RGAonline

Numero 19
Marzo 2021

RGAonline

Direttore responsabile: Stefano Nespor

Direzione: Federico Boezio, Paola Brambilla, Fausto Capelli, Roberto Losengo, Eva Maschietto, Tullio Scovazzi, Ruggero Tumbiolo

Segretaria di redazione: Francesca Santone

Redazione

Ada Lucia De Cesaris, Enrico Fassi, Elena Felici, Claudia Galdenzi, Linda Gavoni, Eleonora Gregori Ferri, Chiara Maria Lorenzin, Elisa Marini, Federico Peres, Federico Vanetti, Elisa Volontè

Collaboratori

Alberto Abrami, Paolo Bertolini, Marta Silvia Cenini, Nico Cerana, Matteo Ceruti, Carlo Luca Coppini, Joseph DiMento, Adabella Gratani, Roberto Gubello, Valentina Jacometti, Angelo Leone, Angelo Maestroni, Giuseppe Manfredi, Teodora Marocco, Paola Martino, Massimiliano Montini, Enrico Murtula, Alberto Nicòtina, Marco Onida, Claudia Pengue, Emanuele Pomini, Luca Prati, Matteo Riccardi, Ginevra Ripa, Paolo Roncelli, Carlo Maria Tanzarella, Giuseppe Tempesta, Leonarda Alberta Vergine, Veronica Vitiello.

© Copyright RGAonline - Ogni riproduzione riservata

Marzo 2021

Editoriale

La strategia sulla biodiversità dell'unione europea

Contributi

Il Green New Deal e la regolazione pubblica

Rifiuti speciali, ecoreati ed economia circolare.

Giurisprudenza

Terre e rocce da scavo: il labile confine tra rifiuto e sottoprodotto

La partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

Attività di gestione di rifiuti non autorizzata: "chiunque" o soltanto "l'imprenditore"?

Obblighi di bonifica: il proprietario che ha celato i rifiuti risponde insieme al responsabile

1 Editoriale

Stefano Nespor

LA STRATEGIA SULLA BIODIVERSITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Piattaforma intergovernativa scientifica-politica sulla biodiversità e sui servizi dell'ecosistema (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services): un nome non particolarmente seduttivo; tantomeno lo è l'acronimo IPBES.

Eppure l'IPBES è un organismo di grande e crescente importanza nella politica dell'ambiente globale. Ideato dalle Nazioni Unite nel 2012 sull'esempio dell'IPCC, l'organo scientifico di consulenza per l'adozione degli interventi di contenimento del cambiamento climatico, è attualmente sostenuto da oltre 130 Governi. Ha l'obiettivo di offrire rapporti scientifici sullo stato della conoscenza in merito alla biodiversità, sui metodi e strumenti per conservarla e sui vantaggi che essa produce. In pochi anni, ha pubblicato otto rapporti.

Il primo, nel 2016, ha trattato il tema degli insetti impollinatori e sulla loro importanza per la produzione di cibo. L'ultimo, apparso nel 2019, elaborato da oltre 500 scienziati, è una valutazione globale sulla biodiversità e i servizi degli ecosistemi (Global Assessment of Biodiversity and Ecosystem Services).

Il Rapporto pone in evidenza che oggi non è più sufficiente limitarsi a tutelare la biodiversità esistente. È necessario attivare processi di restauro degli ecosistemi più degradati, ristabilire la connettività ecologica e favorire il ritorno delle specie importanti per l'ecosistema.

L'erosione, la frammentazione, la scomparsa di enormi porzioni di ecosistemi naturali in tutto il mondo – le foreste tropicali, le barriere coralline, le zone umide – hanno un effetto drammatico su tutto quello che questi sistemi forniscono per l'umanità: dalla produzione di cibo alla purificazione delle acque potabili, dalla generazione di ossigeno all'assorbimento di gas serra, dalla protezione dagli eventi meteorologici estremi alla riduzione del rischio idrogeologico.

Già da tempo l'Unione europea ha iniziato a sviluppare sistemi per contabilizzare gli interventi ambientali in modo da stimare i benefici ottenuti dai beni e servizi ecosistemici nella produzione agricola: un settore che, nei paesi dell'Unione, genera profitti medi per ettaro di 190 € l'anno per i cereali e fino a 750 € l'anno per colture più redditizie.

Le analisi condotte a questo proposito dall' IPBES stimano consistenti valori annuali prodotti dai servizi ecosistemici rapportati a ettaro coltivato. Per esempio la regolazione e purificazione della qualità delle acque interne e marine vale 19.653 $, il mantenimento dell'equilibrio degli habitat e più in generale degli ecosistemi 765 $, la regolazione del clima 464 $ e, infine, la regolazione della qualità dell'aria 289 $. Naturalmente, la quantificazione dei servizi ecosistemici può variare in modo significativo in relazione alla posizione e del metodo di valutazione utilizzato.

Tutte queste stime dimostrano l'importanza dei servizi ecosistemici offerti dalla natura per garantire gli standard produttivi dell'agricoltura europea.

A questo fine, la Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030, pubblicata nel maggio 2020, prevede obiettivi europei vincolanti di ripristino della natura per migliorare la biodiversità e gli ecosistemi degradati.

La strategia si propone di sviluppare e estendere le normative già in vigore: le direttive Uccelli e Habitat, la direttiva quadro sulle acque e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

Le principali azioni da realizzare entro il 2030 includono:

- la creazione di zone protette comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'UE, ampliando in tal modo la copertura delle zone Natura 2000 esistenti
- il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 attraverso una serie di impegni e misure specifici, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% entro il 2030 e l'impianto di 3 miliardi di alberi all'interno dell'UE
- lo stanziamento di 20 miliardi di EUR l'anno per la protezione e la promozione della biodiversità tramite i fondi dell'UE e finanziamenti nazionali e privati

Più in generale, il progetto è la realizzazione di un sistema globale per la biodiversità, con la creazione di diecine di migliaia di posti di lavoro, che funga da esempio a livello mondiale.

2 Il Green New Deal e la regolazione pubblica

Dario Bevilacqua

Il Green New Deal (GND) è un programma di politica economica avviato ormai da alcuni anni, sviluppatosi in modo esponenziale nell'ultimo periodo e ancora in divenire: si basa sulla combinazione tra interventismo pubblico nel settore economico e iniziative private e mira a rivedere le priorità nelle scelte sulla produzione di beni e sulla fornitura di servizi secondo una visione orientata alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile. Quindi tesa a ridurre le emissioni di CO_2 e il surriscaldamento climatico, a tutelare la biodiversità e a proteggere la salute umana, animale e vegetale e, al contempo, favorire la crescita economica, individuare nuovi settori di investimento e aumentare la ricchezza e il benessere sociale generale.

Le politiche e le misure pubbliche che compongono il GND costituiscono gli strumenti attraverso cui convertire numerose attività economiche e sociali alla sostenibilità ambientale, coniugando l'esigenza di ridurre l'inquinamento con quella di favorire lo sviluppo, limitando l'intrapresa economica e al contempo incentivandola secondo finalità e percorsi innovativi.

L'ambizioso obiettivo importato dal programma politico in parola impegna le istituzioni e le amministrazioni pubbliche a una serie di attività – di natura regolatoria – che hanno un forte carattere innovativo e che possono essere raggruppate in tre aree.

In primo luogo, il GND segue un percorso che potremmo definire "circolare": nasce dal basso, con movimenti di opinione, lobbying e un cambio di paradigma culturale; investe le istituzioni – su vari livelli (locale, nazionale, sovranazionale) – che fanno propria quella visione dandole seguito con una serie di politiche; quindi ritorna nuovamente alla società civile, ai cittadini. Questi ultimi, infatti, sono chiamati a partecipare attivamente, a divenire attori del cambiamento e co-regolatori, ad adeguare i propri comportamenti per rendere possibile la transizione ecologica. In questo senso si tratta di un modello paradigmatico e originale di regolazione glocal, orizzontale e circolare, che prevede regole e istituzioni che operano a livello comune e sovranazionale collegate e integrate con regole e istituzioni che operano a livello locale e subnazionale e con le constituencies, chiamate a svolgere un ruolo attivo, non di meri destinatari, ma di attori della transizione verso un nuovo modo di produrre.

In secondo luogo, il GND si basa su un compromesso tra libero mercato e regolazione pubblica e segna un cambio di paradigma rispetto all'approccio adottato in passato e negli ultimi anni: l'intervento pubblico non si limita a vietare, controllare e punire e nemmeno si fa da parte, lasciando che sia il mercato a regolare l'attività dei suoi attori, ma si spinge fino a promuovere, incentivare, indirizzare l'attività economica. La cesura con il passato (anche recente) risiede nel fatto che i due momenti – quello dei limiti e quello degli incentivi, entrambi provenienti dai poteri pubblici – sono collegati e coordinati, secondo un disegno condiviso e coerente: le autorità amministrative non si ritraggono per lasciare il passo alle dinamiche economiche e di mercato, né si limitano a vietare e punire, ma rimangono presenti, affiancandosi agli attori privati, condizionando le loro attività, modificandone gli obiettivi e favorendo nuovi investimenti, subordinati al raggiungimento di determinate finalità stabilite da soggetti pubblici.

Infine, riprende vigore il compito affidato ai poteri amministrativi di regolare, limitare e controllare le attività economiche. Lo "Stato promotore" non prende il posto dello "Stato censore", ma vi si affianca. Accanto a incentivi economici, investimenti pubblici e partenariati pubblico-privati non vengono meno e anzi si rafforzano – sebbene con declinazioni originali – pianificazioni, autorizzazioni, divieti, controlli e sanzioni. Questo ruolo preponderante per i poteri pubblici non è – o non dovrebbe essere – caratterizzato dalla sua forza autoritaria, ma da una visione che potremmo definire "sociale", per cui le autorità restringono in modo importante le libertà economiche ma solo in quanto giustificate dalla tutela di beni collettivi che, per una serie di ragioni di natura storica, sono ora ritenuti gerarchicamente superiori agli altri. Tra questi, ovviamente, la tutela dell'ambiente in tutte le sue declinazioni. Nel contesto del GND, le pubbliche amministrazioni hanno il compito di trovare strumenti in grado di comprimere, limitare e indirizzare la libertà privata per la tutela di beni giuridici superiori, riuscendo a legittimarli in un'arena multinazionale, a renderli efficaci nei risultati e a dar loro forza vincolante in fase di attuazione.

Quelle appena delineate sono tre sfide che attendono i poteri pubblici chiamati a dare attuazione al GND nei prossimi anni. Vedremo con quali risultati e con quali elementi positivi o negativi.

3 Rifiuti speciali, ecoreati ed economia circolare

Enrico Fedrighini

In Italia ogni anno vengono prodotti 173,5 milioni /tonnellate/anno di rifiuti (fonte: ISPRA, 2019) dei quali l'82% (143,5 mln/t/anno) sono rifiuti speciali, prodotti dalle diverse attività economiche industriali, artigianali, commerciali e agricole.

Le attività legate al ciclo del cemento ed alle operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana (costruzioni, attività di risanamento, trattamento rifiuti) originano da sole il 67% dei rifiuti speciali prodotti annualmente in Italia. Oltre il 60% del totale dei rifiuti speciali vengono prodotti nella macroarea costituita delle regioni del Nord Italia: di questi, oltre il 40% vengono prodotti nella sola Lombardia.

Analizzando la destinazione finale dei rifiuti speciali prodotti, emerge una significativa "circolarità economica" del ciclo del rifiuto: la quota di smaltimento in discarica si riduce progressivamente, ed il 76% - ovvero tre quarti dei rifiuti speciali prodotti annualmente - vengono recuperati e reimmessi nel circuito economico.

Fin qui le buone notizie.

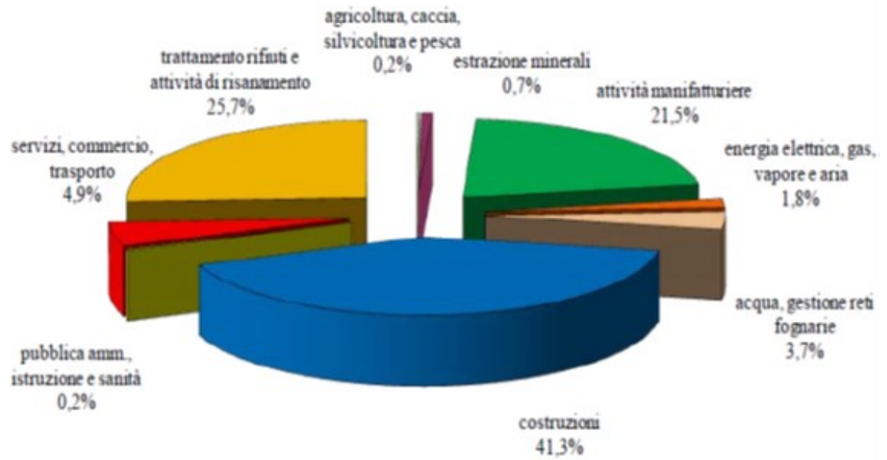
Ma c'è il risvolto della medaglia: per avere un quadro reale della situazione, a questi dati statistici sul recupero di materia e sulla destinazione finale dei rifiuti speciali andrebbe sovrapposto un altro grafico, di natura profondamente diversa: è quello che emerge dalle relazioni semestrali della DIA riguardanti il numero e la quantità di operazioni di trattamento, smaltimento e recupero di materia sottoposte a indagini, dalle quali emergono la presenza e l'attività di "reti operative" che, in diverse forme e con diversi ruoli (trasporto, stoccaggio, trattamento e recupero), fanno degli ecoreati il proprio core-business attraverso smaltimenti illegali, trattamenti non conformi, conferimenti illeciti, riutilizzo e commercializzazione di prodotti non rispondenti ai requisiti previsti dalle norme ambientali. Queste reti sono ovviamente territorialmente concentrate dove maggiore è il circuito di produzione, smaltimento e recupero di rifiuti speciali; il Nord Italia; e spesso operano in collegamento con imprese ed operatori legati alla criminalità organizzata, soprattutto per lo smaltimento illegale di alcune tipologie di materiali (rifiuti speciali pericolosi, ad esempio metalli e scorie radioattive).

E' un business che produce danni collettivi all'economia e all'ambiente: le inchieste comportano l'interruzione di opere e lavori, l'avvio di lunghi procedimenti giudiziari, il fallimento di imprese. Ma purtroppo l'ecoreato è un business ancora troppo conveniente: secondo l'ultimo rapporto di Legambiente, ammontano a 16,6 miliardi di euro/anno i profitti originati dalle molteplici attività legate agli ecoreati.

Il tema vero è proprio questo: i margini di guadagno legati agli ecoreati sono ancora troppo alti, rispetto ai rischi connessi all'attività illecita.

In Italia, nel corso del 2019, sono stati compiuti in media 4 ecoreati all'ora. Badate bene: stiamo parlando solo degli ecoreati effettivamente individuati, cioè formalmente accertati in seguito ad attività di indagine e di controllo da parte delle autorità competenti.

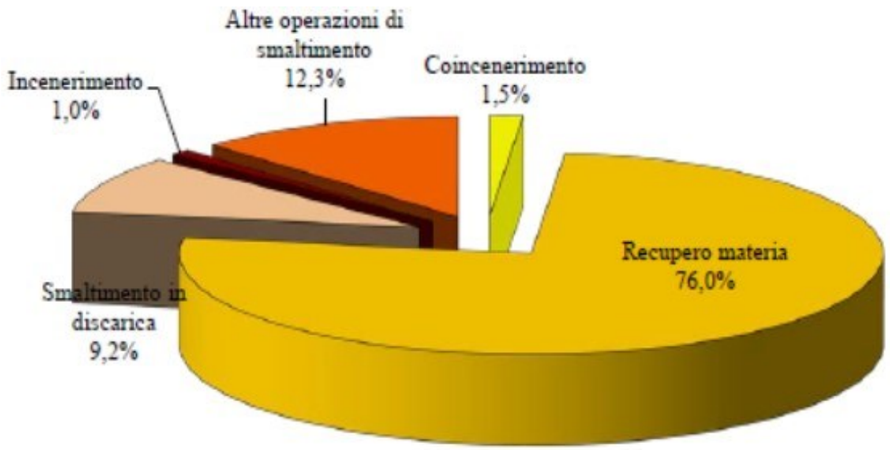
Ripartizione percentuale sull'origine della *produzione totale* dei Rifiuti Speciali, suddivisa per attività economiche



3 Rifiuti speciali, ecoreati ed economia circolare

Ma un reato ambientale - come lo sversamento di sostanze inquinanti nella falda acquifera - non è un reato a "pronto effetto" come una rapina in banca: la reale dimensione economica, ambientale e sociale delle attività illecite legate al ciclo dei rifiuti speciali, emerge spesso – se emerge - a distanza di tempo, in modo casuale e con scarse possibilità di individuare i responsabili. Come nel caso, ad esempio, dei lavori per la realizzazione dell'autostrada Valdastico Sud A31: nel 2012 il cane di un contadino muore poche ore dopo avere bevuto da una pozzanghera accanto alla massicciata dell'A31: l'esame autoptico delle autorità sanitarie locali rivela che è stato avvelenato da cromo e nichel percolati da scorie di acciaieria mescolate e seppellite come conglomerato bituminoso sotto il manto autostradale. Dopo sette anni si è concluso il processo di primo grado che ha confermato la presenza, sotto il manto autostradale, di sostanze nocive che inquinano falda e campi agricoli fra Vicenza e Rovigo, senza però individuare i colpevoli. E oggi qualcuno, da qualche parte, si sta godendo a spese della collettività i profitti derivati dal ritiro di scorie da smaltire presso le acciaierie (smaltimento pagato profumatamente), dal loro mescolamento con il conglomerato bituminoso, e dalla rivendita del conglomerato contaminato a imprese di costruzioni stradali. L'economia circolare funziona bene, anche troppo, nel settore degli ecoreati.

Destinazione finale dei rifiuti speciali



4 Terre e rocce da scavo: il labile confine tra rifiuto e sottoprodotto

Salvatore Rocco

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 26 gennaio 2021 (dep. 8 febbraio 2021), n. 4781 – Pres. Liberati, Est. Reynaud – ric. Lunari

La previsione contenuta nell'art. 4 d.P.R. 120/2017 – secondo cui, per poter essere considerate sottoprodotti, le terre e rocce da scavo devono, tra l'altro, essere gestite in modo «conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'art. 21» – non è stata ex novo illegittimamente introdotta in assenza di delega, ma era già contenuta nella previgente disciplina (cfr. artt. 4 e 5 d.m. 161/2012), emanata in aderenza alla normativa di matrice eurounitaria. Attuando le indicazioni contenute nella legge-delega, il d.P.R. 120/2017 ha semmai semplificato gli adempimenti, posto che, con riguardo ai cantieri di piccole dimensioni, l'art. 21, primo comma consente allo stesso produttore di materiali, tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà da trasmettersi, anche solo in via telematica, alla competente ARPA, almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori scavo, di accertare la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 4 ed il secondo comma del medesimo art. 21 prevede che «la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui al comma 1, assolve la funzione del piano di utilizzo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f».

1. La vicenda oggetto del giudizio

Il caso trae origine dal sequestro preventivo, realizzato d'urgenza dalla Polizia Giudiziaria, di due autocarri di una ditta intenta a realizzare lavori edili presso la diga di Montedoglio. In particolare, tali automezzi erano adoperati per il trasporto – ad altra azienda – del materiale di risulta dall'attività di scavo, materiale (terre e rocce da scavo) qualificato e gestito dalla ditta proprietaria come sottoprodotto, sicché il relativo trasporto era eseguito con dichiarazione di utilizzo ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. n. 120/2017.

Ebbene, la Polizia Giudiziaria qualificava invece il materiale trasportato come rifiuto speciale non pericoloso, contestando di conseguenza alla ditta proprietaria la contravvenzione dell'art. 256, comma 4, D. Lgs. n. 152/2006 (di seguito, "Testo Unico dell'Ambiente" o "T.U.A."), posto che i veicoli utilizzati non erano contemplati nei provvedimenti autorizzativi di iscrizione della società all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 del T.U.A. Sul punto, la Polizia Giudiziaria evidenziava una serie di falsità ideologiche contenute nella dichiarazione di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 120/2017 e, comunque, l'utilizzo del materiale di risulta in modo difforme da quanto ivi dichiarato.

Il GIP presso il Tribunale di Arezzo convalidava con ordinanza il provvedimento d'urgenza della Polizia Giudiziaria e disponeva il sequestro preventivo finalizzato alla confisca dei due automezzi (ai sensi dell'art. 259, comma 2, T.U.A.), ritenendo sussistente il fumus della predetta contravvenzione. Avverso il decreto di sequestro preventivo veniva, quindi, presentata istanza di riesame, respinta dal Tribunale di Arezzo la cui ordinanza, infine, era oggetto di ricorso per cassazione.

In quella sede, il ricorrente denunciava anzitutto violazione di legge in relazione all'art. 256, comma 4, T.U.A., in quanto il Tribunale del Riesame aveva erroneamente ritenuto che gli automezzi sottoposti a sequestro trasportassero rifiuti e non, invece, sottoprodotti. A tal fine, il ricorrente evidenziava:

a) anzitutto, che non vi era stata alcuna violazione delle condizioni previste dall'art. 184-bis T.U.A. o dal D.M. n. 264/2016 in materia di sottoprodotti;

b) inoltre, che le formalità amministrative, imposte dalla disciplina speciale sulle terre e rocce da scavo – dettata da ultimo dal d.P.R. n. 120/2017 – affinché le stesse possano ritenersi sottoprodotto (e non rifiuto) e nel caso di specie asseritamente disattese dal ricorrente medesimo, sarebbero eccessive ed ultronee rispetto ai criteri contemplati dall'art. 8 D. L. n. 133/2014 , sulla base dei quali sarebbe poi stato adottato il predetto d.P.R. Difatti, nel richiedere (tra l'altro) una dichiarazione sull'utilizzo dei materiali – la cui mancanza era stata valorizzata dal giudice cautelare – il citato regolamento avrebbe imposto delle condizioni ulteriori e inedite, non contemplate dalla normativa sino ad allora in vigore (segnatamente, il D.M. 264/2016), incorrendo così in un eccesso di delega rispetto alle facoltà di mero coordinamento normativo attribuite dalla citata Legge-delega n. 164/2014;

c) infine, che in modo illegittimo si sarebbe consentito ad una norma regolamentare di integrare il precetto penale di cui all'art. 256, comma 4, T.U.A., laddove l'asserita violazione di previsioni meramente "burocratiche" contemplate dal predetto d.P.R. del 2017 non sarebbe idonea a determinare la ri-qualificazione delle terre e rocce da scavo in rifiuto, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata e rispettosa del principio di offensività.

Continua a leggere…

http://rgaonline.it/article/terre-e-rocce-da-scavo-il-troppo-labile-confine-tra-rifiuto-e-sottoprodotto/

5 La partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale

Chiara Lorenzin

CORTE UE, I Sez., 14 gennaio 2021, causa C 826/18, Pres. e rel. J.-C. Bonichot

L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che i membri del «pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 4, di tale convenzione non abbiano accesso in quanto tali alla giustizia, al fine di impugnare una decisione rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 della medesima. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione osta a che tali persone non possano avere accesso alla giustizia per avvalersi di più ampi diritti di partecipazione al processo decisionale, che siano loro conferiti unicamente dal diritto ambientale nazionale di uno Stato membro.

L'articolo 9, paragrafo 2, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370, deve essere interpretato nel senso che osta a che la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali a cui esso si riferisce, esperiti da organizzazioni non governative facenti parte del «pubblico interessato», di cui all'articolo 2, paragrafo 5, di tale convenzione, sia subordinata alla partecipazione di tali organizzazioni alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata, anche se tale condizione non si applica qualora non possa essere loro ragionevolmente addebitato di non avervi partecipato. Per contro, l'articolo 9, paragrafo 3, di detta convenzione non osta a che la ricevibilità di un ricorso giurisdizionale a cui esso si riferisce sia subordinata alla partecipazione del ricorrente alla procedura di preparazione relativa alla decisione impugnata a meno che, tenuto conto delle circostanze del caso, il fatto di non essere intervenuto in tale procedura non gli possa essere ragionevolmente addebitato.

L'organo consiliare di un municipio dei Paesi Bassi, una privata cittadina e una associazione per la tutela degli animali sono tra i protagonisti di questa vicenda relativa ad una autorizzazione per la costruzione di un manufatto destinato all'allevamento di suini, vicenda che ha portato ad una interessante sentenza relativa all'articolo 9 della convenzione di Aarhus. Sono, infatti, stati sottoposti alla Corte quesiti in merito alla conformità alla convenzione di Aarhus (concernente l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; di seguito anche solo la Convenzione) di talune previsioni del Regno dei Paesi Bassi e, segnatamente, di quelle relative all'accesso alla giustizia per soggetti del "pubblico" in generale e del "pubblico interessato".

Il primo ordine di quesiti si è originato dal ricorso della privata cittadina, di professione veterinaria, che non poteva essere considerata "interessata", ai sensi del diritto nazionale (perché non residente in prossimità del sito) e neppure poteva dirsi parte del "pubblico interessato", ai sensi della convenzione di Aarhus, ma per la quale, in quanto membro del "pubblico", ai sensi di tale convenzione, si è domandato alla Corte se potesse far valere in giudizio eventuali violazioni dei diritti che sono previsti dalla Convenzione.

Il secondo ordine di quesiti è, invece, scaturito dall'esame del ricorso di una associazione avente come scopo la tutela degli animali e, dunque, qualificabile come parte del "pubblico interessato", ma il cui ricorso, sulla base del diritto nazionale presentava profili di irricevibilità a causa della mancata presentazione da parte della stessa associazione di osservazioni nel corso del procedimento amministrativo. Ha domandato il giudice del rinvio se la previsione nazionale, che sanziona con l'irricevibilità censure che non vertono sugli aspetti del progetto contestati nell'ambito del procedimento amministrativo, rispetti il diritto dell'Unione e, in particolare, l'art. 9, par. 2, della Convenzione in forza del quale ciascuno Stato provvede affinché i membri del medesimo che abbiano interesse sufficiente o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto (nei casi in cui il diritto nazionale esiga tale presupposto) abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale per contestare la legittimità di decisioni rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione medesima.

Continua a leggere…

http://rgaonline.it/article/la-partecipazione-del-pubblico-e-laccesso-alla-giustizia-in-materia-ambientale/

6 Attività di gestione di rifiuti non autorizzata: “chiunque” o soltanto “l’imprenditore”?

Vincenzo Morgioni

Corte di Cassazione, Sez. III – 26 gennaio 2021 (dep. 8 febbraio 2021), n. 4770 – Pres. Liberati, Est. Reynaud – ric. Cappabianca

Il reato di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione, previsto dall'art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non ha natura di reato proprio, realizzabile dai soli soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un'ipotesi di reato comune, che può essere commessa da chiunque svolga tale attività di fatto o in modo secondario, purché non del tutto occasionalmente.

1. La vicenda processuale e la decisione della Corte di Cassazione.

La pronuncia in esame consente di riflettere su un tema particolarmente dibattuto e attinente alla natura di reato proprio o comune dell’ipotesi contravvenzionale di cui all’art. 256, comma 1, del d.lgs. 152 del 2006 (da adesso anche solo T.U.A.).

Nel caso di specie, avverso la sentenza di condanna con la quale l’imputato era stato ritenuto responsabile del reato in esame, la difesa ricorreva avanti alla Suprema Corte deducendo, come unico motivo di impugnazione, la violazione di legge e il vizio di motivazione della decisione “per essere stata la condotta erroneamente qualificata come reato, piuttosto che come illecito amministrativo ai sensi dell’art. 255 d.lgs. 152/2006”.

Segnatamente, secondo la tesi difensiva “l’art. 256 d.lgs. 152/2006 costituirebbe un reato proprio, configurabile soltanto nei confronti di un soggetto che rivesta qualifica di imprenditore e che svolga un’attività di gestione di rifiuti, essendo irrilevanti le condotte meramente occasionali. Per contro, il soggetto privato – qual è il ricorrente – che, con condotta occasionale abbandoni in modo incontrollato un proprio rifiuto risponde solo dell’illecito amministrativo ex art. 255 d.lgs. 152/2006”.

Inoltre, “quandanche non si volesse considerare, quale discrimen tra le due fattispecie, il possesso della qualifica di imprenditore in capo al soggetto agente, per riconoscere l’illecito penale sarebbe pur sempre necessario individuare nella condotta un minimum di organizzazione”.

La Suprema Corte, nel rigettare le argomentazioni difensive, rileva che, diversamente da quanto sostenuto, “il reato di attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione previsto dall’art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 non ha natura di reato proprio integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti, ma costituisce un’ipotesi di reato comune che può essere pertanto commesso anche da chi svolge attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa”.

Risulterebbe del tutto arbitrario, dunque, “introdurre surrettizie limitazioni interpretative fondate sui requisiti - non espressamente richiesti - di imprenditorialità e/o di professionalità”.

Tuttavia, argomenta la Corte, pur trattandosi di reato avente natura istantanea , occorrerà che l’attività di gestione di rifiuti posta in essere “non sia assolutamente occasionale” essendo necessaria, dunque, “una minimale organizzazione che escluda la natura estemporanea della condotta”.

Un aspetto quest’ultimo che, secondo quanto riportato nella decisione, potrebbe essere desunto da diversi “indici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, la loro natura, la necessità di un veicolo funzionale all’attività concretamente svolta, il numero dei soggetti coinvolti nell’attività”.

2. Sulla natura di reato proprio (o comune) dell’attività di gestione di rifiuti non autorizzata di cui all’art. 256, comma 1 T.U.A.

Ciò premesso, come noto, il reato di cui all’art. 256, comma 1, T.U.A. costituisce una fattispecie di natura contravvenzionale che sanziona lo svolgimento dell’attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza delle autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni prescritte dagli articoli del T.U.A. richiamati nel testo normativo.

Continua a leggere…

http://rgaonline.it/article/attivita-di-gestione-di-rifiuti-non-autorizzata-chiunque-o-soltanto-limprenditore/

7 Obblighi di bonifica: il proprietario che ha celato i rifiuti risponde insieme al responsabile

Elena Felici

Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 26 gennaio 2021, n. 780 – Pres. Maruotti, Est. D'Angelo.

Ai fini degli obblighi di bonifica del sito inquinato, il proprietario di un terreno sul quale siano depositati rifiuti, anche nel caso in cui il terreno sia oggetto di un rapporto di locazione, risponde della bonifica del suolo di sua proprietà in solido con colui che ha concretamente determinato in danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma a titolo di dolo se ha celato i rifiuti, o di colpa se non ha approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà o se ha omesso di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto.

L'attività di copertura e occultamento dei rifiuti impedisce che possa trovare ostacolo alla responsabilità del proprietario l'eventuale affitto del fondo e la sua conseguente disponibilità in capo ad un soggetto terzo.

La questione in esame riguarda il noto caso della discarica abusiva di Vigna Vecchia (un sito dismesso di circa 9000 mq nel Comune di Gualdo Tadino, dove furono interrati nel corso del tempo rifiuti speciali e pericolosi, macerie ed elettrodomestici bruciati, poi rinvenuti nel 1997 dal corpo forestale dello stato) che, insieme ad altre discariche, fa parte dell'insieme di duecento siti oggetto della sentenza della Corte di Giustizia del 2 dicembre 2014, con la quale l'Unione Europea condannò l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria di circa 40 milioni di euro, oltre ad altre penalità di pari valore, per la mancata esecuzione della sentenza di condanna del 26 aprile 2007 da parte delle amministrazioni comunali e regionali, all'interno del cui territorio si trovavano le discariche non in regola con la direttiva rifiuti.

I lavori di messa in sicurezza permanente, effettuati dalla pubblica amministrazione (il sito era stato incluso nel Piano Regionale dei Siti inquinati) in sostituzione dei responsabili che non furono trovati all'epoca, ed essendo il proprietario rimasto inerte, sono terminati nel 2016, e ciò ha consentito di ottenere una riduzione delle sanzioni comminate nell'ambito della procedura di infrazione.

Il caso riguarda quindi una fattispecie sottoposta più volte all'attenzione dei giudici amministrativi, la responsabilità del proprietario (apparentemente incolpevole … in questo caso) per gli obblighi di bonifica derivanti dall'illecito sversamento di rifiuti nocivi da parte di terzi (ignoti o rimasti inerti) sul terreno di sua proprietà.

Con la decisione in esame, il Consiglio di Stato riforma la sentenza del TAR per l'Umbria con la quale era stata era esclusa la responsabilità del proprietario del fondo su cui insisteva la discarica abusiva sulla base (i) del principio secondo cui il proprietario dell'area su cui siano stati scaricati illecitamente da terzi rifiuti non è tenuto alla bonifica ex art. 17 D.Lgs. 22/1997, a meno che non abbia concorso con dolo o colpa alla causazione dell'illecito; e (ii) della circostanza che all'epoca dei fatti il proprietario non aveva nemmeno la disponibilità dell'area.

E' noto che il cardine della responsabilità per inquinamento si fonda sul pacifico principio "chi inquina paga", elaborato e precisato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, formatasi successivamente all'art. 17 D.Lgs. 22/1997, poi trasposto negli articoli 242 e 244 D.Lgs. 152/2006 oggi vigenti.

In base a tale principio, la giurisprudenza ha dovuto affrontare più volte il tema del se e in che misura il soggetto non responsabile dell'inquinamento possa essere destinatario di ordini che impongano l'adozione di misure di riparazione ambientale. Si è quindi pacificamente affermato che in materia di responsabilità ambientale in senso lato è sempre necessario almeno l'accertamento, anche per presunzioni, dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività del soggetto tenuto alle misure di riparazione e l'inquinamento; di talché, se non è provato il nesso di causalità tra la condotta del destinatario degli ordini di ripristino/riparazione e la contaminazione, va esclusa ogni responsabilità, sia pure di carattere oggettivo (e ciò anche nel precedente regime delineato dall'art. 17 D.Lgs. 22/1997).

Continua a leggere…

http://rgaonline.it/article/obblighi-di-bonifica-il-proprietario-che-ha-celato-i-rifiuti-risponde-insieme-al-responsabile/