

# Studio Stefano Maglia Consulenze Ambientali

**Prof. Stefano Maglia**

Avv. Monica Taina

Dott.ssa Miriam Viviana Balossi

Dott. Alessandro Fummi

Dott.ssa Chiara Zorzino

---

Piacenza, 10 settembre 2013

Spett.le  
**Regione Marche**  
Servizio Territorio e Ambiente  
Via Tiziano, 44  
Ancona

c.a. Avv. Maria Cristina Giombetti  
via mail [MariaCristinaGiombetti@regione.marche.it](mailto:MariaCristinaGiombetti@regione.marche.it)

**OGGETTO: risposte ai quesiti inoltrati al esito del corso del 3 luglio us..**

## **Quesito 1 – rifiuti prodotti dalle navi.**

- 1. Gli attuali piani di raccolta e gestione dei rifiuti portuali prevedono il conferimento dei rifiuti non pericolosi direttamente da parte degli equipaggi in appositi cassonetti organizzati tipo raccolta differenziata (carta, plastica, organico, indifferenziato e ingombrante (reti e/o materiale marinaresco), mentre i rifiuti pericolosi (batterie, olii, medicinali, ecc) sono conferiti sempre dagli equipaggi in aree presidiate chiuse e aperte solo in determinate fasce orarie e giorni. In quest'ultimo caso il soggetto che presidia l'area consegna un apposito modulo al conferitore che identifica la quantità e la tipologia del rifiuto conferito. Tali aree presidiate devono essere autorizzate come R13 e D15 o è possibile non autorizzarle e ritenerle parte del sistema di raccolta essendo garantita la rintracciabilità dei rifiuti grazie anche alla presenza di un apposito piano che identifica tutti i passaggi?*
- 2. Come si concilia la previsione dell' art. 4 comma 6 D.lgs 182/2003 che prevede che il gestore dell'impianto sia tenuto agli adempimenti registro, formulario, MUD (inciso che sembra sollevare da tali obblighi le navi) con le previsioni dell'art 6 commi 1 e 4 che prevedono la compilazione dell'allegato III in sostituzione della compilazione del registro, formulario, MUD, esonerando i pescherecci e le imbarcazioni da diporto omologate per un massimo di 12 passeggeri (il comma 6 sembrerebbe sottendere una volontà del legislatore di attenuazione degli obblighi imposti)? Nello specifico i pescherecci, le imbarcazioni da diporto omologate per un massimo di 12 passeggeri e le navi militari sono tenute a compilare singolarmente il Mud, il registro di carico e scarico e il formulario o tali obblighi sono assolti dal gestore del servizio di raccolta identificato previa gara e regolati tra il gestore e le navi con apposito modulo (vedi punto precedente)?.*

3. *Il conferimento dei rifiuti accidentalmente raccolti durante l'attività di pesca non comporta l'obbligo della corresponsione della tariffa (ex art 8 comma 5 D.lgs 182/03). Quale soggetto si accolla i costi di smaltimento? Può essere considerato rifiuto spiaggiato e quindi a carico del comune oppure essendo conferito dai pescatori nell'area portuale deve essere smaltito a cura dell'Autorità portuale/marittima dovendosi ritenere rifiuti da altre attività portuali.*

## **Risposte**

Il D.L.vo 24 giugno 2003, n. 182 (GU n. 168 del 22 luglio 2003), in vigore dal 6 agosto 2003, dà attuazione alla Dir. 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

La *ratio* di questo decreto è quella di ridurre gli scarichi in mare e migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta rifiuti e residui (art. 1) ed è differente da quella ben più ampia e generale del D.L.vo 152/06 (*“la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”* – art. 2), nonché da quella specifica di cui alla Parte Quarta del TUA, che ex art. 177 stabilisce: *“1. La Parte quarta del presente decreto disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/Ce, prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia. La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse. Sono fatte salve disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla Parte quarta del presente decreto adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti”*.

A motivo di quanto sopra la disciplina del D. L.vo 182/2003 costituisce normativa speciale, quindi prevalente rispetto a quella contenuta nel TUA.

Oltre a questo parametro di tipo generale, dalla lettura del D.L.vo 182/03 discendono almeno due considerazioni rilevanti per i quesiti posti:

- la disciplina degli impianti portuali di raccolta, del piano di raccolta, del piano di gestione rifiuti, del regime tariffario, delle esenzioni e delle ispezioni è contenuta e quindi regolata con prevalenze dal D.L.vo 182/03;
- **tutto quanto non espressamente disciplinato in tale sede**, come la concreta gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e gli adempimenti documentali ad essa connessi, è **prescritto dal D.L.vo 152/06**, norma generale che ritorna operativa laddove si conclude l'ambito di operatività della norma speciale (D.L.vo 182/03). Ciò è del resto avvalorato dal fatto che l'art. 2, c. 2, D.L.vo 182/03 precisa che i rifiuti prodotti dalla nave ed i residui del carico sono giuridicamente considerati rifiuti ai sensi del D.L.vo 22/97 (ora abrogato e sostituito dal D.L.vo 152/06).

Ai sensi dell'art. 4 del D. L.vo n. 182/2003, in attuazione del di raccolta e gestione delle Autorità Portuali, il porto è dotato, con oneri a carico del gestore del servizio, di impianti e di servizi portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi. Il successivo comma 4 precisa che: *“Fatta salva la disciplina in materia di concessione di beni demaniali e di servizi espliciti con mezzi navali in regime di concessione, gli impianti portuali di raccolta fissi sono autorizzati ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 (ovvero del vigente art. 208 del TUA) salvo che gli stessi impianti rispettino le condizioni del deposito temporaneo”*.

Nel discende che – in termini generali - l'area dovrà essere autorizzata, per iniziativa del gestore individuato dall'Autorità Portuale, per l'esercizio del deposito preliminare e/o della messa in riserva, come un vero e proprio centro di conferimento dei rifiuti. Possono essere fatte salve le deroghe specifiche che il Piano di Gestione rifiuti portuali eventualmente potesse contemplare.

Quanto agli adempimenti documentali il comma 6 prevede che: *“Il gestore dell'impianto portuale di raccolta e del servizio di raccolta ... provvede agli adempimenti relativi alla comunicazione annuale ed alla tenuta dei registri”*.

Quest'onere è riferito al gestore del centro di raccolta portuale, mentre l'art. 6, richiamato nel secondo quesito, si riferisce agli oneri documentali propri del capitano della nave, identificato in questo caso come “il produttore dei rifiuti” che compila il modulo di trasporto (di cui all'Allegato III del decreto n. 182/2003) in sostituzione del formulario.

È da precisare, rispetto ai casi ipotizzati nel quesito, che le norme sopra esposte valgono, ex art. 3 del D. L.vo n. 182/2003, solo per *“... le navi, compresi i pescherecci e le imbarcazioni da diporto, a prescindere dalla loro bandiera, che fanno scalo o che operano in un porto dello Stato, ad esclusione delle navi militari da guerra ed ausiliarie o di altre navi possedute o gestite dallo Stato, se impiegate solo per servizi statali a fini non commerciali”*.

Per queste ultime è il Ministero della difesa a dettare norme specifiche per lo smaltimento dei rifiuti prodotti. Si segnala che, seppur con ritardo rispetto alle previsioni del citato art. 2 del D. L.vo n. 182/2003, ad oggi è il D.M. Il DM Difesa 19 marzo 2008<sup>1</sup> a stabilire le misure necessarie per il conferimento dei rifiuti e dei residui del carico delle navi militari nel rispetto della normativa vigente.

Quanto al quesito nr. 3 si ritiene che la raccolta da parte delle navi in mare dei rifiuti abbandonati ed il loro conferimento unitamente ai residui prodotti dalla nave, comporti indirettamente l'applicazione della tariffa alla nave. Qualora il rifiuto fosse abbandonato sulla spiaggia ma in area portuale, o comunque conferito separatamente rispetto ai residui prodotti dalla nave che lo ha raccolto, i costi per lo smaltimento dovrebbero essere prefissati nel contratto di affidamento predisposto dall'Autorità portuale per il gestore del servizio ed in ogni caso se non posti quale onere per le navi a carico della stessa e non dell'autorità comunale.

---

<sup>1</sup> In Gu 3 aprile 2008 n. 79.

## Quesito 2 – codici a specchio e abbandono di rifiuti

1. Il punto 5 dell'Allegato D alla parte IV del TUA, nel 2010 veniva modificato con l'esplicita eliminazione al riferimento << e come non pericoloso in quanto "diverso" da quello pericoloso ("voce a specchio")>>. In riferimento al fatto quindi che anche oggi i rifiuti con codice CER senza codice a specchio (es. 15 01 10 \* - imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze), debbano essere comunque considerati a priori pericolosi (sia dal produttore che dalla PG operante) senza necessità di effettuare controlli analitici, potrebbe indicare quali sono i riferimenti interpretativi o giurisprudenziali in tal senso?

### Risposta

È possibile sintetizzare che sussiste l'**obbligo di procedere all'analisi chimica dei rifiuti** solo nelle seguenti ipotesi<sup>2</sup>:

- a) **Per il conferimento in discarica** ex art. 2 del D.M. 27 settembre 2010;
- b) **Per il conferimento ad impianti di termovalorizzazione** (inceneritori) ex art. art. 7 del D.L.vo. 133/2005,
- c) **Per il conferimento ad attività di recupero rifiuti operanti in regime semplificato**: per questo tipo di recupero, ai sensi dell'art. 8 del D.M. 5 febbraio 1998, è stabilito che le analisi siano eseguite dal produttore, in occasione del primo conferimento all'impianto e successivamente ogni 24 mesi e comunque ogni volta che intervengano modifiche sostanziali nel processo di produzione che ha originato tali rifiuti.
- d) **Per le "voci a specchio"**: si definisce voce specchio il rifiuto che viene indicato nel Cer sia come pericoloso, sia come non pericoloso, in funzione del riferimento al contenuto di sostanze pericolose<sup>3</sup>. La pericolosità deve essere stabilita da un'**apposita analisi chimica** che rilevi le concentrazioni delle sostanze contenute al fine di classificare il rifiuto stesso.

Se ne conviene quindi che, "... la caratterizzazione analitica esula da un obbligo generico ed indiscriminato di analisi ad ogni conferimento in impianto"<sup>4</sup>; motivo per cui i rifiuti (non codici a specchio) classificati già in elenco con asterisco sono da ritenersi pericolosi tout court, mentre per quelli a specchio come detto occorre senz'altro l'analisi.

Ciò non toglie che il produttore possa, laddove lo ritenga opportuno, o debba, qualora sia espressamente previsto tra le prescrizioni della sua autorizzazione, sottoporre i rifiuti conferiti ad analisi, onde avere riscontro e conferma della loro classificazione. Infatti, "per gli impianti – che non siano discariche – autorizzati secondo la procedura ordinaria il D.Lgs. 152/2006 non prescrive nulla in merito, lasciando gli enti che rilasciano i titoli abilitativi per l'esercizio delle

---

<sup>2</sup> Sul punto si veda anche P. FICCO – M. SANTOLOCI, *Diritto all'ambiente. Controllori e controllati*, Edizioni Ambiente, p. 145 ss.

<sup>3</sup> Cfr L. RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, CELT, p. 67

<sup>4</sup> AA.VV., *Manuale ambiente* (III edizione), Ipsoa, p. 535

operazioni di gestione la facoltà di disporre in proposito nell'ambito delle prescrizioni autorizzatorie"<sup>5</sup>.

2. *In riferimento all'art. 255 del TUA, ed al capoverso << Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio >>, quali sono i riferimenti interpretativi o giurisprudenziali in merito al fatto che la parola "FINO", inserita dal legislatore (forse anche per la variazione della definizione di rifiuto pericoloso con estensione anche ai domestici??), debba essere intesa con il suo significato letterale o con quello eventuale di "DEL". Quanto sopra non tanto per le ingiunzioni di pagamento, ma soprattutto ai fini dell'applicazione della sanzione in forma ridotta, di cui all'art 16 della L. 989/81, dove nel primo caso, pur variando il massimo "eventuale", il minimo edittale è comunque lo stesso della sanzione per i non pericolosi (il minimo nel caso di nessun aumento), con la conseguenza di avere la medesima sanzione sia per i rifiuti non pericolosi che per quelli che lo sono.*

### **Risposta.**

La formulazione della norma sopra riportata – come in altri casi del TUA – lascia intendere la discrezionalità della P.A. nel determinare nel caso specifico l'ammontare della sanzione amministrativa. Il significato è quindi letterale: la sanzione – che va da 300€ a 3.000€ - può essere aumentata al massimo fino a 6.000€ nel caso di abbandono di rifiuti pericolosi.

### **Quesito 3 – recupero del mercurio metallico**

*Quali operazioni di recupero/smaltimento si possono legittimamente svolgere in Italia sui rifiuti contenenti mercurio metallico? Ed in particolare: quale potrebbe essere la destinazione del mercurio metallico una volta estratto dai rifiuti, alla luce di quanto riporta il Regolamento CE 1102, che “Il divieto di esportazione genererà eccedenze considerevoli di mercurio nella comunità di cui occorrerà impedire la reimmissione sul mercato. E' pertanto opportuno garantire lo stoccaggio in sicurezza di detto mercurio nella Comunità". I vari Consorzi di recupero in Italia non potrebbero vendere il mercurio metallico a ditte che poi lo reimmettono sul mercato sotto forma di beni di consumo ma lo dovrebbero stoccare in attesa che si decida come smaltirlo. A questo riguardo si veda la Direttiva 2011/97/UE del consiglio del 5/dicembre 2011 che modifica la direttiva 1999/31CE per quanto riguarda i criteri specifici di stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto.*

*L'approfondimento riguarda appunto questa possibilità o meno in Italia di riutilizzare il mercurio metallico estratto dai rifiuti per produrre nuovi beni. Se non fosse consentito, come sembrerebbe, non si potrebbero esportare rifiuti contenenti mercurio metallico dalla Comunità europea verso impianti che applicherebbero norme meno severe.*

*Su tale divieto sono state recentemente pubblicate anche le sanzioni in caso di inosservanza, si veda il D. Lgs 5/3/13 n. 25 (GU n. 72 del 26/3/13).*

---

<sup>5</sup> S. MAGLIA – P. PIPERE, *Rifiuti. Le norme e gli adempimenti*, ARS Edizioni Informatiche, p. 151

*\*La risposta al quesito esula dal programma del corso svoltosi per la sua specificità e per le connessioni di tipo operativo-tecnico, motivo per cui potrà solo essere oggetto di una specifica consulenza di questo Studio.*

#### **Quesito 4 – procedimento di bonifica.**

*Durante un procedimento di bonifica – già operativo:*

- 1. si può rilasciare il rinnovo dell'autorizzazione allo smaltimento?*
- 2. ci sono limiti di tempo massimi per terminare l'esecuzione del piano di caratterizzazione?*
- 3. quando scatta l'obbligo del Comune di sostituire l'inadempiente?*

#### **Risposta.**

Il procedimento di bonifica, ai sensi dell'art. 242 del TUA – ed in estrema sintesi - prevede che nel momento in cui sia verificato il superamento delle soglie di contaminazione il responsabile dell'inquinamento proceda all'elaborazione di un piano di caratterizzazione sulla base del quale verrà elaborata l'analisi di rischio sito specifica. Tale piano (art. 242 comma 3) deve essere redatto entro 30 giorni dalla prima comunicazione che il soggetto responsabile dell'inquinamento effettua alle P.A. competenti. Queste ultime entro i successivi 30 giorni devono convocare la conferenza di servizi per la valutazione del documento.

Entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione devono essere presentati i risultati delle analisi di rischio (art. 242 co. 3). Tale termine può quindi essere considerato – salvo proroghe accordate dalla P.A. – quale termine massimo per l'esecuzione del piano.

Una volta evinto dalle analisi di rischio il superamento delle soglie di rischio si deve dare avvio all'elaborazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o messa in sicurezza del sito. È nell'ambito di questo percorso amministrativo concordato con le amministrazioni in conferenza di servizi che, solitamente, si autorizza, se del caso, l'attività di smaltimento dei rifiuti rimossi dal sito da bonificare.

Nulla vieta però che – all'interno del sito – vi sia un'area, non oggetto della bonifica – sulla quale insiste una attività di smaltimento rifiuti che, giunta a scadenza, possa essere rinnovata, dallo stesso soggetto che sta anche procedendo, in un'area adiacente, alla bonifica.

Ai sensi dell'art. 244 del TUA ultimo comma “*Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250*”, ovvero sono **realizzati d'ufficio dal comune** territorialmente competente, e ove questo non provveda dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica.

L'obbligo del comune quindi interviene dopo che la provincia ha dato corso alle indagini per l'individuazione del responsabile. Le indagini che devono essere compiute dall'ente provinciale non potranno esaurirsi in controlli di pura forma, ma dovranno tendere a risalire, anche mediante il contraddittorio con gli interessati, all'accertamento della responsabilità nella causazione della contaminazione<sup>6</sup>.

### **Quesito 5**

*Esistono vincoli giuridici nella nomina del responsabile tecnico e/o direttore del C.I.G.R.U., centro integrato gestione rifiuti, e della discarica. Il soggetto deve essere iscritto in albi e/o registri? Se sì, quali? In caso positivo quali sono le conseguenze se la nomina viola i detti vincoli?*

### **Risposta**

In termini generali il “responsabile tecnico della gestione rifiuti” è responsabile delle scelte di natura tecnica, progettuale e gestionale che garantiscano il rispetto delle norme di tutela ambientale e sanitaria, con particolare riferimento alla qualità del prodotto e della prestazione realizzata e del mantenimento dell'idoneità dei beni strumentali utilizzati.

Per lo svolgimento di tale mansione è previsto il possesso dei requisiti professionali di:

- idoneo titolo di studio ed esperienza maturata nei settori dell'attività per i quali è richiesta l'iscrizione all'Albo Gestori, **determinati dall'Albo stesso per ogni categoria di iscrizione**;
- partecipazione ad appositi corsi di formazione anch'essi disciplinati dalla deliberazione del Comitato nazionale dell'Albo del 16 luglio 1999, n. 003/CN/ALBO.
- aventi un'esperienza acquisita come titolare di impresa operante nel settore di attività per la quale si chiede l'iscrizione o come responsabile tecnico o direttore tecnico.

La gestione di impianti di raccolta comunale (cosiddetti CdR) prevede l'iscrizione in Categoria 1 dell'Albo ed è quindi a questa categoria che occorre far riferimento in ordine ai requisiti del responsabile tecnico; la gestione di un impianto di smaltimento o recupero rifiuti come quella della discarica non prevede di per sé iscrizione all'Albo e non vi sono regole espresse nell'ambito della disciplina ambientale vigente quanto alla nomina del responsabile di impianto.

---

<sup>6</sup> Si veda: R. GRECO, Codice dell'ambiente, Neldiritto Ed. 2009, pagg. 831 e segg.

**Quesito 6 – precisazioni in ordine all'imposta regionale conferimento tributo in discarica.**

*È corretta l'interpretazione in ordine all'applicazione della Legge 549/95 congiuntamente alla L.R. 15/1997?*

**Risposta**

Per effetto della Legge n. 549/95 (Finanziaria per l'anno 1996), art. 3, commi da 24 a 41, è stato istituito il tributo speciale per il conferimento dei rifiuti speciali in discarica.

La legge – oggi vigente riferimento normativo nazionale – è stata oggetto di recepimento in pressochè tutte le regioni, con provvedimenti di L.R., ma ciò non toglie che essa sia riferita, sul punto, ad una disciplina della gestione rifiuti antecedente al TUA (il D.P.R. 915/82) ed anche al decreto discariche, D. L.vo n. 36/2003, quindi rispondente a finalità e obiettivi differenti rispetto al TUA.

Il comma 32 dell'art. 3 della L. 549/95, ancor oggi stabilisce che - ferma restando l'applicazione della disciplina sanzionatoria per la violazione della normativa sullo **smaltimento** dei rifiuti nonché quella che concerne l'obbligo di procedere alla **bonifica** e alla rimessa in pristino dell'area – *“chiunque esercita, ancorché in via non esclusiva, l'attività di discarica abusiva e chiunque **abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti**, è soggetto al pagamento **del tributo** determinato ai sensi della presente legge **e di una sanzione amministrativa** pari a tre volte l'ammontare del tributo medesimo”*.

L'applicazione della norma fa sì che l'utilizzatore a qualsiasi titolo o, in mancanza, il proprietario dei terreni sui quali insiste la discarica abusiva, è tenuto in solido agli oneri di bonifica, al risarcimento del danno ambientale **e al pagamento del tributo e delle sanzioni pecuniarie** ai sensi della Legge, 549/95 ove non dimostri di aver presentato denuncia di discarica abusiva ai competenti organi della Regione, prima della constatazione delle violazioni di legge.

Nel caso di abbandono di rifiuti o deposito incontrollato il tributo in discarica e la sanzione amministrativa sono dovuti – a parere di chi scrive - qualora vi sia la dimostrazione concreta dello smaltimento abusivo dei rifiuti abbandonati, poiché la norma sopra riportata è anzitutto legata alla fattispecie della “discarica abusiva” che deve realizzarsi nei suoi presupposti oggettivi e soggettivi nel caso concreto per poter rendere operativa la sanzione e secondariamente è ben lontana dalla *ratio* della disciplina vigente del TUA secondo cui all'abbandono di rifiuti o al deposito incontrollato non deve seguire necessariamente il conferimento in discarica, ma anzi, se possibile, l'avvio a recupero.

Ne discende che, come nel caso sottoposto alla nostra attenzione, se il soggetto sanzionato è il titolare di un impianto di recupero che ha effettuato un **deposito incontrollato dei rifiuti** (veicoli fuori uso) destinati a recupero all'interno del suo impianto, poiché ha sfornato i limiti del

deposito temporaneo non effettuando le operazioni di bonifica dei veicoli previste dalla disciplina speciale, non è affatto provato che in conseguenza del mancato recupero *in loco* lo stesso abbia acquisito i caratteri propri della discarica abusiva o che tali rifiuti vengano necessariamente destinati allo smaltimento (anzi, in tal caso non risulta dai da quanto indicato nei resoconti dell'operazione), motivo per cui non si ritiene applicabile la sanzione della Legge Finanziaria e di conseguenza della L.R. di attuazione.

Prof. Stefano Maglia