

di Eleonora Malavasi, B&P Avvocati

FRESATO D'ASFALTO COME SOTTOPRODOTTO E "NORMALE PRATICA INDUSTRIALE"

Corte di Cassazione penale, 22 novembre 2017 (ud. 28 giugno 2017), n. 53136, pres. Cavallo, est. Di Nicola

Sottoprodotto – Normale pratica industriale – Fresato d'asfalto – Art. 260, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006

Vi è piena continuità normativa tra le disposizioni che, nel definire la nozione di sottoprodotto, si sono succedute nel tempo (ossia tra la versione originaria contenuta nel D.Lgs. n. 152/2006, la versione introdotta dal D.Lgs. n. 4/2008 e la nuova definizione dei sottoprodotti recata dall'art. 184-bis, D.Lgs. n. 152/2006, come inserito dall'art. 12, D.Lgs. n. 205/2010). La nozione di normale pratica industriale non può ricomprendere, come ha chiarito la giurisprudenza di legittimità, quelle attività che comportano trasformazioni così radicali del materiale trattato tanto da stravolgerne l'originaria natura (sez. III, 17 aprile 2012, n. 17453), al pari di quelle che si risolvono in una vera e propria attività di recupero di rifiuti (nel caso di specie la Corte ha escluso la normale pratica industriale in quanto il fresato non veniva impiegato "tal quale" ma era sottoposto, nel caso di specie, a una lavorazione a caldo che, attraverso la miscelazione con altre componenti vergini, dava luogo a un materiale del tutto diverso da quello originario. E ciò avveniva affinché il prodotto derivato potesse soddisfare le specifiche caratteristiche merceologiche richieste per l'asfalto della nuova pista aeroportuale, caratteristiche che il fresato "tal quale" non aveva).

NOTA La corte di Cassazione ha deciso, con una sentenza molto articolata e approfondita, sul caso dell'amministratore e del direttore tecnico di una società, condannati, sia in primo grado che in appello, per il reato di cui all'art. 260, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, in quanto gli stessi avrebbero trasportato e conferito una ingente quantità di conglomerato bituminoso - il fresato d'asfalto - derivante dalle attività di rifacimento di una pista aeroportuale senza autorizzazione e senza redigere la documentazione espressamente richiesta dalla normativa. Il fresato, ad avviso dei giudici, doveva essere qualificato come rifiuto (da qui le due sentenze di condanna). Al contrario, le difese degli imputati sostengono, nel ricorso per Cassazione, la qualifica del fresato come sottoprodotto. La suprema Corte, dopo aver ricostruito

l'evoluzione della nozione di sottoprodotto affermando che tra le varie definizioni succedutesi nel tempo vi sia «piena continuità normativa», chiarisce che i materiali che residuano da lavori di demolizione o di costruzione, che hanno a oggetto strade o opere simili (quale, come nel caso in esame, la nuova costruzione di una pista aeroportuale) devono farsi rientrare nel novero dei rifiuti (presunzione *ex lege iuris tantum*), perché l'art. 184, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 152/2006 definisce come rifiuti speciali quelli derivanti da attività di demolizione, costruzione, nonché quelli che derivano dalle attività di scavo. Resta ferma la possibilità, come confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa richiamata dalla Cassazione, di gestire i residui da demolizione come sottoprodotti qualora ricorrano tutte e quattro le condizioni di cui all'art. 184-bis. La sussistenza dei quattro requisiti deve essere dimostrata dal soggetto interessato. In particolare, la Corte si è soffermata sul requisito di cui alla lettera c), ossia la sottoposizione del materiale a operazioni che rientrino nella normale pratica industriale. Questa condizione è stata ritenuta mancante in quanto «il fresato non poteva essere riutilizzato "tal quale", dovendo invece essere sottoposto, almeno per la quota da riutilizzare, a un trattamento diverso dalla normale pratica industriale che ne mutava in modo radicale le caratteristiche» e ciò affinché il prodotto derivato potesse soddisfare le specifiche caratteristiche merceologiche richieste per l'asfalto della nuova pista aeroportuale, caratteristiche che il fresato "tal quale" non aveva. La Corte, pertanto, afferma che la definizione di normale pratica industriale appare «coerente con la tesi più restrittiva espressa in precedenza dalla giurisprudenza di legittimità», in quanto «si esclude che possano rientrare in quella nozione "i processi e le operazioni necessari per rendere le caratteristiche ambientali della sostanza o dell'oggetto idonee a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti", comprese dunque le operazioni cd. minimali, salvo che non costituiscano parte integrante del ciclo di produzione del residuo in modo che sia garantito l'utilizzo del sottoprodotto "tal quale" (cioè nello stesso stato in cui è generato dal processo di produzione), circostanza che i giudici del merito, con logica ed

RELAZIONE DI RIFERIMENTO: ANNULLATO IL DECRETO SULLA REDAZIONE

TAR Lazio - Roma, sez. II bis, 20 novembre 2017 (ud. 3 novembre 2017), n. 11542, pres. Stanizzi, est. Andolfi

Autorizzazione integrata ambientale – Relazione di riferimento – D.M. n. 272/2014 – Illegittimità

Il D.M. n. 272/2014, recando le modalità per la redazione della relazione di riferimento, introduce vere e proprie norme giuridiche, individuando i presupposti dell'obbligo di

presentazione della relazione di riferimento, all'articolo 3, la tempistica per la presentazione della relazione, all'articolo 4, e i contenuti minimi della relazione, all'articolo 5. Non si può ritenere, dunque, che il decreto ministeriale costituisca un semplice strumento tecnico, essendo palese il contenu-

to giuridico delle disposizioni in cui è complessivamente articolato. Si deve concludere che il D.M. n. 272/2014 abbia natura regolamentare, nello specifico trattandosi di regolamento di attuazione della norma primaria recata dall'articolo 29-sexies del codice ambientale. Trattandosi di un regolamento, avrebbe dovuto essere adottato in ossequio alla disciplina dettata dall'articolo 17, legge n. 400/1988.

NOTA Il Tar Lazio si è espresso su due ricorsi riuniti, radicati da una raffineria, per l'annullamento di due note del Ministero dell'Ambiente con le quali era stato trasmesso il parere istruttorio conclusivo della domanda di autorizzazione integrata ambientale, che invitava la società a presentare, entro 12 mesi, un aggiornamento della relazione di riferimento completa dei requisiti minimi di cui all'allegato 2 al D.M. n. 272/2014. La ricorrente, oltre alle due note, ha impugnato anche il decreto stesso, in quanto affetto da vizi propri. L'istituto della relazione di riferimento è stato introdotto nel D.Lgs. n. 152/2006 dal D.Lgs. n. 46/2014, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva europea 2010/75 (cosiddetta direttiva led) relativa alle emissioni industriali e alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. La relazione di riferimento è, in buona sostanza, un documento contenente le informazioni sullo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti, che funge da base per effettuare un raffronto con lo stato di contaminazione al momento della cessazione definitiva delle attività. Tra le

disposizioni introdotte con il D.Lgs. n. 46/2014 rileva, nel caso di specie, il nuovo comma 9-sexies dell'art. 29-sexies. Questo comma dispone, infatti, che con uno o più decreti del ministro dell'Ambiente siano stabilite le modalità per la redazione della relazione di riferimento, con particolare riguardo alle metodiche di indagine e alle sostanze pericolose da ricercare. In attuazione di quanto disposto da quest'ultimo comma è stato emanato il D.M. 13 novembre 2014, n. 272, impugnato dalla ricorrente per vizi propri e illegittimità derivata, in quanto atto presupposto dei provvedimenti impugnati. Il Tar Lazio, dopo aver respinto diversi motivi di ricorso legati alla presunta illegittimità costituzionale del decreto, ha accolto l'ultimo motivo con cui il ricorrente aveva sostenuto che il decreto avesse natura regolamentare e che, di conseguenza, fosse stato violato il procedimento di formazione del regolamento previsto dall'art. 17, legge n. 400/1988 sulla «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri». Il decreto, infatti, non era stato comunicato al presidente del consiglio dei ministri, né sottoposto al parere del consiglio di Stato, né al visto e alla registrazione della Corte dei conti, né pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*. Il tribunale amministrativo ha riconosciuto natura regolamentare al decreto n. 272/2014 «essendo palese il contenuto giuridico delle disposizioni in cui è complessivamente articolato» e in quanto «la delimitazione dei soggetti destinatari dell'intervento giuridico costituisce essa stessa espressione di potestà normativa» e, di conseguenza, ha annullato il decreto per violazione del richiamato art. 17.

LA MODIFICA SOSTANZIALE E NON IN MATERIA DI AIA E LA VARIAZIONE DELLE MATERIE PRIME

Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sezione unica, 10 novembre 2017 (ud. 26 ottobre 2017), n. 300, pres. Vigotti, est. Polidori

Variazione materie prime – Diffida – Autorizzazione integrata ambientale – Modifica – Comunicazione – Effetti negativi e significativi sull'ambiente

È illegittima per difetto di motivazione la diffida in quanto nella stessa non è stato specificato perché le materie prime utilizzate nel ciclo produttivo, rinvenute nel corso del sopralluogo e non contemplate nell'Aia, possano comportare una «variazione significativa delle caratteristiche qualitative delle emissioni» (fattispecie nella quale l'amministrazione, pur ritenendo che la comunicazione relativa alla modifica delle materie prime utilizzate nel ciclo produttivo si renda necessaria solo laddove comporti una variazione dell'impatto delle emissioni, non abbia dimostrato nella diffida che le nuove materie prime siano in grado di determinare una variazione dell'impatto delle emissioni dell'installazione).

NOTA Il tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento si è pronunciato sul ricorso promosso da una società sottoposta ad Aia per l'annullamento di una diffida emanata in quanto la ricorrente avrebbe modificato le materie prime utilizzate nel ciclo produttivo senza una previa comunicazione. Ad avviso dell'amministrazione, infatti, la modifica delle materie prime costituisce una modifica non sostanziale e, come tale, deve

essere preventivamente comunicata alla pubblica amministrazione competente secondo quanto previsto dall'art. 29-nonies, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006. Il tribunale ha riconosciuto che la variazione delle materie prime indicate nella domanda di autorizzazione può configurarsi «come una "modifica" nel funzionamento dell'impianto, idonea a produrre "effetti sull'ambiente" o addirittura come una "modifica sostanziale" nel funzionamento dell'impianto, tale da produrre "effetti negativi e significativi sull'ambiente", con conseguente insorgenza degli obblighi di cui all'art. 29-nonies, commi 1 e 2 del codice dell'ambiente». Tuttavia, il tribunale regionale ha accolto il ricorso della società, annullando la diffida impugnata, in quanto l'amministrazione non ha specificato perché le materie prime utilizzate nel ciclo produttivo, non contemplate nell'Aia, possano comportare una «variazione significativa delle caratteristiche qualitative delle emissioni», ciò anche in considerazione del fatto che una «circolare, emanata dalla stessa amministrazione, «ha puntualmente indicato i casi nei quali "il gestore è tenuto a comunicare preventivamente (...) l'utilizzo di nuove materie prime nel ciclo produttivo", così lasciando chiaramente intendere che vi sono casi nei quali la modifica delle materie prime utilizzate non comporta alcun obbligo di comunicazione».