

di Attilio Balestreri, B&P Avvocati

DEPOSITO TEMPORANEO: ONERE DELLA PROVA IN CAPO AL PRODUTTORE PER I REQUISITI

Corte di Cassazione, sez. III penale, 20 ottobre 2017 (ud. 28 giugno 2017), n. 48334

Rifiuto - Deposito temporaneo - Requisiti - Onere della prova - Produttore del rifiuto

L'onere della prova in ordine al verificarsi delle condizioni per la sussistenza e la liceità del deposito temporaneo grava sul produttore del rifiuto. La disciplina sul deposito temporaneo, non prevedendo autorizzazioni per la gestione dei rifiuti, ha, infatti, carattere eccezionale e derogatorio e la prova delle condizioni per la deroga deve essere fornita dal soggetto che di quest'ultima fruisce, vale a dire il produttore.

NOTA La vertenza processuale trae origine dalla contestazione, in capo al titolare di un'impresa individuale, del reato di cui all'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 (gestione di rifiuti non autorizzata) in relazione al deposito di rifiuti da demolizione e costruzione in luogo diverso da quello di produzione in assenza del relativo titolo abilitativo. Con ricorso per Cassazione, il titolare dell'impresa ha impetrato la propria difesa sull'erronea valutazione circa la sussistenza di un deposito incontrollato, che avrebbe invece dovuto qualificarsi come deposito temporaneo e che pertanto, ai sensi di legge, non avrebbe richiesto preventiva autorizzazione. I fatti risalgono al 2014, vale a dire nel vigore della precedente versione dell'art. 183, comma 1, lettera bb), D.Lgs. n. 152/2006 (modificato, da ultimo, dalla legge n. 125/2015); a ogni modo, la modifica normativa intervenuta nel caso di specie non avrebbe assunto sostanziale rilevanza. Nel decidere sul ricorso presentato dall'impresa, la Corte ripercorre, in primo luogo, i requisiti

che l'art. 183, comma 1, lettera bb) disponeva alla data dei fatti affinché si potesse qualificare il deposito di rifiuti effettuato dal produttore nel luogo di produzione come «*deposito temporaneo*», con ciò sottraendolo dagli ordinari regimi autorizzativi per la gestione di rifiuti; vengono in particolare richiamati il termine per l'avvio a recupero o smaltimento (trimestrale, indipendentemente dalle quantità, o annuale nel rispetto di specifici limiti quantitativi), la necessaria collocazione per categorie omogenee nel rispetto delle normative tecniche di settore (anche, e soprattutto, per rifiuti e sostanze pericolosi), il rispetto delle norme su imballaggio ed etichettatura ed eventuali ulteriori disposizioni di dettaglio contenute in normative di settore. Su queste premesse, i giudici richiamano un consolidato orientamento giurisprudenziale ai sensi del quale «*l'onere della prova in ordine al verificarsi delle condizioni fissate per la liceità del deposito temporaneo grava sul produttore dei rifiuti in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti*». Nel caso di specie, i giudici ravvisano sia l'insussistenza del presupposto fondamentale per la qualifica di deposito temporaneo (vale a dire il deposito nel luogo di produzione) sia quella degli ulteriori requisiti previsti per legge, evidenziando peraltro l'assenza di qualsivoglia deduzione sul rispetto di questi requisiti da parte del produttore, in capo al quale grava il relativo onere probatorio. Ne consegue, la conferma della condanna in capo al ricorrente.

IL RAPPORTO TRA RIEMPIMENTO DI CAVA E DISCARICA

Consiglio di Stato, sez. V, 10 ottobre 2017 (ud. 21 settembre 2017), n. 4690

Cava - Riempimento - Discarica - Rifiuti inerti - D.M. 5 febbraio 1998 - D.Lgs. n. 117/2008 - Recupero - Procedure semplificate

L'attività di riempimento di cava non è sottoposta alla normativa prevista per le discariche di rifiuti ove questa attività, sebbene svolta con rifiuti diversi da quelli di estrazione, sia preordinata al recupero ambientale e condotta secondo le condizioni e con l'utilizzo dei rifiuti inerti previsti dal D.M. 5 febbraio 1998, potendo in questo caso fruire del relativo regime autorizzativo semplificato.

NOTA La vicenda giudiziaria che ha portato all'emanazione della sentenza in commento è articolata ed è, peraltro, passata attraverso un pronunciamento pregiudiziale della Corte di Giustizia europea. I fatti hanno avuto luogo negli anni scorsi in Puglia, laddove il gestore di una cava - dopo un complesso procedimento autorizzativo - aveva visto archiviata la procedura in forma semplificata (artt. 214 e 216,

D.Lgs. n. 152/2006) per il recupero ambientale della cava mediante l'utilizzo di rifiuti inerti previsti dal D.M. 5 febbraio 1998. Già in primo grado, la società aveva ottenuto un pronunciamento favorevole, nondimeno appellato dall'autorità resistente. In appello, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover primariamente sospendere il giudizio, con ordinanza del 17 marzo 2015, n. 1382, per formulare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, chiedendo in particolare se l'attività di riempimento di vuoti di cava - in caso di utilizzo di rifiuti diversi da quelli di estrazione - andasse ricondotta nell'alveo dell'attività di smaltimento dei rifiuti (discarica), sebbene preordinata a recupero ambientale. Le conseguenze di questa interpretazione sarebbero state, infatti, di fondamentale rilevanza sia sul piano autorizzativo (la qualifica di discarica avrebbe escluso di fatto l'applicabilità della procedura semplificata) sia sul piano normativo (aprendo la strada all'applicazione della peculiare disciplina in materia di discariche). Nel

2016, con la pronuncia della IV sezione in data 28 luglio 2016, la corte di Giustizia ha in primo luogo indicato che «i rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione possono ricadere nell'ambito di applicazione della direttiva 1999/31» in materia di discariche «soltanto nel caso in cui essi vengano messi in discarica in vista del loro smaltimento, e non qualora essi costituiscano l'oggetto di un recupero», precisando poi che «incombe al giudice del rinvio verificare se, da un lato la (omissis) procederebbe al riempimento dei vuoti di miniera della cava che le appartiene anche nel caso in cui essa dovesse rinunciare ad utilizzare a questo scopo rifiuti diversi dai rifiuti di estrazione e se, da un altro lato, i rifiuti che si prevede di utilizzare siano appropriati ai fini di tale operazione di riempimento».

Su queste basi, il consiglio di Stato affronta il tema sottoposto affermando, in sintesi, che:

- la lettura sistematica delle disposizioni in materia di rifiuti e di recupero di cava comporta che l'attività di riempimento di cava con rifiuti diversi da quelli di estrazione non costituisca attività di discarica laddove i rifiuti utilizzati e le relative condizioni tecniche e operative di utilizzo siano conformi a quanto previsto dalla specifica normativa

(art. 5 D.M. 5 febbraio 1998 e relativo allegato 1);

- questa attività di recupero ambientale, al ricorrere dei citati presupposti, è peraltro ammessa a fruire di procedure autorizzative semplificate (artt. 214 e 216, D.Lgs. n. 152/2006);
- la previsione dell'attività di recupero R10, espressamente codificata, è orientata in questo senso;
- simili conclusioni sono state raggiunte negli anni in tavoli tecnici ministeriali, pareri della Commissione europea, disposizioni normative regionali e ulteriori atti di indirizzo espressamente richiamati in sentenza.

Calando queste valutazioni nel caso di specie, il consiglio di Stato – rigettando l'appello formulato dall'amministrazione resistente – ritiene inapplicabile la normativa in tema di discariche e smaltimento di rifiuti e riscontra le verifiche indicate dalla Corte di giustizia precisando che il gestore ha garantito, nel proprio progetto di riempimento della discarica, l'utilizzo di rifiuti conformi a quelli previsti dal D.M. 5 febbraio 1998 secondo le relative disposizioni tecniche e ha, peraltro, previsto possibili alternative progettuali nel caso in cui, per qualsiasi ragione, l'utilizzo di rifiuti diversi da quelli di estrazione fosse venuto meno.

AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI: LA PREVISIONE DELLA DATA DI INIZIO LAVORI

Tar Puglia, sez. Lecce, 20 ottobre 2017 (ud. 18 ottobre 2017), n. 1642

Autorizzazioni ambientali – Via – Aia – Art. 208, D.Lgs. n. 152/2006 – Art. 15, D.P.R. n. 380/2001 – Termine inizio lavori – Mancata indicazione – Non applicabile

La mancanza nel provvedimento autorizzativo ambientale dell'esplicita indicazione del termine annuale di inizio lavori previsto dall'art. 15, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, comporta l'inapplicabilità di quest'ultimo - e della correlata sanzione - al caso di specie

NOTA Il Tar Puglia (sezione di Lecce) interviene sul tema della rilevanza delle prescrizioni, contenute nei provvedimenti autorizzativi ambientali, relative all'avvio e all'esecuzione dei lavori progettati. Sul punto l'art. 15, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (cosiddetto testo unico dell'edilizia) prevede «Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo (...) Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga (...)». Nel caso oggetto di decisione, l'azienda ricorrente - titolare per volta di un'autorizzazione ambientale (Via e Aia per impianto di trattamento rifiuti) - ha impugnato i provvedimenti con i quali, sul presupposto dell'infruttuoso decorso del termine annuale previsto dall'art. 15, D.P.R. n. 380/2001, per l'avvio dei lavori, è stato sospeso l'avvio dei lavori per la realizzazione dell'impianto e, conseguentemente dichiarata la decadenza del titolo autorizzativo; nel provvedimento autorizzativo rilasciato all'azienda non vi era, infatti, alcuna menzione al predetto termine annuale. Proprio

su questo rilievo - e a prescindere da ogni valutazione sulla effettiva applicabilità nel caso specifico del D.P.R. n. 380/2001 (tema sul quale il Tar non interviene, ritenendo dirimenti le ulteriori questioni) - i giudici amministrativi accolgono le tesi della ricorrente, enfatizzando la rilevanza della mancanza di specifiche prescrizioni autorizzative e - peraltro - la presenza nel caso di specie di una convenzione da sottoscrivere con il comune prima dell'inizio dei lavori, elemento che ulteriormente conferma l'irrilevanza del termine annuale. A prescindere dalle peculiarità del caso di specie, e dal fatto che il tribunale amministrativo non entri nel merito della rilevanza del termine annuale in materia ambientale, il messaggio che si può cogliere dalla sentenza è chiaro: il provvedimento autorizzativo è il riferimento principale sia per i soggetti pubblici (le pubbliche amministrazioni che partecipano al provvedimento autorizzativo ed effettuano i controlli) sia per i privati (soggetti gestori, per i quali l'autorizzazione è la "guida operativa" per la gestione dell'impianto). E', dunque, fondamentale che l'autorizzazione dettagli le prescrizioni operative essenziali per l'esercizio dell'impianto, tra le quali rilevano certamente quelle che collegano la validità del provvedimento al rispetto di termini perentori.

Un ultimo rilievo di carattere processuale. Nel caso di specie, i giudici del Tar Lecce rigettano l'istanza risarcitoria avanzata dalla ricorrente in quanto «formulata del tutto genericamente e rimasta, comunque, sfornita di qualsiasi elemento di prova del danno patrimoniale asseritamente subito», con ciò confermando la rilevanza della prova e del dettaglio del danno subito per la richiesta risarcitoria anche in sede amministrativa.