



Interpello ex art. 3-septies del Dlgs 152/2006.

Oggetto: Rifiuti. Interventi di messa in sicurezza.

## Premessa

L'art. 240, comma 1, lettera o), del D.Lgs. n. 152 del 2006, definisce la messa in sicurezza permanente (di seguito MISP) come *"l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici"*. L'abrogato D.M. 471/99 definiva la MISP come *"insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti qualora le fonti inquinanti siano costituite da rifiuti stoccati e non sia possibile procedere alla rimozione degli stessi pur applicando le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, secondo principi della normativa comunitaria. In tali casi devono essere previste apposite misure di sicurezza, piani di monitoraggio e controllo, ed eventuali limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici. (...)"*.

Nella formulazione dell'articolo 240 del D.Lgs. 152/2006 emerge l'eliminazione sia del riferimento esplicito alla MISP dei *"rifiuti stoccati"* e il passaggio ad un riferimento più generico a *"fonti inquinanti"*, sia del riferimento all'applicazione della MISP nel caso in cui *"non sia possibile procedere alla rimozione degli stessi pur applicando le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, secondo principi della normativa comunitaria"*. Inoltre, l'articolo 239, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, dispone che la disciplina del Titolo V sulla bonifica dei siti contaminati non si applica all'abbandono dei rifiuti.

La lettura delle disposizioni citate, in una interpretazione meramente letterale, potrebbe indurre a ritenere che la volontà del legislatore sia stata quella di escludere *in toto* la possibilità della messa in sicurezza permanente dei rifiuti, con conseguente obbligo generale di rimozione anche in caso di rinvenimento di ingenti quantità di rifiuti interrati in aree contaminate e non contaminate, con possibili aggravii in termini di rischio ambientale e di costi economici e finanziari da sostenere.

Tuttavia, la formulazione di MISP nel D.Lgs. 152/2006 non distingue tra sorgente primaria e sorgente secondaria e sembra implicitamente includere tutte le fonti inquinanti, quindi anche i rifiuti. Inoltre, l'allegato 3, alla Parte IV, del D.Lgs. 152/2006, disciplinando l'impiego delle migliori tecniche di intervento a costi sopportabili, dispone espressamente che *"Le alternative presentate dovranno permettere di comparare l'efficacia delle tecnologie anche in considerazione delle risorse economiche disponibili per l'esecuzione degli interventi"*. Infine, la fattispecie di *"abbandono di rifiuti"* ha un ambito oggettivo di applicazione definito, anche in termini quantitativi, come ha variamente spiegato la giurisprudenza, ad esempio, nell'operare la distinzione tra *"abbandono"*, *"deposito incontrollato di rifiuti"* e *"discarica abusiva"*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo:

\* la Corte di Cassazione Penale, sez. III, n. 42720 del 23/10/2015, richiama i concetti espressi in precedenti pronunce: "5. (...) si ha discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato (...). La discarica abusiva dovrebbe presentare, orientativamente, una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata: accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata; eterogeneità dell'ammasso dei materiali; definitività del loro abbandono; degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione. Si è ulteriormente precisato che il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, anche se collocate all'interno dello stabilimento produttivo (...). Le condotte sanzionate dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 3, riguardano, inoltre, tanto la "realizzazione" che la "gestione" della discarica abusiva, la cui definizione è stata

Area Tutela e Sviluppo del Territorio

Direzione Ambiente

Calle Priuli – Cannaregio, 99 – 30121 Venezia – tel 041/2792143-2186 – fax 041/2792445-3940

// [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[ambiente@pec.regione.veneto.it](mailto:ambiente@pec.regione.veneto.it)

Codice Univoco LKUECV



giunta regionale

In questo senso va la Linea L6 del Progetto MiTE "Mettiamoci in RIGA" che ha curato le "Linee guida per la standardizzazione dei procedimenti di messa in sicurezza/bonifica relativi alle discariche e ai siti di abbandono dei rifiuti". Infatti, secondo questi orientamenti "la presenza di una discarica abusiva può rappresentare un evento in grado di contaminare le matrici ambientali presenti; pertanto va trattato come un sito potenzialmente in grado di contaminare il suolo superficiale e profondo e le acque sotterranee, secondo quanto disciplinato dal Titolo V della Parte IV del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152/2006 e s.m.i.". Successivamente si chiarisce che "nel caso di presenza di rifiuti devono essere attuate una serie di indagini su detta sorgente primaria di contaminazione (analisi sul tal quale, test respirometrici, ecc.) finalizzate a valutare se la stessa costituisce un pericolo, ovvero se contamina o può contaminare le matrici ambientali circostanti. Di conseguenza le azioni da porre in essere (messa in sicurezza permanente, interventi di chiusura superficiale) dipenderanno dagli esiti delle indagini eseguite. Altro aspetto fondamentale riguarda la valutazione della fattibilità tecnica ed economica per la loro rimozione. A tal fine è possibile affermare che la rimozione dei rifiuti trova concreta applicazione solo per esigue quantità (e non pertanto per discariche storiche) identificabili con gli abbandoni". Pertanto, le Linee Guida, qualora non sussista la fattibilità tecnica ed economica per la rimozione, prevedono di effettuare indagini sui rifiuti, individuando due possibili ipotesi:

- a. i rifiuti costituiscono una fonte potenziale di contaminazione per le matrici ambientali. In questo caso si procede alla MISP;
- b. i rifiuti non costituiscono una fonte potenziale di contaminazione per le matrici ambientali. In questo caso si procede con interventi di chiusura superficiale e ripristino ambientale e con eventuali monitoraggi.

## Quesito

Premesso tutto ciò, si chiede:

- 1) di confermare la possibilità di approvare progetti di messa in sicurezza permanente dei rifiuti in alternativa alla rimozione, in particolare nel caso di rinvenimento di quantità ingenti di rifiuti sia in aree contaminate che in aree non contaminate, nel caso in cui siano già state esperite le procedure che portano all'attivazione degli interventi in via sostitutiva ai sensi della normativa di cui alla Parte Quarta (art. 192) del D.Lgs. 152/06, nel caso di deposito di rifiuti avente origine antecedente al DPR 915/82, o nel caso in cui il proponente sia un soggetto interessato non responsabile dell'abbandono/deposito incontrollato di rifiuti o di chiarire invece se questa possibilità sia *in toto* da escludersi;

indicata dalle Sezioni Unite di questa Corte (...), le quali hanno precisato che la realizzazione "consiste nella destinazione e allestimento a discarica di una data area, con la effettuazione, di norma, delle opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione, ecc", mentre la gestione "presuppone l'apprestamento di un'area per raccogliervi i rifiuti e consiste, nell'attivazione di una organizzazione, articolata o rudimentale non importa, di persone, cose e/o macchine (come, ad esempio, quelle per il compattamento dei rifiuti) diretta al funzionamento della discarica". Si è ulteriormente precisato, in un'occasione, che il reato di discarica abusiva può configurarsi anche mediante un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio (...). Questa Corte ha anche chiarito le differenze tra le condotte appena descritte e quelle che configurano mero abbandono di rifiuti, evidenziando la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale o organizzata, di discarica (...). 6. A tale principio, pienamente condiviso dal Collegio, deve pertanto darsi continuità, ribadendo che è la mera occasionalità che differenzia l'abbandono dalla discarica e tale caratteristica può essere desunta da elementi indicativi quali le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità della condotta di abbandono. Diversamente, la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco."

secondo la Corte di Cassazione Penale, sez. III, n. 25532 del 06/07/2021, richiamando quanto espresso nella sentenza della medesima Corte, n. 18399 del 16/03/2017, ribadisce che "l'abbandono differisce dalla discarica abusiva per la mera occasionalità, desumibile dall'unicità ed estemporaneità della condotta - che si risolve nel semplice collocamento dei rifiuti in un determinato luogo, in assenza di attività prodromiche o successive - e dalla quantità dei rifiuti abbandonati, mentre nella discarica abusiva la condotta o è abituale - come nel caso di plurimi conferimenti - o, pur quando consiste in un'unica azione, è comunque strutturata, ancorché grossolanamente, al fine della definitiva collocazione dei rifiuti in loco".

Area Tutela e Sviluppo del Territorio

Direzione Ambiente

Calle Priuli - Cannaregio, 99 - 30121 Venezia - tel 041/2792143-2186 - fax 041/2792445-3940

// [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

[ambiente@pec.regione.veneto.it](mailto:ambiente@pec.regione.veneto.it)

Codice Univoco LKUECV



## REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

- 2) di indicare se, come previsto, per gli interventi di MISP di cui al Titolo V Parte Quarta, tra i criteri da utilizzare per definire le misure da adottare, oltre all'applicazione delle migliori tecnologie a costi sostenibili, possa essere considerato, come possibile elemento di valutazione, la comparazione della sostenibilità ambientale delle due opzioni, rimozione o misure di messa in sicurezza permanente;
- 3) se, in questo ambito, possono essere utilizzate, come riferimento, le Linee guida nate dal progetto ministeriale "Mettiamoci in RIGA" citate, con particolare riferimento alla procedura schematizzata per le sorgenti primarie di contaminazione nel diagramma riportato in allegato;
- 4) di indicare quale sia il procedimento normativo di riferimento - art. 192 o Titolo V del D. Lgs. n. 152/06 - e, di conseguenza, l'autorità competente per l'eventuale approvazione dei progetti di MISP di rifiuti.

IL DIRETTORE  
Dr. Paola Giandon

*Area Tutela e Sviluppo del Territorio*  
**Direzione Ambiente**

*Calle Priuli – Cannaregio, 99 – 30121 Venezia – tel 041/2792143-2186 – fax 041/2792445-3940*

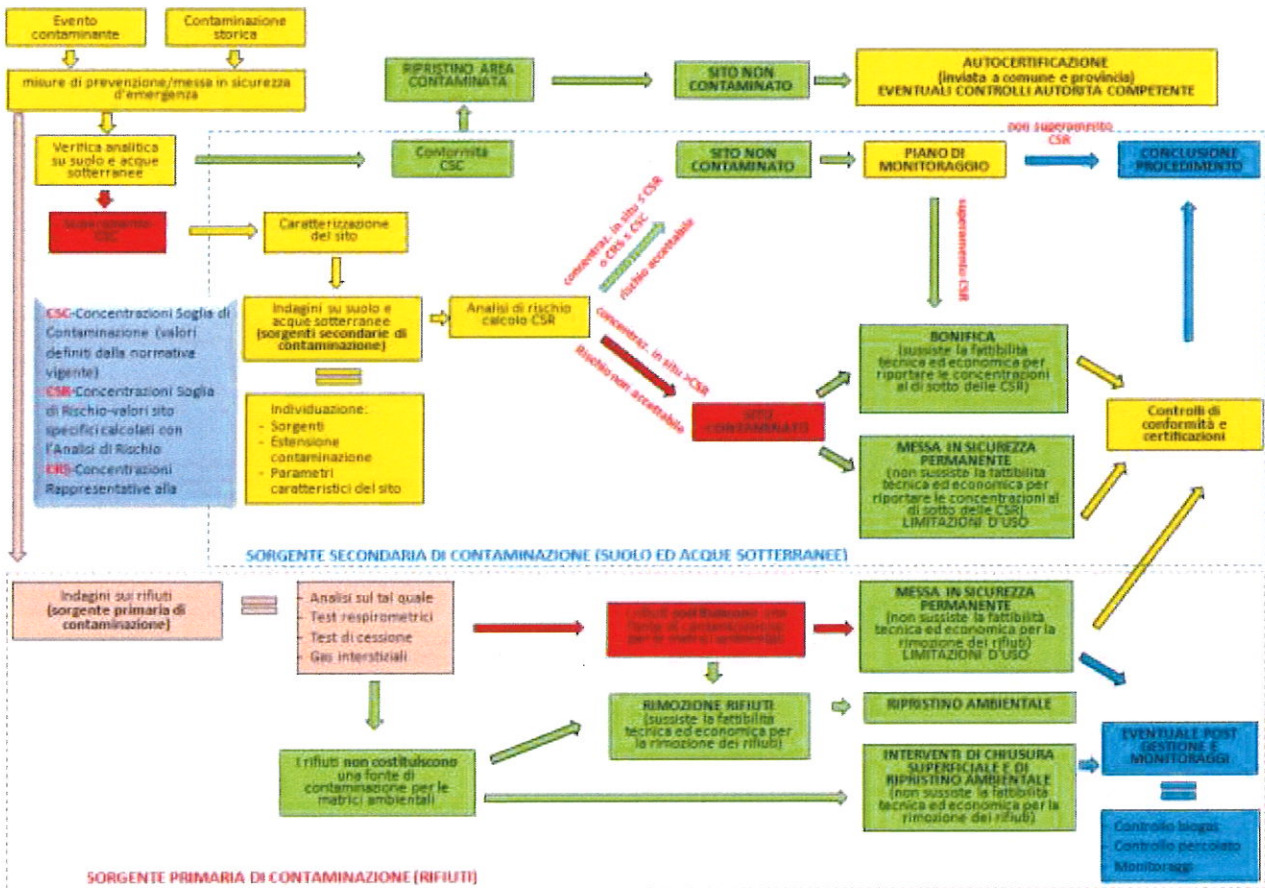
*// [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)*

*[ambiente@pec.regione.veneto.it](mailto:ambiente@pec.regione.veneto.it)*

*Codice Univoco LKUECV*



## Allegato



Schema operativo del procedimento di bonifica in presenza di un corpo rifiuti (fig. 6.2 Linee guida per la standardizzazione dei procedimenti di messa in sicurezza/bonifica relativi alle discariche abusive e ai siti di abbandono dei rifiuti).

Area Tutela e Sviluppo del Territorio  
**Direzione Ambiente e Transizione Ecologica**  
 Calle Priuli – Cannaregio, 99 – 30121 Venezia – tel 041/2792143-2186 – fax 041/2792445-3940  
 // [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)  
[ambiente@pec.regione.veneto.it](mailto:ambiente@pec.regione.veneto.it)  
 Codice Univoco LKUECV