

Fascicolo n. 4/2020

# QL

QuotidianoLegale

Rivista Giuridica Trimestrale



**Rivista Giuridica Trimestrale**

# **QUOTIDIANO LEGALE**

## **Organigramma**

### **DIRETTORE RESPONSABILE:**

Fulvio Conti Guglia

### **DIRETTORI SCIENTIFICI:**

**Augusto Cerri** (Professore Emerito in Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”) – **Raffaele Chiarelli**

(Professore Straordinario di Diritto Pubblico, Università degli Studi Guglielmo Marconi)

### **COMITATO DIRETTIVO:**

**Simone Budelli** (Professore Associato di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Perugia) – **Ruggiero Dipace**

(Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi del Molise) – **Gian Paolo Dolso** (Professore

Associato di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Maria Dolores Ferrara** (Professoressa Associata

di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Trieste) **Paolo Giangaspero** (Professore Ordinario di Diritto

Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Ludovico Mazzaroli** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale,

**Rivista Giuridica Trimestrale**

Università degli Studi di Udine) – **Roberto Miccù** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”).

#### COMITATO SCIENTIFICO:

**Luca Ballerini** (Ricercatore – RTDB – di Diritto Privato, Università degli Studi di Trieste) – **Paolo Bianchi** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Camerino) – **Marco Brocca** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università del Salento) – **Matteo Carrer** (Ricercatore – RTDB – di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Bergamo) – **Stefano Ceccanti** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università di Roma “La Sapienza”) – **Salvatore Cimini** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Teramo) – **Antonio Colavecchio** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Foggia) – **Luigi Colella** (Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli) – **Sandro De Gotzen** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Trieste) – **Ruggiero Dipace** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi del Molise) – **Daniela Di Paola** (Funzionario MIUR – Cultore di Diritto Amministrativo) – **Gian Paolo Dolso** (Professore Associato di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Renato Federici** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università di Roma “La Sapienza”) – **Paolo Giangaspero** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Joseph F. C. Dimento** (Professore Emerito University of California, Irvine) **Dimitri Girotto** (Professore Associato di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Udine) – **Maria Assunta Icolari** (Professoressa Associata di Diritto Tributario, Università degli Studi Guglielmo Marconi) – **Francesco Longobucco** (Professore Associato di Diritto Privato, Università degli Studi Roma Tre) – **Ludovico Mazzaroli** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Udine) – **Roberto Miccù** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”) – **Antonio Mitrotti** (Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso l’Università degli Studi di Teramo) – **Stefano Nesper** (Avvocato e Professore a contratto di Diritto Amministrativo Politecnico di Milano) **Dante Flávio Oliveira Passos** (Professor Adjunto de Administracao, Universidade Estadual de Paraiba) – **Vincenzo Pepe** – (Professore Associato in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli) – **Daniele Porena** (Professore Associato di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Perugia) – **Corrado Procaccini** – (Avvocato e Dottore di ricerca) – **Ugo Salanitro** (Professore Ordinario di Diritto Privato, Università degli Studi di Catania) – **Antonio Saporito** (Docente a contratto di Diritto Amministrativo, Università degli Studi Niccolò Cusano) – **Sara Spuntarelli** (Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Camerino) – **Mario Tocci** (Avvocato e Dottore di ricerca) – **Luca Maria Tonelli** (Cultore della materia in Diritto costituzionale Università degli Studi di Foggia)

– **Dario Elia Tosi** (Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Torino) – **Gianluca Trenta** (Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche e politiche).

### **REDAZIONE**

Paola Brambilla, Nicoletta Laurenti Collino, Carlo Luca Coppini, Matteo Ceruti, Dario Immordino, Morena Luchetti, Giulia Gavagnin, Gerardo Guzzo, Angelo Maestroni, Eva Maschietto, Maria Elena Mancuso, Emanuele Perrotta (Lyon), Leonardo Salvemini, Luca Palladini, Nicole Picozzi, Marco Terrei, Ruggero Tumbiolo, Daniele Trabucco.

**La collaborazione con Quotidiano Legale è gratuita e volontaria.** Può consistere nell'invio di articoli di qualsiasi genere o materie in qualche modo collegate al mondo giuridico (documentazione giuridica, sentenze, ordinanze, commenti etc.). Gli scritti e quant'altro inviato, anche se non pubblicati, non verranno restituiti. Invia una proposta di collaborazione o il pezzo alla seguente mail: *redazione @ quotidianolegale.it*

**QuotidianoLegale.it** – nasce come supplemento di AmbienteDiritto.it dal 2020 inizia il suo percorso come  
Rivista Scientifica Autonoma

**QUOTIDIANOLEGALE: Rivista Giuridica Trimestrale**

*Direttore Responsabile, Proprietario ed Editore, Fulvio Conti Guglia – Via Filangeri, 19 – 98078 Tortorici*

*ME – C.F.: CNTFLV64H26L308W – P.IVA 02601280833 – Pubblicata in Tortorici dal 2011.*

## *Indice generale*

Rivista Giuridica Trimestrale.....	2
<b>QUOTIDIANO LEGALE</b> .....	2
<i>Indice generale</i> .....	5
<b>I CREDITI IMPIGNORABILI</b>	
Sergio Benedetto Sabetta.....	6
<b>LA GLOBALIZZAZIONE AMBIENTALE E LE ESTERNALITÀ AMBIENTALI E GIURIDICHE</b>	
Sergio Benedetto Sabetta.....	10
<b>RICORSO PER CASSAZIONE: REQUISITI GIUSTIFICATIVI DELLA DECISIONE</b>	
Fulvio Conti Guglia.....	16
<b>CODICE DELLA PRIVACY E DIRITTO ALL’OBLIO: Trattamento di dati personali, istanza di oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi riportati in sentenza o altro provvedimento</b>	
Daniela Di Paola.....	18
<b>APPALTI – ANAC e AGCM in tandem in favore del subappalto ovvero come superare le procedure di infrazione della CGUE ricorrendo alla ragionevolezza e alla proporzionalità</b>	
Marco Terrei* .....	20
<b>LA TUTELA DELLE ACQUE NEL CODICE PENALE</b>	
Adriano Pistilli.....	24
<b>ANALISI DEL DECRETO LEGISLATIVO n.121/2020. IL TESTO UNICO SULLE DISCARICHE</b>	
Adriano Pistilli.....	32

## I CREDITI IMPIGNORABILI

**Sergio Benedetto Sabetta**

Nei crediti presso terzi l'impignorabilità è totale in una serie di ipotesi ben determinate.

La prima è prevista dal 2° comma dell'art. 545 c.p.c., nel quale si menzionano i sussidi di grazia o di sostentamento dovuti a persone comprese nell'elenco dei poveri e i sussidi per maternità, malattie o funerali dovuti da casse di assicurazione o da istituti di assistenza o beneficenza.

Altra ipotesi è quella dei crediti del contraente e del beneficiario verso l'assicuratore, sorgenti dal contratto di assicurazione sulla vita ( art. 1923, 1° c., C.C.), e i crediti verso l' Istituto nazionale delle assicurazioni, sorgenti da contratto di assicurazione (art. 19 L. 4/4/1912, n. 305).

Una terza ipotesi è data dai crediti iscritti nei libretti di risparmio postale, capitali ed interessi costituenti l'importo dei buoni postali di risparmio ( art. 140, 1°c., e 157, 2°c. , R. D. 27/2/1936, n. 645). La quarta ed ultima categoria è costituita dai "fondi speciali" per la previdenza ed assistenza, costituiti dagli imprenditori con o senza contribuzione dei prestatori di lavoro, essi sono impignorabili sia dai creditori dell'imprenditore che da quelli del dipendente ( art. 2117 C. C.).

Una ipotesi di crediti impignorabili del tutto particolare, per l'importanza dell'oggetto e la rilevanza della questione, riguarda i crediti vantati da un comune verso la banca depositaria di somme ad esso attribuite a titolo di partecipazione alle entrate tributarie.

La Cassazione, prendendo spunto dagli artt. 826, 3° c., e 828, 2° c., fa rientrare nei beni Patrimoniali indispensabili dello Stato il denaro ed i crediti relativi ai tributi ed alle sovvenzioni pubbliche.

Ossia quei beni che in forza di un atto amministrativo o per legge sono destinati, sin dall'origine, a fornire allo Stato, alle province e ai comuni i mezzi economici necessari per l'adempimento dei servizi ed il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Rientrano invece nella categoria dei beni di natura privatistica e quindi pignorabili, i proventi derivanti da un negozio giuridico privato, sempre che tali beni, originariamente di natura privatistica, non assumano carattere di indisponibilità nel caso in cui , in virtù di un provvedimento amministrativo successivo, vengano destinati al soddisfacimento di una finalità pubblica.

Peraltro occorre tenere presente che anche quando determinati beni siano destinati all'estinzione dei debiti dell'ente pubblico, non viene meno il vincolo di indisponibilità e di impignorabilità dei proventi stessi.

Resta, infatti, un margine di discrezionalità in ordine sia all'impiego della somma o al pagamento del debito, che ha l'ordine di precedenza da dare ai vari debiti o alle modalità del relativo adempimento. Ne deriva che non è consentito al giudice ordinario e tanto meno al privato in sede di espropriazione forzata sostituirsi all'amministrazione nell'esercizio del relativo potere.

Il principio affermato dalla Cassazione riguarda una fattispecie in cui il distacco del credito dal rapporto tributario è maggiore che in precedenti casi, in quanto il deposito in banca delle diverse somme spettanti al comune è già avvenuto (2). La Cassazione riconferma la concezione che fa salva la discrezionalità della P.A., perfino nell'ordine di devoluzione dei proventi destinati in bilancio all'estinzione dei debiti dell'ente pubblico.

Non tutta la dottrina condivide l'argomentazione della Suprema Corte, anche se può giungere alle stesse conclusioni per altre vie.

Ad esempio il Nigro dopo aver respinto l'atto di destinazione come ragione ultima dell'impignorabilità del credito, si ricollega al fatto che l'esercizio della potestà pubblica è in itinere sino al pagamento del tributo, venendo successivamente meno (3).

Del tutto contraria alla posizione del Cassarino il quale nega che sui crediti sia opponibile un vincolo amministrativo di destinazione, essendo tutte le entrate di qualsiasi natura destinate a fondersi nel patrimonio finanziario dell'ente per poi essere devolute secondo gli stanziamenti predisposti. Viene fatta salva l'ipotesi del vincolo legislativo di destinazione, che limiti la discrezionalità dell'ente creditore (4).

Oltre a questi casi di impignorabilità assoluta, vi sono altri casi in cui la pignorabilità presso terzi è più o meno limitata.

Il primo caso è costituito dai crediti alimentari i quali sono pignorabili esclusivamente per causa di alimenti, e sempre sulla base di una autorizzazione del giudice dell'esecuzione ma solo per la parte da questi determinata con decreto (art. 545, 1° c., cpc).

Si ritiene che il giudice dell'esecuzione non possa escludere il pignoramento ma solo determinare il quantum pignorabile, tenuto conto delle circostanze.

Sebbene la legge non distingue fra il credito alimentare a fonte legale e quello a fonte negoziale, parte della dottrina sostenuto l'impignorabilità del primo, in quanto il giudice dell'esecuzione, nell'ambito di un apprezzamento sommario parziale, finirebbe con il modificare la misura degli alimenti dovuti già fissata dal giudice di cognizione con un accertamento vero e proprio (5).

La distinzione della dottrina non appare convincente se si tiene presente l'indifferenza della legge e l'eccezionalità dell'ipotesi, inoltre si verrebbe per eccessivo garantismo menomare le possibilità del beneficiario di tale credito.

Altro caso di pignorabilità limitata riguarda i crediti per stipendi, salari, sussidi, gratificazioni, pensioni nei confronti di enti pubblici, di aziende autonome per servizi pubblici municipalizzati e di concessionari di pubblico servizio.

Il pignoramento può avvenire solo per causa di alimenti dovuti per legge, di debiti verso i datori di lavoro derivanti dall'esercizio dell'attività dedotta nel rapporto e di tributi posti fin dall'origine a carico dei dipendenti. Per la prima causa sono pignorabili nella misura di 1/3, per la seconda e la terza di 1/5, (artt. 1-2 DP. N. 180/50).

Nel caso di concorso di azioni per le due ultime cause, non si può accedere nel complesso di 1/5, se concorre anche la prima, la metà (art. 2 2° c., DP n. 180/50).

La Cassazione ha affrontato con propria sentenza del 12/6/85, n. 3518 il problema della delimitazione dell'efficacia del D.P.R. 5/1/50 n. 180.

La Suprema Corte ha affermato che tale normativa si riferisce esclusivamente alla sequestrabilità, pignorabilità e cedibilità dei crediti verso lo Stato e gli enti pubblici vantati dai loro impiegati, salariati e pensionati, e "non ancora in loro favore soddisfatti". Pertanto, una volta soddisfatta – spontaneamente o per via coatta – l'obbligazione derivante per legge a carico della pubblica amministrazione in conseguenza dell'opera di lavoro prestata dal dipendente (...), nessuna preclusione o limitazione più sussistono in ordine alla sequestrabilità e pignorabilità di somme ormai acquisite definitivamente dal dipendente e confluite nel suo patrimonio, sia che esse si trovino nel suo diretto possesso, sia che esse risultino depositate a suo nome presso banche ed assoggettate quindi alla disciplina prevista dall'art. 1834 c.c." (6).

E' stato sollevato più volte il dubbio sulla costituzionalità dell'art. 1 del D.P.R. n. 180/50, in rapporto alla disciplina dettata per i lavoratori privati (art. 545, 4° e 6° c., c.p.c.).

La Corte Costituzionale, più volte sollecitata, si è infine pronunciata con sentenza del 16/3/76, n. 49 in cui ha affermato che tale disciplina non lede il principio di uguaglianza, né quello che afferma la responsabilità dei pubblici dipendenti il cui fondamento risiede nell'esigenza i garantire il buon andamento degli uffici e la continuità dei servizi della P.A.

L'impignorabilità non è che l'aspetto particolare di una normativa volta ad assicurare, nell'interesse della P.A., la indisponibilità giuridica parziale delle retribuzioni dei pubblici dipendenti e di coloro che sono addetti a taluni pubblici servizi, il cui regolare funzionamento è stato ritenuto essenziale.

Del resto la responsabilità patrimoniale del pubblico dipendente ben può trovare attuazione rispetto ad altri beni e crediti esistenti nel patrimonio del debitore. (7).

Quanto detto non si estende agli stessi Enti pubblici che, ai fini del conguaglio fiscale previsto dall'art. 23 del D.P.R. 29/9/73 n. 600, dispongono nei confronti di alcuni dipendenti la ritenuta dell'intera retribuzione nel mese di dicembre, non essendo tale ritenuta in contrasto con il D.P.R. n. 180/50, le cui disposizioni appaiono superate dalle nuove norme tributarie (8).

I crediti dei prestatori di lavoro in rapporto di lavoro privato, compresi quelli da cessazione del rapporto, sono pignorabili per qualsiasi titolo, ma solo nella misura autorizzata dal giudice dell'esecuzione per cause alimentari e nella misura di un quinto per tributo e per ogni altro titolo (art. 545, 3° e 4° c., c.p.c.). Nel caso di concorso di più azioni esecutive su uno dei crediti sopra considerati, il pignoramento non può eccedere la metà dell'ammontare totale (art. 545, 5°c., c.p.c.).

Essendo la porzione fissata per ogni altro credito meno favorito uguale ad un quinto, il giudice per causa alimentare non deve fissare una porzione al di sotto del quinto. Se poi la determinazione non è richiesta il pignoramento si intende effettuato per la misura del quinto, a differenza dei crediti alimentari previsti dall'art. 545, 1° c., c.p.c. in cui si realizzerebbe una situazione di imperfezione e conseguente inefficacia temporanea del pignoramento stesso.

Ci si è chiesti se si possano pignorare gli stipendi ed i salari futuri derivanti da un rapporto continuativo di lavoro ed, allargando il discorso, tutti i crediti derivanti da prestazioni corrispettive periodiche o continuative. Tali crediti appaiono pignorabili in quanto certi nell'ammontare e nel tempo e non fondati su una semplice spesa.

Nel concetto di retribuzione. Occorre sottolineare, devono essere fatte rientrare anche le indennità di trasferta erogate in modo fisso e continuativo al lavoratore, in misura preordinata, al fine di raggiungere l'abituale luogo di lavoro (9).

In intervento particolarmente rilevante della Corte Costituzionale si è verificato con la sentenza del 30/11/88, n.1041, in cui sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 128 del R.D.L. 4/10/35 n. 1827 e 69 della L. 30/4/69 n. 153, nella parte in cui non consentono, entro i limiti stabiliti dall'art. 2, n.1 del D.P.R. 5/1/1950 n. 180, la pignorabilità per crediti alimentari delle pensioni corrisposte dall'I.N.P.S. (10).

Infatti, sottolinea la Corte, vi è una disparità di trattamento tra INPS e pubblico priva di qualsiasi giustificazione. Dinanzi all'esigenza di tutelare i crediti alimentari, non vi è ragione di concedere ai titolari di pensione INPS un trattamento privilegiato nei confronti di coloro che fruiscono di pensioni dello Stato o di altri enti pubblici, e tanto meno di porre in una condizione peggiore i rispettivi creditori di assegni alimentari.

La Corte Costituzionale già con sentenza n. 209 del 1984 ha dichiarato l'illegittima costituzionale dell'art. 1 della L. 9/11/1955 n. 1122, che escludeva la pignorabilità per i crediti alimentari delle pensioni corrisposte dall'Istituto di previdenza dei giornalisti.

La stessa sentenza ha risolto il problema del limite di pignorabilità degli assegni pensionistici dell'obbligato, dichiarando applicabile la disposizione dell'art. 2 n. 1 del D.P.R. 5/1/50 n. 180, norma che "può essere considerata di carattere generale nella materia".

Un ulteriore caso di crediti parzialmente pignorabili sono i crediti di lavoro dei marittimi arruolati. Questi sono pignorabili in misura di un quinto, solo per alimenti dovuti per legge e per crediti certi, liquidi ed esigibili dell'armatore sorti in dipendenza del servizio della nave. Sono del tutto impignorabili le quote corrispondenti al vitto, le somme dovute dall'armatore per il rimpatrio, le spese di cura e le somme dovute dall'istituto assicuratore a norma delle leggi speciali in materia (art. 369, 1° e 2° c., Cod. Nav.). Disposizioni analoghe proteggono i crediti di lavoro dei lavoratori dell'aria (art. 930 Cod. Nav.)

Infine i crediti per assegni familiari sono impignorabili salvo che per alimenti a favore di coloro per i quali sono corrisposti, in questo caso anche per intero (art. 22 D.P. 30/5/55 n. 797).

Note:

1. Cassazione, sez. unite, 15/9/77 n. 3986, Foro italiano, 1978, 1, 2592 e ss.;

2. Cassazione, 12/10/71 n. 2863, Foro italiano, 1972, 1, 77; Cassazione, 2/7/69 n. 2428, Foro italiano, 1969, 1, 2130; Cassazione, 3/1/67 n. 1, Foro italiano, 1967, 1, 753;
3. Nigro, Giustizia amministrativa, 1976, 217;
4. Cassarino, La destinazione dei beni degli enti pubblici, 1962, 72;
5. Andrioli, Commento al codice di procedura civile, Napoli, 1957, 190;
6. Cassazione, sez. 3, 12/6/85 n. 3518, Giustizia civile, 1985, 1, 2499;
7. Corte Costituzionale, 16/3/76 n. 49, Rivista Corte dei conti n. ¾, 1976, 1, 465;
8. T.A.R. Lazio, Sez. 3, 21/3/77, T.A.R., 1977, n. 4, 1, 1176;
9. Cassazione, 26/3/80 n. 2003, Foro italiano, 1980, 1, 943;
10. Corte Costituzionale, 30/11/88 n. 1041, Giustizia civile, 1989, 1, 262;

# LA GLOBALIZZAZIONE AMBIENTALE E LE ESTERNALITÀ AMBIENTALI E GIURIDICHE

**Sergio Benedetto Sabetta**

Accanto alla globalizzazione economica e sociale vi è una globalizzazione ambientale in atto non molto evidente, se non per i naturalisti, con l'invasione di specie aliene a danno delle specie autoctone. Viene, quindi, a perdersi la differenziazione naturale, eterogeneità, una delle prime barriere alle pandemie, una omologazione del pianeta risultato ultimo di scambi economici ed umani sempre più veloci e inquinanti, difficilmente filtrabili secondo l'attuale modello, con un massa di popolazione a livello mondiale in forte espansione ( D. Quammen, Spillover, Adelphi, 2014).

“Oggi più del 40% delle specie di invertebrati, in particolare api e farfalle, rischiano di scomparire. Cambiamenti climatici, eccessiva organizzazione, utilizzo di pesticidi e diminuzioni dei prati per fare spazio alle monoculture stanno mettendo in pericolo questi piccoli animali, essenziali per i servizi eco sistemici che rendono possibili” (A. Lecce , A. A. A. Cercasi casa per le api, 26, 27 Panda Magazine, 3/10/2020).

Nella nostra società industriale vi sono innumerevoli casi di esternalità ambientali, quella più evidente è data dalla mobilità di merci e esseri umani, accresciuta in modo esponenziale negli ultimi decenni in termini fortemente invasivi sia nei cieli, nei mari che nella terra, secondo modelli economici “usa e getta” altamente inquinanti.

Volendo quantificare possiamo affermare che il settore dei trasporti pesa per circa 1/3 sui consumi globali di energia, la quale proviene per la quasi sua totalità da combustibili fossili.

Dai dati del 2017 in Italia ci sono 842 veicoli di cui 635 autovetture per 1.000 abitanti, con una saturazione materiale del mercato e della viabilità.

L'area padana con il 39% della popolazione nazionale consuma 42% di idrocarburi per autotrazione, in Italia le merci movimentate per ferrovia sono solo il 6%, eppure è stato sempre incentivato il trasporto per strada, questo nonostante le problematiche evidenziate dalla rete stradale, per circa 15 miliardi di euro l'anno mediante agevolazioni sull'acquisto di carburanti e altro.

Mondo fisico e mondo economico-finanziario tendono a configgere, in cui la crescita esponenziale della popolazione con il modello economico adottato impatta sull'ambiente in termini devastanti, essendo la crescita tecnologica surclassata dalla crescita della popolazione e dai modelli imposti.

Dobbiamo considerare che nell'euforia della vittoria vi può essere la premessa per la sconfitta, così anche per i modelli economici e sociali vincenti, dove gli “effetti collaterali” dei costi crescono più in fretta della ricchezza, mentre si passa inavvertitamente dal vivere in una bolla ad un'altra, sempre più lontano dal mondo naturale (A. Tartaglia, Mobilità e qualità della vita, 23-24, Italia Nostra, 505/2019).

Crescono parallelamente le tensioni e le occasioni per conflitti locali, premesse per più estese tensioni e guerre.

L'efficienza allocativa o paretiana si riferisce tanto alla massimizzazione dell'out prodotto in rapporto agli input produttivi, efficienza tecnica, quanto alla distribuzione dei beni prodotti in modo tale da massimizzare il benessere dei consumatori, il sistema dei prezzi è il mezzo attraverso il quale in un mercato concorrenziale perfetto si arriva all'efficienza paretiana desiderata, sia i consumatori che i produttori valutano il beneficio marginale che ottengono comparando costo marginale di acquisto o produzione unitaria con il prezzo del bene fino a individuare l'ottimo dell'intersezione tra le curve di domanda e offerta.

Tuttavia affinché il mercato dei beni sia efficiente questi devono avere le caratteristiche di divisibilità o appropriabilità, escludibilità, rivalità nel consumo e assenza di effetti esterni, in loro assenza si parla di “fallimento del mercato”, esistono tuttavia beni inappropriabili in cui i costi e benefici non ricadono interamente sul proprietario, gli economisti parlano di una definizione imperfetta del diritto di proprietà su una risorsa come dell’impossibilità di eliminare eventuali effetti esterni.

Caratteristiche delle esternalità sono l’esistenza di interdipendenza fra più attività che originano costi e benefici aggiuntivi che non si riflettono sui prezzi di mercato, si ha in tal modo una modifica della funzione di utilità o produzione di alcuni soggetti ad opera dell’attività di altri soggetti.

Si distinguono esternalità pecuniarie ed esternalità tecnologiche, solo queste ultime possono definirsi esternalità in senso stretto essendo le prime pseudo-esternalità che non causano effetti negativi nell’efficienza economica, in quanto il cambiamento dei prezzi permette un cambiamento nei comportamenti quale risposta degli operatori economici, nella prima ipotesi, al contrario non vi sarà una relazione diretta sui prezzi .

Dobbiamo tuttavia considerare le esternalità come positive o negative nei loro effetti esterni a seconda se vi sia un beneficio, per terzi, economia esterna, o un danno, diseconomia esterna, vi è inoltre da considerare sia la unidimensionalità o reciprocità delle esternalità che la dimensione temporale delle stesse.

In presenza di esternalità negative si possono effettuare le seguenti osservazioni:

- Il bene che genera una esternalità negativa risulta prodotto in quantità eccessiva rispetto a quella efficiente;
- I prezzi dei beni che nel produrli generano inquinamento risultano essere troppo bassi;
- Finché i costi esterni di produzione non vengono sostenuti da coloro che li producono non vi è alcun incentivo alla loro riduzione;
- Anche in corrispondenza di una allocazione di mercato efficiente resta comunque una percentuale di costi esterni;

questo conduce alla necessità di un compromesso tra il valore della produzione industriale e il danno marginale che questa comporta, compreso l’inquinamento, relativamente al quale deve perseguirsi un equilibrio efficiente per cui vi deve essere una eguaglianza tra il beneficio marginale sociale derivante dalla riduzione dell’inquinamento e il suo costo marginale sociale (livello di inquinamento socialmente efficiente).

Il superamento della problematicità dei costi esterni è da Coase individuato nell’assegnazione dei diritti di proprietà ad una delle parti coinvolte in presenza di una informazione completa dei soggetti economici coinvolti e dell’assenza di costi di transazione, se da un punto di vista dell’ottimo paretiano di un equilibrio allocativo è insufficiente la distribuzione dei diritti non lo è altrettanto da un punto di vista distributivo, essendo evidente l’utile derivante dalle forme di compensazione.

Tuttavia il Teorema di Coase è inficiato sia dalla difficoltà di una perfetta informazione tra le parti interessate sia nella individuazione e coinvolgimento di tutte le parti coinvolte, tra l’altro con i conseguenti alti costi di transazione.

Nasce da qui la necessità di un intervento pubblico che può indirizzarsi sia verso una regolamentazione diretta che sulle soluzioni basate sui meccanismi di mercato.

La forma più semplice di regolamentazione si basa su standard uniformi relativi alle performance quale risultato finale dell’azione, un modello più articolato riguarda invece i fattori produttivi ossia standard, procedure e input produttivi, vi è in quest’ultima ipotesi un controllo facilitato rispetto al solo risultato finale.

Comunque in entrambi i casi vi è una eccessiva uniformità che impedisce alle imprese una distinzione sui costi marginali che permetta di incentivarle al perseguimento di una maggiore efficienza nel ridurre i costi esterni, risultano pertanto più efficienti i meccanismi di mercato fondati su sussidi, permessi negoziabili e multe o imposte.

Quando una imposta rende uguali il costo marginale sociale con il costo marginale privato si ha una “imposta pigouviana”, nella realtà risulta difficile calibrare una tale imposta, si preferisce pertanto il ricorso ai sussidi.

Questi tuttavia presentano l’inconveniente della necessità di un finanziamento che non può avvenire se non con un indebitamento o l’introduzione di altre imposte, circostanza che può condurre a ulteriori distorsioni nell’equilibrio finanziario ed economico.

Solo nell’ipotesi di esternalità positive i sussidi acquistano una propria valenza utile, non resta che il ricorso alla concessione di agevolazioni fiscali a favore di quelle imprese o soggetti che riducano le esternalità dei costi per unità prodotta.

L’esternalità dei costi tuttavia non può essere azzerata, nel suo permanere non resta che perseguire un equilibrio efficiente in funzione del rinnovarsi della tecnologia.

Nel caso di inquinamento si può ricorrere al sistema sempre più diffuso dei permessi di inquinamento negoziabili, creando un mercato entro cui gli stessi soggetti interessati provvedono a ricercare attraverso lo scambio dei diritti l’ottimo nell’equilibrio efficiente superando il problema per l’autorità regolativa dell’asimmetria informativa, naturalmente questo comporta la necessità di organizzare un mercato i cui costi possono essere inizialmente alti.

Altro problema è l’assegnazione iniziale dei certificati che potrebbe premiare i soggetti dalle più alte esternalità, per evitare una tale evidente violazione del principio di equità è stata avanzata la proposta di collegare l’assegnazione iniziale dei permessi ai livelli di produzione delle imprese.

L’amministrazione della giustizia può farsi rientrare tra i beni pubblici puri caratterizzati dalla non rivalità nel consumo e dalla non escludibilità dai benefici, si ritiene che queste caratteristiche inducano nel mercato ad una forma di inefficienza del mercato dovuta all’impossibilità di imporre un prezzo pari al costo marginale associato al consumo.

La non escludibilità pone il problema del free-riding e della conseguente impossibilità di una collocazione Pareto – efficiente delle risorse disponibili, non resta pertanto che il ricorso ad una fiscalità obbligatoria senza che questo peraltro impedisca una valutazione sull’efficienza e l’efficacia nell’impiego delle risorse.

D’altronde anche nel caso dell’amministrazione della giustizia vi è una esternalità dei costi della decisione sia in ragione positiva che negativa nei primi due gradi, dobbiamo considerare che i costi sociali non sono mai inclusi nei calcoli individuali come avviene nell’ipotesi delle risorse comuni caratterizzate dal fenomeno noto come “tragedia dei beni comuni” o “tragedy of the commons”.

Sebbene l’U.E. non contemplasse la tutela ambientale tra i suoi obiettivi iniziali degli anni ’80 si è reso necessario, in presenza di un crescente inquinamento, l’inserimento tra gli obiettivi primari, questo è avvenuto facendo leva sullo strumento dei poteri impliciti e del principio di sussidiarietà (art. 2 del trattato) a cui si è affiancata la necessità del riavvicinamento delle legislazioni statali coi cosiddetti poteri impliciti.

Una scelta consolidata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 7/2/1985, C. 240/83 e sentenza 20/8/1988, C. 302/86) che definisce la tutela ambientale “uno degli scopi essenziali della Comunità” ed anche “esigenza imperativa” che viene a giustificare una limitazione al principio della libera circolazione di merci.

Fino ai primi anni del 2000 la politica di tutela è stata frazionata fra le altre politiche settoriali con conseguenze differenti fra i vari settori, l’intervento della Commissione, del Consiglio dei Ministri e del Parlamento hanno permesso di compensare le diverse posizioni ed interessi fra le varie nazioni partendo dai Programmi di Azione per l’Ambiente (EAPs) elaborato inizialmente dalla Commissione, ma è solo nel 1987 che le competenze ambientali vengono inserite nel Trattato di Roma con il nuovo Titolo VII dedicato all’Ambiente e successivamente rafforzate nel 1992 con il Trattato di Maastrich (art. 130 R, c. 1 ).

Tra i compiti comunitari viene inoltre inserito nel Preambolo “la crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l’ambiente “ (art.2), aggiungendo i principi di precauzione e della maggioranza qualificata per le decisioni in campo ambientale, fino a diventare con il Trattato di

Amsterdam del 1997 uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione (art. 3), gli ulteriori trattati non hanno fatto altro che rafforzare l'indirizzo (Nizza 2000, Goteborg 2001, Lisbona 2009).

Partendo dal principio "chi inquina paga" sono stati elaborati sia strumenti legislativi che economici basati su strumenti orizzontali statistici, tecnologici, di formazione e informazione accanto a meccanismi di sostegno finanziario.

Anche gli strumenti volontari come gli accordi sono stati incoraggiati dalla Comunità sebbene possibili di contrasto con gli artt. 85 e 86 del Trattato nell'ipotesi di limitazione o distorsioni nel libero commercio, in ambito nazionale la Corte di Cassazione, Sez. III, nel 1993 ha riconosciuto far parte dell'ordinamento interno il principio della preservazione; il principio "chi inquina paga" e il principio della possibilità di una protezione giuridica ambientale uguale o più rigorosa di quella comunitaria.

Allo stato attuale non vi è ancora in ambito internazionale una chiara definizione giuridica dello sviluppo sostenibile, alcuni lo ritengono un principio etico altri un semplice "meta - principio", si preferisce quindi fare riferimento al principio di equità inteso quale accesso alle risorse naturali e all'assunzione di responsabilità comuni ma differenziate tra gli Stati.

La Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici del 1988 contempla un doppio regime giuridico uno per i paesi sviluppati ed apparentati ed un altro per tutti gli altri paesi, si hanno pertanto responsabilità comuni ma differenziate e i paesi industrializzati devono assumere un ruolo di leadership nella lotta alle emissioni ambientali, analogamente avviene per la biodiversità e la lotta alla desertificazione.

Sebbene nel 1992 a Rio de Janeiro nel documento programmatico finale si parla di un ruolo decisivo assegnato alle comunità locali nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile al fine della costruzione del consenso, vi è stato un deficit di attuazione tanto sull'aspetto formale che sostanziale. Si è parlato di una progressiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili, nonché delle difficoltà di coinvolgere i principali soggetti interessati, statali o privati che siano, il conflitto tra Comunità europea, Stati Uniti e Paesi in via di sviluppo hanno evidenziato i limiti degli accordi, in cui i secondi e i terzi interessati esclusivamente a specifici progetti tengono in conto unicamente il problema economico a scapito di quello ambientale, considerato come un problema di là da venire, non urgente per il benessere immediato della propria popolazione coinvolta in necessità urgenti di lavoro, reddito e povertà.

Anche l'introduzione di un doppio regime giuridico, in base al principio della responsabilità comune ma differenziata, non ha convinto parte dei Paesi interessati ad abbandonare l'attuale trend del "business as usual", questo sebbene sia stato adottato nel 1997 il Protocollo di Kyoto sia dai Paesi industrializzati che dai Paesi con economia in transizione, tanto che gli Stati Uniti non hanno ratificato il Protocollo sebbene siano il maggiore paese emittente di CO<sub>2</sub> al 1990 (36,1%).

Anche il regime di "non compliance" è rimasto inattuato come in parte sia i meccanismi flessibili finanziari che le politiche e le misure da attuarsi direttamente dagli Stati al loro interno, tanto che già la Confindustria a seguito della Conferenza di Copenhagen si lamentava dell'obiettivo vincolante e unilaterale della riduzione delle emissioni del -20% per la sola Comunità europea, circostanza che metteva in difficoltà le industrie dei Paesi europei verso le altre imprese straniere.

L'esternalizzazione dei costi ambientali a causa della natura global commons degli stessi impone un approccio sovranazionale che contemperi quello amministrativo, basato prevalentemente su divieti e ordini, con quello economico, che agisce mediante incentivi e disincentivi.

Da un modello unico regolamentativo fondato su standard predefiniti la cui violazione comporta sanzioni si è passati negli ultimi decenni ad una integrazione tra interessi ambientali ed interessi economici, cercando di trasformare la tutela ambientale da un costo economico ad un fattore generante ricchezza, il modello fondato sugli interventi di mercato può essere impostato come un sistema a tassazione oppure come diritti trasferibili di inquinamento.

I trattati ambientali il più delle volte si limitano ad imporre degli obblighi di cooperazione, dando agli Stati ampia discrezionalità sui mezzi e le forme per raggiungere gli obiettivi previsti, si creano dei regimi giuridici ad incastro a partire dal Trattato quadro sottoposti a periodiche revisioni mediante

dei processi di emendamento semplificati, a questi si affiancano le norme consuetudinarie internazionali.

A partire dagli anni '70 del Novecento si è introdotta l'espressione "soft law" intendendo con essa la mancanza di sanzioni a seguito di una adesione volontaria, nel contrasto con il classico sistema giuridico rigido dell'hard law emerge la necessità di lasciare spazio ad una alta flessibilità per evitare futuri probabili scontri interpretativi e conseguenti inadempimenti, che tra l'altro impedirebbe o comunque scoraggerebbe l'allargamento dei trattati, si ha quindi l'assenza di obblighi giuridici e conseguenti responsabilità per lo Stato, l'assenza del ricorso a tribunali internazionali e la non trasposizione nel diritto interno degli Stati aderenti.

L'applicazione degli accordi non può risiedere in caso di controversie su sistemi sanzionatori ma su un "compliance systems" che comprende misure non contenziose a partire dalle motivazioni che possono essere di mancanza di volontà (lock of will) o più semplicemente per mancanza di risorse (lock o resources), in questa ultima ipotesi si procede con assistenza finanziaria.

Gli strumenti facilitativi tendono a persuadere le Parti ad ottemperare a quanto previsto nei Trattati multilaterali, questi di fatto possono essere "imposti" in termini soft solo nell'ipotesi di un accordo fra le "super-potenze economiche", in cui vi sia un'integrazione tra le politiche di crescita economica e quelle di protezione ambientale.

I problemi riscontrati a partire dall'attuale crisi economica del 2007, con i conseguenti parziali fallimenti che si sono succeduti da Copenhagen (2009) in poi è anche dovuto al cambiamento degli equilibri globali a seguito della crescita delle economie emergenti, dei problemi di austerità per le economie avanzate dell'Europa e degli Stati Uniti.

L'aumento dell'interdipendenza a livello globale non ha favorito la capacità di cooperazione globale, prevalendo le preoccupazioni interne per la crisi economica ritenuta più urgente al fine del benessere della popolazione e quindi politicamente più premiante.

Alla riaffermazione della necessità del raggiungimento degli accordi non sono seguiti risultati significativi già a partire dalla successiva Conferenza di Doha, dove oltre l'80% dei Paesi intervenuti hanno rifiutato di firmare il prolungamento di Kyoto dal 2013 al 2020, sebbene tutti abbiano concordato sulla necessità di un impegno universale, infatti secondo la Teoria dei Giochi la "non cooperazione" è la strategia dominante in presenza di free riding e della mancanza di un'autorità mondiale in grado di infliggere sanzioni.

Tuttavia anche se del tutto utopistica la possibilità di una sanzione autoritativa questa può risiedere anche nella mancata cooperazione da parte degli altri Stati nei successivi accordi e dalle pressioni internazionali dell'opinione pubblica ambientalista, ossia da una maturazione culturale dovuta anche alla crescente pressione dei fattori climatici e ambientali che inducano alla rinuncia di benefici immediati a favore di benefici futuri più alti.

Il superamento delle resistenze nell'attuare le politiche ambientali, riducendo le esternalità dei cicli produttivi e di consumo, può essere senz'altro facilitato dallo sviluppo del green jobs che venga progressivamente a sostituire i settori più inquinanti in modo da rendere complementari e sinergici i tre pilastri dello sviluppo sociale, economico e ambientale (Conferenza di Rio + 20 del 2012).

L'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) nell'elaborare i dati al periodo 2000-2011 osserva che il settore è cresciuto in Europa di più del 50% generando oltre 1,3 milioni di posti (2015), particolarmente rilevante è stata la crescita in Italia tanto che il Green Economy Index per l'U.E., incrociando 20 indicatori quantitativi di performance, pone l'Italia al terzo posto dietro Austria e Svezia su 28 Paesi dell'U.E., un terzo posto che si appoggia prevalentemente sul numero delle organizzazioni certificate ISO 14001 (413,2 ogni milione di abitanti), sull'efficienza energetica (rapporto tra consumi energetici e PIL pari a 117,2 grammi di petrolio per ogni euro di PIL), sulla spesa per la protezione ambientale (0,88% del PIL contro lo 0,68% dell'U.E.), dalla superficie coltivata biologicamente (10,29% contro il 5,70% dell'U.E.) e dall'intensità dell'uso del carbone.

Secondo i dati dell'Agencia Europea dell'Ambiente (EEA) già nel 2013 la quota di energie rinnovabili aveva raggiunto il 15% attestandosi per l'Italia al 21,61%, anche a seguito della progressiva riduzione del gap con le fonti fossili.

La prospettiva di un'ulteriore forte crescita è tuttavia frenata dalla recente crisi economica-ambientale, anche se si spera sulla spinta normativa e dei trattati internazionali, nonché sugli incentivi economici, vi è comunque in atto una forte resistenza dovuta alle problematiche di un trasferimento occupazionale dai vecchi settori ai nuovi e dalla difficoltà dell'inserimento delle lobby legate alle fonti fossili nel business delle nuove fonti rinnovabili.

Anche i costi iniziali delle trasformazioni che vengono a gravare sugli utenti ultimi costituiscono motivo di freno, d'altronde vi è una difficoltà nelle metodologie di misurazione economica dei benefici connessi alle politiche sulle energie rinnovabili, circostanza che induce a scetticismi concentrandosi esclusivamente su occupazione e PIL.

## **RICORSO PER CASSAZIONE: REQUISITI GIUSTIFICATIVI DELLA DECISIONE.**

**Fulvio Conti Guglia**

L'analisi giurisprudenziale sul ricorso per cassazione, riferito all'elemento giustificativo della decisione, sopravvive ha un orizzonte molto circoscritto, per cui l'indagine di legittimità sul discorso giustificativo della decisione, demandato al sindacato della Corte di cassazione, deve essere limitato – per espressa volontà del legislatore – a riscontrare l'esistenza di un logico apparato argomentativo sui vari punti della decisione impugnata, senza possibilità di verificare l'adeguatezza delle argomentazioni di cui il giudice di merito si è avvalso per sostanziare il suo convincimento, o la loro rispondenza alle acquisizioni processuali.

Sicché, l'illogicità della motivazione, come vizio denunciabile, deve essere evidente, cioè di spessore tale da risultare percepibile “*ictu oculi*”, dovendo il sindacato di legittimità al riguardo essere limitato a rilievi di macroscopica evidenza, restando ininfluenti le minime incongruenze e considerandosi disattese le deduzioni difensive che, anche se non espressamente confutate, siano logicamente incompatibili con la decisione adottata, purché siano spiegate in modo logico e adeguato le ragioni del convincimento (Sez. U, n. 24 del 24/11/1999, Spina, Rv. 214794).

Quindi, sia la mancanza di motivazione e la manifesta illogicità della “*ratio*” devono risultare dal testo del provvedimento impugnato, in modo tale da dedurre il vizio in sede di legittimità. In altre parole, significa dimostrare che il testo del provvedimento è manifestamente carente di motivazione e/o di logica, e non già opporre alla logica valutazione degli atti effettuata dal giudice di merito una diversa ricostruzione, magari altrettanto logica (Sez. U, n. 16 del 19/06/1996, Di Francesco, Rv. 205621), per cui una volta che il giudice abbia coordinato logicamente gli atti sottoposti al suo esame, a nulla vale opporre che questi atti si prestavano a una diversa lettura o interpretazione, munite di eguale crisma di logicità (Sez. U, n. 30 del 27/09/1995, Mannino, Rv. 202903).

Tuttavia, eccezionalmente, è possibile estendere il sindacato di legittimità a elementi estranei al testo della motivazione dei quali si deduca il travisamento, vizio configurabile quando si introduce nella motivazione una informazione rilevante che non esiste nel processo o quando si omette la valutazione di una prova decisiva ai fini della pronuncia. Il relativo vizio ha natura decisiva solo se l'errore accertato sia idoneo a disarticolare l'intero ragionamento probatorio, rendendo illogica la motivazione per la essenziale forza dimostrativa del dato processuale/probatorio (Sez. 6, n. 5146 del 16/01/2014, Del Gaudio, Rv. 258774; Sez. 2, n. 47035 del 03/10/2013, Giugliano, Rv. 257499).

In tal caso, però, è onere del ricorrente, in virtù del principio di “*autosufficienza del ricorso*” suffragare la validità del suo assunto mediante la completa trascrizione dell'integrale contenuto degli atti medesimi (ovviamente nei limiti di quanto era già stato dedotto in sede di appello), dovendosi ritenere precluso al giudice di legittimità il loro esame diretto, a meno che il “*fumus*” del vizio dedotto non emerga all'evidenza dalla stessa articolazione del ricorso (Sez. 2, n. 20677 dell'11/04/2017, Schioppo, Rv. 270071; Sez. 4, n. 46979 del 10/11/2015, Bregarnotti, Rv. 265053; Sez. F. n. 37368 del 13/09/2007, Torino, Rv. 237302).

Rendendosi necessario, pertanto: a) identificare l'atto processuale omesso o travisato; b) individuare l'elemento fattuale o il dato probatorio che da tale atto emerge e che risulta incompatibile con la ricostruzione svolta nella sentenza; c) dare la prova della verità dell'elemento fattuale o del dato probatorio invocato, nonché della effettiva esistenza dell'atto processuale su cui tale prova si fonda; d) indicare le ragioni per cui l'atto inficia e compromette, in modo decisivo, la tenuta logica e l'intera coerenza della motivazione, introducendo profili di radicale “*incompatibilità*” all'interno

dell'impianto argomentativo del provvedimento impugnato (Sez. 3, n. 2039 del 02/02/2018, dep. 2019, Rv. 274816 – 07; Sez. 6, n. 45036 del 02/12/2010, Damiano, Rv. 249035).

Ne consegue che: a) il vizio di motivazione non può essere utilizzato per spingere l'indagine di legittimità oltre il testo del provvedimento impugnato, nemmeno quando ciò sia strumentale a una diversa ricomposizione del quadro probatorio che, secondo gli auspici del ricorrente, possa condurre il fatto fuori dalla fattispecie incriminatrice applicata; b) l'esame può avere ad oggetto direttamente la prova quando se ne denunci il travisamento, purché l'atto processuale che la incorpora sia allegato al ricorso (o ne sia integralmente trascritto il contenuto) e possa scardinare la logica del provvedimento creando una insanabile frattura tra il giudizio e le sue basi fattuali; c) la natura manifesta della illogicità della motivazione del provvedimento impugnato costituisce un limite al sindacato di legittimità che impedisce alla Corte di cassazione di sostituire la propria logica a quella del giudice di merito e di avallare, dunque, ricostruzioni alternative del medesimo fatto, ancorché altrettanto ragionevoli.

## **CODICE DELLA PRIVACY E DIRITTO ALL’OBLIO: Trattamento di dati personali, istanza di oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi riportati in sentenza o altro provvedimento.**

**Daniela Di Paola**

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. 2<sup>^</sup>, 31/01/2020 (Ud. 18/10/2019), Sentenza n.4145  
 CODICE DELLA PRIVACY E DIRITTO ALL’OBLIO – Trattamento di dati personali –  
 Oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi dell’interessato riportati sulla sentenza o  
 altro provvedimento – C.d. “procedura di anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali” –  
 Necessità di “motivi legittimi” – Art. 52, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e ss.mm..

In tema di trattamento di dati personali, l’istanza, volta all’oscuramento delle generalità e degli altri  
 dati identificativi dell’interessato riportati sulla sentenza o altro provvedimento, si riferisce  
 unicamente all’atto deliberativo del “relativo grado di giudizio”, secondo quanto indicato dall’art. 52,  
 D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196. Ne discende, nel caso in esame, che non può esaminarsi la richiesta  
 di oscuramento, formulata con riguardo alle pronunciate sentenze di merito.

(dich. inammissibile il ricorso avverso sentenza n. 36674/2017, emessa dalla CORTE D’APPELLO  
 DI VENEZIA il 31/10/2017) Pres. CERVADORO, Rel. PACILLI, Ric. Ratto Trabucco

In merito all’istanza di oscuramento, va ricordato (Corte di Cassazione Sez. 6, n. 11959 del  
 15/2/2017) che, in tema di trattamento dei dati personali, la richiesta di oscuramento delle generalità  
 e degli altri dati identificativi dell’interessato, riportati sulla sentenza o altro provvedimento, di cui  
 all’art. 52, comma primo, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, deve essere fondata su “motivi legittimi”,  
 da intendersi quali “motivi opportuni”.

Fermo restando che l’accoglimento della richiesta medesima interverrà ogniqualvolta l’A.G.  
 ravviserà un equilibrato bilanciamento tra esigenze di riservatezza del singolo e pubblicità della  
 sentenza, la quale ultima costituisce un necessitato corollario del principio costituzionale  
 dell’amministrazione della giustizia in nome del popolo, massimamente in ambito penale in cui, in  
 ragione degli interessi in gioco, l’intera celebrazione del processo – ivi compresa, dunque, la fase  
 dell’istruttoria dibattimentale – si svolge in forma pubblica (salvo motivato provvedimento in deroga  
 da parte del giudice precedente), si è precisato che, al fine di individuare le ragioni dell’istanza de  
 qua, interessanti indicazioni si traggono dalle linee guida dettate dal Garante della privacy il 2  
 dicembre 2010, “in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti  
 giurisdizionali per finalità di informazione giuridica”, pubblicate sulla G.U. n. 2 del 4 gennaio 2011,  
 in cui al punto 3, con specifico riferimento alla c.d. “procedura di anonimizzazione dei provvedimenti  
 giurisdizionali” di cui all’art. 52, commi da 1 a 4, del d. Lgs. n. 196/2003, si indicano possibili “motivi  
 legittimi”, in grado di fondare la relativa richiesta (ovvero di indurre l’A.G. a provvedere d’ufficio),  
 nella “particolare natura dei dati contenuti nel provvedimento (ad esempio, dati sensibili)”, ovvero  
 nella “delicatezza della vicenda oggetto del giudizio”.

Per ciò che concerne i “dati sensibili” – discendendo la loro individuazione direttamente dalla legge  
 – che, all’art. 4 co. 1 lett. d) del d. Lgs. n. 196/2003, li definisce come “i dati personali idonei a rivelare  
 l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche,  
 l’adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico  
 o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale” – può  
 affermarsi che nessuno di essi viene in considerazione ed è dunque messo a repentaglio nel caso in  
 questione in cui vengono in rilievo certificati medici ma solo nel loro aspetto dell’accertata falsità.

Quanto, poi, alla “delicatezza” della vicenda per cui è processo, posto che – come osserva lo stesso Garante – essa va ravvisata nella peculiarità del caso e della capacità, insita nella diffusione dei dati relativi, di riverberare “negative conseguenze sui vari aspetti della vita sociale e di relazione dell’interessato (ad esempio, in ambito familiare o lavorativo)”, così andando ad incidere pesantemente sul diritto alla riservatezza del singolo, si osserva che la presente fattispecie non può definirsi delicata, come reso evidente, del resto, dal mancato richiamo alla delicatezza della vicenda da parte dello stesso ricorrente.

Deve aggiungersi che, come già affermato da questa Corte (Sez. 6, n. 41566 del 5/4/2013, Rv. 257796), in tema di trattamento di dati personali, l’istanza, volta all’oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi dell’interessato riportati sulla sentenza o altro provvedimento, si riferisce unicamente all’atto deliberativo del “relativo grado di giudizio”, secondo quanto indicato dall’art. 52, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Nel caso in esame, non è stata esaminata la richiesta di oscuramento, formulata con riguardo alle pronunciate sentenze di merito.

## **APPALTI – ANAC e AGCM in tandem in favore del subappalto ovvero come superare le procedure di infrazione della CGUE ricorrendo alla ragionevolezza e alla proporzionalità.**

**Marco Terrei\***

La drammaticità delle conseguenze sanitarie ed economiche della pandemia da Covid 19 sono di dominio comune e, giustamente, ogni altra questione sembra essere irrilevante rispetto alla necessità di riuscire a fermare la scia di morte che il virus si sta lasciando alle spalle.

Posto che la soluzione sembra essere quella di vaccinare tutti grazie al lavoro dei migliori ricercatori che stanno per rilasciare il vaccino, è necessario individuare una serie di strumenti a carattere economico volti a far sì che le imprese possano riprendere al più presto la produzione di beni e servizi. La materia degli appalti pubblici, si sa, è uno strumento molto efficace per il rilancio e la ripresa dell'economia attraverso l'apertura di cantieri e l'affidamento di commesse di varia natura con denaro del soggetto pubblico.

In questa ottica, la data del 31 dicembre 2020 pone il governo italiano di fronte ad una scadenza molto importante; scade il temporaneo ampliamento della quota subappaltabile posta al 40%, che dal 1 gennaio 2021 tornerebbe al 30% massimo. Ci si riferisce alla norma del subappalto prevista nel Codice dei Contratti Pubblici all'art. 105.

Strana, ed al tempo stesso interessante, coincidenza questa che vede l'AGCM e l'ANAC inviare al Governo Conte una segnalazione in favore del subappalto.

Il 4 novembre l'Autorità Garante ha inviato una segnalazione<sup>[1]</sup> nella quale pone l'attenzione del Governo sulla imminente scadenza del 31 dicembre, allo scadere della quale verrebbe meno l'estensione del limite massimo concesso agli operatori economici previsto dall'articolo 1, comma 18, secondo periodo della Legge 55 del 2019 che ha convertito in legge il DL 32/2019.

Il comma 18 del DL su menzionato sosteneva che “Nelle more di una complessiva revisione del codice dei contratti pubblici [...] fino al 31 dicembre 2020, in deroga all'articolo 105, comma 2, del medesimo codice, fatto salvo quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo 105<sup>[2]</sup>, il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture”.

L'allora Governo giallo/verde alla sua prima esperienza aveva dichiarato di voler rilanciare gli appalti pubblici, e quindi l'economia del paese, attraverso una serie di interventi normativi aventi ad oggetto la materia degli appalti e nello specifico la semplificazione delle procedure. Tra questi vi era l'innalzamento della quota subappaltabile, da parte dell'operatore economico aggiudicatario della commessa, che è passata dal precedente limite del 30%<sup>[3]</sup> a quello del 40%.

Il Garante della concorrenza, facendo riferimento al fatto che l'esecutivo deve modificare la specifica norma del subappalto, in relazione alle contestazioni mosse al nostro Paese dalla Commissione UE nella procedura d'infrazione avviata nel gennaio 2019<sup>[4]</sup>, suggerisce di eliminare il divieto generalizzato che, attualmente impedisce il superamento del limite del 30%.

Il presidente dell'Autorità Rustichelli, propone l'apertura generalizzata al subappalto prevedendo, tuttavia, delle deroghe grazie alle quali la stazione appaltante potrebbe limitare il ricorso al tale istituto

---

\* Dottore magistrale in Scienze Politiche Internazionali e delle Amministrazioni, Master in Diritto Amministrativo. Consulente nella materia degli appalti. Cultore nella materia del diritto amministrativo Esperto in Partenariato Pubblico Privato e Partecipate

limitandone la percentuale massima concessa o il numero di subappaltatori. A tal proposito sostiene il Garante che gli eventuali limiti all'utilizzo del subappalto dovrebbero essere proporzionati all'obiettivo di interesse generale che si intende perseguire. Tale nuova configurazione permetterebbe un controllo preventivo da parte della PA su tutti i soggetti coinvolti nell'esecuzione delle commesse ed un più incisivo controllo sulle infiltrazioni di stampo mafioso negli appalti.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, invece, in relazione al suo ruolo centrale assunto negli ultimi anni nella materia degli appalti ha chiesto ed ottenuto di essere ascoltata dall'esecutivo; il suo presidente, avv. Giuseppe Busia, è stato audito in Commissione congiunta in data 10 novembre[5].

Punto di partenza della riflessione del Presidente dell'ANAC è stata la messa in mora del nostro Paese da parte della Commissione UE[6]. Nella missiva della Commissione vengono, tra gli altri aspetti, contestati i commi 2 e 5 dell'art. 105 non in quanto limite posto dalla stazione appaltante in una procedura di gara bensì in quanto previsione normativa generalizzata ed astratta; infatti al Punto 1.3 della missiva si legge la Commissione rileva che nelle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE non vi sono disposizioni che consentano un siffatto limite obbligatorio all'importo dei contratti pubblici che può essere subappaltato e precisa poco oltre che la direttiva 2014/24/UE consente [invece] alle amministrazioni aggiudicatrici di limitare il diritto degli offerenti di ricorrere al subappalto, ma solo ove siffatta restrizione sia giustificata dalla particolare natura delle prestazioni da svolgere.

Come già più volte segnalato, la Commissione nella redazione delle Direttive Appalti, ha posto particolare attenzione alla massima partecipazione alle procedure di gara da parte degli operatori economici stabiliti in tutti i paesi dell'unione inoltre, al fine incentivare la partecipazione alle commesse pubbliche da parte delle PMI, questa ha messo a punto una serie di strumenti volti all'incentivazione alla partecipazione alle gare di queste ultime; il subappalto ne è uno di questi.

A quanto sin qui detto è necessario aggiungere che le limitazioni imposte ex lege dal Codice sono state oggetto di sentenze anche da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) le quali hanno confermato l'approccio indicato dalla lettera di messa in mora.

Premette il giudice comunitario, al punto 38 della sentenza relativa alla causa C-402/18[7] esaminata anche dall'ANAC nella sua segnalazione, che l'amministrazione aggiudicatrice ha il diritto, per quanto riguarda l'esecuzione di parti essenziali dell'appalto, di vietare il ricorso a subappaltatori dei quali non sia stata in grado di verificare le capacità in occasione della valutazione delle offerte e della selezione dell'aggiudicatario ma segnala, al punto successivo, la portata esagerata della norma introdotta dal legislatore italiano.

Infatti, prosegue il giudice nell'esame, chiarendo che Tale non è, però, la portata di una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che impone un limite al ricorso a subappaltatori per una parte dell'appalto fissata in maniera astratta in una determinata percentuale dello stesso, e ciò a prescindere dalla possibilità di verificare le capacità degli eventuali subappaltatori e il carattere essenziale degli incarichi di cui si tratterebbe. Sotto tutti questi profili, una normativa che preveda un limite come quello del 30% risulta incompatibile con la direttiva 2004/18[8].

Una limitazione al ricorso al subappalto è dunque ammessa dalle norme dell'unione ma solo se contestualizzata e limitata a determinate fattispecie contrattuali. A difesa dalla propria scelta legislativa, il Governo italiano ha sostenuto che la propria scelta è volta a contenere il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti; limitando la parte dell'appalto che può essere subappaltata, la normativa nazionale renderebbe il coinvolgimento nelle commesse pubbliche meno appetibile per le associazioni criminali[9].

Conclude la Corte affermando che la previsione normativa italiana risulta incompatibile con la Direttiva ed aggiunge Orbene, l'obiettivo perseguito dal legislatore italiano potrebbe essere raggiunto da misure meno restrittive, come l'approccio consistente nell'obbligare l'offerente a fornire nella fase dell'offerta le identità degli eventuali subappaltatori, al fine di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare verifiche nei confronti dei subappaltatori proposti, perlomeno nel caso degli appalti che si ritiene rappresentino un maggior rischio di infiltrazione da parte della criminalità

organizzata. D'altronde, dagli elementi forniti alla Corte risulta che il diritto italiano già prevede numerose misure finalizzate espressamente a impedire l'accesso alle gare d'appalto pubbliche alle imprese sospettate di appartenenza mafiosa o di essere comunque collegate a interessi riconducibili alle principali organizzazioni criminali operanti nel paese.

La lunga analisi dell'ANAC, partendo dal presupposto che le statuizioni interpretativa della CGUE hanno, al pari comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni, si chiude suggerendo al Governo i seguenti interventi:

- estendere, in via generale, al 100% il subappalto;
- introdurre la deroga alla regola generale che permetterebbe, in specifiche circostanze, di limitare il subappalto;
- introdurre un obbligo motivazionale in caso la stazione appaltante decida di limitare il subappalto;
- individuare una serie predefinita di fattispecie contrattuali le quali, per la loro stessa natura, dovrebbero essere effettuate in modo maggioritario dall'aggiudicatario;
- reintrodurre, eventualmente, l'obbligo di indicare i subappaltatori. Tale obbligo presente al comma 1 dell'art. 174 è attualmente sospeso ai sensi dell'articolo 1, comma 18, secondo periodo della Legge 55 del 2019 che ha convertito in legge il DL 32/2019;
- maggiori controlli antimafia;
- promuovere le banche dati e la loro effettiva operatività. In questo senso il presidente dell'ANAC si riferisce alla BDNCP, Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, alla BDOE, la Banca Dati degli Operatori Economici.

In definitiva, un intervento del legislatore in questa specifica materia sembra indifferibile e a guidare tali interventi si spera non sia la fretta, di dare una qualsiasi risposta, ma la ragionevolezza e la proporzionalità. Questi due elementi, emersi prepotentemente dalla lettura delle due missive di AGCON e ANAC ed anche dai contenuti delle varie sentenze della CGUE, si spera siano il faro del Governo.

Non c'è più tempo da perdere.

**Note:**

- [1] Per leggere la segnalazione:  
<https://www.agcm.it/dettaglio?db=C12563290035806C&uid=621702F995427896C125861C00437782&view=vw0301&title=AS1707-NORMATIVA%20SUI%20LIMITI%20DI%20UTILIZZO%20DEL%20SUBAPPALTO&fs=21-Attivit%C3%A0%20di%20segnalazione%20al%20Parlamento%20e%20al%20Governo>
- [2] Qui il riferimento è alle SIOS, Strutture Impianti e Opere Speciali, di cui all'art. 89, comma 11 del Codice.
- [3] Lo strumento del subappalto era già presente nel precedente Codice dei Contratti di cui al D.lgs 163/2006 all'art. 118.
- [4] Lettera di costituzione in mora della Commissione dell'UE, inviata al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale il 24 gennaio 2019, avente ad oggetto anche altre disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici. Per un approfondimento si veda:  
<https://www.cisl.it/attachments/article/11887/Lettera-UE-Infrazione.pdf>
- [5] Per leggere l'intero documento:  
<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/RelazioniIstituzionali/AudizioniParlamento/Audizione%20Pres.%20Busia%20Camera%20Deputati%2010.11.2020.pdf>
- [6] Procedura di infrazione n. 2018/2273.
- [7] Rinvio pregiudiziale – Articoli 49 e 56 TFUE – Aggiudicazione degli appalti pubblici – Direttiva 2004/18/CE – Articolo 25 – Subappalto – Normativa nazionale che limita la possibilità di subappaltare al 30% dell'importo totale dell'appalto pubblico e che vieta che i prezzi applicabili

alle prestazioni affidate in subappalto siano ridotti di oltre il 20% rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione» . Nella causa C-402/18.

[8] L'appalto era riferito ad una procedura pubblicata sulla Gazzetta dell'Unione nel dicembre 2015 per cui riferibile alla Direttiva 2004/18/UE.

[9] A tal proposito si veda la sentenza della CGUE relativa alla causa C-63/18.

## LA TUTELA DELLE ACQUE NEL CODICE PENALE.

**Adriano Pistilli**

Il delitto di cui all'articolo 439 c.p. è norma la cui consistenza è collegata a tutta una categorizzazione di fattispecie penali nelle quali entra in funzione il meccanismo del beneficio. Quando il legislatore utilizza tecnicamente una espressione che dice specificamente chiunque avvelena evidentemente non fa riferimento ad un termine generico che è quello del corrompimento dell'acqua o della adulterazione o della caratterizzazione diversa dal punto di vista fisico-chimico, ma fa riferimento ad un qualche cosa che si ricollega alla categoria del beneficio, alla categoria della sostanza velenosa che deve essere utilizzata tecnicamente all'interno della verifica della fattispecie concreta.

Chiunque avvelena acque o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni: noteremo che il 439 c.p. non fa più riferimento al tema della pericolosità perché nel momento in cui avviene l'avvelenamento dell'acqua la pericolosità è già esistente nell'avvelenamento; diverso ragionamento del 440 c.p. dove si sottolinea che l'adulterazione dell'acqua crea pericolosità alla salute pubblica.

Questa distinzione dal punto di vista terminologico non è una distinzione marginale ma è una distinzione che si va a qualificare in termini concreti la evidenza della condotta materiale sotto il profilo della oggettività, della materia che ha rappresentato il presunto o effettivo contaminante dell'acqua.

Se nell'acqua si immette l'inchiostro, essa non viene avvelenata ma sporcata, adulterata, modificata; se nell'acqua si immette un veleno come la stricnina avviene l'avvelenamento e quindi non si rende necessaria una verifica di pericolosità perché l'avvelenamento dell'acqua è in sé un elemento che determina non il pericolo ma già la definizione di quella che è una adulterazione che in sé determina conseguenze negative nei confronti dei soggetti che potrebbero ingerire quell'acqua.

Nel momento in cui invece l'acqua viene in qualche maniera incisa da contaminanti di diversa natura che possono in qualche modo determinarne in termini concreti anche attraverso l'individuazione di un pericolo che deve essere concreto una possibile pericolosità per la salute pubblica, siamo in presenza del 440 c.p.

Il 440 c.p. non è norma generica perché è norma destinata alla tutela delle acque, chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione: l'oggetto della tutela penale del 440 c.p. non è solo il materiale destinato all'alimentazione ma anche l'acqua. Quando abbiamo l'attacco alla qualità dell'acqua dobbiamo verificare se quell'attacco presenta in sé la caratteristica dell'avvelenamento o del corrompimento, adulterazione o modifica delle caratteristiche chimico-fisiche.

Il 439 c.p. si configura quando, ad esempio, viene aperta una cisterna pubblica e gli si immette un veleno prima dell'attingimento per l'uso umano: va avvelenata la risorsa idrica intesa come senso materiale, non come qualsiasi acqua.

Non tutte le acque sono destinate all'alimentazione: il Decreto Legislativo n.31/2001 (1), articolo 2, definisce le acque destinate al consumo umano come: le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori; le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale.

In caso di disastri ambientali addebitati a gestori di discarica viene contestato quasi sempre il 439 c.p. E' notevolmente difficile individuare le acque dove ci sarebbe l'incidenza delle discariche che hanno queste caratteristiche.

Il Decreto Legislativo 152/2006 (2) articolo 94 (3) recita: in assenza dell'individuazione da parte delle regioni o delle province autonome della zona di rispetto ai sensi del comma 1, la medesima ha un'estensione di 200 metri di raggio rispetto al punto di captazione o di derivazione.

Quindi per quanto riguarda l'individuazione delle acque che possono essere utilizzate per uso potabile, alimentare e umano, i pozzi di captazione devono trovarsi nell'arco di 200 metri rispetto a quelli che possono essere i punti inquinanti. Non sarebbe quindi configurabile il 439 c.p. perché non c'è stato "l'avvelenamento del pozzo".

La presenza di discariche che insistono in una determinata area inibiscono l'uso dei pozzi per uso potabili, alimentare e umano.

Una delle prime sentenze di 439 c.p. e 440 c.p. è quella riferibile alla società ACNA – Chimica organica di Cengio (4) che smaltiva i proprie reflui in discariche campane di 2° categoria tipo B (5) e nel fiume bormida a Savona, corso d'acqua di idropotabilità certa, ad uso umano. In tale circostanza, presso il Tribunale di Savona, fu contestato il 440 c.p. e non il 439 c.p.

Un altro caso di 439 c.p. e 440 c.p. fu discusso presso il Tribunale di Sortona e ripreso nella Rivista Penale nella quale dopo aver indicato che la contaminazione può essere diretta o indiretta sottolineava che una giurisprudenza garantista indica come non valida una contaminazione indiretta per cadere nel 440 c.p. e di conseguenza neanche nel 439 c.p. perché non viene posta in essere una aggressione diretta del bene giuridicamente tutelato, l'acqua, ma l'adulteramento avviene in conseguenza naturalistica della evoluzione di una condotta a monte per la quale va dimostrata una prevedibilità in concreto e in astratto e una previsione specifica da parte del soggetto: se c'è questo la condotta diventa colposa.

Facciamo un esempio: se butto un sacchetto dell'immondizia per strada risponderò del reato specifico ma se esso andrà a finire nel fiume e quest'ultimo subirà un inquinamento o un avvelenamento non sarò io il responsabile di esso.

Va sottolineato che gli articoli 439 c.p. e 440 c.p. furono introdotti durante il ventennio fascista dal Codice Rocco per poi essere modificati, con l'aggiunta anche di altri reati nel campo della tutela ambientale, dalla Legge n.68 del 22 maggio 2015. (6)

Vale la pena di sottolineare che il 439 c.p. non richiede una prova di pericolosità perché è insita nell'avvelenamento la pericolosità e lo strumento utilizzato (il veleno) rievoca l'aggravante ai sensi degli articoli 576 c.p. (7) e 577 c.p. (8)

Anche l'articolo 452bis c.p. Inquinamento ambientale introdotto con la Legge n.68/2015 tutela in maniera diretta l'acqua: è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

#### **Note:**

- (1) Decreto Legislativo n.31 del 02 febbraio 2001 Attuazione della Direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (GU Serie Generale n.52 del 03/03/2001 – Suppl. Ordinario n.41). Entrata in vigore del decreto: 18/03/2001.
- (2) Decreto Legislativo n.152 del 03 aprile 2006 Norme in materia ambientale (Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 – Supplemento Ordinario n. 96).
- (3) Articolo 94 del Decreto Legislativo n.152 del 03 aprile 2006 Disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano. Codice dell'ambiente → PARTE TERZA – Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche → Sezione II – Tutela delle acque

dall'inquinamento → Titolo III – Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi → Capo I – Aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento.

- (4) Ordinanza del 6 luglio 1989 Sospensione delle attività produttive dello stabilimento della società ACNA – Chimica organica di Cengio. (GU Serie Generale n.157 del 07-07-1989)
- (5) Delibera Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984 Classificazione delle discariche: discariche di prima categoria (semplici impianti di stoccaggio nei quali possono essere smaltiti rifiuti solidi urbani, rifiuti speciali assimilati agli urbani, fanghi non tossici e nocivi); discariche di seconda categoria, definiti “impianti di stoccaggio definitivo sul suolo o nel suolo”, suddivise a loro volta in: discariche di tipo A (nei quali possono essere smaltiti soltanto i rifiuti inerti); discariche di tipo B (nei quali possono essere smaltiti rifiuti sia speciali che tossici e nocivi, tal quali o trattati, a condizione che non contengano – in determinate concentrazioni – sostanze appartenenti ai gruppi 9-20 e 24, 25, 27 e 28 dell'allegato al D.P.R. n. 915 del 1982); discariche di terza categoria: impianti aventi caratteristiche di sicurezza particolarmente elevate per la protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo, nei quali possono essere confinati rifiuti tossici e nocivi contenenti sostanze appartenenti ai gruppi 9-20 e 24, 25, 27 e 28 dell'allegato al D.P.R. n. 915 del 1982, anche in concentrazioni superiori a una determinata soglia fissata dalle stesse norme.
- (6) Legge n.68 del 22 maggio 2015 Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (GU Serie Generale n.122 del 28 maggio 2015). Entrata in vigore del provvedimento: 29 maggio 2015.
- (7) Articolo 577 c.p. R.D. 19 ottobre 1930, n.1398 Circostanze aggravanti. Ergastolo. Codice Penale > LIBRO SECONDO – Dei delitti in particolare > Titolo XII – Dei delitti contro la persona > Capo I – Dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale > Articolo 576
- (8) Articolo 577 c.p. R.D. 19 ottobre 1930, n.1398 Altre circostanze aggravanti. Ergastolo. Codice Penale > LIBRO SECONDO – Dei delitti in particolare > Titolo XII – Dei delitti contro la persona > Capo I – Dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale > Articolo 577

## Glossario:

Avvelenare: introdurre negli alimenti sostanze venefiche, cioè qualsiasi sostanza tossica, organica o inorganica (con esclusione dell'introduzione di germi patogeni presa espressamente in considerazione dall'art. 438).

Acque: si tratta delle acque destinate all'alimentazione umana, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno le caratteristiche di purezza prescritte dalla legge per essere potabili. È necessario semplicemente che le acque siano potenzialmente destinabili all'uso alimentare.

Attingere: il termine si riferisce specificamente al momento del prelievo delle acque dalla fonte o dai pozzi da cui sgorgano.

Sostanze destinate all'alimentazione: sono tutti i prodotti che l'uomo mangia o beve, sia allo stato naturale che dopo i necessari procedimenti di trasformazione. Non si comprendono tra gli alimenti i prodotti che non abbiano una funzione nutrizionale (es.: chewing gum, dentifricio etc.).

Adulterazione: consiste nell'alterare la natura della sostanza, attraverso un procedimento con cui si aggiungono o si sostituiscono elementi nocivi alla salute.

Corrompere: significa alterare l'assenza e la composizione della cosa.

Art. 439 c.p. Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari

Chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione (1), prima che siano attinte o distribuite per il consumo (2), rendendole pericolose alla salute pubblica (3), è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

Chiunque avvelena acque (1) o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo (2), è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni.

Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica l'ergastolo; e, nel caso di morte di più persone, si applica la pena [di morte] (3).

- (1) Tenuto conto della definizione di acque rilevante ai fini della presente norma secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza della Suprema Corte, il reato di avvelenamento delle stesse ricorre anche nel caso in cui delle sostanze nocive siano state versate sul terreno in modo tale da contaminare pozzi contenenti acque che, dopo la necessaria clorazione, sarebbero divenute potabili. Si discute, altresì, se la norma possa essere applicata anche ai casi di avvelenamento di acque non destinate direttamente all'alimentazione. Seguendo la tesi tradizionale espressa dal suddetto orientamento giurisprudenziale, si deve concludere che la norma possa essere applicata alle sole acque destinate all'alimentazione umana. In alcune sentenze di merito, però, si è affermato che la norma debba trovare un'applicazione estensiva tale da comprendere, per esempio, i casi di avvelenamento delle acque di superficie destinate alla coltivazione delle piante o all'allevamento del bestiame, sempre che le stesse risentano direttamente della qualità dell'acqua utilizzata per la loro produzione o allevamento.
- (2) Per la sussistenza del reato previsto dall'art. 439 è necessario che l'avvelenamento delle sostanze alimentari sia compiuto prima che le stesse siano state somministrate alle singole persone che le devono consumare. La norma, infatti, punisce le condotte che mettono in pericolo la salute di un numero indeterminato di persone. Viceversa, se l'avvelenamento avviene dopo che gli alimenti siano entrati nella disponibilità di persone determinate, vi sarà solo una situazione di pericolo individuale.
- (3) L'ipotesi aggravata prevista dal comma 2 è da considerarsi soppressa in conseguenza della abolizione della pena di morte e la conseguente applicazione dell'ergastolo in luogo di questa V. anche nota (2) sub art. 17.

#### Art. 440 c.p. Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari

Chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione (1), prima che siano attinte o distribuite per il consumo (2), rendendole pericolose alla salute pubblica (3), è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

La stessa pena si applica a chi contraffa, in modo pericoloso alla salute pubblica, sostanze alimentari destinate al commercio.

La pena è aumentata se sono adulterate o contraffatte sostanze medicinali [442, 443, 448, 4522] (4) (5).

(1) Si ritiene che la norma in commento costituisca un tipico esempio di reato commesso per mezzo di una condotta fraudolenta, cioè ponendo in essere atti che insidiano la salute pubblica senza che la collettività possa predisporre efficaci mezzi di tutela. In giurisprudenza, però, non sono mancate pronunzie secondo cui la condotta tipica del reato previsto dall'art. 440 può essere realizzata anche con atti non occulti o fraudolenti, né espressamente vietati dalla legge.

(2) V. nota (2) sub art. 439.

(3) La pericolosità della condotta deve essere valutata in relazione alle circostanze del caso concreto, tenuto conto dei dati della comune esperienza.

In pratica, il giudice deve verificare se la condotta posta in essere sia stata tale da rendere probabile il verificarsi di un danno alla salute collettiva (nel caso di acquedotto pubblico, la giurisprudenza ha ritenuto che l'adulterazione delle sue acque costituisca reato anche nel caso in cui determini un mero pericolo di ledere la salute degli utenti, senza richiedere la certezza circa la capacità lesiva delle sostanze introdotte).

Cfr. l. 30-4-1962, n. 283; l. 26-2-1963, n. 441; d.lgs. 25-1-1992, n. 107; d.lgs. 27-1-1992, n. 110; d.lgs. 17-3-1995, n. 194; d.lgs. 6-11-2007, n. 193.

(5) L'ipotesi prevista dal terzo comma contempla una circostanza aggravante delle ipotesi previste dai primi due commi della stessa norma. La giurisprudenza prevalente ritiene che, in caso di contraffazione di farmaci, la condotta debba essere considerata per se stessa pericolosa, senza bisogno di accertamenti in concreto. Si osserva, infatti, che i farmaci sono destinati, per loro stessa natura, ad essere somministrati a persone ammalate, di modo che la loro alterazione e/o contraffazione possa

impedire loro di recuperare lo stato di salute compromesso dalla malattia, se non determinare, addirittura, un aggravamento delle condizioni.

Art. 452 c.p. Inquinamento ambientale

È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.

Giurisprudenza annotata art. 439 c.p.

Ai fini della configurabilità del delitto di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari non è sufficiente, neppure ai limitati fini dell'apprezzamento del "fumus" del reato, l'esistenza di rilevamenti attestanti il superamento dei livelli di contaminazione CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) di cui all'art. 240, comma 1, lett. b) d.lg. n. 152 del 2006, trattandosi di indicazioni di carattere meramente precauzionale, il cui superamento non è sufficiente ad integrare nemmeno la fattispecie prevista dall'art. 257 d.lg. 3 aprile 2006 n. 152, la quale sanziona condotte di "inquinamento", ossia causative di un evento che costituisce evidentemente un "minus" rispetto all'ipotesi di "avvelenamento". (Annulla con rinvio, Trib. lib. Napoli, 01/04/2014)

Cassazione penale sez. I 19 settembre 2014 n. 45001

In tema di responsabilità amministrativa degli enti, ai fini della esperibilità del sequestro preventivo finalizzato alla confisca di danaro, beni o altre utilità di valore equivalente al profitto del reato, secondo il combinato disposto degli art. 19 comma 2 e 53 d.lg. n. 231 del 2001, deve intendersi per profitto soltanto il vantaggio patrimoniale che l'ente abbia già conseguito, anche sotto forma di risparmio di costi che altrimenti avrebbe dovuto affrontare e che presenti un diretto nesso di causalità con l'illecito, rimanendo quindi escluso che esso possa esser fatto automaticamente coincidere con l'entità del danno che si assume prodotto dallo stesso illecito. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la Corte ha annullato senza rinvio il provvedimento con il quale era stato confermato, dal tribunale del riesame, il sequestro preventivo di danaro e beni di varia natura fino a concorrenza della somma che si assumeva corrispondente al danno che sarebbe stato conseguenza dei reati di cui agli art. 434, 437 e 439 c.p., e di altri reati previsti dalla normativa in materia di tutela ambientale, sulla base della postulata identificabilità di detta somma con quella corrispondente alle presunte economie che sarebbero state realizzate dall'impresa nell'interesse della quale gli imputati avrebbero operato, omettendo l'adozione delle necessarie misure di sicurezza, prevenzione e protezione dell'ambiente).

Cassazione penale sez. VI 20 dicembre 2013 n. 3635

Nei reati contro la p.a., il giudizio di prognosi sfavorevole sulla pericolosità sociale dell'incolpato non è di per sé impedito dalla circostanza che l'indagato abbia dismesso la carica o esaurito l'ufficio nell'esercizio del quale aveva realizzato la condotta addebitata, purché il giudice fornisca adeguata e logica motivazione sulle circostanze di fatto che rendono probabile che l'agente, pur in una diversa posizione soggettiva, possa continuare a porre in essere condotte antigiuridiche aventi lo stesso rilievo ed offensive della stessa categoria di beni e valori di appartenenza del reato commesso. (Nella specie la Corte ha ritenuto la sussistenza del "periculum in mora" in ordine ai reati di cui agli art. 434 commi 1 e 2, 437 commi 1 e 2 e 439 c.p. relativamente alla eventualità che gli indagati, quali titolari dello stabilimento industriale inquinante potessero in essere interventi di fatto a tutela della proprietà e, quindi, per finalità opposte a quelle del sequestro preventivo cui era stato sottoposto lo stabilimento medesimo. Rigetia, Trib. lib. Taranto, 07/08/2012

Cassazione penale sez. I 16 gennaio 2013 n. 15667

Le condotte di avvelenamento e di corrompimento (o adulterazione o contraffazione) di acque o altre sostanze destinate all'alimentazione, punite dagli art. 439 e 440 c.p., costituiscono forme omogenee di offesa al medesimo bene protetto dalle norme incriminatrici, che si distinguono solo per l'intensità

del pericolo per salute pubblica, maggiore per l'avvelenamento, minore per il corrompimento; ne consegue che l'accertamento dell'esistenza di tale pericolo – richiesto espressamente dalla fattispecie del corrompimento di cui all'art. 440 c.p. – è requisito implicito anche della fattispecie dell'art. 439 c.p., poiché il pericolo è immanente al concetto stesso dell'avvelenamento, in relazione al quale si deve anzi fornire la prova della sua particolare intensità.

Tribunale Pescara 14 giugno 2011 n. 282

Le condotte di avvelenamento e di corrompimento (o adulterazione o contraffazione) di acque o altre sostanze destinate all'alimentazione, punite, rispettivamente, dagli art. 439 e 440 c.p., costituiscono forme omogenee di offesa al medesimo bene protetto dalle norme incriminatrici, che si distinguono solo per l'intensità del pericolo per la salute pubblica, maggiore per l'avvelenamento, minore per il corrompimento; ne consegue che l'accertamento dell'esistenza di tale pericolo – richiesto espressamente dalla fattispecie del corrompimento di cui all'art. 440 c.p. – è requisito implicito anche della fattispecie dell'art. 439 c.p., poiché il pericolo è immanente al concetto stesso dell'avvelenamento, in relazione al quale si deve anzi fornire la prova della sua particolare intensità.

Ufficio Indagini preliminari Pescara 10 maggio 2010

Per la configurabilità del reato di avvelenamento (ipotizzato, nella specie, come colposo) di acque o sostanze destinate all'alimentazione, pur dovendosi ritenere che trattasi di reato di pericolo presunto, è tuttavia necessario che un "avvelenamento", di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, vi sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto fondata ed assorbente la censura con la quale, da parte dell'imputato, dichiarato responsabile del reato "de quo" a causa dello sversamento accidentale in un corso di acqua pubblica di un quantitativo di acido cromico, si era denunciato il mancato accertamento, in sede di merito, dell'effettiva pericolosità della concentrazione di detta sostanza in corrispondenza del punto d'ingresso delle acque nell'impianto di potabilizzazione, essendosi ritenuto sufficiente il mero superamento dei limiti tabellari). (Annulla con rinvio, App. Venezia, 3 giugno 2005)

Cassazione penale sez. IV 13 febbraio 2007 n. 15216

La norma incriminatrice di cui agli art. 439 e 452 c.p., che punisce l'avvelenamento colposo di acque destinate all'alimentazione, se non richiede espressamente che dal fatto sia derivato un pericolo per la salute pubblica (onde può giustificarsi la tradizionale costruzione della norma incriminatrice come fattispecie di pericolo presunto), richiede pur sempre che si sia verificato un "avvelenamento", che il giudice, quindi, deve accertare. (Da queste premesse, la Corte ha annullato con rinvio la sentenza di condanna evidenziando come il giudice di merito non avesse accertata l'effettiva quantità di cromo finita nelle acque, benché per aversi avvelenamento occorresse riferirsi a condotte tali da risultare, per la quantità e la qualità dell'inquinante, pericolose per la salute pubblica, vale a dire potenzialmente idonee a produrre effetti tossico-nocivi per la salute).

Cassazione penale sez. IV 13 febbraio 2007 n. 15216

Ai fini della configurabilità della ipotesi tentata del reato previsto dall'art. 439 c.p. occorre dare la dimostrazione non solo della univocità dell'azione ma anche della oggettiva idoneità degli atti a determinare l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione. (Fattispecie nella quale era stata emessa misura cautelare personale in relazione allo smaltimento – mediante spandimento su terreni agricoli – di fanghi provenienti da un depuratore e contenenti sostanze pericolose in quantità superiori al consentito. Il tribunale della libertà aveva rilevato la mancata dimostrazione, sia pure a livello indiziario, del fatto che nei fanghi vi fossero sostanze pericolose in quantità tali da dare luogo ad effettivo pericolo di contaminazione di acque di falda, pozzi e coltivazioni. La Corte ha ritenuto che tale assunto fosse corretto).

Cassazione penale sez. V 26 aprile 2005 n. 23465

GIURISPRUDENZA ANNOTATA art. 440 c.p.

L'art. 440 c.p. è un reato di pericolo concreto, pertanto anche se per la sua sussistenza non è necessario che si verifichi un evento dannoso è comunque necessaria l'esistenza dell'elemento della pericolosità pubblica che va accertata concretamente, di volta in volta, attraverso l'individuazione della sostanza somministrata (cassata, nella specie, la sentenza di condanna nei confronti di un allevatore accusato di avere trattato i propri bovini con prodotti farmaceutici, in particolare cortisonici, atteso che i giudici del merito non aveva adeguatamente motivato sul concreto pericolo per la salute pubblica destinato da tale somministrazione).

Cassazione penale sez. I 11 novembre 2014 n. 53747

Integra il reato di cui all'art. 440 c.p. la condotta del titolare di macelleria che, per renderla accettabile esteticamente, aggiunga alla carne fresca, utilizzata per preparare polpette, una sostanza vietata (nella specie, solfiti), ponendo così in commercio un prodotto alimentare pericoloso per la salute pubblica a causa del rischio di shock anafilattico cui è esposto un soggetto allergico che consuma detto alimento. Dichiarò inammissibile ricorso avverso App. Catania 19 marzo 2013

Cassazione penale sez. I 08 maggio 2014 n. 22618

Il reato di adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari, previsto dall'art. 440 c.p., è a forma libera e quindi può realizzarsi anche mediante attività non occulte o fraudolente, né espressamente vietate dalla legge (fattispecie in cui un macellaio aveva posto in commercio della carne tritata fresca alla quale era stata aggiunta un'alta concentrazione di solfiti; la carne, mangiata da una cliente allergica alla predetta sostanza, aveva comportato per la stessa uno shock anafilattico, con conseguenti lesioni personali gravissime).

Cassazione penale sez. I 08 maggio 2014 n. 22618

In presenza di un pericolo per la salute umana derivante dalla potenziale natura mutante e cancerogena dell'olaquinox, la somministrazione della relativa sostanza ad animali vivi destinati all'alimentazione umana – vietata dalla normativa comunitaria in ragione dell'impossibilità di fissare un valore limite al di sotto del quale l'additivo non presenta alcun rischio per la salute del consumatore finale – è idonea a integrare il reato di contraffazione di sostanze alimentari di cui all'art. 440 c.p., in quanto gli animali vivi, pur non potendo considerarsi sotto il profilo strettamente fisiologico come sostanze destinate all'alimentazione, tali devono considerarsi sotto il profilo funzionale, essendo essi normalmente destinati, dopo la macellazione, all'alimentazione umana.

Cassazione penale sez. I 28 aprile 2014 n. 38624

Non si ravvisa il "fumus delicti" dei reati contraffazione o adulterazione di medicinali di cui all'art. 440, comma 3, c.p. e di commercio di medicinali imperfetti di cui all'art. 443 c.p. nella condotta del produttore che abbia realizzato un farmaco privato del suo principio attivo e sostituito con altro principio attivo di minore o nessuna efficacia, in assenza della prova che tale sostituzione lo abbia reso pericoloso per la salute pubblica, non potendo tale elemento essere dedotto aprioristicamente dalla (implicita) inefficacia curativa del farmaco medesimo o dalle difficoltà diagnostiche indotte da tale inefficacia a Corte, pur confermando la natura di reati di pericolo presunto delle fattispecie in esame, ha rilevato che comune alle stesse è comunque il requisito della pericolosità per la salute pubblica come conseguenza delle condotte indicate, requisito non desumibile da argomentazioni pur logiche, ma formulate esclusivamente su base indiziaria).

Cassazione penale sez. I 07 novembre 2013 n. 50566

L'art. 440 c.p. (adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari) richiede il requisito oggettivo della pericolosità per la salute pubblica quale diretta conseguenza delle condotte illecite sanzionate, fermo restando che quella di cui al terzo comma è una fattispecie autonoma di reato e non una ipotesi aggravata.

Cassazione penale sez. I 07 novembre 2013 n. 50566

In tema di reati contro l'incolumità pubblica, tra l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 440 c.p. (adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari) e quella di cui all'art. 444 c.p. (commercio di sostanze alimentari nocive) la differenza sostanziale non risiede nella natura delle sostanze prese in considerazione, bensì nell'attività posta in essere dal soggetto agente, considerato che l'elemento

materiale della prima ipotesi è costituito dall'opera di corruzione o adulterazione delle sostanze alimentari destinate all'alimentazione o al commercio, mentre l'elemento oggettivo della seconda consiste nella detenzione per il commercio o nella distribuzione per il consumo di sostanze che non siano state contraffatte o adulterate ma che siano, comunque, pericolose per il consumatore, di guisa che il carattere nocivo della sostanza non dipende in quest'ultima ipotesi da una immutatio tra quelle descritte nella prima ipotesi (alterazione, corruzione, adulterazione), ma da altre cause, quali ad esempio il cattivo stato di conservazione, la provenienza delle carni da animali malati. Ne consegue che, pur costituendo entrambe le fattispecie criminose delitti di pericolo concreto che richiedono l'accertamento in concreto dello stato di pericolo – ancorché la sostanza pericolosa non abbia causato danno – trattasi di ipotesi non compatibili nel senso che esse possono ricorrere solo in via alternativa. Cassazione penale sez. V 05 marzo 2013 n. 17979

Se rientra nell'esclusiva competenza del giudice il giudizio circa l'effettiva possibilità di un pericolo per la salute pubblica rappresentato dall'acqua inquinata secondo i criteri di cui all'art. 440 c.p., gli accertamenti di natura tossicologica concernenti l'individuazione delle sostanze inquinanti e la loro intrinseca pericolosità sono di spettanza del perito o dei consulenti di parte, ai quali il giudice non può sostituirsi, operando autonome valutazioni tecniche in luogo della critica verifica della prova tecnica come prodotto scientifico.

Cassazione penale sez. I 26 ottobre 2012 n. 4878

Le condotte di avvelenamento e di corrompimento (o adulterazione o contraffazione) di acque o altre sostanze destinate all'alimentazione, punite dagli art. 439 e 440 c.p., costituiscono forme omogenee di offesa al medesimo bene protetto dalle norme incriminatrici, che si distinguono solo per l'intensità del pericolo per salute pubblica, maggiore per l'avvelenamento, minore per il corrompimento; ne consegue che l'accertamento dell'esistenza di tale pericolo – richiesto espressamente dalla fattispecie del corrompimento di cui all'art. 440 c.p. – è requisito implicito anche della fattispecie dell'art. 439 c.p., poiché il pericolo è immanente al concetto stesso dell'avvelenamento, in relazione al quale si deve anzi fornire la prova della sua particolare intensità.

Tribunale Pescara 14 giugno 2011 n. 282

Nella condotta del gestore di un bar che abbia somministrato per errore ad un cliente, che aveva chiesto un bicchiere di acqua minerale, sapone liquido contenuto in una bottiglia recante all'esterno l'etichetta di un'acqua minerale e posta sul bancone di vendita, non è configurabile alcuno dei delitti di comune pericolo mediante frode (art. 439/444 c.p.), i quali hanno ad oggetto esclusivamente un'attività di avvelenamento, adulterazione, contraffazione o messa in commercio di sostanze alimentari o di cose destinate al commercio e non la somministrazione di sostanza che, pur nociva, non è destinata all'alimentazione.

Cassazione penale sez. I 17 maggio 2005 n. 20391

# **ANALISI DEL DECRETO LEGISLATIVO n.121/2020. IL TESTO UNICO SULLE DISCARICHE.**

**Adriano Pistilli**

## **1. Introduzione tecnica.**

Lo scarico controllato dei rifiuti rappresenta l'ultima fase del loro definitivo smaltimento.

Una discarica ben costruita e gestita è un sistema sicuro di gestione dei rifiuti anche se genera proteste e rivolte da parte delle popolazioni residenti nonostante la progressiva riduzione della frazione biodegradabile dei rifiuti smaltiti abbia diminuito drasticamente la quantità e migliorato la qualità delle emissioni odorigene.

Una discarica non va costruita nelle vicinanze di punti approvvigionamento di acque destinate ad uso potabile, in presenza di falde idriche importanti non protette, instabilità ed eccessiva permeabilità delle rocce, vicinanza a nuclei abitati e aree agricole di particolare pregio, vincoli paesaggistici, culturali, geologici ecc.

Una discarica, dal punto di vista morfologico, può essere in rilevato, in aree depresse, in valle, in pendio e in caverna; in tutti questi casi dovrà essere garantita un efficace sistema di impermeabilizzazioni, la captazione del percolato e del biogas e un controllo periodico delle matrici ambientali circostanti.

## **2. Introduzione legislativa.**

Più di 20 anni fa, era il 1999, veniva emanata la Direttiva discariche 1999/31/CE (1), la quale fu recepita in Italia attraverso il Decreto Legislativo n.36/2003 (2) "Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti".

Da poco, il 29 settembre 2020 è entrato in vigore il Decreto Legislativo n.121 del 03 settembre 2020 (3) (composto da tre articoli e otto allegati), il cosiddetto "Testo Unico sulle Discariche", che recepisce la Direttiva CE 2018/50, facente parte delle Direttive del "Pacchetto Economia Circolare". Il nuovo Decreto Legislativo ha modificato e integrato il vecchio Decreto Legislativo n.36/2003, ha abrogato il Decreto Ministeriale del 27/09/2010 s.m.i. (4) "Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, e ha assorbito in parte le Linee Guida ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) n.145/2016 (5) "Criteri tecnici per stabilire quando il trattamento non è necessario ai fini dello smaltimento in discarica dei rifiuti – Attuazione Decreto Legislativo n.36/2003".

Tale Decreto è stato adottato ai sensi della delega legislativa contenuta nell'articolo 15 della Legge 4 ottobre 2019, 117 (Legge di delegazione europea 2018).

Devo ahimè segnalare la presenza di alcuni "refusi": alcuni non modificati e altri per i quali si è già provveduto a risolverli: mi riferisco alla Tabella 5a nell'articolo 7-quinquies e le tabelle 5-bis e 6-bis che sono state immediatamente corretti con la Legge n.126 del 13 ottobre 2020, conversione del "Decreto Agosto" Decreto Legge n.103 del 14 agosto 2020.

## **3. Ambito d'applicazione**

Perfettamente in linea con l'obiettivo di passare da un'Economia lineare ad un'Economia Circolare e alla "gerarchia dei rifiuti" (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo es. energetico, smaltimento in discarica) la Direttiva succitata mira a ridurre drasticamente il

conferimento dei rifiuti in discarica valorizzando la prevenzione alla produzione di rifiuti e il recupero.

Recita l'articolo 1 "Finalità": "(...) una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare (...). (5)

All'articolo 5 del Decreto Legislativo n.36/2003 è stato aggiunto il comma 4-bis: "A partire dal 2030 è vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. I criteri per la individuazione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale, nonché un elenco anche non esaustivo dei medesimi, sono definiti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto adottato ai sensi dell'articolo 16-bis (...)"

Per realizzare ciò le Regioni dovranno porre in essere atti autorizzativi, o modificare quelli già esistenti, adeguati a raggiungere gli obiettivi prefissati.

L'articolo 6 "Rifiuti non ammessi in discarica" recita: "E' vietato lo smaltimento in discarica dei rifiuti destinati a riciclaggio e recupero di altro tipo".

Problema: l'articolo 6 comma 4-bis prevede tale divieto a partire dal 2030, l'articolo 6 lo rende subito cogente. A quali delle due disposizioni i gestori delle discariche dovranno adempiere? (sic!).

Non sono altresì ammessi in discarica tutti gli altri tipi di rifiuti che non soddisfano i criteri di ammissibilità stabiliti a norma dell'articolo 7 e dell'Allegato 6 al Decreto Legislativo n.121/2020 e i rifiuti individuati dai codici EER riportati nell'elenco di cui alla tabella 2 dell'Allegato 3 del Decreto Legislativo n.121/2020.

#### **4. I criteri di ammissibilità e non ammissibilità dei rifiuti in discarica.**

La lettera g), articolo 1 del Decreto Legislativo n.121/2020 modifica la disciplina relativa ai criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica di cui all'articolo 7 del Decreto Legislativo n.36 del 2003, ai sensi del quale i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento.

L'Allegato 8 definisce i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non sia necessario ai fini del conferimento in discarica per i rifiuti da raccolta differenziata, le modalità e la frequenza della misurazione dell'indice IRDP (Indice Respirimetrico Dinamico Potenziale, che consente di misurare il grado di decomposizione di una sostanza organica facilmente biodegradabile) e delle analisi merceologiche sui rifiuti.

L'Allegato 6 specifica i metodi di campionamento ed analisi: metodo di campionamento e analisi dei rifiuti urbani biodegradabili; analisi degli eluati e dei rifiuti; campionamento ed analisi dei rifiuti contenenti amianto.

Le attività di campionamento e analisi vanno svolte da professionisti indipendenti e qualificati, tramite laboratori accreditati: gli oneri per il lavoro sono a carico dei detentori dei rifiuti o i gestori della discarica.

L'articolo 7, inerente alle operazioni di smaltimento dei rifiuti contenenti o contaminati da inquinanti organici persistenti, rinvia al Regolamento UE n.1021 del 2019 relativo agli inquinanti organici persistenti (POP). (6)

#### **5. Caratterizzazione di base e verifica di conformità.**

L'articolo 7-bis disciplina la caratterizzazione di base: il produttore di rifiuti ha l'obbligo di effettuare la caratterizzazione di base per ciascuna tipologia di rifiuti intenda conferire in discarica per verificarne l'ammissibilità: essa va effettuata dal primo conferimento, ogni anno, e ogni qualvolta si verifichi una variazione del ciclo produttivo che genera tali rifiuti. Le prescrizioni in materia di caratterizzazione sono stabilite ed illustrate nell'Allegato 5. Il gestore della discarica ha l'obbligo di conservazione dei documenti inerenti la caratterizzazione di base per cinque anni.

L'articolo 7-ter disciplina la verifica di conformità: una volta effettuata la caratterizzazione di base e decretata la possibilità di conferire una determinata tipologia di rifiuti in discarica si provvede alla verifica di conformità per stabilire il possesso o meno delle caratteristiche della relativa categoria e se esse soddisfano i criteri di ammissibilità previsti. La verifica di conformità va effettuata dal primo conferimento, ogni anno, e ogni qualvolta si verifichi una variazione del ciclo produttivo che genera tali rifiuti. Il gestore della discarica ha l'obbligo di utilizzare una o più delle determinazioni analitiche impiegate per la caratterizzazione di base, che devono comprendere almeno un test di cessione per lotto; si prevede siano utilizzati i metodi di campionamento e analisi di cui all'Allegato 6, che reca norme sul campionamento e le analisi.

L'articolo 7-quater riguarda le discariche per i rifiuti inerti, l'articolo 7-quinques le discariche per i rifiuti non pericolosi, l'articolo 7-septies le discariche per i rifiuti pericolosi e l'articolo 7-sexies i criteri di ammissibilità alle sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi (discariche per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile; discariche per rifiuti in gran parte organici da suddividersi in discariche considerate bioreattori con recupero di biogas e discariche per rifiuti organici pretrattati; discariche per rifiuti misti non pericolosi con elevato contenuto sia di rifiuti organici o biodegradabili che di rifiuti inorganici, con recupero di biogas).

Nello specifico, l'art. 7-quinques, riprendendo i contenuti dell'art. 6 del D.M. succitato, disciplina l'ammissione e lo smaltimento in discarica dei rifiuti non pericolosi, ponendo alcuni limiti e divieti al riguardo, e disciplinando ai commi 1 e 5 anche i rifiuti pericolosi ma stabili e non reattivi.

Il comma 1 dell'articolo 7-quinques prevede l'ammissione in discarica di rifiuti non pericolosi urbani, o di altra origine che però soddisfino i nuovi criteri di ammissione delineati dal D.L.vo 121/2020, nonché dei rifiuti pericolosi ma stabili e non reattivi.

Il comma 2 dell'articolo in oggetto consente di smaltire nelle discariche per rifiuti non pericolosi, senza caratterizzazione analitica, i rifiuti urbani classificati non pericolosi in sede di elenco europeo dei rifiuti, appartenente al capitolo 20.

Il comma 3 dell'articolo 7-quinques precisa che i rifiuti non pericolosi di cui al comma 2 e i rifiuti pericolosi stabili e non reattivi che sono ammessi in discarica devono essere collocati in aree diverse fra loro.

L'articolo 7-sexies, relativo alle sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi, attribuisce alle Autorità territorialmente competenti l'individuazione dei criteri di ammissibilità, caso per caso, in base al tipo di sottocategoria.

L'Allegato 7 specifica le informazioni relative ai rifiuti che devono essere incluse nella domanda di autorizzazione per le sottocategorie di discariche di rifiuti non pericolosi nonché i criteri di valutazione del rischio.

Infine, l'articolo 7-octies riporta i criteri di ammissibilità in depositi sotterranei.

## **6. Domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio delle discariche e la procedura di ammissione in discarica.**

La lettera i), comma 1 dell'articolo 1 del Decreto Legislativo n.121/2020 interviene sull'articolo 8 del Decreto Legislativo n.36/2003 inerente domande di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio delle discariche. Le modifiche apportate riguardano i dati e le informazioni che dovranno contenere le domande di autorizzazione di discariche di nuova realizzazione nonché di nuovi lotti di discariche esistenti.

E' stata riformulata l'indicazione della capacità totale della discarica al fine di prevedere che questa sia determinata tenendo conto degli strati di copertura giornalieri. La norma ancora vigente fa invece riferimento all'assestamento dei rifiuti e alla perdita di massa dovuta alla trasformazione in biogas.

La descrizione del sito dovrà prevedere l'identificazione dei terreni, degli ammassi rocciosi presenti nell'area, dello schema di circolazione idrica del sottosuolo e l'indagine stratigrafica che correda la descrizione del sito dovrà essere accompagnata anche dal prelievo di campioni e relative prove di laboratorio. L'indicazione dei metodi previsti per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento,

dovrà inoltre riferirsi anche alle acque superficiali, all'acqua di falda, al terreno di fondazione e all'aria.

L'articolo 8 stabilisce che la domanda di autorizzazione contenga tra le informazioni anche gli accorgimenti progettuali atti a garantire la stabilità dei manufatti e del terreno di fondazione con riferimento alle varie fasi dell'opera, facendo riferimento anche agli stati limite d'uso previsti dalle norme tecniche vigenti in materia di campo statico e sismico.

L'Allegato 2 stabilisce come redigere il piano di sorveglianza e controllo, le modalità di gestione e le procedure minime di sorveglianza e controllo nella fase operativa e post operativa di una discarica.

### **7. I compiti del gestore della discarica.**

Sul gestore della discarica pesano notevoli responsabilità e compiti: esso deve controllare la documentazione relativa ai rifiuti (formulario o documenti di trasporto transfrontaliero ex Regolamento UE 1013/2006), verificare la conformità delle caratteristiche dei rifiuti ai criteri di ammissibilità, annotare nel registro di carico e scarico dei rifiuti tutte le caratteristiche dei rifiuti depositati (nel caso di rifiuti pericolosi il registro dovrà contenere apposita documentazione o una mappatura che consenta di individuare la zona della discarica dove sono smaltiti tali rifiuti), sottoscrivere le copie del Formulario di Identificazione Rifiuti e comunicare alla Regione e alla Provincia competente la mancata ammissione dei rifiuti in discarica.

### **8. Chiusura e gestione post-mortem della discarica.**

La lettera n), art. 1 del Decreto Legislativo n.121/2020 modifica l'articolo 12 del Decreto Legislativo n.36/2003 riguarda le procedure di chiusura della discarica, inserendo il rinvio alla lettera f-bis dell'articolo 8.

La lettera o), art.1 del Decreto Legislativo n.121/2020 modifica l'articolo 13 relativo alla gestione operativa e post-operativa, al fine di attuare le disposizioni di delega previste dall'articolo 15, comma 1, lettera c) della Legge n.117 del 4 ottobre 2019.

Il comma 6-bis recita: “La fine del periodo di gestione post-operativa deve essere proposta dal gestore e deve essere ampiamente documentata con una valutazione del responsabile tecnico sull'effettiva assenza di rischio della discarica, con particolare riguardo alle emissioni da essa prodotte (percolato e biogas). In particolare, deve essere dimostrato che possono ritenersi trascurabili gli assestamenti della massa di rifiuti e l'impatto ambientale (anche olfattivo) delle emissioni residue di biogas. Per quanto riguarda il percolato deve essere dimostrato che il potere inquinante del percolato estratto è trascurabile, ovvero che per almeno due anni consecutivi la produzione del percolato è annullata. Tali valutazioni debbono essere effettuate attraverso apposita analisi di rischio effettuata ai sensi dell'Allegato 7 al presente decreto. Deve inoltre essere verificato il mantenimento di pendenze adeguate al fine di consentire il deflusso superficiale diffuso delle acque meteoriche”. (7)

Dopo la chiusura è possibile valorizzare le discariche mitigando i futuri rischi ambientali e sanitari, recuperando volumetrie residue e evitando significativi costi di messa in sicurezza e bonifica. Innanzitutto vanno recuperati i materiali potenzialmente riciclabili e i detriti edili, dalla frazione secca è possibile produrre un gas sintetico e un residuo vetrificato attraverso un processo di termovalorizzazione mentre dalla frazione fine è possibile produrre sabbia da utilizzare come aggregato nel settore delle costruzioni. Dopo il livellamento e la risagomatura va realizzato il capping: vari strati di HDPE, drenante, geocomposto, stabilizzato, terreno vegetale/compost e alberi. Alla fine sarà un parco.

#### **Note:**

- (1) Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti. Pubblicata sulla GUCE L 182 del 16 luglio 1999.

- (2) Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Pubblicato sulla GU n. 59 del 12 marzo 2003.
- (3) “Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”. Pubblicato sulla G.U. n. 228 del 14 settembre 2020.
- (4) Decreto 27 settembre 2010, Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005. Pubblicato sulla GU n. 281 del 1° dicembre 2010.
- (5) Si attua quanto disposto dalla Direttiva 2018/850/UE, che all’articolo 5, comma 3-bis, dispone “3-bis. Gli Stati membri si adoperano per garantire che, entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all’articolo 4 della direttiva 2008/98/CE. Al fine di garantire la corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti, è opportuno adottare misure appropriate per applicare, a partire dal 2030, le restrizioni sul collocamento in discarica a tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o a altro recupero di energia o di materia. Tali restrizioni non si applicano nei casi in cui si possa dimostrare che i rifiuti non sono adatti al riciclaggio o ad altro recupero e che il collocamento in discarica garantirebbe il miglior risultato ambientale complessivo, in linea con la gerarchia dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE”.
- (6) Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo agli inquinanti organici persistenti. Pubblicato sulla GUE n. L 169/45 del 25 giugno 2019.
- (7) In ottemperanza dell’articolo 2 (Abrogazioni e disposizioni transitorie) del Decreto Legislativo n.121/2020, le modifiche introdotte dalle suddette lettere n) e o), articolo 1 del Decreto Legislativo n.121/2020 si applicano alle discariche di nuova realizzazione, nonché alla realizzazione di nuovi lotti delle discariche esistenti le cui domande di autorizzazione siano state presentate dopo la data dell’entrata in vigore del Decreto Legislativo n.121/2020.