



Ministero della Transizione Ecologica

DIREZIONE GENERALE PER L'ECONOMIA CIRCOLARE

Il Direttore Generale

Indirizzi in elenco

OGGETTO: DECRETO LEGISLATIVO N.116/2020 - CRITICITÀ INTERPRETATIVE ED APPLICATIVE – CHIARIMENTI

Secondo quanto convenuto nel corso delle riunioni interlocutorie, si forniscono, in allegato, alcuni chiarimenti in ordine alle problematiche sottoposte all'attenzione della Direzione, in riferimento a ciascun articolo segnalato.

Non sono ricomprese nella presente disamina le argomentazioni afferenti alla corretta qualificazione dei rifiuti urbani, come ridefiniti ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera b-ter), ed alle implicazioni sulla relativa disciplina fiscale, che sono state oggetto di apposita trattazione nell'ambito della nota esplicativa prot. 37259 del 12 aprile u.s., pubblicata sul sito www.minambiente.it.

Non saranno, altresì, illustrati gli articoli per i quali è stata ravvisata la necessità di procedere a specifici interventi correttivi.

Laura D'Aprile

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.lgs 82/2005 e ss.mm.ii.)



LAURA D'APRILE
MINISTERO DELL'AMBIENTE
Direttore Generale
14.05.2021 12:08:13 UTC

ELENCO DESTINATARI

MISE

Dott. Mario Fiorentino
dgpupmi.div03@pec.mise.gov.it

MEF

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella
df.dirgen.segreteria@mef.gov.it
Dott. Giovanni Spalletta
df.dltff.segreteria@finanze.it

MIPAAF

Dott.ssa Simona Angelini
DG DISR – Direzione generale dello sviluppo rurale
disr.direttore@politicheagricole.it
Dott.ssa Carmela Covelli
DISR III - Agricoltura e sostenibilità ambientale
disr3@politicheagricole.it

ISPRA

Ing. Valeria Frittelloni
protocollo.ispra@ispra-legalmail.it

UNIONCAMERE

Dott. Marco Conte
marco.conte@uniocamere.it

REGIONE ABRUZZO

Dipartimento Ambiente
dpc@pec.regione.abruzzo.it

REGIONE BASILICATA

Dipartimento Ambiente
dg.ambiente.energia@cert.regione.basilicata.it

REGIONE CALABRIA

Dipartimento Ambiente e Territorio
dipartimento.ambienteterritorio@pec.regione.calabria.it

REGIONE CAMPANIA

Dipartimento Ambiente
dg.500600@pec.regione.campania.it

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Dipartimento Ambiente
servrifuti@postacert.regione.emilia-romagna.it

REGIONE FRIULI V.G.

Dipartimento Ambiente
regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it

REGIONE LAZIO

Dipartimento Ambiente
direzionambiente@regione.lazio.legalmail.it

REGIONE LIGURIA

Dipartimento Ambiente
presidenza@cert.regione.liguria.it

REGIONE LOMBARDIA

Dipartimento Ambiente

ambiente_clima@pec.regione.lombardia.it

REGIONE MARCHE

Dipartimento Ambiente
regione.marche.protocollogiunta@emarche.it

REGIONE MOLISE

Dipartimento Ambiente
regionemolise@cert.regione.molise.it

REGIONE PIEMONTE

Dipartimento Ambiente
territorio-ambiente@cert.regione.piemonte.it

REGIONE PUGLIA

Dipartimento Ambiente
serv.rifiutiebonifica@pec.rupar.puglia.it

REGIONE SARDEGNA

Dipartimento Ambiente
presidenza@pec.regione.sardegna.it

REGIONE SICILIANA

Dipartimento Ambiente
dipartimento.ambiente@certmail.regione.sicilia.it
dipartimento.acqua.rifiuti@certmail.regione.sicilia.it

REGIONE TOSCANA

Dipartimento Ambiente
regionetoscana@postacert.toscana.it

REGIONE UMBRIA

Dipartimento ambiente
regione.giunta@postcert.umbria.it

REGIONE VALLE D'AOSTA

Dipartimento Ambiente
territorio_ambiente@pec.regione.vda.it

REGIONE VENETO

Dipartimento Ambiente
ambiente@pec.regione.veneto.it

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Dipartimento Ambiente
dip.taec@pec.provincia.tn.it

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Dipartimento Ambiente
dipartimento.ressort.vettorato@pec.prov.bz.it

ANCI/IFEL;

Dott.ssa Veronica Nicotra
Segretario Generale ANCI
segreteriagenerale@anci.it

UPI

upi@messaggipec.it

ARERA

Dott. Alberto Grosso
protocollo@pec.arera.it

AGRINSIEME

coordinamento@agrinsieme.it

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

Dott. Giorgio Mercuri

s.presidenza@alleanzacooperative.it

ASSOCIAZIONE GENERALE COOPERATIVE ITALIANE (AGCI)

Dott. Giuseppe Gizzi

giuseppe.gizzi@agci.it

CASARTIGIANI

Dott. Danilo Barduzzi

servizi@casartigiani.org

centrostudi@casartigiani.org

CNA

Dott.ssa Barbara Gatto

b.gatto@cna.it

COLDIRETTI

Dott. Gennaro Vecchione

gennaro.vecchione@coldiretti.it

CONFAGRICOLTURA

direzione@confagricoltura.it

rotundo@confagricoltura.it

gloria.chiappini@confagricoltura.it

CONFAPI

Dott. Gabriele Muzio

gabriele.muzio@apito.it

CONFARTIGIANATO

Ing. Daniele Gizzi

daniele.gizzi@confartigianato.it

CONFCOMMERCIO

p.masciocchi@confcommercio.it

d.giardi@confcommercio.it

CONFCOOPERATIVE

ambiente@confcooperative.it

milanesi.m@confcooperative.it

cannizzaro.m@confcooperative.it

CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI (CIA)

direttoregenerale@cia.it

m.bagnoli

p.nicolai@cia.it

CONFEDERAZIONE LIBERE ASSOCIAZIONI ARTIGIANE ITALIANE (CLAAI)

Dott. Paolo Sebaste

claaiazionale@tiscali.it

CONFESERCENTI

Dott. Giuseppe Dell'Aquila
giuseppe.dellaquila@confesercenti.it

CONFINDUSTRIA

Avv. Marco Ravazzolo
m.ravazzolo@confindustria.it
dott.ssa Caterina Mancusi
c.mancusi@confindustria.it

COPAGRI

Dott. Enrico Fravili
enricofravili@copagri.it

FISE

assoambiente@assoambiente.org
unicircular@unicircular.org

LEGACOOP

Dott. Vanni Rinaldi
v.rinaldi@legacoop.coop

UTILITALIA

Dott. Bernardo Piccioli
bernardo.piccioli@utilitalia.it
Dott. Luca Mariotto
luca.mariotto@utilitalia.it

Decreto Legislativo n.116/2020 - criticità interpretative ed applicative – Chiarimenti

Articolo 179 del D.Lgs. 152/2006

Si chiede di chiarire la portata applicativa delle previsioni di cui all'articolo 179, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, che – come modificate – consentono il discostamento dalle priorità di gestione dei rifiuti *“qualora ciò sia previsto nella pianificazione nazionale e regionale e consentito dall'autorità che rilascia l'autorizzazione”*. Segnatamente, sulla deroga all'ordine di priorità, si chiede se la disposizione sia applicabile solo alle autorizzazioni da rilasciare o se incida anche sulla rivisitazione degli atti vigenti.

A riguardo, si chiarisce quanto segue.

L'eccezione prevista dal comma 3 dell'art. 179 d.lgs. n. 152/2006, in riferimento a flussi di rifiuti specifici, che consente di discostarsi dall'ordine di priorità di cui al comma 1, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, deve essere considerata come strumento di tutela e di protezione dell'ambiente. Pertanto, le amministrazioni e gli enti preposti alle funzioni indicate dal comma 1 sono tenuti a seguire l'ordine gerarchico previsto, potendo discostarsene soltanto dopo aver effettuato una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione dei rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse.

Compete, dunque, alla pianificazione sia a livello nazionale, sia a livello regionale, di identificare le fasi del processo di gestione dei rifiuti, nel rispetto dei principi comunitari di salvaguardia dell'ambiente, consentendo di derogare l'ordine prioritario previsto al comma 1, per ragioni specifiche inerenti alle caratteristiche proprie dei rifiuti.

In proposito, attraverso l'adozione del Programma nazionale (art. 198 bis, d.lgs. n. 152/2006) che fisserà i macro-obiettivi e definirà i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei propri Piani di gestione dei rifiuti, sarà possibile individuare quei particolari flussi di rifiuti che, in relazione alle loro caratteristiche, necessitano della deroga di cui al comma 3 dell'art. 179.

La deroga alle priorità, così come indicate (prevenzione - preparazione per il riutilizzo – riciclaggio - recupero di altro tipo - smaltimento) può essere, quindi, concessa solo ed esclusivamente se è prevista all'interno dei piani e dei programmi, e attraverso un procedimento autorizzatorio preventivo debitamente motivato, che non legittima le amministrazioni e gli enti ad emanare atti derogatori successivi per quelle fasi di gestione dei rifiuti che sono già state avviate.

Ne consegue che l'eccezione ex art. 179 comma 3, d.lgs. n. 152/2006 non è ammissibile per quelle autorizzazioni che hanno per oggetto attività di trattamento di rifiuti, non individuate preliminarmente mediante la pianificazione nazionale e regionale.

Inoltre, la norma prevede che, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministro della transizione ecologica), di concerto con il Ministro della salute, possono essere individuate, con riferimento a flussi di rifiuti specifici, le opzioni che garantiscono, in conformità a quanto stabilito dai commi da 1 a 3, il miglior risultato in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente. (art. 179 comma 4, stesso decreto).

Ciò chiarito, rispetto allo specifico quesito posto, si ritiene che tale nuova previsione incida esclusivamente sui nuovi atti autorizzativi da rilasciare e non su quelli vigenti, se non in occasione di modifiche sostanziali o non sostanziali che comportino la necessità di riesame o modifica dell'autorizzazione.

Articolo 181 del D.Lgs. 152/2006

Si chiede di chiarire la portata applicativa delle previsioni di cui all'articolo 181, comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006, che ha introdotto la possibilità di favorire il principio di prossimità per il recupero di frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, anche con *“strumenti economici”*.

In merito, è richiesto un chiarimento su chi sia titolato ad istituire tali strumenti economici e sulla tipologia di strumenti economici prevedibili.

Ai fini del riscontro al quesito, si forniscono, nel seguito, alcune delucidazioni in ordine alle disposizioni di riferimento.

L'articolo 181, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che *“è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale delle frazioni di rifiuti urbani, oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero”*.

Nel rispetto del principio di prossimità agli impianti di recupero, gli enti o imprese, iscritti nelle apposite categorie dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, possono utilizzare strumenti economici al fine di favorire il più possibile il recupero dei rifiuti stessi.

Gli strumenti economici, a cui il dettato normativo fa riferimento, non specificamente evidenziati, sono considerati come forme di incentivi e di finanziamenti alla stregua delle previsioni di spesa contabilizzate nel bilancio annuale dello Stato, idonee a garantire la piena realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Programma nazionale di gestione dei rifiuti, in virtù della relativa competenza statale ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f), secondo cui *“ nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici il Governo procede per finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e indica nel disegno di legge finanziaria, le risorse necessarie ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili”*.

Le principali funzioni in capo allo Stato riguardano l'indirizzo e il coordinamento dell'azione dei soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti, a differenza delle Regioni che hanno, invece, il compito di predisporre, adottare e aggiornare periodicamente i piani regionali di gestione dei rifiuti; le stesse utilizzano gli strumenti economici e stabiliscono i criteri di localizzazione e di funzionamento degli impianti sulla base del Programma nazionale.

Le Regioni, attraverso l'applicazione di tributi ambientali (art. 119 Cost.), generano flussi economici e patrimoniali attivi, da impiegare nella pianificazione territoriale, a tutela del principio di prossimità, evitando la circolazione inopportuna di rifiuti.

Per le considerazioni sopra esposte, gli strumenti economici indicati nell'art 181, comma 5, del D.lgs. n. 152/2006 rappresentano dei meccanismi compensativi di vantaggio e di perequazione finanziaria, per l'erogazione dei servizi pubblici territoriali.

Ciò chiarito, nel merito del quesito posto e in considerazione di quanto disposto all'articolo 181, comma 5 richiamato, nella successiva fase di lavoro afferente alla predisposizione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 198-bis del D.lgs. n. 152/2006 potrà essere valutata l'opportunità di procedere anche alla definizione degli strumenti economici atti a favorire il principio di prossimità di cui sopra.

Articolo 183 del D.Lgs. 152/2006

In ordine alla nuova definizione di “rifiuti urbani” introdotta all'art. 183, comma 1, lettera b-ter), sono stati posti diversi quesiti finalizzati a chiarire la portata applicativa delle nuove previsioni.

Tralasciando in questa sede le argomentazioni afferenti alla corretta qualificazione di detti rifiuti, specificatamente dedicate alla separata trattazione del tema delle implicazioni sulla tariffazione, si forniscono, nel seguito, chiarimenti in ordine a competenze e responsabilità nella gestione di tale tipologia di rifiuti, come oggi ridefinita.

Come noto, la direttiva (UE) 2018/851, tra le altre disposizioni, ha imposto l'introduzione di una nuova definizione di rifiuti urbani, individuandone anche le finalità.

In particolare, il *considerando 10* della predetta direttiva, chiarisce come, al fine di poter confrontare le performance in materia di riciclaggio dei rifiuti urbani dei diversi Stati Membri (influenzate dal livello di assimilazione dei rifiuti provenienti dalle utenze non domestiche), sia assolutamente indispensabile che la definizione di rifiuto urbano sia armonizzata a livello europeo e che tutti gli Stati Membri includano i medesimi rifiuti in tale definizione. In tal modo non si dovrebbero creare difformità e disparità rispetto al raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani imposti dalla suddetta direttiva.

Ne discende, pertanto, come non sia possibile alcuna discrezionalità sia a livello nazionale che regionale o comunale nella definizione dei rifiuti che devono essere considerati rifiuti urbani.

Tuttavia, la direttiva chiarisce anche, all'articolo 3, lett. 2 ter, ultimo capoverso, che detta definizione di rifiuto urbano non incide in nessuna maniera sulle decisioni degli Stati Membri relative alla ripartizione delle competenze e responsabilità nella gestione di detti rifiuti.

In altre parole, il fatto che i rifiuti simili ai domestici, provenienti da utenze non domestiche, siano considerati rifiuti urbani, non significa necessariamente che questi debbano essere gestiti nell'ambito del circuito pubblico, lasciando agli Stati Membri la scelta delle modalità di gestione di tale tipologia di rifiuti. Le suddette premesse hanno dunque costituito il fondamento del recepimento su questo tema. La ratio, invero, è stata quella di consentire che l'attuale ripartizione tra operatori pubblici e privati nella gestione dei rifiuti domestici e di quelli provenienti dalle utenze non domestiche rimanesse inalterata.

Si è voluto, quindi, dare la possibilità alle utenze non domestiche di continuare ad avvalersi di altro gestore rispetto a quello del servizio pubblico per i servizi di raccolta e recupero dei rifiuti simili ai domestici.

Nell'ambito del recepimento, pertanto, si è modificato l'art. 183, comma 1, inserendo la lettera b-ter.

A tal proposito, è doveroso sottolineare come la definizione di rifiuti urbani, che in ogni caso non individua limiti quantitativi ai rifiuti simili per natura e composizione ai domestici provenienti da altre fonti, debba essere intesa esclusivamente ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo.

A tal fine, anche per rendere più chiaro l'ambito di applicazione, si è reso, necessario l'inserimento all'art. 183, comma 1, della seguente lettera *“b-quinquies: La definizione di rifiuti urbani di cui alla lett. b-ter rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati;”* e della lettera *“b-sexies: I rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione”*.

Inoltre, per chiarire puntualmente l'ambito di applicazione di detta nozione e non pregiudicare in alcun modo l'attuale sistema di gestione dei rifiuti prodotti dalle attività individuate nell'elenco dell'allegato L-quinquies, cui la definizione fa riferimento, si è reso necessario una specifica modifica all'articolo 198, con l'introduzione del comma 2-bis, che recita *“Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani”*.

La nuova disposizione consente così di assicurare, per le utenze non domestiche, la possibilità di fruire di gestori diversi da quello pubblico per la raccolta e recupero dei propri rifiuti urbani, che, in ogni caso, devono essere computati da parte dei comuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio di cui all'art. 205 del TUA.

- Gestione dei rifiuti da Costruzione e Demolizione in particolari ambiti

In merito ai rifiuti provenienti da costruzione e demolizione (C&D) di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-sexies), si chiede di chiarire con particolare riferimento ai materiali lapidei e inerti provenienti da lavori di edilizia cimiteriale nonché quelli oggetto di abbandono se ai fini della classificazione prevalga la loro natura o la loro origine.

Ai fini del riscontro al quesito, si forniscono, nel seguito, alcuni chiarimenti in ordine alle disposizioni di riferimento.

In primo luogo, per quanto concerne la classificazione dei rifiuti provenienti da C&D prodotti da attività cimiteriali, occorre precisare che:

- i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale sono considerati rifiuti urbani ai sensi dell'art. 183, lettera b-ter punto 6);

- i rifiuti da C&D nel novellato art. 183 comma 1 lettera b-sexies) sono esclusi dall'ambito di applicazione della definizione dei rifiuti urbani.

Sul punto, occorre precisare che i rifiuti di cui all'art. 183, comma 1, lettera b-sexies) si riferiscono a quei rifiuti provenienti da attività economiche finalizzate alla produzione di beni e servizi, quindi ad attività di impresa.

Ne discende, pertanto, che i rifiuti costituiti da materiali lapidei e inerti provenienti da lavori di edilizia cimiteriale se prodotti da attività di impresa debbano essere classificati come rifiuti speciali.

In merito ai rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua, cosiddetti rifiuti abbandonati, anche qualora costituiti da rifiuti da C&D sono da considerarsi rifiuti urbani, ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera b-ter, punto 4), allorché per gli stessi non sia riconducibile ad alcuno la responsabilità dell'abbandono.

Articolo 185 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento ai residui della manutenzione del verde ed alle modifiche intervenute sulla disposizione di esclusione dal campo di applicazione dei rifiuti di cui all'articolo 185, comma 1, lettera f) e sulla definizione di rifiuto urbano di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter, punto 5 si chiede di chiarire:

- a. quale sia l'esatto campo di applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 185 del D. Lgs. n.152 del 2006;
- b. se siano applicabili ai residui della manutenzione del verde, le disposizioni in materia di sottoprodotti di cui all'articolo 184-*bis* del D. Lgs. n.152 del 2006;
- c. quale sia la qualificazione e quali siano gli adempimenti nel caso di rifiuti derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e del verde privato.

L'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, come riformulato a seguito del decreto legislativo n.205 del 2010, nel recepire l'analogia previsione contenuta nell'articolo 2 della direttiva quadro 2008/98/CE - escludeva dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti: *"paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"*.

Tale previsione è stata sostituita dapprima dall'articolo 41, comma 1, della legge 28 luglio 2016, n. 154 e, successivamente, dall' articolo 20, comma 1, L. 3 maggio 2019, n. 37 prevedendo, a seguito della seconda modifica indicata, una esclusione dal campo di applicazione della disciplina in materia di rifiuti per : *"f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"*.

La disposizione è stata oggetto di contestazione in sede comunitaria, imponendo una ulteriore modifica, disposta con l'articolo 1, comma 13, lett. a), del D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116.

L'attuale formulazione dell'articolo 185, comma 1, lettera f), pertanto, prevede che sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina in materia di rifiuti: *"... la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"*.

Con lo stesso D. Lgs. n.116 del 2020 sono state integrate le definizioni di rifiuto urbano, inserendo, all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 5, *"i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati"*.

Si rappresenta come, in ragione delle modifiche normative introdotte, la Commissione europea abbia disposto in data 5 novembre 2020 l'archiviazione del Caso EU Pilot 9180/17/ENVI, ritenendo in tal modo risolto il problema di conformità delle disposizioni italiane al regime delle esclusioni di cui alla direttiva 2008/98/CE.

Ciò premesso, con riferimento, quindi, ai quesiti sub a. e sub b., al fine di comprendere il rispettivo ambito di applicazione delle disposizioni citate, anche in relazione con l'articolo 184-*bis*, in materia di sottoprodotti, occorre preliminarmente precisare che l'articolo 184, comma 5, conformemente a quanto disposto dall'articolo 7 della direttiva 2008/98, prevede che *l'inclusione di una sostanza o di un oggetto nell'elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all' articolo 183.*

Pertanto, con riferimento all'ambito di applicazione dell'articolo 185, comma 1, lettera f), ai sensi della disciplina oggi vigente, sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa in materia di rifiuti unicamente *"... la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana"*.

Alla luce della norma, quindi, non costituiscono rifiuti soltanto quelli che derivano da buone pratiche colturali, costituiti da paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso, sempreché siano riutilizzati in agricoltura e in silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi. La norma precisa, quindi, che l'impiego dei materiali deve avvenire in processi che non arrecano danno all'ambiente o mettono in pericolo la salute umana. È bene rammentare, infatti, che l'art. 185 del D.lgs. n. 152/2006, nell'elencare i materiali non considerati rifiuti per la sussistenza delle specifiche condizioni sottese all'espletamento di buone pratiche, è finalizzato ad assicurare la massima tutela ambientale e sanitaria.

Laddove non ricorrano le condizioni previste per l'applicazione dell'esclusione di cui all'articolo 185, ad esempio in considerazione dell'impiego dei materiali indicati in processi diversi da quelli elencati, è possibile qualificare il residuo come sottoprodotto, dimostrando la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 184-*bis* del decreto legislativo n.152/2006, vale a dire che:

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

Infine, quando i materiali non siano qualificabili come esclusi o come sottoprodotti ai sensi, rispettivamente, degli articoli 185 e 184-*bis*, citati o quando ricorrano, comunque, le condizioni previste dall'articolo 183, comma 1, lettera a) del D. Lgs. n.152 del 2006, i residui devono essere qualificati come rifiuti.

Al riguardo, con riferimento al quesito sub c., nel caso in cui il materiale sia da qualificare come rifiuto, occorre distinguere tre ipotesi:

- a) materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde pubblico che integrano la definizione di rifiuto e per i quali non ricorrono le condizioni previste dagli articoli 185 e 184-*bis*: In tale ipotesi i residui devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera b-*ter*, punto 5;
- b) materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde privato posta in essere da una impresa, che integrano la definizione di rifiuto e per i quali non ricorrono le condizioni previste dagli articoli 185 e 184-*bis*: in tale ipotesi i rifiuti devono essere qualificati come rifiuti speciali, non risultando l'attività in questione ricompresa tra quelle individuate nell'allegato L-*quinquies*;

c) materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde privato "fai da te", posta in essere da privati: in tale ipotesi i residui devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera b-ter, punto 1.

Si precisa, da ultimo che nel caso in cui i residui della manutenzione del verde siano qualificati come rifiuti, anche nell'ipotesi di rifiuti speciali, è possibile utilizzare il codice EER 20 02 01, non risultando utile nessuno degli altri codici previsti per i rifiuti speciali.

Articolo 185-bis, lettere b) e c) del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla disciplina del deposito temporaneo introdotta all'articolo 185-bis del decreto legislativo n.152 del 2006 e, in particolare, delle previsioni di cui alle lettere b) e c), riferite ai depositi allestiti dai distributori presso i locali del proprio punto vendita per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore e presso le aree di pertinenza dei punti vendita dei prodotti per i rifiuti da costruzione e demolizione, si chiede di chiarire se:

- a. sia necessario che per il trasporto dal reale luogo di produzione al punto vendita o all'area di pertinenza del punto vendita avvenga con il formulario di identificazione di cui all'articolo 193 del codice ambientale;
- b. sia necessaria la compilazione – presso il locale del punto vendita o la pertinenza del punto vendita – del registro di carico e scarico;
- c. sia necessaria l'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 5.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L'articolo 185-bis, comma 1, del codice ambientale dispone che:

"Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) *nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;*
- b) *esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;*
- c) *per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti".*

Al riguardo, la nozione di "deposito preliminare alla raccolta", di cui alle lettere b) e c) del comma in esame sono evidentemente riferite alla nozione di deposito temporaneo prima della raccolta, di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb) oggetto della disposizione. Ciò premesso, il conferimento di rifiuti presso i depositi allestiti dai distributori o dai punti vendita potrebbe essere effettuato sia da soggetti privati che da imprese al fine di semplificare ed incentivare il conferimento di alcune tipologie di rifiuto.

In tale contesto, in assenza di specifiche disposizioni di deroga, devono essere rispettate le ordinarie regole in materia di tracciabilità dei rifiuti, pertanto, il trasporto effettuato da imprese o enti, obbligati alla tenuta del formulario o all'iscrizione all'Albo, deve essere svolto nel rispetto delle relative regole.

Ugualmente, nei casi previsti dall'articolo 190 del codice ambientale, dovrà essere compilato il registro di carico e scarico dei rifiuti.

Articolo 190, commi 1 e 2 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla previsione dell'articolo 190, comma 1, del decreto legislativo n.152 del 2006, che elenca le informazioni da inserire nel registro cronologico di carico e scarico, aggiungendone di nuove, rispetto a quanto previsto dai vigenti modelli di riferimento, si chiede di chiarire:

- a. se l'indicazione delle informazioni aggiuntive sia già vigente o se decorra dalla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di definizione dei nuovi modelli di registro cronologico e, eventualmente, con quali modalità debba essere effettuata tale registrazione.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L'articolo 190, comma 1, del decreto legislativo n.152 del 2006, dispone che: “ *Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi e i sistemi riconosciuti, istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), ha l'obbligo di tenere un registro cronologico di carico e scarico, in cui sono indicati per ogni tipologia di rifiuto la quantità prodotta, la natura e l'origine di tali rifiuti e la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero nonché, laddove previsto, gli estremi del formulario di identificazione di cui all'articolo 193. compilazione del nuovo campo sarà prevista come obbligatoria solo dopo l'entrata in vigore del decreto attuativo del D.Lgs.188-bis*”.

L'articolo 190, comma 2 del medesimo decreto, quindi, prevede che: “*Il modello di registro cronologico di carico e scarico è disciplinato con il decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, nonché le disposizioni relative alla numerazione e vidimazione dei registri da parte delle Camere di commercio territorialmente competenti con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA*”.

Rispetto al modello di cui al decreto ministeriale n.148 del 1998, la formulazione dell'articolo 190, comma 1 riporta, tra le informazioni da annotare, alcune informazioni aggiuntive, tra cui *la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero*. Il combinato del comma 1 e del comma 2 dell'articolo 190 porta a ritenere che le nuove informazioni debbano essere fornite solo a seguito della revisione del nuovo modello di riferimento, essendo espressamente previsto che, nelle more, sia utilizzabile il modello vigente di cui al decreto ministeriale n.148 del 1998.

Articolo 190, comma 3 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alle tempistiche di annotazione sul registro cronologico di cui all'articolo 190, comma 3 del decreto legislativo n.152 del 2006, si chiede di chiarire:

a. quali siano le tempistiche di annotazione previste per la categoria dei *nuovi produttori*.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L'articolo 190, comma 3, del decreto legislativo n.152 del 2006 prevede che: “*Le annotazioni di cui al comma 1, da riportare nel registro cronologico, sono effettuate:*

- a) per i produttori iniziali, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;*
- b) per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla data di consegna dei rifiuti all'impianto di destino;*
- c) per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla data di consegna dei rifiuti all'impianto di destino;*
- d) per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti”.*

La norma non contempla espressamente la categoria dei “*nuovi produttori*” di rifiuti.

Al riguardo, l'articolo 183, comma 1, lettera f) del decreto citato, nell'ambito della categoria dei produttori, definisce come “*nuovo produttore*” *chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti*.

In assenza di una espressa previsione normativa e nelle more dell'eventuale approvazione di una disposizione specifica di riferimento, si ritiene applicabile, per analogia, la tempistica di annotazione prevista dall'articolo 190, comma 3, lettera a), del codice ambientale per i produttori iniziali di rifiuti, dovendo considerare che il nuovo produttore risulta inserito nella definizione di produttore di cui all'articolo 183 citato.

Articolo 190, comma 4 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla previsione di semplificazione introdotta all'articolo 190, comma 4 e riferita ad alcune categorie di attività si chiede di chiarire:

- a. quali siano i *documenti contabili, con analoghe funzioni*, necessari per beneficiare della facoltà riconosciuta ai sensi del citato articolo 190, comma 4 o se sia possibile continuare ad utilizzare le evidenze documentali ritenute valide ai sensi della previgente disciplina contenuta all'articolo 190, comma 8 del Dlgs 152/2006.

L'articolo 190, comma 4 del decreto legislativo n.152 del 2006, dispone che: *“I soggetti e le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234 e 236, possono adempiere all'obbligo di cui al comma 1 tramite i documenti contabili, con analoghe funzioni, tenuti ai sensi delle vigenti normative”*.

L'articolo 190, comma 8 nella previgente versione, disponeva: *“Sono esonerati dall'obbligo di cui al comma 1, le organizzazioni di cui articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236 a condizione che dispongano di evidenze documentali o contabili con analoghe funzioni e fermi restando gli adempimenti documentali e contabili previsti a carico dei predetti soggetti dalle vigenti normative”*.

La formulazione letterale della nuova norma sembrerebbe non contemplare tra le annotazioni ammesse, quelle derivanti da evidenze documentali funzionali e connesse ad oneri amministrativi, contabili ed ambientali, utilizzate nell'ambito delle attività previste nel citato articolo.

Al riguardo, considerata che la *ratio* della nuova formulazione normativa è analoga alla precedente e comunque orientata verso criteri di semplificazione, al fine di non gravare i soggetti destinatari della norma in oggetto di inutili duplicazioni di oneri, si ritiene che, con riferimento alla documentazione funzionale alla fruizione della semplificazione, tale nuova previsione possa essere intesa come coincidente con la previgente, pur valutando opportuna, per maggiore chiarezza, una eventuale specifica disposizione integrativa.

Tale interpretazione, d'altra parte, appare ammissibile anche in considerazione dell'assenza di impatti negativi rispetto alla tutela ambientale ed alla garanzia della completa tracciabilità dei rifiuti.

Articolo 190, comma 6 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla previsione di semplificazione introdotta all'articolo 190, comma 6 e riferita ad alcune categorie di attività si chiede di chiarire:

- a. se a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 190, comma 6, rimanga comunque applicabile l'articolo 69 della legge n.221 del 2015;
- b. se, con riferimento alla sostituzione della comunicazione MUD con la conservazione ordinata dei formulari di identificazione del rifiuto, la semplificazione sia riferita solo alle imprese agricole o anche alle altre categorie di soggetti elencati.

L'articolo 190, comma 6 del decreto legislativo n.152 del 2006, dispone che: *“Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile produttori iniziali di rifiuti pericolosi, nonché i soggetti esercenti attività ricadenti nell'ambito dei codici ATECO 96.02.01, 96.02.02, 96.02.03 e 96.09.02 che producono rifiuti pericolosi, compresi quelli aventi codice EER 18.01.03*, relativi ad aghi, siringhe e oggetti taglienti usati ed i produttori di rifiuti pericolosi non rientranti in organizzazione di ente o impresa, quando obbligati alla tenuta del registro ai sensi del comma 1, possono adempiere all'obbligo con una delle seguenti modalità:*

- a) *con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, relativo al trasporto dei rifiuti o dei documenti sostitutivi previsti dall'articolo 193;*
- b) *con la conservazione per tre anni del documento di conferimento rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui all'articolo 183. Tale modalità è valida anche ai fini della comunicazione al catasto di cui all'articolo 189”*.

Il comma di semplificazione trova origine nell'articolo 69 della legge 28 dicembre 2015, n.221 che sostituisce il comma 8 dell'articolo 40 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con

modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 prevedendo che: *«In materia di semplificazione del trattamento dei rifiuti speciali per talune attività economiche a ridotto impatto ambientale, le imprese agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile, nonché i soggetti esercenti attività ricadenti nell'ambito dei codici ATECO 96.02.01, 96.02.02 e 96.09.02 che producono rifiuti pericolosi, compresi quelli aventi codice CER 18.01.03*, relativi ad aghi, siringhe e oggetti taglienti usati, possono trasportarli, in conto proprio, per una quantità massima fino a 30 chilogrammi al giorno, a un impianto che effettua operazioni autorizzate di smaltimento. L'obbligo di registrazione nel registro di carico e scarico dei rifiuti e l'obbligo di comunicazione al Catasto dei rifiuti tramite il modello unico di dichiarazione ambientale, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si intendono assolti, anche ai fini del trasporto in conto proprio, attraverso la compilazione e conservazione, in ordine cronologico, dei formulari di trasporto di cui all'articolo 193 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni. I formulari sono gestiti e conservati con le modalità previste dal medesimo articolo 193. La conservazione deve avvenire presso la sede dei soggetti esercenti le attività di cui al presente comma o tramite le associazioni imprenditoriali interessate o società di servizi di diretta emanazione delle stesse, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi. L'adesione, da parte dei soggetti esercenti attività ricadenti nei suddetti codici ATECO, alle modalità semplificate di gestione dei rifiuti speciali assolve agli obblighi in materia di controllo della tracciabilità dei rifiuti».*

Ciò premesso, con riferimento al quesito sub a), si osserva come l'articolo 69 sopra riportato, pur disciplinando alcune fattispecie comuni all'articolo 190, comma 6, contenga alcune previsioni ulteriori e di maggiore dettaglio, come, a titolo di esempio, i riferimenti al trasporto in conto proprio ed ai relativi adempimenti di tracciabilità.

In tale contesto, anche in considerazione della mancata espressa abrogazione della norma nell'ambito delle disposizioni di coordinamento del decreto legislativo n.116 del 2020, l'articolo 69 citato risulta tuttora applicabile, in combinato con l'articolo 190, comma 6 del codice ambientale.

Pertanto, con riferimento al quesito sub b), sebbene nell'articolo 190, comma 6 si registri un evidente refuso - in quanto, a causa di un errato segno di paragrafo, il periodo *“tale modalità è valida anche ai fini della comunicazione al catasto di cui all'articolo 189”* risulta riferito soltanto alla categoria delle imprese agricole di cui alla lettera b) e non anche alle altre attività di cui alla lettera a) dell'articolo – la lettura combinata dell'articolo 190 comma 6, con l'articolo 69 della legge 221 del 2015 consente, comunque, di ritenere applicabile la semplificazione sulle modalità di invio della comunicazione al catasto dei rifiuti (MUD) a tutte le categorie indicate nell'articolo 69 citato.

Rimane in ogni caso ferma la necessità di procedere con un correttivo della norma, in quanto l'articolo 190, comma 6 include, tra le attività elencate nella lettera a) anche quelle con codice ATECO 96.02.03 che non risultano contemplate nell'articolo 69 come sopra riportato. Allo stato, quindi, sulla base delle testuali previsioni pubblicate e fino a che non intervenga una correzione del refuso indicato, per tali attività non è possibile beneficiare della semplificazione sulle modalità di invio della comunicazione al catasto dei rifiuti.

Articolo 193, comma 4 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento all'articolo 193, comma 4, del decreto legislativo n.152 del 2006, si chiede di chiarire:

- a. se, ai fini dell'esonero della responsabilità per il produttore che riceve, via PEC, la quarta copia del formulario, sia indispensabile la (successiva) trasmissione dell'originale cartaceo;
- b. se una posta elettronica non certificata sia sufficiente ai fini dell'esonero delle responsabilità;
- c. a quali obblighi debba sottostare il Produttore dei rifiuti in merito alla gestione della quarta copia del formulario di identificazione dei rifiuti, inoltrata via PEC;
- d. se sia obbligatorio che la quarta copia del formulario di identificazione dei rifiuti sia firmato digitalmente.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L'articolo 193, comma 4 del decreto legislativo n.152 del 2006, dispone che: *“...La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore. Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni?”.*

La disposizione consente l'invio della quarta copia del formulario per mezzo PEC, chiaramente come alternativa all'invio del documento cartaceo per posta ordinaria. L'espressa previsione che l'invio sia effettuato a mezzo PEC non consente di considerare equivalente un invio mediante posta elettronica non certificata.

Dalla lettura dell'articolo 193, comma 4 sopra riportato si evince che il documento che viene trasmesso deve essere una copia del documento originario cartaceo ottenuta attraverso un qualsiasi processo di duplicazione (in genere scannerizzazione). Non è previsto dalla norma che sia una copia autenticata.

Viene inoltre richiesto che, in caso di invio a mezzo PEC, il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale oppure provveda al successivo invio postale. Non vi è un obbligo di trasmissione da parte del trasportatore, ma l'invio dell'originale è opzionale. A questo proposito, ma solo per migliore certezza nei rapporti, potrebbe essere opportuno che nel corpo della PEC il trasmittente dichiari espressamente l'impegno a conservare l'originale o ad inviarlo entro un determinato termine.

In ogni caso, sia le copie trasmesse via PEC che gli originali devono essere conservate tre anni.

La norma non richiede che la quarta copia del formulario di identificazione dei rifiuti sia firmata digitalmente.

Articolo 193, comma 14 del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla previsione di cui all'articolo 193, comma 14 in materia di microraccolta si chiede di chiarire:

- a. come vadano computate le 48 ore previste dalla disposizione
- b. come vadano registrate o annotate le tappe intermedie.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L'articolo 193, comma 14 dispone che: *“La micro-raccolta, intesa come raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori, svolta con lo stesso automezzo, ovvero presso diverse unità locali dello stesso produttore, deve essere effettuata nel termine massimo di 48 ore; nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate tutte le tappe intermedie effettuate. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato”*.

Al riguardo, la disposizione di favore accordata dalla previsione in esame presuppone che le attività di microraccolta siano effettuate secondo criteri di tempestività e prossimità. In tale prospettiva, il termine di 48 ore - che va considerato escludendo, dal computo, i giorni interdetti, per varie ragioni, alla circolazione - deve essere considerato a partire dalla prima annotazione riferita al primo prelievo effettuato fino al momento dell'arrivo all'impianto di destinazione finale. Non si ritiene tuttavia di poter escludere dal calcolo complessivo delle 48 ore le ore di fermo legate al rispetto dei tempi di guida e riposo previsti dalle norme sulla sicurezza e della circolazione stradale dal conteggio delle 48 ore.

Con riferimento all'annotazione delle tappe intermedie e del percorso effettuato, tali informazioni possono essere inserite all'interno del formulario nel campo annotazioni, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'ambiente GAB/DEC/812 del 4 agosto 1998.

Come noto, la modulistica di riferimento al momento non prevede modelli da allegare al FIR per la raccolta delle informazioni richieste nel caso di attività di microraccolta. Nella definizione del nuovo modello di formulario si sta valutando la possibilità di introdurre un modello allegato semplificato con l'indicazione dei singoli punti presa. Nelle more dell'adozione dei nuovi modelli non si ritiene accoglibile l'introduzione di un modello allegato all'attuale FIR.

Articolo 193, comma 18, del D. Lgs. 152/2006

In relazione all'articolo 193, comma 18 del decreto legislativo n.152 del 2006, che introduce alcune disposizioni sul deposito ed il trasporto dei rifiuti derivanti da assistenza sanitaria, si chiede di chiarire:

- a. se l'abrogazione dell'articolo 266, comma 4, riferito alle attività di manutenzione e di assistenza sanitaria, faccia venire meno l'applicabilità della disciplina di cui all'articolo 4 del Decreto del

Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254 che consente di considerare come luogo di produzione dei rifiuti sanitari le strutture sanitarie nel caso in cui l'attività del personale sanitario sia svolta all'esterno delle stesse.

L'articolo 193, comma 18, del decreto legislativo n.152 del 2006 dispone che: *“Ferma restando la disciplina in merito all'attività sanitaria e relativi rifiuti prodotti, ai fini del deposito e del trasporto, i rifiuti provenienti da assistenza sanitaria domiciliare si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio dell'operatore che svolge tali attività. La movimentazione di quanto prodotto, dal luogo dell'intervento fino alla sede di chi lo ha svolto, non comporta l'obbligo di tenuta del formulario di identificazione del rifiuto e non necessita di iscrizione all'Albo ai sensi dell'articolo 212”*.

L'articolo 4, commi 2 e 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, dispone che: *“2. Nel caso in cui l'attività del personale sanitario delle strutture pubbliche e private che erogano le prestazioni di cui alla legge n. 833 del 1978, e al decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, sia svolta all'esterno delle stesse, si considerano luogo di produzione dei rifiuti sanitari le strutture medesime, ai sensi dell'articolo 58, comma 7-ter, del decreto legislativo n. 22 del 1997. Il conferimento di tali rifiuti dal luogo in cui è effettuata la prestazione alla struttura sanitaria avviene sotto la responsabilità dell'operatore sanitario che ha fornito la prestazione, in tempo utile per garantire il rispetto dei termini di cui all'articolo 8.*

3. Si considerano altresì prodotti presso le strutture sanitarie di riferimento i rifiuti sanitari, con esclusione di quelli assimilati agli urbani, prodotti presso gli ambulatori decentrati dell'azienda sanitaria di riferimento.”

Al riguardo, è sorto il dubbio che l'intervenuta abrogazione dell'articolo 266, comma 4 del decreto legislativo n.152 del 2006 (che aveva sostituito l'articolo 58, comma 7-ter del decreto legislativo n.22 del 1997) pregiudichi l'applicabilità della regola stabilita dall'articolo 4 del citato D.P.R. n. 254 del 2003.

In merito, si osserva che in base al citato articolo 193, comma 18 *“resta ferma la disciplina in merito all'attività sanitaria e relativi rifiuti prodotti”*. Devono ritenersi, quindi, comunque applicabili le previsioni del D.P.R. n. 254 del 2003 e, in particolare, le *fictiones iuris* previste ai commi 2 e 3 dell'articolo 4 citato che presentano, peraltro, una *ratio* analoga a quella prevista dall'articolo 193, comma 18.

Con riferimento, quindi, alle semplificazioni in materia di trasporto e di iscrizione all'Albo disposte dall'articolo 193, comma 18 medesimo, seppure sia auspicabile un correttivo per una maggiore chiarezza della norma, il combinato disposto delle norme sopra riportate induce a ritenere che la nozione di *“assistenza sanitaria domiciliare”* possa essere interpretata estensivamente, ricomprendendovi tutte le attività svolte fuori sede, così come indicate nell'articolo 4, commi 2 e 3 del D.P.R. n. 254 del 2003.

Tale interpretazione appare quella più confacente alla norma ed idonea a consentire alle strutture sanitarie - soprattutto nel periodo di emergenza sanitaria in corso, che richiede numerosi interventi con strutture mobili esterne - una puntuale verifica circa la corretta gestione dei rifiuti e delle registrazioni, che saranno predisposte e conservate ove è possibile disporre di un'organizzazione adeguata.

Articolo 193, comma 19, del D. Lgs. 152/2006

In considerazione della previsione introdotta dal nuovo comma 19 dell'art. 193 del codice ambientale che stabilisce che *“i rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82, si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività”* e che *“Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione”*, si chiede di chiarire se:

- a. ci siano indicazioni o parametri per definire il concetto di *“piccoli interventi edili”*;
- b. ci sia un criterio dimensionale per il concetto di *“quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito”* previsto dal secondo periodo dell'articolo 193, comma 19;
- c. nei casi indicati primo periodo del comma 19 sia corretto ritenere che il trasporto dal luogo di produzione reale al luogo di produzione fittizio debba – anche solo opportunamente – avvenire con il formulario di identificazione;
- d. in tutti i casi dell'art. 193, comma 19 sia corretto ritenere che occorra – per il trasporto – il requisito dell'iscrizione all'Albo.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

La disposizione dell'articolo 193, comma 19 del decreto legislativo n.152 del 2006 risulta riferita ad attività di manutenzione in generale, specificando come, in tale nozione, rientrino anche alcune tipologie di attività (piccoli interventi edili, attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82), rispetto alle quali, in precedenza, si erano registrate, sul territorio, interpretazioni non coincidenti.

Al riguardo, con riferimento ai quesiti *sub a)* e *sub b)*, la norma, allo stato, non indica quantità o limiti dimensionali. Sulla base delle disposizioni vigenti, occorre quindi valutare le fattispecie di caso in caso e sulla base delle concrete circostanze, della tipologia dell'attività svolta e dei rifiuti prodotti. Infatti, un quantitativo che potrebbe essere considerato irrilevante per alcuni rifiuti, o in determinate circostanze, potrebbe, invece, avere una potenzialità lesiva o di rischio significativa, se riferito ad altre tipologie di rifiuti o in altre circostanze di luogo o di fatto. D'altra parte, è principio consolidato, nella giurisprudenza penale o amministrativa, come la quantità gestita non sia un parametro indicativo al fine di valutare la *lieve entità* di una fattispecie.

Con riferimento al quesito *sub c)*, si rileva come primo ed il secondo periodo della norma non risultino riferite a fattispecie differenti, ma vadano lette insieme. In particolare, ai fini del deposito, il primo periodo della disposizione in esame definisce, in via generale, una *factio iuris* con riferimento a tutte le attività di manutenzione, prevedendo come, in tale ipotesi, i rifiuti si considerino prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Rispetto a tali tipologie di attività, il secondo periodo chiarisce, specificatamente, che, solo in determinate ipotesi (produzione di quantitativi limitati di rifiuti che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività), è possibile sostituire il formulario di identificazione con un documento di trasporto.

Con riferimento al quesito *sub d)*, in assenza di una specifica previsione di deroga, rimane fermo l'obbligo di iscrizione all'Albo nei casi e con le modalità previste dall'articolo 212 del decreto legislativo n.152 del 2006.

Articolo 230, comma 5, del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alla previsione di cui all'articolo 230, comma 5, relativo ai rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie si chiede di chiarire:

- a. se il regime dell'articolo 230, comma 5 possa essere esteso all'ipotesi di pulizia manutentiva delle "fosse settiche" o di singoli bagni chimici.

Con specifico riferimento alle reti fognarie, l'articolo 230, comma 5, dispone che: *“I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. Tali rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, prevista dall' articolo 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti”*.

Al riguardo, alla pulizia di singole fosse settiche o singoli bagni chimici non trattandosi di reti fognarie, non si ritengono applicabili le disposizioni previste dall'art. 230 comma 5. Ne consegue l'impossibilità per il trasportatore di qualificarsi come produttore dei relativi rifiuti. Resta ferma la necessità di iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, prevista dall'articolo 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti.

Articolo 258, del D. Lgs. 152/2006

Con riferimento alle previsioni di cui all'articolo 258, commi 9 e 13, che individuano alcune ipotesi di riduzione o di esclusione delle sanzioni amministrative applicabili in materia di tracciabilità dei rifiuti, si chiede di chiarire:

- a. quali dati contenuti nella documentazione in materia di rifiuti (MUD, formulari e registri di carico e scarico) possono dirsi *“rilevanti ai fini della tracciabilità”* e quali non lo siano;

- b. in che cosa consistono le “*violazioni formali*” – cui si riferisce il medesimo comma 13 – relativamente alla disciplina della documentazione in materia di rifiuti (MUD, formulari e registri di carico e scarico).
- c. quali siano i “*dati rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale*”;
- d. quando debba applicarsi il comma 13, ultimo periodo e quando, invece, la disciplina del cumulo formale-illecito continuato di cui al comma 9;
- e. se la disciplina contenuta nell’articolo 258, comma 9 sia speciale rispetto alla previsione generale di cui all’art. 8, comma 1, della legge n. 689 del 1981.

Con riferimento a quanto rappresentato, si chiarisce quanto segue.

L’articolo 258, comma 13 dell’articolo del decreto legislativo n.152 del 2006 dispone che “*le sanzioni di cui al presente articolo, conseguenti alla trasmissione o all’annotazione di dati incompleti o inesatti sono applicate solo nell’ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e violazioni formali...*”.

Ciò premesso, con riferimento al quesito *sub a) e b)* si evidenzia che l’articolo 258, comma 13, esclude dall’applicazione delle sanzioni i casi di trasmissione o annotazione di dati incompleti o inesatti a condizione che i dati siano irrilevanti ai fini della tracciabilità. La stessa norma esclude dall’applicazione della sanzione gli errori materiali e le violazioni formali. La *ratio* della disciplina è quella di evitare l’applicazione delle sanzioni in caso di trasmissione o di annotazione di dati incompleti o inesatti o di mere irregolarità che non pregiudicano la possibilità di tracciare il rifiuto e non ostacolano o impediscono le attività di controllo da parte degli organi competenti. In tale prospettiva, non sono indicate nella norma le specifiche informazioni o violazioni rilevanti al fine di procedere all’applicazione della sanzione, in considerazione della necessità di poter valutare le fattispecie di caso in caso e sulla base delle circostanze concrete.

Con riferimento ai quesiti *sub c), d) ed e)*, l’articolo 258, comma 9 dell’articolo del decreto legislativo n.152 del 2006 prevede che: “*Chi con un’azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo, ovvero commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo*”.

Il comma 13 dell’articolo 258, citato dispone che “*...In caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale, si applica una sola sanzione aumentata fino al triplo*”.

In materia di sanzioni amministrative, l’art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689 stabilisce che “*Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un’azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Alla stessa sanzione prevista dai precedenti commi soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie ...*”.

Ciò premesso, pare utile ricordare come, nel nostro ordinamento, con riferimento agli illeciti, sia possibile distinguere le ipotesi di concorso formale e quelle di concorso materiale. Al riguardo, il concorso è definito *formale* quando la molteplicità dei fatti illeciti sia il risultato di una sola azione o omissione, mentre il concorso è definito come *materiale* quando la molteplicità di illeciti sia conseguenza di più azioni od omissioni.

Il concorso è definito *omogeneo* quando il soggetto viola più volte la stessa norma ed *eterogeneo* quando le norme violate sono differenti.

Con riferimento alle sanzioni, è possibile distinguere l’ipotesi di cumulo giuridico delle sanzioni - che trova applicazione in caso di concorso formale o continuazione di illeciti - da quella del cumulo materiale che trova applicazione nel caso del concorso materiale e che comporta l’applicazione di tante pene quanti sono gli illeciti commessi.

In tale contesto generale, fino all’entrata in vigore delle nuove disposizioni sanzionatorie introdotte con il decreto legislativo n.116 del 2020, risultava applicabile la disciplina generale di cui all’articolo 8 della legge n. 689 del 1981 che prevede il cumulo cosiddetto “giuridico” delle sanzioni per le sole ipotesi di

concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, vale a dire nel caso di violazioni commesse con un'unica azione ad omissione. Con riferimento alle violazioni in materia di tracciabilità dei rifiuti, la giurisprudenza ha sempre escluso la possibilità di cumulo giuridico delle sanzioni per le ipotesi di violazioni commesse con una pluralità di condotte. Pertanto, fino all'entrata in vigore dell'articolo 258 come sopra riportato, ad un soggetto che violava con più azioni od omissioni la stessa o diverse disposizioni ambientali, doveva applicarsi il cumulo materiale delle sanzioni, cioè la somma delle sanzioni previste per ogni violazione commessa.

Le nuove disposizioni introdotte, quindi, con il comma 9 dell'art. 258 citato estendono espressamente la possibilità di applicare il cd. cumulo giuridico delle sanzioni non solo alle ipotesi di concorso formale (omogeneo ed eterogeneo), ma anche all'ipotesi di concorso materiale, quando via sia la continuazione fra illeciti amministrativi, vale a dire quando le azioni od omissioni siano esecutive di un disegno unitario. Con riferimento all'ultimo periodo dell'articolo 258, comma 13 del codice ambientale, accanto alla disciplina del cd. cumulo giuridico, sopra descritta, il legislatore ha introdotto una ulteriore ipotesi sanzionatoria di favore, di maggiore specificazione, che trova applicazione in caso di errori (dati incompleti o inesatti) *seriali*, vale a dire errori uguali e ripetuti (si pensi - ad esempio - alla medesima inesattezza nella compilazione di più formulari commessa dallo stesso soggetto).

In merito, da ultimo, al quesito sub d) e, in particolare, al rispettivo ambito di applicazione dell'articolo 258, comma 9 del codice ambientale e dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 689 del 1981, si osserva che, come precisato dalla giurisprudenza, l'articolo 8 della legge n. 689 citato prevede l'unificazione della sanzione per le sole violazioni commesse con un'unica azione od omissione (concorso formale di illeciti) e non anche quando la pluralità delle violazioni si riconduce a condotte distinte (concorso materiale di illeciti), ritenendo quindi irrilevante che le più azioni od omissioni siano commesse in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, con la sola eccezione delle violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatorie espressamente previste dalla disposizione.

Tale norma, che risulta di generale applicazione, fa espressamente salve le diverse previsioni di legge, così che il comma 9 dell'articolo 258 sopra riportato si configura quale disciplina di natura speciale derogatoria e di stretta applicazione rispetto a quella generale di cui al citato articolo 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Laura D'Aprile

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D. Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)