

La sentenza (Sez. 3, n. 46897 del 3/5/2016, Arduini e altro, Rv. 26812601), dopo aver ricordato che i codici CER per la classificazione dei rifiuti possono essere di quattro tipi: 1) codici assoluti relativi a rifiuti pericolosi, distinti con un asterisco (\*); 2) codici assoluti relativi a rifiuti non pericolosi; 3) codici 'speculari' relativi a rifiuti pericolosi; 4) codici 'speculari' relativi a rifiuti non pericolosi, prende in esame la questione relativa alla corretta classificazione dei codici "a specchio", dando atto del fatto che il ricorrente aveva proposto una interpretazione della legge secondo cui, per classificare un rifiuto con codice CER "a specchio", occorrerebbe la prova, mediante analisi, del superamento di determinate concentrazioni di sostanze pericolose.

Si è osservato, però, che il punto 5 dell'Allegato D al decreto legislativo n. 152 del 2006 pur definendo il rifiuto con codice speculare pericoloso, non indica le modalità di caratterizzazione del rifiuto, presupposto per la sua corretta classificazione, rilevando che la classificazione e la conseguente attribuzione del codice compete al produttore/detentore del rifiuto, con la conseguenza che, relativamente al rifiuto con codice speculare, il detentore sarà obbligato ad eseguire le analisi (chimiche, microbiologiche, ecc.) necessarie per accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose, e l'eventuale superamento delle soglie di concentrazione, mentre la classificazione del rifiuto come non pericoloso è possibile solo in caso di accertamento, in concreto, dell'assenza o del mancato superamento delle soglie, di sostanze pericolose. Si è ulteriormente obiettato che, aderendo alla tesi interpretativa prospettata dal ricorrente, il detentore potrebbe classificare il rifiuto con codice speculare come non pericoloso e gestirlo come tale, in assenza di analisi adeguate, verificandosi in tal caso una situazione di contrasto con gli obblighi di legge ed eccentrica rispetto all'intero sistema normativo che disciplina la gestione del ciclo dei rifiuti ed al principio di precauzione ad esso sotteso. Si è inoltre richiamata l'attenzione sul fatto che le modalità di caratterizzazione del rifiuto erano state esplicitate dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 attraverso le modifiche all'Allegato D del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il principio di diritto conseguentemente affermato è stato così massimato: "in caso di gestione di rifiuti identificati con un codice cosiddetto "a specchio" (previsto nelle ipotesi in cui da una medesima operazione o processo produttivo possano derivare, in alternativa, un rifiuto pericoloso o non pericoloso), il produttore/detentore è tenuto, per classificare il rifiuto e attribuire il codice (pericoloso/non pericoloso), ad eseguire le necessarie analisi volte ad accertare l'eventuale presenza di sostanze pericolose ed il superamento delle soglie di concentrazione, e solo nel caso in cui siano accertati in concreto l'assenza o il mancato superamento di dette soglie, il rifiuto potrà essere classificato come non pericoloso".

#### *La dottrina*

Prima dell'entrata in vigore legge 11 agosto 2014, n. 116 si contrapponevano due opposte tesi, individuabili, attraverso una sommaria e certamente non esaustiva descrizione, per il fatto che, in una, si riteneva la necessità del previo accertamento della pericolosità, mediante analisi appropriate, dei rifiuti con codici speculari, mentre nell'altra tale pericolosità si riteneva presunta, salvo la possibilità di escluderla mediante analisi dimostrative dell'assenza del pericolo (tesi successivamente definite, in più occasioni, la prima come "tesi della probabilità" e la seconda come "tesi della certezza").

La prima delle tesi prospettata si riteneva ispirata al principio comunitario dello sviluppo sostenibile, mentre la seconda a quello di precauzione.

Il dibattito si è nuovamente animato dopo l'entrata in vigore della più volte citata legge 11 agosto 2014, n. 116, la quale, avendo fissato le modalità di caratterizzazione dei rifiuti ai fini della loro classificazione, ha provocato le reazioni di quanti, fautori della tesi della "pericolosità presunta", hanno rinvenuto, nelle nuove norme, la conferma, seppure tardiva, della correttezza dell'interpretazione prospettata, ritenuta comunque conforme a quanto previsto dalla decisione 2000/532/CE, evidenziando come, dopo quindici anni dalla emanazione della decisione, lo Stato italiano non avesse fatto altro che prevedere, per la classificazione dei rifiuti, una procedura che altri Stati membri avevano già recepito addirittura in semplici manuali tecnici, citando, a tale proposito, quello del Regno Unito "Hazardous waste, Interpretation of the definition and classification of hazardous waste (Technica Guidance WM2)", pubblicato per la prima volta nel 2003.

Si è anche rilevato come, il 15 giugno 2015, anche la Commissione CE, sebbene soltanto attraverso un documento preparatorio, abbia indicato le modalità da adottare per la caratterizzazione dei rifiuti ai fini della loro classificazione in un documento denominato "*Guidance document on the definition and classification of hazardous waste - Draft version from 15 June 2015*", rinvenendo così, in tale documento, un'ulteriore conferma della correttezza della metodologia fissata dalla legge italiana e della sua conformità alla decisione 2000/532/CE.

Secondo i sostenitori della tesi opposta, invece, la legge 116/2014 sarebbe stata produttiva di effetti decisamente negativi per gli operatori del settore, sia dal punto di vista pratico che economico e palesemente in contrasto con la normativa comunitaria, tanto da prospettare, in un caso, la possibilità della sua disapplicazione da parte del giudice nazionale per effetto del mancato adempimento, da parte dello Stato italiano, all'obbligo di notifica dei progetti di norme nazionali contenenti regole tecniche alla Commissione europea.

Il decreto, inoltre, è stato criticato anche sotto il profilo meramente tecnico, osservando come la dimostrazione della non pericolosità del rifiuto si risolverebbe in una *probatio diabolica*, stante l'impossibilità di pervenire ad una prova contraria effettivamente esaustiva, costringendo così il produttore a classificare sempre il rifiuto come pericoloso e rinvenendo una conferma di quanto sostenuto anche nelle argomentazioni sviluppate in alcune pubblicazioni scientifiche.

Tali argomentazioni, in alcune delle quali si è criticata anche la richiamata sentenza "Arduini" di questa Corte, sono state invece ritenute non fondate dai sostenitori dell'opposta tesi.

#### *Le ultime modifiche della normativa comunitaria*

Un ulteriore argomento di discussione è stato introdotto dalla emanazione della decisione 2014/955/UE e del regolamento (UE) n. 1357/2014, rilevandosi la sopravvenuta incompatibilità di quanto disposto con la legge 116/2014 con i nuovi provvedimenti comunitari e, in particolare, con quanto riportato nella predetta decisione, secondo cui:

"Ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni:

L'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a «sostanze pericolose», è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15

di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 «infettivo» deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri.

Una caratteristica di pericolo può essere valutata utilizzando la concentrazione di sostanze nei rifiuti, come specificato nell'allegato III della direttiva 2008/98/CE o, se non diversamente specificato nel regolamento (CE) n. 1272/2008, eseguendo una prova conformemente al regolamento (CE) n. 440/2008 o altri metodi di prova e linee guida riconosciuti a livello internazionale, tenendo conto dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1272/2008 per quanto riguarda la sperimentazione animale e umana”.

In proposito, una nota (prot. 11845 del 28 settembre 2015) del Ministero dell'ambiente, fa rilevare la piena applicazione del regolamento e della decisione a far data dal giugno 2015, con conseguente inapplicabilità degli allegati D ed I del decreto legislativo n. 152 del 2006 se in contrasto con le suddette disposizioni comunitarie. In particolare, il Ministero specifica che, per quanto concerne l'Allegato D al decreto legislativo, dopo le modifiche comunitarie, continuavano ad applicarsi soltanto i punti 6 e 7 del paragrafo intitolato "Introduzione", costituendo recepimento di una disposizione comunitaria introdotta con l'articolo 7, paragrafi 2 e 3 della direttiva 2008/98/CE, ancora vigente nel quadro normativo comunitario e non modificata.

Secondo i fautori della tesi cosiddetta della certezza, invece, l'attuale normativa comunitaria, valutato il testo anche nelle versioni inglese e francese, imporrebbe, così come quella precedente, che, ai fini dell'attribuzione del CER nei codici a specchio, si verifichi la presenza o meno di sostanze pericolose specifiche o generiche e, conseguentemente, se il rifiuto possieda o meno caratteristiche di pericolo. Sulla base di tali considerazioni, rilevando come la disciplina comunitaria, pur indicando quando una voce speculare riguardi un rifiuto pericoloso, non stabilisca alcuna regola particolare per l'accertamento, indicata, invece, dal legislatore nazionale con la legge 11 agosto 2014, n. 116, si esclude ogni incompatibilità tra la disciplina comunitaria e quella nazionale. A conferma di tale tesi si è richiamato, ancora una volta, il già citato documento 15 giugno 2015 della Commissione europea, confrontandone il testo con quello della legge 11 agosto 2014, n. 116 ed evidenziando la sostanziale identità delle finalità perseguite.

Infine, l'emanazione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, che ha eliminato quanto introdotto in premessa all'Allegato D del decreto legislativo n. 152 del 2006 con la legge 11 agosto 2014, n. 116, ha visto ancora una volta contrapposti coloro che, avuto riguardo al contenuto delle nuove disposizioni, ritengono confermata la tesi dell'incompatibilità delle norme previgenti con la disciplina comunitaria, rispetto ai fautori della tesi opposta, i quali evidenziano come le nuove disposizioni abrogative non dettino alcun diverso criterio di classificazione dei rifiuti, limitandosi a richiamare le norme comunitarie, rispetto alle quali, per le ragioni più volte evidenziate, un diverso criterio di classificazione (segnatamente quello “probabilistico”) risulterebbe incompatibile e sollevando anche dubbi sulla conformità al dettato costituzionale di disposizioni collocate in un provvedimento legislativo avente un preciso oggetto del tutto avulso da quello sulla disciplina dei rifiuti, riguardando il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”.

*Le considerazioni della Cassazione; il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*

“La vicenda in esame si fonda sulla sostanziale contrapposizione delle due tesi prospettate in dottrina e delle quali si è in precedenza dato conto ed il ricorso affronta,

riguardo alla decisione del tribunale, lo specifico argomento della classificazione dei rifiuti con voci 'a specchio' [...]

Ciò posto, si osserva che, sebbene la decisione impugnata sia stata assunta antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, che ha eliminato, dall'Allegato D alla parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, la premessa all'introduzione inserita ad opera della legge 11 agosto 2014, n. 116, i termini della questione non paiono mutati in maniera determinata, poiché restano comunque da definire le modalità di classificazione dei rifiuti pericolosi contraddistinti da voci speculari in conformità alla disciplina comunitaria ora vigente.

Si pone, in primo luogo, il problema della corretta interpretazione del punto 2 della voce "Valutazione e classificazione" dell'Allegato alla decisione 2014/955/UE, nella parte in cui stabilisce, nel testo in italiano, che "ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni:

l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a «sostanze pericolose», è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 «infettivo» deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri".

Invero, secondo alcune interpretazioni, l'utilizzazione delle espressioni "opportuna" e "pertinenti", riferita alle voci speculari, avrebbe, da un lato, ammesso la possibilità di una discrezionalità nella valutazione, mentre la ricerca della pericolosità andrebbe limitata ai composti pertinenti in base al processo produttivo dal quale i rifiuti traggono origine, determinandosi, così, il superamento di ogni presunzione di pericolosità.

Altre letture del testo, come si è accennato in precedenza, ne rilevano invece il significato attraverso il confronto con i testi in inglese e francese, osservando che il termine "opportuna" è espresso, in quelle lingue, rispettivamente con i termini "appropriate" e "appropriée", indicativi non tanto di una facoltà di scelta, quanto, piuttosto, del corrispondente termine "appropriato" nella lingua italiana, il cui significato è quello di "adatto" o "idoneo", mentre il contesto letterale nel quale in quelle due lingue collocano l'ulteriore termine "pertinenti" non sarebbe riferito al processo produttivo, bensì alle proprietà di pericolo corrispondenti indicate subito dopo.

Altro dato di rilievo è rappresentato dal fatto, sul quale sembrano convergere le opinioni dei vari interpreti, che i provvedimenti comunitari più volte citati non contengono indicazioni prescrittive di specifiche procedure analitiche, che, al contrario, la legge 11 agosto 2014, n. 116 disponeva, ma che ora non sono più applicabili dopo l'intervento abrogativo ad opera del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (ovvero, secondo altra interpretazione, a seguito della tacita abrogazione conseguente alla emanazione della decisione 2014/955/UE del regolamento (UE) n. 1357/2014)

Ritiene tuttavia la Corte che tra le due tesi interpretative di cui si è dato conto in precedenza, quella cosiddetta probabilistica viene talvolta proposta con argomentazioni che appaiono equivoche, laddove, sostenendo, ad esempio, l'assoluta impossibilità tecnica di procedere ad una adeguata analisi del rifiuto, si assume che il produttore del rifiuto possa sostanzialmente classificarlo a sua discrezione o, comunque, attraverso le metodiche ritenute adeguate da chi procede alle analisi, pena la inevitabile classificazione di tutti i rifiuti con voci speculari come pericolosi.

In realtà paiono al collegio condivisibili quelle osservazioni secondo le quali ciò che si richiede, in tali casi, è in ogni caso una adeguata caratterizzazione del rifiuto e non

anche la ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che esso potrebbe astrattamente contenere.

In altre parole - e l'assunto sembra del tutto logico - tale affermazione starebbe a significare che, accertando l'esatta composizione di un rifiuto, è conseguentemente possibile verificare la presenza o meno di sostanze pericolose. Altrettanto coerente sembra l'ulteriore osservazione secondo la quale la composizione di un rifiuto non è sempre desumibile dalla sua origine, come nel caso in cui non derivi da uno specifico processo produttivo, ma sia talvolta conseguenza di altri fenomeni o trattamenti che ne rendono incerta o ne mutano la composizione.

Prescindendo, quindi, dall'esaminare ulteriori aspetti, prettamente tecnici, non sembra al collegio che i provvedimenti comunitari, più volte richiamati nel prospettare l'una o l'altra delle tesi contrapposte, consenta di rinvenire, nei provvedimenti medesimi, contenuti che permettano di rilevarne la fondatezza nei termini drastici talvolta prospettati e, conseguentemente, l'esistenza di presunzioni o criteri di valutazione fondati sulla probabilità.

Corretto pare, al contrario, il richiamo al principio di precauzione cui deve conformarsi la gestione dei rifiuti, come espressamente previsto anche dalla disciplina generale di settore (articolo 178 del decreto legislativo n. 152 del 2006), che deve ritenersi applicabile anche nella classificazione dei rifiuti pericolosi con voci speculari al fine di garantire una adeguata protezione dell'ambiente e della salute delle persone.

Conforme a tale principio ed a criteri di ragionevolezza sembra la tesi, recentemente prospettata, sulla base di argomentazioni prettamente scientifiche, secondo la quale una caratterizzazione spinta e sistematica del rifiuto sarebbe necessaria quando lo stesso è sconosciuto, con la conseguenza che se la stessa dovesse richiedere costi eccessivi per il detentore, questi potrà eventualmente classificare comunque il rifiuto come pericoloso. Diversamente, quando il rifiuto è conosciuto, l'analisi chimica dovrebbe riguardare esclusivamente le sostanze che sono potenzialmente presenti in base alle fonti dei dati e del processo di formazione del rifiuto, osservando che una simile scelta non sarebbe comunque aleatoria, ma conseguente alla conoscenza delle materie prime che hanno concorso alla formazione del rifiuto e del processo di formazione dello stesso, con applicazione di metodi razionali di deduzione e che, in ogni caso, ove tale accertamento non fosse possibile, dovrebbe necessariamente procedersi alla classificazione del rifiuto come pericoloso.

Ciò nonostante, restano comunque margini di incertezza circa l'ambito di operatività della disciplina comunitaria, anche in conseguenza delle modifiche apportate nel tempo alla normativa nazionale, dapprima mediante l'imposizione, con la legge 11 agosto 2014, n. 116, di specifiche procedure e, successivamente, con l'intervento abrogativo ad opera del decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91 - che sembrerebbe recepire gli interventi esplicativi del Ministero e della regione Lazio (peraltro del tutto irrilevanti, perché non vincolanti ed espressione di una semplice opinione), di cui si è dato conto in precedenza, sebbene con un mero richiamo alla disciplina comunitaria in vigore dal 1 giugno 2015 e senza rilevarne espressamente l'incompatibilità con la normativa nazionale previgente - con cui pare volersi avvalorarne una lettura nel senso della previsione di parametri di classificazione basati su discrezionali criteri di "opportunità" e "pertinenza".

Paiono invece deporre in senso decisamente contrario alla classificazione meramente discrezionale la traduzione letterale dei richiamati provvedimenti comunitari, mentre i contenuti del citato documento della Commissione europea del giugno 2015, nonché del manuale tecnico del Regno Unito del 2003, di cui pure si è detto, al quale si è aggiunto il rapporto 4/2/2016 ("Classification réglementaire des déchets. Guide

d'application pour la caractérisation e dangerousité"), realizzato per il Ministero dell'ecologia francese (MEDDE) sembrano, al contrario, stabilire precise metodologie per l'individuazione delle caratteristiche di pericolosità del rifiuto"

[...] "Si impone pertanto, ad avviso del collegio, stante l'incidenza della questione sul profilo del *fumus commissi delicti*, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia secondo quanto previsto dall' articolo 267 del T.F.U.E. (che, come noto, prevede, salve le deroghe individuate appunto dalla stessa Corte di giustizia, un obbligo in tal senso a carico dell'organo giurisdizionale di ultima istanza).

Sussistendo, in definitiva, un ragionevole dubbio circa l'ambito di operatività delle disposizioni comunitarie che l'ultimo intervento del legislatore nazionale espressamente richiama, ritiene il collegio che il presente processo sia sospeso, rimettendo gli atti alla Corte di giustizia affinché si pronunci sui seguenti quesiti:

- a) Se l'allegato alla decisione 2014/955/UE ed il regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;
- b) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;
- c) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto
- d) Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione".

Allo stato, quindi, pur in assenza di vincoli formali estrinseci, sarebbe opportuno astenersi da ulteriori interventi legislativi o regolamentari, in attesa della pronuncia della Corte europea il cui dettato dovrà obbligatoriamente essere applicato dai funzionari e dai giudici italiani.

## 6.2 Fenomeni illeciti diffusi

### *Incendi di rifiuti*

La situazione del Lazio è caratterizzata da alcuni fenomeni illeciti diffusi che non comportano presenze criminali strutturate o quantomeno oggetto come tali di indagini rese note alla Commissione, e che sono tuttavia da segnalare in quanto meritevoli di attenzione sia per l'impatto negativo sull'ambiente che già realizzano, sia per la possibilità che diano adito a quegli interessi criminali.

Un primo fenomeno rilevante è quello della combustione illecita di rifiuti e dei cosiddetti "roghi tossici".

Fino al 2013, la combustione illecita di rifiuti rientrava nell'ambito del divieto generale di smaltimento (anche attraverso combustione) non autorizzato di rifiuti sanzionato, come contravvenzione, dall'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006 con le sanzioni dell'arresto e/o dell'ammenda.

Tuttavia, di fronte alla gravità del fenomeno nella cosiddetta "Terra dei fuochi", il legislatore riteneva questa disciplina una "risposta sanzionatoria inadeguata a fronte

dei concreti rischi di contaminazione delle matrici ambientali e pregiudizio per la salute umana che le emissioni prodotte dalle combustioni dei rifiuti sono suscettibili di produrre"; e pertanto interveniva introducendo, prima della legge 22 maggio 2015, n. 68, nel decreto legislativo n. 152 del 2006 (dopo quello di traffico illecito di rifiuti) il (secondo) delitto contro l'ambiente, e cioè quello della "combustione illecita di rifiuti"<sup>262</sup>.

Nel nuovo articolo 256-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 si configurano tre nuovi delitti:

- 1) la combustione illecita di rifiuti (comma 1);
- 2) la combustione illecita di rifiuti pericolosi (comma 1);
- 3) l'abbandono, il deposito incontrollato, la raccolta, il trasporto, la spedizione o comunque la gestione senza autorizzazione di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita (comma 2).

In primo luogo, si deve notare che il nuovo delitto di combustione illecita di rifiuti contiene una espressa riserva di legge e cioè non si applica se il fatto costituisce più grave reato. E, quindi, se da un lato, come spiega il governo nel suo comunicato stampa di presentazione, "la norma ha l'obiettivo di introdurre sanzioni penali per contrastare chi appicca i roghi tossici, oggi sanzionabili solo con contravvenzioni", dall'altro lascia il passo ad eventuali delitti più gravi; in particolare ci si riferisce al delitto di "incendio" previsto dall'articolo 423 del codice penale che punisce con la reclusione da 3 a 7 anni "chiunque cagiona un incendio", e cioè, come chiarito dalla giurisprudenza, "un fuoco

---

<sup>262</sup> Decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 coordinato con la legge di conversione 6 febbraio 2014, n. 6 «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate».

Art. 3 - Combustione illecita di rifiuti

Dopo l'articolo 256 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è inserito il seguente:

«Art. 256-bis (Combustione illecita di rifiuti). - 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 (abbandono, deposito incontrollato, raccolta, trasporto, spedizione o comunque gestione senza autorizzazione di rifiuti) in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

3. La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

4. La pena è aumentata di un terzo se il fatto di cui al comma 1 è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del concorrente nel reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e) [...]»

distruggitore, dalle proporzioni notevoli, che tende a diffondersi e non è facile da estinguere", con conseguente pericolo per l'incolumità delle persone.

Quanto alla formulazione del precetto, il fatto tipico oggetto di incriminazione è l'"appiccare il fuoco": espressione già conosciuta dal nostro diritto penale in quanto, come nota l'ufficio del Massimario della Cassazione nella sua relazione del 18 dicembre 2013, è la stessa usata dall'articolo 424 del codice penale ("Danneggiamento seguito da incendio") "per indicare un'azione alla quale non segue necessariamente un incendio a norma dell'articolo 423 del codice penale e che, anzi, assumendo significato per l'ordinamento penale solo se da essa "sorge il pericolo di un incendio", potrebbe essere inidonea, di per sé, persino a determinare quest'ultimo evento".

Oggetti di tale azione devono essere rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato<sup>263</sup>. Con ogni evidenza, quindi, la nuova incriminazione nasce in collegamento con quanto già disposto dall'articolo 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il cui primo comma sancisce, appunto, il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo; divieto presidiato da sanzione amministrativa (articolo 255, comma 1) o penale (articolo 256, comma 2), a seconda che l'autore dell'abbandono o del deposito incontrollato sia un privato ovvero un titolare di impresa o responsabile di ente.

Con la nuova norma incriminatrice, cioè, si stabilisce che appiccare il fuoco a questi rifiuti integra un ulteriore illecito di natura delittuosa, che si aggiunge all'illecito amministrativo o contravvenzionale connesso con l'abbandono o il deposito incontrollato.

E si inserisce un ulteriore collegamento tra queste disposizioni stabilendo (articolo 256-bis, comma 2) che l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti "in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti"<sup>264</sup> è punito con la stessa, nuova sanzione penale, e non più con la sanzione amministrativa (se privato) o contravvenzionale (se ente o impresa). Quindi, due delitti in entrambi i casi senza alcuna differenziazione di sanzioni (salvo, come vedremo, l'aggravante per imprese e attività organizzate).

Quanto alla combustione di rifiuti pericolosi, si rileva che trattasi di autonoma previsione di reato anche se la già citata relazione dell'ufficio del Massimario della Cassazione ritiene "non del tutto implausibile un inquadramento dell'ipotesi in termini di circostanza aggravante perché l'elemento differenziale rispetto alla fattispecie prevista dal primo periodo del medesimo comma è costituito esclusivamente dall'oggetto materiale, tanto più che questo si connota in termini di specialità e non di assoluta alterità".

Il terzo ed il quarto comma dell'articolo 256-bis prevedono un aumento di pena, qualora la combustione illecita avvenga "nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata" ovvero in territori (come la Campania) per cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti. In proposito, con riferimento alla prima aggravante, appare evidente che essa può concorrere anche con il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 che punisce la gestione (e, quindi, anche lo smaltimento tramite combustione) abusiva di ingenti quantità di rifiuti "attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate".

---

<sup>263</sup> Si noti che, prima della conversione in legge, il D. L. aggiungeva "in area non autorizzata". Ma su questo torneremo appresso.

<sup>264</sup> In proposito, si deve osservare che, se pure è vero che l'articolo 256-bis, comma 2 richiama solo l'articolo 255, comma 1, e cioè la norma che sanziona abbandono o deposito incontrollato da parte di privati, è anche vero che il richiamo è limitato alle "condotte", e pertanto, sembra riferirsi a chiunque (privato, ente o impresa).

Inoltre, il comma 5 prevede, in primo luogo, la confisca obbligatoria, "ai sensi dell'articolo 259, comma 2", dei "mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati...".

Trattasi di previsione la cui formulazione ha destato perplessità, condivisibili alla luce dei fenomeni qui esaminati.

Infatti, l'articolo 259, comma 2, prevede la confisca dei mezzi di trasporto in caso di trasporto illecito (senza iscrizione o senza formulario in caso di rifiuti pericolosi) mentre, nella ipotesi in esame, non è il trasporto ad essere illecito, bensì lo smaltimento tramite combustione. Sarebbe, quindi, stato molto più appropriato richiamare, invece, l'articolo 260-ter, comma 5 (in relazione al comma 4), del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale, peraltro, già prevedeva (e prevede) la confisca obbligatoria del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto dei rifiuti qualora si accertino i reati (contravvenzionali) previsti dall'articolo 256, comma 1; e cioè quelli commessi da "chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216"; ricomprendendo, quindi anche il reato di smaltimento di rifiuti non autorizzato in cui rientra, ovviamente, come già abbiamo detto, anche la combustione illecita.

Quanto alla confisca dell'area in caso di condanna o patteggiamento, si tratta, in sostanza e con le stesse parole, dell'estensione, per i nuovi delitti di combustione illecita, della confisca obbligatoria già prevista per le discariche abusive dall'articolo 256, comma 3.

Si noti che il comma 6 del nuovo articolo 256-bis prevede che "si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255<sup>265</sup> se le condotte di cui al comma 1 hanno ad oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e)". E quindi, se la combustione illecita riguarda "i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali" la pena non è più la reclusione, come sopra indicato, ma la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 a 3.000 euro.

In proposito, per completezza, vale la pena di ricordare che nel primo periodo di applicazione di questa fattispecie criminosa si riscontravano numerosi problemi in relazione alla tradizionale pratica agricola della combustione delle stoppie, per cui si rendeva necessario un intervento "di alleggerimento" del legislatore con l'articolo 14, comma 8, decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 116.

Una volta così succintamente delineati i delitti di combustione illecita di rifiuti in via generale, si deve notare che, a distanza di oltre tre anni dalla loro introduzione, essi risultano ben poco applicati<sup>266</sup>. Non perché non vi siano incendi di rifiuti. Più volte, infatti, nelle indagini su Roma e Lazio, è stato evidenziata alla Commissione la grave problematica dei cd. "roghi tossici".

Ad esempio, il questore di Latina, Giuseppe De Matteis, nella audizione alla Commissione del 20 febbraio 2017, ha parlato di "roghi tossici", ponendoli in relazione ad attività della camorra ed evidenziando che trattasi di comportamenti attuabili solo "nei territori in cui c'è il controllo militare del territorio. È chiaro che, se la volante passa e vede un rogo nella provincia di Latina, nei pressi di Aprilia, si interviene sicuramente subito. È lo stesso problema per cui storicamente i pentiti di mafia dicono che a Milano

<sup>265</sup> Il richiamo all'articolo 255 ("Abbandono di rifiuti") e non all'articolo 256 ("Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata") deve intendersi *quoad poenam*.

<sup>266</sup> Le sentenze di Cassazione edite riferite a queste fattispecie attengono esclusivamente alla combustione di stoppie

è impossibile far sparire i cadaveri bruciandoli con i copertoni, come si fa nelle terre originarie, esattamente perché il rogo attirerebbe l'attenzione delle forze dell'ordine. Quindi, a Milano negli anni Novanta i cadaveri di mafia venivano interrati e non bruciati. È lo stesso motivo.”

Più di recente, ma con riferimento ai campi nomadi, ha parlato del fenomeno anche Nunzia D'Elia, procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Roma nella audizione alla Commissione del 30 maggio 2017, evidenziando che in questi campi “spesso si consumano eventi che mettono in pericolo la pubblica incolumità. In particolare, i nomadi si dedicano a queste attività di raccolta illecita. È chiaro che [...] c'è spazio per ogni iniziativa di carattere illecito, per cui addirittura ci sono delle situazioni nelle quali i nomadi vanno a prendere i rifiuti mentre i cittadini cercano di portarli nelle discariche. Ovviamente, li prendono senza essere pagati. Questo comporta l'abbandono di questi rifiuti nei luoghi vicino ai campi nomadi. Inoltre, si arriva poi all'altro fenomeno degli incendi dei rifiuti, che per i nomadi è un metodo normale di smaltimento di rifiuti, che non possono utilizzare”.

Argomento ripreso, da ultimo, da diverse associazioni di cittadini, le quali, prendendo spunto dall'incendio della Eco X di Pomezia (di cui si tratterà nel § 6.4), hanno scritto alla Commissione per denunciare i “roggi tossici” del campo nomadi di via di Salone in Roma<sup>267</sup>.

Si tratta, quindi, di un fenomeno delittuoso molto frequente ma generalmente impunito in quanto, di solito, restano ignoti i loro autori, specie in quei territori (“Terra dei fuochi”) in cui, come risulta dalle risultanze sopra illustrate, “c'è il controllo militare del territorio” da parte della criminalità organizzata ovvero quando, come spesso avviene, si riscontrano in campi nomadi.

Va quindi rilevato che si tratta, in questi casi, non di carenza legislativa ma di carenza di controlli sul territorio con le relative difficoltà di indagine; per cui appare indispensabile, insieme al potenziamento dei controlli preventivi e delle indagini su ogni episodio, avere la collaborazione piena, anche culturale, delle popolazioni interessate.

C'è tuttavia un problema da evidenziare a proposito della formulazione legislativa adottata per delineare i delitti di cui sopra.

Come abbiamo visto, cioè, la fattispecie criminosa riguarda chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata: specificazione veramente singolare, perché un incendio di rifiuti stoccati ordinatamente produce gli stessi effetti dannosi di un incendio di rifiuti abbandonati. E potrebbe portare addirittura alla conclusione che questo delitto non può applicarsi a chi appicca il fuoco,

---

<sup>267</sup> I rappresentanti di queste associazioni sono stati auditi dalla Commissione il 12 luglio 2017, come si è riferito nel § 5; nei documenti in precedenza trasmessi evidenziavano che “tutta Roma si è spaventata nei giorni in cui la nube tossica nell'incendio dell'Eco X di Pomezia minacciava gli abitanti capitolini; ecco a Roma Est i roghi tossici sono quotidiani e le finestre chiuse sono una prassi. Quello che infatti è un evento straordinario a sud della Capitale, per quartieri come: Case Rosse, Settecamini, Ponte di Nona, è una drammatica quotidianità. Sono nubi che si levano, a cadenza regolare, dalle baraccopoli di via di Salone. Macchine bruciate ma non solo, soprattutto plastica bruciata per liberare il rame o rifiuti che siano. Ecco che si formano le colonne di fumo che coprono di fatto i quartieri, senza tralasciare gli odori prodotti che sono uno stillicidio quotidiano per i cittadini. Si perché da queste parti, alla luce di quanto successo a Pomezia, ci si chiede perché qui nessuno si preoccupi per la salute dei cittadini. Forse solo perché sono cittadini “della periferia” quindi cittadini di serie B?...” (Doc. n. 2155/1); allegando anche una “querela” da loro presentata il 16 maggio 2017 alla Procura di Roma “nei confronti del sindaco di Roma pro tempore” per una presunta omissione di atti di ufficio ricollegata all'asserita inerzia dell'amministrazione comunale nella prevenzione e repressione di questo roghi che denoterebbe “il totale abbandono da parte di chi, invece, avrebbe il dovere politico, giuridico e morale di intervenire a difesa dei cittadini. (Doc. n. 2158/1)

appunto, a rifiuti non abbandonati ma depositati non in modo incontrollato nel suo impianto; escludendo, quindi, l'applicazione di questi delitti ai titolari di impianti di gestione e smaltimento di rifiuti che appiccano fuoco ai rifiuti da essi detenuti, qualora risulti fossero regolarmente stoccati<sup>268</sup>.

Leggendo i lavori preparatori, sembra che questa singolare formulazione sia da attribuirsi alla preoccupazione del legislatore di evitare il pericolo di ricomprendere nell'ambito della norma incriminatrice l'incenerimento (legale) di rifiuti nei termovalorizzatori.

Lo stesso risultato potrebbe peraltro essere raggiunto molto più chiaramente ed efficacemente stabilendo, così come per il traffico illecito, che la fattispecie riguarda solo chi appicca fuoco a rifiuti "abusivamente" e cioè al di fuori dei casi consentiti dalla legge.

La Commissione - come si è detto nel § 5, in fine - ha avuto occasione di assumere informazioni da alcuni comitati di cittadini e di evidenziare la situazione del campo nomadi di via di Salone a Roma, che si può assumere come paradigma delle condotte illecite e delle necessità di intervento.

Riprendendo qui alcune delle considerazioni già svolte "risulta evidente che l'osservazione diretta dei cittadini induce a ritenere che all'interno e nelle immediata prossimità del campo nomadi di via Salone si svolgano delle attività illecite - su cui a seguito delle notizie di reato ricevute sono certamente pendenti le dovute indagini da parte della procura della Repubblica di Roma - la cui ipotizzabile qualificazione giuridica discende, per quanto reso noto alla Commissione, dal contenuto delle audizioni citate, delle immagini e dei documenti prodotti. Si tratta, dunque, oltre all'illecito amministrativo di cui all'articolo 255 del decreto legislativo n. 152 del 2006, quantomeno dei reati di cui agli articoli 256 e 256-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006; uno sviluppo di indagine ulteriore, sul versante degli effetti di tali condotte, potrebbe far ipotizzare il delitto di cui all'articolo 452-bis del codice penale e, sul versante delle cause, inteso come tale in primo luogo l'"approvvigionamento di materia" (dalle auto e parti di esse, ai materiali frutto di rovistaggio, ai preziosi), potrebbe condurre ad accertare delitti di cui agli articoli 624-625 del codice penale e 648 del codice penale.

Di fronte a questo insieme di ipotesi non vi è dubbio che le indagini necessitino di mezzi incisivi e dell'impiego di risorse investigative adeguate, anche al fine, se ve ne fossero i presupposti normativamente previsti, dell'applicazione di misure cautelari reali ovvero di misure precautelari e cautelari personali; lo stesso intervento di polizia giudiziaria e di prevenzione ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale, deve necessariamente essere calibrato sulla gravità e sulla cronicità di queste condotte illecite".

#### *Isole ecologiche*

Altra questione emergente è quella dei centri di raccolta comunali, le "isole ecologiche". Più volte infatti, nelle audizioni e nella documentazione trasmessa alla Commissione, ricorre la problematica delle cd. "ecopiazze" ovvero "isole ecologiche", "isole di prossimità" e simili: termini con cui si vuole indicare un' area scelta dai Comuni per la raccolta dei rifiuti urbani ed assimilati.

---

<sup>268</sup> In realtà, appare difficile, dopo un incendio in un impianto di rifiuti, accertare *ex post* se i rifiuti fossero depositati in modo incontrollato

Appare, allora, opportuno approfondire, anche se sinteticamente, tale problematica sotto il profilo giuridico anche e soprattutto perché la normativa relativa appare complessa e poco conosciuta dai Comuni con inevitabili ripercussioni penali.

A tal fine, in primo luogo occorre richiamare i principi generali per quanto concerne gli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti, ricordando che, ai sensi dell'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006, "chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi."

E pertanto, ogni attività di raccolta e deposito di rifiuti deve essere autorizzata. Proprio per questo, in una prima fase la Cassazione affermava che "le 'isole ecologiche' sono soggette ad autorizzazione e non è di ostacolo a tali conclusioni il richiamo all'articolo 21 decreto legislativo n. 22 del 1997 (ora 198 decreto legislativo 152 del 2006). Vero è che la disposizione in esame affida al comune la scelta sulle modalità di servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, così come quelle di conferimento della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti stessi al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e di promuovere il recupero degli stessi, ma ciò di per sé non esclude evidentemente la necessità dell'autorizzazione regionale e/o provinciale secondo quanto previsto dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ora n. 152 del 3 aprile 2006, o, comunque, il ricorso alla procedura semplificata secondo quanto indicato da talune normative regionali (per esempio, articolo 22 decreto del presidente della giunta regionale Toscana 25 febbraio 2004, n. 14-R; articolo 25 legge regionale Abruzzi 28 aprile 2000, n. 83). Non va dimenticato, infatti, che tanto il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, quanto il decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedono che la gestione dei rifiuti sul territorio avvenga mediante un'azione integrata e di coordinamento del comune con gli altri enti territoriali di riferimento - regione e provincia - e, soprattutto, con la prima cui anche nella vigenza del decreto legislativo n. 152 del 2006 continuano ad essere riservati nella specifica materia poteri di coordinamento e di controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previste dalle relative autorizzazioni (articoli 196 e 200 comma 4).<sup>269</sup>

Tuttavia, proprio con riferimento alle "isole ecologiche", il legislatore interveniva nel 2008 e nel 2010, modificando alcune disposizioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, sancendo, in particolare, nell'articolo 183, che "si intende per 'raccolta' il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera "mm", ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento" (lett. "o"); e aggiungendo, appunto, alla lettera "mm", la definizione di "centro di raccolta": area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento. La disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281". Precisava altresì, nell'articolo 190, comma 9, relativo all'obbligo dei registri di carico e scarico, che "le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera

<sup>269</sup> Cass. pen., sez. 3, 15 gen. 2008, n. 9103, Gasparini

mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti."

Pertanto, con queste modifiche la disciplina di questi centri di raccolta veniva demandata ad un successivo decreto ministeriale, che veniva emanato l'8 aprile 2008 (con successive modifiche del 13 maggio 2009).

Il decreto ministeriale, in primo luogo, amplia e precisa la nozione di "centri di raccolta" comunali o intercomunali definiti dall'articolo 1 "aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato i, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, anche attraverso il gestore del pubblico servizio nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche".

Nozione che è stata recentemente ampliata dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221, (Collegato ambientale), che ha aggiunto all'articolo 180 bis decreto legislativo n. 152 del 2006 un comma 1-bis secondo cui "ai fini di cui al comma 1, i comuni possono individuare anche appositi spazi, presso i centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo. Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili. Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana".

Quanto alle autorizzazioni, nell'articolo 2 si dispone che "la realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il comune territorialmente competente ne dà comunicazione alla regione e alla provincia" (comma 1), aggiungendo (comma 2) che questi centri "sono allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui all'allegato i, che costituisce parte integrante del presente decreto" e che "il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, nella Categoria 1 «Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani» di cui all'articolo 8 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406" (comma 4)".

In sostanza, quindi, come confermato dalla Corte costituzionale, oggi "la disciplina di tali centri non è subordinata al regime autorizzatorio, previsto dagli articoli 208 e 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006, per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti"<sup>270</sup> ma unicamente a quanto disposto nei decreti ministeriali di attuazione sia per quanto concerne il loro "allestimento" (compresa la scelta dell'ubicazione) sia per quanto concerne i rifiuti che ivi possono essere raccolti e la durata del deposito (non superiore a 3 mesi). In altri termini, "l'attivazione e la conduzione di un centro di raccolta, non richiede, pertanto, alcuna autorizzazione regionale non potendo questo essere classificato alla stregua degli impianti di smaltimento e/o recupero dei rifiuti, per i

<sup>270</sup> Corte Cost., sentenza 5 marzo 2009 n. 61.

quali continua, invece, a rendersi necessaria l'autorizzazione regionale (così, in termini: Corte di cassazione, Sezione III penale, 14 gennaio 2013, n. 1690; idem Sezione III penale, 9 maggio 2011, n. 17864)", di modo che "deve conseguentemente escludersi che, al di fuori dell'ipotesi contemplata dal legislatore, la predisposizione di aree attrezzate per il conferimento di rifiuti astrattamente riconducibili ad un generico concetto di «ecopiazzola» o «isola ecologica» possa ritenersi sottratta alla disciplina generale sui rifiuti, poiché l'intervento del legislatore ha ormai definitivamente delimitato tale nozione prevedendo, peraltro, una regime autorizzatorio e gestionale che, come si è visto, consente il conferimento ai centri di raccolta di un'ampia gamma di rifiuti in maniera controllata. In tutti i casi in cui non vi sia corrispondenza con quanto indicato dal legislatore dovrà procedersi ad una valutazione dell'attività posta in essere secondo i principi generali in materia di rifiuti (Cass. pen, sez. 3, ud. 14 gennaio 2013, n. 1690)"<sup>271</sup>

Il decreto ministeriale 8 aprile 2008 ha disciplinato i "centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche"<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> V. anche Cass. pen., sez. 3, 23 giugno 2016, n. 19594

<sup>272</sup> Per maggiore chiarezza, si riporta il testo del D.M 8 aprile 2008 con le integrazioni apportate nel 2009 (in corsivo le modifiche) e con il relativo allegato

"Decreto 8 aprile 2008 - Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche. (GU n. 99 del 28-4-2008 ) dopo le modifiche del D. M 13 maggio 2009.

Art. 1.

Campo di applicazione

1. I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, *anche attraverso il gestore del pubblico servizio* nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

Art. 2.

Approvazioni e iscrizioni

1. La realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il comune territorialmente competente ne dà comunicazione alla regione e alla provincia

2. I centri di raccolta di cui all'articolo 1 sono allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui all'allegato I, che costituisce parte integrante del presente decreto.

3. I centri di raccolta costituiti unicamente da cassoni scarrabili destinati a ricevere rifiuti non pericolosi di provenienza domestica rispettano solo i requisiti di cui ai punti: 1.1, 2.1, 2.2 punti b), d) ed e), 2.3, 3.1 punto a), 3.2, 4.1, 4.3, 5.1, 5.4, 5.9, 5.11, 5.12, 6.1, 6.3, 6.4 e 7 dell'allegato I.

4. Il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, nella Categoria 1 «Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani» di cui all'articolo 8 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.

5. Ai fini dell'iscrizione di cui al comma 4, il Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali stabilisce con propria delibera, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i criteri, le modalità e i termini per la dimostrazione della idoneità tecnica sulla base delle disposizioni di cui all'allegato I, nonché della capacità finanziaria. I soggetti gestori di centri di raccolta che sono già iscritti all'Albo gestori ambientali nella Categoria 1 integrano l'iscrizione alla Categoria stessa per l'attività «Gestione dei centri di raccolta» e non sono tenuti alla prestazione di ulteriori garanzie finanziarie.

6. L'iscrizione di cui al comma 4 è subordinata alla prestazione di idonea garanzia finanziaria secondo quanto disposto dal decreto del Ministro dell'ambiente 8 ottobre 1996, e successive modifiche relativamente alla categoria «raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati».

7. I centri di raccolta di cui all'articolo 1 che sono operanti sulla base di disposizioni regionali o di enti locali continuano ad operare e si conformano alle disposizioni del presente decreto entro il termine di 6 mesi dalla data di pubblicazione dello stesso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. *qualora tali impianti siano conformi alle disposizioni tecnico-gestionali previste dall'allegato 1, non e' necessario il rilascio di una nuova approvazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1*

(L'art. 212, comma 5, prevede iscrizione semplificata - "valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi Comuni" - per le "aziende speciali, i consorzi di Comuni e le società di gestione dei servizi pubblici")

Allegato I

Requisiti tecnico gestionali relativi al centro di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati

1. Ubicazione del centro di raccolta

OMISSIS

4. Modalità di conferimento e tipologie di rifiuti conferibili al centro di raccolta

4.1 I rifiuti conferiti al centro di raccolta, a seguito dell'esame visivo effettuato dall'addetto, devono essere collocati in aree distinte del centro per flussi omogenei, attraverso l'individuazione delle loro caratteristiche e delle diverse tipologie e frazioni merceologiche, separando i rifiuti potenzialmente pericolosi da quelli non pericolosi e quelli da avviare a recupero da quelli destinati allo smaltimento.

4.2 Potranno essere conferite le seguenti tipologie di rifiuti:

1. imballaggi in carta e cartone (codice CER 15 01 01)

2. imballaggi in plastica (codice CER 15 01 02)

3. imballaggi in legno (codice CER 15 01 03)

4. imballaggi in metallo (codice CER 15 01 04)

5. imballaggi in materiali misti (CER 15 01 06)

6. imballaggi in vetro (codice CER 15 01 07)

7. contenitori T/FC (codice CER 15 01 10\* e 15 01 11\*)

8. rifiuti di carta e cartone (codice CER 20 01 01)

9. rifiuti in vetro (codice CER 20 01 02)

10. frazione organica umida (codice CER 20 01 08 e 20 03 02)

11. abiti e prodotti tessili (codice CER 20 01 10 e 20 01 11)

12. solventi (codice CER 20 01 13\*)

13. acidi (codice CER 20 01 14\*)

14. sostanze alcaline (codice CER 20 01 15\*)

15. prodotti fotochimici (20 01 17\*)

16. pesticidi (CER 20 01 19\*)

17. tubi fluorescenti ed altri rifiuti contenenti mercurio (codice CER 20 01 21)

18. rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (codice CER 20 01 23\*, 20 01 35\* e 20 01 36)

19. oli e grassi commestibili (codice CER 20 01 25)

20. oli e grassi diversi da quelli al punto precedente, ad esempio oli minerali esausti (codice CER 20 01 26\*)

21. vernici, inchiostri, adesivi e resine (codice CER 20 01 27\* e 20 01 28)

22. detergenti contenenti sostanze pericolose (codice CER 20 01 29\*)

23. detergenti diversi da quelli al punto precedente (codice CER 20 01 30)

24. farmaci (codice CER 20 01 31\* e 20 01 32)

25. batterie e accumulatori *di cui alle voci 16061\*, 16062\*, 16063\* (provenienti da utenze domestiche (codice cer 200133\*))*

26. rifiuti legnosi (codice CER 20 01 37\* e 20 01 38)

27. rifiuti plastici (codice CER 20 01 39)

28. rifiuti metallici (codice CER 20 01 40)

29. sfalci e potature (codice CER 20 02 01)

30. ingombranti (codice CER 20 03 07)

31. cartucce toner esaurite (20 03 99)

32. rifiuti assimilati ai rifiuti urbani sulla base dei regolamenti comunali, fermo restando il disposto di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche.

A questo elenco il D. M. 13 maggio 2009 ha aggiunto le seguenti tipologie di rifiuti:

toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 08 03 17\* (provenienti da utenze domestiche) (codice CER 08 03 18)

imballaggi in materiali compositi (codice CER 15 01 05)

Secondo l'articolo 1 del decreto ministeriale 8 aprile 2008, nei centri in esame si dovrebbero raccogliere solo "rifiuti urbani ed assimilati" di cui al punto 4.2 dell'elenco contenuto nell'allegato. Tuttavia, solo la tipologia n. 32 di tale elenco si riferisce ai "rifiuti assimilati ai rifiuti urbani sulla base dei regolamenti comunali": e, quindi, le altre 31 tipologie dovrebbero essere rifiuti urbani. Ma basta leggere l'elenco per vedere che così non è. Le perplessità si fanno ancora più consistenti se si considerano le integrazioni all'allegato inserite dal decreto ministeriale del 2009 ove si elencano anche rifiuti pericolosi e si parla, tra l'altro, di filtri olio, pneumatici fuori uso, batterie ed accumulatori, rifiuti da costruzione e demolizione, "altri rifiuti non biodegradabili" ecc.; e se si considera che, come abbiamo visto, la modifica del 2010 all'articolo 190 parla anche di "rifiuti pericolosi".

Vi è, quindi, il rischio concreto che, così come evidenziato da alcune audizioni (che si riferiscono a "centri di prossimità"), attraverso questi centri, esclusi dall'obbligo di autorizzazione preventiva e dove per l'accettazione al centro è previsto solo un "esame visivo effettuato dall'addetto" (punto 4.1 dell'allegato), vengano raccolti, sotto le insegne e a spese dei comuni, rifiuti speciali, o anche pericolosi che certamente non possono essere trattati e gestiti come i normali rifiuti urbani ed assimilati di competenza comunale.

Peraltro, non è chiaro quale sanzione debba applicarsi qualora il gestore non si attenga a taluna delle prescrizioni tecniche stabilite dall'allegato al decreto ministeriale (ad esempio se la frazione organica umida non venga conferita in cassoni a tenuta stagna, dotati di sistema di chiusura; punto 5.9)<sup>273</sup>, anche se la Corte di cassazione sembra propendere sempre per il reato di gestione non autorizzata<sup>274</sup>, senza distinguere, in caso di violazione, tra le prescrizioni per la installazione del centro e quelle relative alla sua gestione. Distinzione che, invece, viene utilizzata dalla Cassazione quando afferma che

---

imballaggi in materia tessile (codice CER 15 01 09)

pneumatici fuori uso (solo se conferiti da utenze domestiche) (codice CER 16.01.03)

filtri olio (codice CER 16 01 07\*)

componenti rimossi da apparecchiature fuori uso diversi da quelli di cui alla voce 16 02 15\* (limitatamente ai toner e cartucce di stampa provenienti da utenze domestiche) (codice CER 16 02 16)

gas in contenitori a pressione limitatamente ad estintori ed aerosol ad uso domestico (codice CER 16 05 04\* codice CER 16 05 05)

miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle, ceramiche, diverse da quelle di cui alla voce 17 01 06\* (solo da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione) (codice CER 17 01 07)

rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione, diversi da quelli di cui alle voci 17 09 01\*, 17 09 02\* e 17 09 03\*(solo da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione) (codice CER 17 09 04)

batterie ed accumulatori diversi da quelli di cui alla voce 20 01 33\* (codice CER 20 01 34)

rifiuti prodotti dalla pulizia di camini (solo se provenienti da utenze domestiche) (codice CER 20 01 41)

terra e roccia (codice CER 20 02 02)

altri rifiuti non biodegradabili (codice CER 20 02 03).

<sup>273</sup> Non sembra, infatti, possa trattarsi di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, visto che non è prevista autorizzazione.

<sup>274</sup> Cfr. per tutte Cass. pen, sez. 3, 15 dicembre 2010, n. 11650, Cimicchi, secondo cui "il centro di raccolta è assoggettato al regime più favorevole ex articolo 2, comma 2, del codice penale, previsto dall'articolo 183, comma 1, lett. cc del decreto legislativo n. 152 del 2006, come integrato dal successivo D. M. 8 aprile 2008 ... I centri di raccolta si riferiscono ad attività di raggruppamento di rifiuti urbani omogenei mentre, nel caso in esame, la eterogeneità dei rifiuti esclude che possano definirsi gli stessi omogenei e soprattutto di origine unicamente urbana (vi erano anche batterie esauste provenienti da parchimetri, che sono rifiuti speciali pericolosi). Da qui la rilevanza penale della condotta esattamente inquadrata nell'alveo della norma incriminatrice vigente all'epoca del fatto (articolo 51 D. Lgs 22/97 rispetto al quale l'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006 si pone in termini di continuità normativa senza alcun effetto abrogativo o derogatorio."