidem

195 Elaborazione ESPER sui dati ricavati da Rapporto Rifiuti ISPRA 2013 in S. CIAFANI, E.

ORZES, A. TORNAVACCA, *I risultati ottenuti con la tariffazione puntuale a livello mondiale*, in [www.esper.it](http://www.esper.it)

196 Ibidem

legislatore, all'estero tale esperienza ha radici ben radicate.

Negli Stati Uniti, fin dal 1990, l'*Environmental Protection Agency* (EPA), ha deciso di incoraggiare e promuovere ufficialmente il ricorso alla tariffazione volumetrica attraverso la predisposizione di un apposito manuale (*Lessons learned about Unit Pricing, Washington, 1994.*).

Tre Stati (Minnesota, Washington, Wisconsin) hanno reso obbligatoria la tariffazione volumetrica ed altri sette Stati ne incoraggiano ufficialmente l'uso fin dal 1996. Nel manuale dell'EPA si affermava che la tariffazione volumetrica consente una riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento compresa tra il 25 e il 45%.

Il governo irlandese ha reso obbligatorio il passaggio al sistema di tariffazione volumetrico fin dal 2005, ottenendo così un drastico calo della produzione di rifiuti ed imballaggi superflui.

Anche in Francia la nuova Legislazione ambientale (*Grenelle de l'environnement* n. 967 del 3 agosto 2009) prevede l'obbligo dell'attivazione della tariffazione puntuale (denominata "*Tarification incitative*") entro il 2014.

L'Italia sconta ancora una forte arretratezza su questo tema e, nonostante le istanze presentate dalle associazioni ambientaliste e nonostante i risultati ottenuti dai Comuni che hanno aderito alla tariffa puntuale, le ultime novità legislative in tema di disciplina del finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti non hanno attuato il passaggio alla tariffazione puntuale.

In particolare, l'articolo 1, comma 639 e ss. gg. della legge n. 147/2013, c.d. legge di stabilità, istituisce la c.d. IUC, cioè l'imposta unica comunale.

Essa si basa su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

La IUC si compone dell'imposta municipale propria (IMU), dovuta dal possessore di immobili, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (Tasi), a carico sia del

possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (Tari), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Secondo A. Muratori, le norme regolatrici della componente Tari ricalcano malamente, anche nella sequenza espositiva, le disposizioni relative all'abrogata Tares<sup>197</sup>.

Nella Tari, infatti, in continuità con la vecchia Tares, i soggetti passivi sono tutti coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Inoltre la Tari, viene commisurata alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte.

Trova così conferma, secondo Muratori, il rafforzamento, già operato dalla Tares, della presunzione assoluta di assoggettabilità al prelievo, bastando cioè che questi ultimi siano suscettibili di produrre rifiuti urbani, ma non per questo concretamente li producano.

Infine, analogamente a quanto già ipotizzato dalla Tares, la disciplina della Tari continua a configurare la tariffazione puntuale come una mera alternativa, su base volontaria.

### **3 Gli incentivi**

Le politiche ambientali si affidano, tra gli altri, anche allo strumento degli incentivi, al fine di promuovere iniziative considerate virtuose dall'ordinamento e, allo stesso tempo, al fine di scoraggiare comportamenti difforni, rendendoli meno vantaggiosi sotto il profilo economico o amministrativo.

---

197 A. MURATORI, *Al via la Tari, dopo la Tares, le due Tia, e la Tarsu...Tanti acronimi per cambiare, ma sempre in peggio*, Ambiente e Sviluppo, 2013, pag. 89



Gli incentivi sono infatti dispositivi speculari alle tasse: per raggiungere il livello di inquinamento desiderato è possibile, anziché tassarne la crescita, stimolarne la riduzione con sussidi, diretti o indiretti.<sup>198</sup>

Secondo la dottrina italiana<sup>199</sup>, gli incentivi possono avere sia natura economica, traducendosi in sovvenzioni finanziarie, che natura reale, trattandosi di incentivi aventi ad oggetto l'erogazione di beni o altre utilità.

In materia di rifiuti possiamo trovare entrambe le tipologie di incentivi.

Un esempio di incentivo economico in materia di rifiuti è rappresentato dal c.d. CIP 6 per i termovalorizzatori ovvero un sistema di incentivazione tariffaria, introdotto con il provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi n. 6/92, al fine di incentivare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate.

Tale circolare considera infatti gli impianti di trasformazione dei rifiuti organici ed inorganici, i c.d. termovalorizzatori, come impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Il meccanismo si basa su un'apposita convenzione tra i produttori di energia elettrica attraverso termovalorizzatori e il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), sulla base della quale il produttore cede al GSE l'energia prodotta in eccedenza ad un prezzo fisso superiore a quello di mercato in quanto caricato con un sovrapprezzo di circa il 7% del costo dell'energia elettrica.

In particolare, il prezzo della cessione dell'energia elettrica è determinato dal Costo Evitato del Combustibile (CEC), un indice determinato sulla base del prezzo medio del combustibile convenzionale (il petrolio greggio).

Il GSE, da parte sua, recupera la differenza di prezzo attraverso un'apposita voce di costo nella bolletta degli utenti, attualmente è

---

198 M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, cit. pag. 408

199 V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000, cit. pag. 567

denominata A3.

A questo proposito giova peraltro ricordare che l'Unione Europea, nel 2001 era intervenuta con la direttiva 2001/77/CE, al fine di promuovere la produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

Nello specifico, dall'articolo 2, lettera *a* e *b* della direttiva, si evince come la frazione non biodegradabile dei rifiuti non possa essere considerata fonte di energia rinnovabile, in quanto la lettera *a* contempla tra le fonti energetiche rinnovabili quella eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, da biomassa, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e biogas. In particolare la biomassa è definita dalla lettera *b*, come la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

La Commissione Europea, a questo proposito, interviene con un procedimento di infrazione, il numero 2003/2246, nel quale si specifica che «ai sensi della definizione di cui all'articolo 2 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, (...) la frazione non biodegradabile dei rifiuti non può essere considerata fonte di energia rinnovabile. Risulta chiaro che le disposizioni specifiche della disciplina comunitaria relative agli aiuti destinate alle fonti energetiche rinnovabili sono applicabili soltanto alle fonti rinnovabili che rispondono alla definizione dell'articolo 2 della Direttiva 2001/77/CE. Le suddette disposizione non si applicano pertanto agli aiuti per la produzione di energia da rifiuti non biodegradabili».

Tuttavia, nonostante la censura comunitaria, nell'articolo 17, comma 1 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, che recepisce la direttiva 2001/77/CE, si afferma che «sono ammessi a beneficiare del regime riservato alle fonti energetiche rinnovabili i rifiuti, ivi compresa, anche tramite il ricorso a misure promozionali, la frazione non biodegradabile e di combustibili derivati dai rifiuti [...]. Pertanto, agli impianti, ivi incluse le centrali ibride,

alimentati dai suddetti rifiuti e combustibili, si applicano le disposizioni del presente decreto».

Le disposizioni comunitarie saranno prese in considerazione solo a partire dalla legge finanziaria del 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296), nel cui articolo 1, comma 1117, si afferma che «dalla data di entrata in vigore della presente legge i finanziamenti agli incentivi pubblici di competenza statale finalizzati alla promozione delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica sono concedibili esclusivamente per la produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, così come definite dall'articolo 2 della direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili».

Ai sensi della legge pertanto, i soli soggetti in grado di accedere al conferimento dei CIP6 sono i titolari di impianti già operativi, mentre per i futuri inceneritori di nuova costruzione non è previsto alcun finanziamento pubblico.

Per far fronte all'emergenza rifiuti in Campania, il IV Governo Berlusconi riapre gli incentivi agli inceneritori, garantendo l'accesso ai CIP6 anche agli impianti non connessi all'emergenza stessa<sup>200</sup>.

Infatti, ai sensi dell'articolo 9 della Legge 30 dicembre 2008, n. 310, tutti gli impianti connessi con l'emergenza citata, dichiarata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, possono avere accesso ai finanziamenti e agli incentivi senza distinzione fra parte organica e inorganica dei rifiuti, mentre per gli altri impianti il riconoscimento incentivante si riferisce alla sola parte organica e biodegradabile dei rifiuti, stimata in una percentuale del 51% del materiale complessivamente trattato.

Durante un'audizione alla X Commissione della Camera avente ad oggetto

---

200 A. GALIMBERTI, *Catricalà: Incentivi ecologici Cip6 solo in nome dell'emergenza rifiuti*, Il Sole 24 Ore, 5 febbraio 2009

il sistema delle incentivazioni delle fonti rinnovabili ed assimilate, Antonio Catricalà, Presidente dell'Autorità garante della Commissione e del mercato, esprimerà tuttavia le perplessità dell'Antitrust circa il meccanismo di incentivazione noto come CIP 6.

Tra le varie criticità segnalate<sup>201</sup> Catricalà pone l'attenzione sulla «cifra rilevante posta di fatto a carico dei consumatori e anche al fatto che questa cifra particolarmente elevata [é] dovuta al meccanismo tramite cui la remunerazione [va] a gravare sul prezzo finale. Per esempio, nel 2005 l'energia media incentivata costava alla produzione 113 euro per megawattora e veniva ceduta al GSE a 50 euro. Sostanzialmente, quindi, a carico dei consumatori andava il 53 per cento dell'intero costo e nel 2005 i consumatori hanno pagato in bolletta 3,1 miliardi di euro. Una voce per oneri di sistema, quindi, particolarmente elevata»<sup>202</sup>.

Nel caso degli incentivi alle fonti rinnovabili pertanto, si realizza quanto prospettato dalla dottrina più accorta, secondo la quale il meccanismo dell'incentivo presenta maggiori inefficienze rispetto all'imposta, poiché l'aiuto, gravando sui contribuenti, aumenta i costi collettivi dell'attività incentivata, creando le premesse per nuove esternalità e, dunque, ancora una volta, per eccesso di attività inquinante<sup>203</sup>.

Peraltro, con il recente decreto ministeriale del 31 gennaio 2014, è disposta una nuova modalità di determinazione del Costo evitato di combustibile, cioè è adeguato il metodo di calcolo del costo del combustibile evitato basandolo sui mercati del gas e non più sul costo del greggio.

Nello stesso decreto si precisa tuttavia che, per i termovalorizzatori, per i

---

201 Tra le altre criticità, il presidente dell'Antitrust rileva come una grossa percentuale dell'incentivo sia destinata ai termovalorizzatori che, come decretato dall'Unione Europea non possono definirsi "rinnovabili", mentre di una percentuale minore ne usufruiscono, le fonti effettivamente rinnovabili, snaturando completamente l'originario strumento di incentivazione.

202 Resoconto stenografico dell'audizione davanti alla Commissione X, Attività produttive, commercio e turismo della seduta di giovedì 5 febbraio 2009, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

203 M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, cit. pag. 409

primi quattro anni dall'entrata in vigore della norma (otto anni per gli impianti costruiti nelle zone dell'emergenza rifiuti) si continuerà ad applicare il vecchio metodo di calcolo.

Un esempio di incentivo reale in materia di rifiuti, è rappresentato invece dal riconoscimento di sgravi procedurali ai soggetti economici che hanno ottenuto le certificazioni UNI-EN ISO 14001 e Ecolabel.

In tal senso opera l'articolo 209, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 il quale prevede che «nel rispetto delle normative comunitarie, in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto, ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, le imprese che risultino registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 761/2001, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001 (Emas) ed operino nell'ambito del sistema Ecolabel di cui al regolamento 17 luglio 2000, n. 1980, o certificati UNI-EN ISO 14001 possono sostituire tali autorizzazioni o il nuovo certificato di iscrizione al suddetto Albo con autocertificazione resa alle autorità competenti, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

### **3.1 Incentivi ed aiuti di stato**

L'uso improprio degli incentivi può comportare seri problemi, anche solo potenziali, di distorsione della concorrenza a cui, notoriamente, si oppone l'ordinamento comunitario attraverso il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di stato con il mercato interno, contenuto nell'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>204</sup>.

---

204 M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso*,

Nello specifico, tale articolo afferma che «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Tuttavia, posto che, ai sensi dell'articolo 3 del TFUE, l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, in alcuni casi, la realizzazione di questo compito potrà avvenire soltanto attraverso un intervento della pubblica autorità. Ecco perchè l'articolo 107 TFUE, dopo aver stabilito il principio generale dell'incompatibilità degli aiuti, prevede una serie di deroghe relative ad aiuti di stato ritenuti compatibili con il mercato comune.

Alcune deroghe operano *de iure*, nel senso che taluni aiuti sono considerati sempre compatibili con il mercato comune: se la Commissione verifica che l'aiuto ricade in una di queste categorie, la concessione dell'aiuto è automatica. Si tratta degli aiuti di carattere sociale concessi ai consumatori e degli aiuti disposti a fronte di calamità naturali (articolo 107 TFUE, paragrafo 2, lettere *a* e *b*).

Altre deroghe hanno invece carattere discrezionale, nel senso che gli aiuti possono considerarsi compatibili con il mercato comune nelle ipotesi espressamente previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettere *a*, *b*, *c*, *d*, e<sup>205</sup>.

---

*adattativo, comune*, cit. pag. 409

<sup>205</sup> Ex articolo 107, rientrano fra gli aiuti ammissibili «a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su

In particolare, secondo l'articolo 107, paragrafo 3 lettera c) del Trattato TFUE, rientrano fra gli aiuti ammissibili quelli «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

Gli aiuti per la tutela dell'ambiente sarebbero pertanto giustificati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo. 3, lettera c), del trattato TFUE<sup>206</sup>.

La compatibilità di questi aiuti con il mercato interno deve essere tuttavia verificata tenendo conto delle indicazioni della Commissione Europea, contenute all'interno delle Linee Guida a favore dell'ambiente, ove si determina pertanto, in quale misura e a quali condizioni gli aiuti di stato possano risultare necessari alla tutela dell'ambiente senza esplicitare effetti sproporzionati sulla concorrenza e sulla crescita economica.

La disciplina attualmente vigente è contenuta nelle «linee guida a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2021»<sup>207</sup>, che hanno sostituito la precedente disciplina, contenuta nelle «disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela ambientale»<sup>208</sup>, vigente dal 2008 al 2014.

Nello specifico, per quel che concerne gli aiuti agli investimenti a favore della gestione dei rifiuti, le linee guida 2014-2021<sup>209</sup>, al punto 3.5.2, stabiliscono che tali aiuti sono concessi solo se risultano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'investimento è inteso a ridurre i rifiuti prodotti da altre imprese, escluso l'inquinamento prodotto dal beneficiario degli aiuti; b) gli aiuti non esentano indirettamente gli inquinatori dagli oneri che incomberebbero loro in forza della legislazione dell'Unione o nazionale; tali oneri andrebbero considerati come normali costi d'impresa per gli inquinatori; c) gli investimenti vanno oltre lo «stato dell'arte», ossia la

---

proposta della Commissione».

206 Punto 12 della Comunicazione della Commissione 2008/C 82/01

207 Comunicazione della Commissione 2014/C 200/01

208 Comunicazione della Commissione 2008/C 82/01

209 Le linee guida 2014-2020, in relazione agli aiuti di stato per la gestione dei rifiuti, riprendono esattamente le condizioni dettate dalle linee guida 2008-2014.

prevenzione, il riutilizzo o il recupero, oppure prevedono un impiego innovativo di tecnologie tradizionali, in particolare per sostenere la creazione di un'economia circolare in cui i rifiuti sono considerati una risorsa; d) in assenza di aiuti, i materiali trattati sarebbero altrimenti eliminati o trattati secondo un approccio meno rispettoso dell'ambiente; e) gli investimenti non si limitano ad accrescere la domanda di materiali da riciclare senza potenziare la raccolta dei medesimi.

Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, quando uno Stato membro istituisce o modifica un aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a, b, c, d, e, è tenuto a notificare il progetto alla Commissione, affinché essa possa procedere a decidere se tale aiuto è compatibile o meno con il mercato interno.

A tal proposito, il Consiglio, cui compete l'adozione di tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE, ha adottato un regolamento<sup>210</sup> che autorizza la Commissione ad esentare dall'obbligo di previa notifica di cui all'articolo 108, n. 3, determinate categorie di aiuti di stato. Per i provvedimenti che rientrano nei regolamenti di esenzione esiste infatti solo un obbligo in capo all'ente erogatore di inviare alla commissione una sommaria descrizione della misura, ai fini della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (articolo 3, n. 2, Regolamento del Consiglio 994/1998).

Avvalendosi di questa facoltà, la Commissione ha adottato nel tempo una serie di regolamenti, tra i quali il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria, il c.d. GBER che applica l'esenzione per categoria a tre tipi di aiuti: aiuti all'ambiente, aiuti ai capitali di rischio, aiuti a R&S anche per grandi imprese.

Occupandoci in questa sede solo degli aiuti all'ambiente, il GBER presume compatibili con il trattato una serie di aiuti<sup>211</sup>, tra i quali anche gli aiuti agli

---

210 Regolamento del Consiglio n. 994 del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE (107 e 108 TFUE)

211 Aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di innalzare il livello di tutela



investimenti per il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti.

Nello specifico, l'articolo 45 del GBER prevede degli aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti prodotti da altre imprese. Tali aiuti non esentano indirettamente gli “inquinatori” dagli oneri previsti dalla normativa dell’Unione o da oneri che sono considerati come normali costi di un’impresa. Di conseguenza, gli aiuti a favore di tali attività sono oggetto di un’esenzione per categoria solo se riguardano rifiuti di altre imprese e se i materiali trattati sono altrimenti eliminati o trattati secondo un approccio meno rispettoso dell’ambiente.

Inoltre, l'intensità dell' aiuto non deve superare il 35% dei costi ammissibili. Tuttavia, tale percentuale può essere aumentata di 20 punti per gli aiuti concessi alle piccole imprese e di 10 punti per gli aiuti concessi alle medie imprese.

#### **4 I depositi cauzionali**

I depositi cauzionali si adattano al principio del «chi inquina paga» secondo una prospettiva in qualche modo comune a quella delle imposte poiché anch'essi premono per una internalizzazione dei costi ambientali<sup>212</sup>.

Si tratta infatti di contributi imposti su imballaggi che si desidera far restituire dopo l'uso, come le bottiglie di plastica o di vetro, in quanto non destinabili alla raccolta differenziata, ma riutilizzabili più volte a seguito di un processo di sterilizzazione.

---

ambientale oltre quanto obbligatorio (articolo 36); aiuti alle sole PMI per l'adeguamento a norme comunitarie non ancora in vigore (articolo 37); aiuti agli investimenti per il risparmio energetico e per le fonti di energia rinnovabile (articolo da 38 a 43 e 46); aiuti sotto forma di sgravi da imposte ambientali (articolo 44); aiuti agli investimenti per il risanamento dei siti ambientali (articolo 45); aiuti agli investimenti per il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti; aiuti per gli studi ambientali (articolo 49).

212 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 217

Il compratore è obbligato, al momento dell'acquisto, a versare anticipatamente una somma di denaro, il deposito appunto, che avrà modo di riscattare solo se restituirà l'imballaggio vuoto.

Tale sistema, che viene comunemente chiamato anche sistema del vuoto a rendere costituisce un'efficiente misura di prevenzione per correggere comportamenti ecologicamente scorretti e per limitare fortemente l'uso dei contenitori « usa e getta ». Come noto, il contenitore monouso fa lievitare i costi della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, in particolare per i materiali non biodegradabili, come la plastica e i poliaccoppiati. Al contrario, il sistema a rendere presenta notevoli vantaggi: il contenitore non diventa rifiuto, quindi non grava sui costi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti; fa risparmiare le materie prime che sarebbero necessarie per produrre altri contenitori; garantisce un corretto comportamento del consumatore, che è indotto dalla cauzione a restituire il vuoto, ottenendo in tal modo percentuali superiori a quelle che può offrire la raccolta differenziata<sup>213</sup>.

Tale sistema era in uso nel mercato italiano diversi anni fa, cadendo poi in disuso, e lasciando il passo al sistema del «vuoto a perdere», ossia la pratica ecologicamente scorretta dell'usa e getta.

Nelle esperienze di altri Paesi europei invece, il sistema del vuoto a rendere non è mai caduto in disuso, continuando a rappresentare una pratica eco sostenibile nonché un risparmio per i cittadini<sup>214</sup>.

A fronte dei risultati ottenuti in altri paesi europei, in Italia, si è più volte tentato di reintrodurre il sistema del vuoto a rendere<sup>215</sup>, ma tutti i disegni di

---

213 M FRANZINI, *Mercato e politiche per l'ambiente*, Carocci editore, Torino, 2007, cit. pag. 166

214 Per esempio in Germania è attivo il c.d. PFAND: l'utente acquista delle bottiglie in PET e, quando le riporta vuote nello stesso negozio ove le ha comprate, inserendole in una macchina che legge il codice a barre essa consegnerà uno scontrino con l'importo da scontare alla cassa (generalmente dai 15 ai 25 centesimi a bottiglia).

215 Per esempio tra i tentativi più recenti figura la proposta di legge 2429 presentata l'8 maggio 2009 "Disposizioni concernenti il recupero degli imballaggi, per la reintroduzione del sistema del 'vuoto a rendere'" e bloccatasi in Commissione Ambiente

legge finora presentati, inspiegabilmente, non hanno mai completato l'iter legislativo.

Attualmente è in discussione alla Commissione Ambiente la proposta di legge numero 2285, presentata il 4 aprile 2014, che vuole reintrodurre nel nostro ordinamento il sistema del vuoto a rendere, prevedendo un obbligo iniziale per i produttori di imballaggi potenzialmente riutilizzabili di destinare almeno il 20% dei medesimi alla filiera del recupero costituita attraverso un consorzio, un'associazione temporanea d'impresе o mediante altro tipo di contratto.

#### **3.1.4. I mercati artificiali: i permessi negoziabili e le borse per le materie prime secondarie**

Un posto importante tra gli strumenti economici a favore dell'ambiente spetta, in ultima analisi, alla creazione di mercati artificiali in cui si possano scambiare beni ambientali in situazioni in cui essi non esistono<sup>216</sup>.

Secondo M. Bresso, vi sono essenzialmente due modalità di creazione di mercati artificiali: il mercato dei permessi negoziabili e le borse per le materie prime secondarie<sup>217</sup>.

L'idea alla base dei permessi negoziabili è che l'ambiente in cui vengono rigettate le sostanze di rifiuto ha una capacità massima di smaltimento in un dato periodo di tempo; al di là di quel livello, l'ambiente subirebbe un danno grave<sup>218</sup>.

Quindi, il primo passo consiste proprio nel determinare, mediante una

---

216 F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit. pag. 505

217 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 230

218 Ibidem

decisione collettiva, un livello di inquinamento accettabile, che generalmente riflette il livello stabilito da norme di *command and control*.

Una seconda scelta, di nuovo collettiva, ripartisce il quantitativo totale di emissioni in titoli, ognuno dei quali dà diritto ad una certa quantità di emissioni.

I permessi sono quindi assegnati alle imprese mediante asta o diversa procedura amministrativa, e gli operatori economici sono infine lasciati liberi di negoziare i titoli o le loro eventuali eccedenze in un apposito mercato artificiale.

La «caratteristica di commerciabilità»<sup>219</sup> costituisce pertanto il segno distintivo fondamentale del sistema dei permessi, essendo la principale attrattiva per la capacità di ridurre i costi di ottemperanza ai regolamenti.

Il vantaggio principale dei permessi negoziabili è la loro flessibilità, poiché l'impresa a cui conviene ridurre l'inquinamento trova vantaggioso vendere i permessi ad un inquinatore per il quale la riduzione delle emissioni è costosa<sup>220</sup>.

Di conseguenza questa pratica risulta favorevole sia per gli inquinatori con costi ridotti di abbattimento che venderanno i titoli, sia per gli inquinatori con costi elevati che acquisteranno i titoli<sup>221</sup>.

Lo standard ambientale complessivo, tuttavia, è salvaguardato, dato che il numero totale dei permessi non cambia<sup>222</sup>.

---

219 R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, cit. pag. 195

220 Ibidem

221 Ibidem

222 Esempi di permessi negoziabili creati in Italia sono il sistema dei c.d. certificati verdi e dei certificati bianchi, concepiti per intensificare lo stimolo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel primo caso, e per promuovere prestabiliti livelli di risparmio energetico nel secondo. In particolare, nel sistema dei certificati verdi (Introdotti con D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79, c.d. Decreto Bersani) il legislatore ha posto a carico dei produttori o degli importatori che avessero messo in rete un quantitativo annuo di energia elettrica superiore ad una soglia prestabilita, l'obbligo di assicurare che una quota minima avesse origine da fonti rinnovabili. La normativa ha però lasciato alle imprese la facoltà di decidere se ottemperare direttamente ovvero tramite acquisto di certificati verdi, ovvero titoli emessi a favore di impianti alimentati da fonti rinnovabili, in quantitativo proporzionale all'energia prodotta. Anche il sistema dei certificati bianchi (Introdotta con

Un particolare tipo di mercato artificiale è la c.d. borsa rifiuti che, ad avviso di M. Bresso, costituirebbe uno strumento fondamentale per una corretta gestione dei rifiuti<sup>223</sup>.

In senso economico infatti, i rifiuti sono beni ad utilità negativa e quindi a prezzo negativo: ciò significa che sarà il produttore dei rifiuti a dover pagare un prezzo al compratore, ovvero a colui che ritira i rifiuti.

Tuttavia, prosegue l'autrice, dal momento che in tutti i rifiuti, anche in quelli di minor valore, sono contenute delle materie prime recuperabili, si può intervenire con diversi strumenti per favorire la creazione di mercati artificiali per lo scambio di materie prime recuperate dai rifiuti.

Anzitutto, sottolinea ancora la Bresso, è necessario modificare i prezzi delle materie prime vergini e di quelle di recupero, tassando le prime o detassando le seconde unitamente alla creazione di una borsa rifiuti che provveda alla raccolta dei rifiuti recuperabili, alla loro selezione ed eventuale arricchimento e che, soprattutto, assicuri ai potenziali utilizzatori la regolarità e la qualità costante delle forniture.

L'effetto che si ottiene con una modifica del valore di mercato dei rifiuti non è lo stesso che si ha quando una legge obbliga i produttori allo smaltimento corretto, poiché in questo caso i produttori cercheranno di evadere la norma e gli smaltitori, una volta ricevuto il prezzo, cercheranno di spendere il meno possibile nello smaltire i rifiuti.

Se invece, attraverso la creazione di un mercato artificiale e la riduzione del costo della materia di recupero, si riesce a trasformare i rifiuti stessi in beni che hanno un valore positivo, sarà il mercato stesso a preoccuparsi della raccolta e del riutilizzo dei materiali di recupero, senza bisogno di

---

D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79, c.d. Decreto Bersani) è concepito con una struttura simile a quella dei certificati verdi in quanto a fronte dell'obbligo per le imprese distributrici di elettricità e gas di realizzare, presso i clienti finali, progetti idonei a ridurre la spesa energetica, esse possono soddisfare gli obiettivi di risparmio sia portando a termine direttamente i progetti idonei, sia acquistando certificati da soggetti opportunamente specializzati o da altri distributori.

223 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, cit. pag. 233

controlli e di complesse organizzazioni al trasporto e allo smaltimento.

Malgrado gli indubbi vantaggi che potrebbero conseguire dalla loro introduzione, le borse per le materie secondarie non hanno trovato alcun riscontro legislativo al contrario dei permessi negoziabili che hanno trovato concreta attuazione nel contesto italiano.

## Conclusioni

In definitiva, come si è potuto evincere dalla lettura delle pagine che precedono, la gestione dei rifiuti costituisce un problema di considerevole importanza per le moderne società ad alto tasso industriale, che richiede adeguate politiche di intervento.

Come si è visto, in una prima fase, la legislazione in materia ha fatto ampio ricorso agli strumenti tradizionali di *command and control*, attraverso i quali, come descritto da U. Mattei, «il *Decision Maker* regola la condotta degli inquinatori con ordini nei quali specifica quale comportamento debbano tenere per evitare determinate sanzioni»<sup>224</sup>.

In sostanza il legislatore, attraverso leggi o regolamenti, impone il rispetto di determinati *standard*, in relazione ad attività giudicate potenzialmente nocive per l'ambiente.

Ad una prima analisi, verrebbe da chiedersi perché non imporre un divieto assoluto di svolgere attività dannose per l'ambiente, soluzione che sembrerebbe concretare la più semplice misura di salvaguardia.

Ma, come sottolinea F. Salvia, nel nostro sistema economico la libertà di iniziativa economica privata è principio della Costituzione scritta e materiale. Vigè, cioè, il principio che il privato può intraprendere qualsiasi iniziativa economica, senza dover motivare le sue determinazioni, spettando invece all'autorità pubblica l'onere di addurre le motivazioni del diniego<sup>225</sup>.

Ciò spiega la riluttanza del legislatore a sancire divieti che possano ostacolare del tutto la libera esplicazione delle attività economiche, anche se inquinanti, e la preferenza invece per la prefissione di *standard* che limitino la capacità inquinante senza compromettere la libera iniziativa

---

224U. MATTEI, *I modelli nella tutela dell'ambiente*, in Riv. dir. civ, 1985, p. 407

225 F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in Riv. giur. ambiente, 1993, pag. 209

economica<sup>226</sup>.

Specificamente nella disciplina dei rifiuti si è assistito, nel corso degli anni, all'evoluzione degli standard ambientali.

Il primo intervento in materia di rifiuti infatti, è rappresentato dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, di ricezione delle direttive comunitarie n. 75\442, n. 76\403 e n. 78\319, il quale introdurrà un sistema di autorizzazione e di sorveglianza per le imprese che trattano, depositano o smaltiscono rifiuti propri o altrui.

Il D.P.R. 915/1982 muove peraltro, come si è detto, dall'idea di smaltimento dei rifiuti, nel senso che «non si è cercato di ridurre i rifiuti alla fonte o di recuperarli, li si è voluti “distruggere”, senza considerare che le tecnologie di smaltimento possono sempre e solo condurre ad una diminuzione o ad una ricollocazione in termini di gestibilità del “problema rifiuti”, ma mai ad una sua eliminazione integrale e definitiva»<sup>227</sup>.

A partire dagli anni '90, i vertici comunitari, anche se con fatica e ritardo, mostrano di aver compreso il limite intrinseco dello smaltimento e, con le direttive 91\156\CEE, 91\689\CEE, 94\62\CE, il concetto di gestione dei rifiuti soppianta la logica dello smaltimento.

Le tre direttive comunitarie appena citate vengono attuate nel nostro ordinamento con il d.lgs. 22\1997, nel quale, conformemente a quanto emesso a livello comunitario, il protagonista non è più lo smaltimento dei rifiuti, bensì la loro gestione.

Il passo successivo è l'emanazione del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (il c.d. Codice Ambiente) il quale, nonostante manifesti tendenzialmente elementi di continuità con l'ormai abrogato decreto Ronchi, introduce una importante novità in materia di rifiuti ovvero la codificazione del «principio di gerarchia delle forme di gestione dei rifiuti». Infatti l'articolo 179 «stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la

---

226 Ibidem

227 P. FICCO – P. FIMIANI – F. GERARDINI, *La gestione dei rifiuti, il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”*, Edizioni Ambiente, Milano, 1999



migliore opzione ambientale»: dopo aver assunto come priorità assoluta la prevenzione, il decreto indica, in sequenza, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di materia o energia ed infine lo smaltimento. Si tratta di criteri che già ispiravano la normativa precedente, ma che non avevano ancora raggiunto il rango di principi ordinatori.

Alla luce di quanto sopra descritto, se gli *standard* svolgono la funzione di garantire una tutela minima dell'ambiente, l'allestimento di adeguati dispositivi di controllo e un apparato sanzionatorio efficace sono integrazioni indispensabili per l'efficienza del sistema di *command and control*.

Ma, come abbiamo detto, per quel che concerne i controlli ambientali, essi sono carenti di effettività, di periodicità e di diffusione.

L'effettività comporterebbe che i controlli ambientali non possano rivestire un carattere meramente formale o cartolare, dovendo, viceversa, essere dotati di concretezza e di puntualità al fine di accertare le reali disfunzioni o patologie del sistema.

Al contrario, attualmente domina, quasi incontrastato, un modello di controllo obsoleto, finalizzato alla mera verifica formale del rispetto degli *standard* ed incapace di accertare le reali disfunzioni del sistema.

Inoltre, l'attuale sistema dei controlli non può neanche caratterizzarsi di periodicità e di diffusione, poiché il sistema agenziale regionale, a cui sono affidati i controlli, è una realtà a macchia di leopardo, e ciò non consente l'effettuazione di controlli omogenei e periodici sul territorio nazionale.

Quanto all'apparato sanzionatorio, esso può essere considerato tutt'altro che efficace, potendo essere definito piuttosto come «un diritto penale minimo non già per estensione (stante all'opposto, l'elevato numero delle disposizioni penali e dei relativi divieti), ma per incisività punitiva»<sup>228</sup>.

Ne è una conferma la scelta di ricorrere alla contravvenzione quale modello di illecito ambientale per antonomasia, nonché la presenza quasi esclusiva di

---

228 F. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione del diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, cit. pag. 856

reati c.d cartolari, ovvero fattispecie che puniscono violazioni meramente formali o procedurali, quali la mancanza di comunicazione, la mancata o l'inesatta tenuta del registro di carico e scarico, eccetera.

In sostanza vale per i rifiuti quanto è stato da taluni efficacemente sostenuto sulla inidoneità del sistema di repressione degli illeciti in materia ambientale. Il diritto penale dell'ambiente, infatti, «manca di fattispecie incriminatrici intese a punire quelle violazioni che comportano un reale pericolo, non solo per la dimensione convenzionale dell'ambiente, ma per la sua effettiva consistenza naturalistica»<sup>229</sup>.

A causa delle criticità ora elencate, negli anni più recenti si sono diffuse una certa diffidenza e sfiducia nell'egemonia delle logiche di comando e controllo e si è fatta strada l'idea che, se è il mercato con i suoi fallimenti la principale causa del degrado ambientale, è proprio nel mercato, e nei suoi meccanismi di funzionamento, che va cercata la soluzione al problema della corretta gestione dei rifiuti.

Si è perciò affermato il concetto della necessità di avvalersi, accanto agli strumenti di *command and control*, di strumenti economici puri

In tal senso, già nel 1989 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico aveva elaborato un documento dal quale si ricavavano almeno quattro categorie di strumenti economici volti alla tutela dell'ambiente, e precisamente: i tributi ambientali, i sussidi, i depositi cauzionali ed i permessi negoziabili.

Dal momento che si tratta di una classificazione ancora valida, è parso utile partire da essa al fine di operare una ricostruzione degli strumenti economici vigenti, o comunque potenzialmente applicabili, al fine di garantire una corretta gestione dei rifiuti.

A seguito di tale ricostruzione non posso fare altro che constatare, mio malgrado, la forte arretratezza che sconta il nostro Paese nell'utilizzo di tali strumenti economici.

Come si è visto per il finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti, per

---

229 Ibidem

esempio, il legislatore, a partire dall'emanazione della c.d. Tarsu fino alla più recente Tari, ha continuato a configurare come presupposto impositivo non tanto la produzione effettiva di rifiuti, quanto piuttosto la produzione o l'attitudine potenziale a produrre rifiuti da parte dei soggetti che occupano o detengono gli immobili, nonostante la dottrina<sup>230</sup> lamenti una mancanza di aderenza dell'impiego di tali indici presuntivi con il principio "chi inquina paga".

Del resto, anche la prospettiva alternativa riservata ai comuni di porre in essere sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico corre il rischio di restare confinata nel limbo delle buone intenzioni, con cadute pratiche limitate a quella manciata di comuni virtuosi organizzati sotto l'effigie della «Associazione dei Comuni virtuosi».

Non hanno rappresentato una spinta in tale direzione i risultati ottenuti nei comuni ove è stata introdotta la tariffazione puntuale in cui, secondo un'analisi condotta da ESPER, la percentuale di raccolta differenziata concretamente raggiunta va dal 70% al 90%, a fronte dei comuni ove si effettua soltanto la raccolta differenziata porta a porta in regime di tariffazione puntuale, ove la percentuale di raccolta differenziata raggiunta varia dal 40% al 70%<sup>231</sup>.

Così come non hanno rappresentato una spinta in tale direzione neanche gli innumerevoli esempi di Paesi esteri ove la tariffazione puntuale ha raggiunto risultati incoraggianti, consentendo una notevole riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento: gli studi condotti dall'americana *Environmental Protection Agency* (EPA) dimostravano una riduzione dei rifiuti destinati allo smaltimento compresa tra il 25% e il 45%.

Il nostro Paese sconta una forte arretratezza anche in merito all'utilizzo degli altri strumenti economici.

In materia di incentivi non possono essere taciute le forti criticità riscontrate

---

230 C. VERRIGNI, *Il principio comunitario "chi inquina paga" nell'applicazione della TARSU*, in *Corr. Trib.* 2003, cit. pag. 899

231 Elaborazione ESPER sui dati ricavati da Rapporto Rifiuti ISPRA 2013 in S. CIAFANI, E. ORZES, A. TORNAVACCA, *I risultati ottenuti con la tariffazione puntuale a livello mondiale*, in [www.esper.it](http://www.esper.it)

nel meccanismo di incentivazione noto come CIP6 per i termovalorizzatori, in base al quale, attraverso un'apposita convenzione tra i produttori di energia elettrica mediante termovalorizzatori, e il Gestore dei Servizi Energetici (GSE), il produttore cede al GSE l'energia prodotta in eccedenza ad un prezzo fisso superiore a quello di mercato, mentre Il GSE, da parte sua, recupera la differenza di prezzo attraverso un'apposita voce di costo nella bolletta degli utenti, attualmente denominata A3

Tale meccanismo è stato oggetto di procedura di infrazione da parte della Commissione Europea e di forti critiche dal Presidente dell'Antitrust il quale denunciava il rilevante costo che si riversava sui consumatori (il 53 per cento dell'intero costo), in evidente contrasto con il principio "chi inquina paga".

Inoltre, sempre in materia di incentivi, non possono essere taciute le difficoltà di coniugare i meccanismi incentivanti a favore dell'ambiente con il tendenziale divieto di aiuti di stato, anche se la recente normativa comunitaria<sup>232</sup> ha ampliato le possibilità di concedere aiuti di stato a favore dell'ambiente.

Nell'ambito dei depositi cauzionali non può essere taciuto il vuoto legislativo in materia di «vuoto a rendere» ossia quel meccanismo virtuoso per cui il compratore, al momento dell'acquisto, è obbligato a versare anticipatamente una somma di denaro che avrà modo di riscattare solo se restituirà l'imballaggio vuoto. Tale sistema costituisce un'efficiente misura di prevenzione per correggere comportamenti ecologicamente scorretti, in ottemperanza all'articolo 179 del D.Lgs. 152/2006, il quale sancisce come priorità assoluta la prevenzione nella produzione dei rifiuti.

Tale meccanismo virtuoso era in uso nel mercato italiano diversi anni fa, cadendo poi in disuso, mentre nelle esperienze di altri Paesi europei continua a rappresentare una pratica ecosostenibile e un risparmio per i cittadini.

---

232 Cfr: Comunicazione della Commissione 2014/C 200/01 ed il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria n. C(2014) 3292/3

A fronte dei risultati positivi ottenuti in altri paesi europei, in Italia, si è più volte tentato di reintrodurre il sistema del vuoto a rendere, ma tutti i disegni di legge finora presentati, inspiegabilmente, non hanno mai completato l'iter legislativo.

Infine, anche in relazione all'ultimo dei citati strumenti economici, non si registra alcun interesse da parte del legislatore alla creazione di un mercato artificiale per le materie prime secondarie, così come prospettato da autorevoli studiosi dell'economia ecologica<sup>233</sup>.

Alla luce di tale ricostruzione non stupiscono i dati provenienti dal rapporto annuale dell'Agenzia Europea dell'Ambiente dal quale si evince che, nel nostro Paese, la percentuale di raccolta differenziata raggiunta è soltanto del 35%, a fronte della percentuale raggiunta dall'Austria (63%), dalla Germania (62%), dal Belgio (58%), e dai Paesi Bassi e Svizzera (51%)<sup>234</sup>.

In conclusione, i dati che emergono dalle ricerche europee invitano a riflettere su quanto affermato da F. Fonderico: «il mercato non può essere candidato al ruolo di radice di tutti i mali dell'ambiente. Tantomeno elevato a panacea. Piuttosto, bisogna pensare al mercato come ad una dimensione. Una sede all'interno della quale - piaccia o non piaccia - vengono di fatto quotidianamente assunte miriadi di decisioni e di scelte che, nel loro insieme, hanno un impatto risolutivo sull'ambiente»<sup>235</sup>.

Ed è pertanto necessario che il legislatore non si affidi alla mera, se pur necessaria, predisposizione di obblighi e divieti, ma ricerchi un'opportunità di «alleanza tra mercato e tutela ambientale»<sup>236</sup> poiché nessuna politica ambientale può realisticamente ambire al successo emarginando il mercato dal proprio ambito di intervento.

---

233 M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, pag. 233 e ss. gg.

234 EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Managing municipal solid waste*, 19 marzo 2013

235 F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit. pag. 505

236 Ibidem

## Bibliografia

- AMENDOLA G., *I nuovi obblighi per la gestione dei rifiuti*, D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 modificato da d.lgs. 8 novembre 1997 n. 389, Maggioli Editore, Rimini, 1998
- ASSENNATO G., *Le agenzie regionali e il territorio*, Atti della XII Conferenza del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, 2014
- BALLETTI M., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Giappichelli Editore, Torino, 1998
- BELTRAME S., *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000
- BRAMBILLA P., *Le sanzioni ambientali in Italia*, Riv. Giur. Ambiente, 2008
- BRESSO M., *Per un'economia ecologica*, Carocci editore, Torino, 1993
- CAFAGNO F., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007
- CERULLI IRELLI V. – DI SAN LUCA G. C (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000
- COSETTI A., *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in Rivista Giuridica Ambiente, 2007
- DE PAULI L., *Le "colpe" dell'esecutivo e l'inesigibilità della condotta nelle sanzioni amministrative*, in Riv. giur. Ambiente, 2002
- DELL'ANNO P. – PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2003
- DOMENICHELLI V., *Profili «sistematici» delle sanzioni amministrative in materia ambientale*, in *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica e politica*, a cura di V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI, Padova, 1996
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Managing municipal solid waste*, 19 marzo 2013
- FERGOLA C., *Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi*,

- prime considerazioni*, Il Fisco, 1996
- FICCO P. – FIMIANI P. – GERARDINI F. , *La gestione dei rifiuti, il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”*, Edizioni Ambiente, Milano, 1999
- FICCO P. (a cura di), *Gestire i rifiuti tra legge e tecnica*, Edizioni Ambiente, Milano, 2013
- FRANZINI M. , *Mercato e politiche per l'ambiente*, Carocci editore, Torino, 2007
- GALIMBERTI A., *Un terzo delle imprese fallisce il click day Sistri*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio 2011
- GALLO-MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. Trib.*, 1999
- GERELLI, MAJOCCHI E., *Rifiuti, doppio dividendo della tassa per la discarica*, in *Il sole 24 ore*, 25 novembre 1995
- GIAMPIETRO F. (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti, commento al D.Lgs. 205/2010 aggiornato al Testo Unico Sistri*, IPSOA, Milano, 2011
- GIAMPIETRO F.- GIAMPIETRO P., *Lo smaltimento dei rifiuti: commento al D.P.R. 915\1982: aggiornato con la giurisprudenza e con la delibera 27 luglio 1984 sui rifiuti tossici e nocivi*, Maggioli, Rimini, 1985
- GIUNTA F., *Ideologie punitive e tecniche di normazione del diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002
- ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani 2013*, [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)
- KARAMAT A., *La politica dell'Unione Europea in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008
- L'OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Rapporto Ecomafia*, Edizioni Ambiente, 1994
- LEE K.N., *Greed, Scale Mismatch, and Learning*, in *Ecological Applications*, citato da R. K. TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*
- LOLLI A., *Rifiuti: autorizzazioni e verifiche ambientali*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 1998
- LUGARESI N., *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Milano, 2012

- LUPI R., *Diritto tributario. La determinazione giuridica della capacità economica*, Milano, 2007
- MANFÈ A., *Il trasporto di rifiuti tra verifiche rigorose e responsabilità solidale*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2009
- MARCHETTI F., *Tassa, imposta, corrispettivo o tributo ambientale?*, La finanza locale, 2004
- MATTEI U., *I modelli nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, 1985
- MATTEINI CHIARI S., *La natura della "tariffa" istituita dall'articolo 49 del D.Lgs. n. 22/1997*, *Riv. Giur. Ambiente*, 1999
- MOLINO P., *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, *Riv. Polizia*, 2001
- MURATORI A., *Al via la Tari, dopo la Tares, le due Tia, e la Tarsu...Tanti acronimi per cambiare, ma sempre in peggio*, *Ambiente e Sviluppo*, 2013
- MURATORI A., *Decreto «Salva-Italia: sul regime tariffario dei rifiuti urbani, «indietro tutta!» o quasi: risorge la tassa RSU*, *Ambiente & Sviluppo*, 2012
- MURATORI A., *Servizio di gestione dei rifiuti urbani: tassa nuova ma regole vecchie*, *Ambiente & Sviluppo*, 2013
- NESPOR S., *Le sanzioni ambientali: considerazioni introduttive*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008
- PERRONE CAPANO R., *L'imposizione e l'ambiente*, in *Trattato di Diritto tributario*, diretto da AMATUCCI, Padova, 2001
- PICCIAREDDA-SILICATO, *I tributi e l'ambiente, profili ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1996
- PIEROBON A., *Il SISTRI come governance dei rifiuti? Ortopedie, dermatologie, chirurgie e immunologie*, in *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011
- PULAFITO A., *Rifiuto, residuo, discarica: i significati, fra ideologia e diritto*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995
- QUARANTA A., *Il calvario normativo del SISTRI*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2013
- ROMANI F., *Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente in*



- Interpretazione Giuridica e analisi economica*, Giuffrè Editore, Milano, 1982
- SAITTA F., *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, Riv. Giur. Ambiente, 2009
- SALVIA F., *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in Riv. giur. ambiente, 1993
- SANTOLOCI-MAGLIA, *Reati ambientali: depenalizzazione?*, in RivistAmbiente, 2002
- SINISCALCO M., *Norma giuridica illecito penale e illecito amministrativo. Illecito di diritto pubblico*, in *Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento*, a cura di M. SINISCALCO, Padova, 1997
- SPAZIANI TESTA E., *Dalla tassa alla tariffa, con quali risultati?*, Il fisco, 1999
- TURNER R. K. -PEARCE D.W. - BATEMAN I., *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna, 2003
- UFFICIO STUDI CONFCOMMERCIO, *Fiscalità e crescita economica*, Luglio 2014, in <http://www.confcommercio.it>
- VERGINE A.L., *Valutazione critiche sulle più recenti proposte normative in tema di tutela dell'ambiente*, in Riv. trim. dir. pen. econ. 2003
- VERRIGNI C., *Il principio comunitario "chi inquina paga" nell'applicazione della TARSU*, in Corr. Trib. 2003
- VICO D., *La tassa per i rifiuti pericolosi anche per barbieri e tatuatori*, Il Corriere della Sera, 2 febbraio 2014
- ZACCHIA A., *Osservazioni a Cass. Pen., sez. III, 26 giugno 2012, n. 27413*, in Cassazione Penale

### **Sitografia**

- LIBRICI L., *Il controllo ambientale: riferimenti normativi, competenze e sviluppi operativi*, in <http://www.industieambiente.it>
- OCSE, *Instruments économiques pour la protection de l' environnement*, Paris,

1989, in <http://www.oecd.org>

OECD, Statistical Framework on environmental taxes in OECD Member Countries, Paris, 1997 in <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>

TORNAVACCA A., *Rifiuti zero, tares e tariffa puntuale*, in <http://www.esper.it>

UFFICIO STUDI CONFCOMMERCIO, *Fiscalità e crescita economica*, Luglio 2014, in <http://www.confcommercio.it>