

**Osservazioni sul problema della qualificazione giuridica
delle c.d. ecopiazze comunali.
Riflessione dopo la sentenza della Cassazione del 18 luglio 2005**

Giuseppe Garzia

[Leggere sentenza](#)

1. Premessa: inquadramento del problema

Scopo di questo breve scritto è quello cercare di fare il punto relativamente al problema della qualificazione giuridica delle c.d. ecopiazze comunali (o aree ecologiche), in particolare a seguito della pronuncia della Cassazione Penale, Sez. III, 18 luglio 2005ⁱ.

Com'è noto la questione nasce dal fatto che d.lgs. n. 22 del 1997 distingue la gestione dei rifiuti in tre fasi: a) raccolta (prelievo, cernita e raggruppamento per il loro trasporto), b) trasporto, c) recupero o smaltimento. In particolare la prima fase non è soggetta a obblighi di natura autorizzatoria ma solo ad alcuni adempimenti di carattere amministrativo.

In questo contesto – in mancanza di esplicite definizioni legislative - si pone il problema della natura giuridica delle stazioni ecologiche attrezzate (o isole ecologiche o ecopiazze a seconda della denominazione utilizzata). Si pone cioè il problema l'attività posta in essere all'interno di esse debba ritenersi rientrante tra le operazioni di raccolta (non soggette a previa autorizzazione) oppure in quelle di smaltimento o recupero (previste rispettivamente dall'All. B e C del d.lgs. n. 22 del 1997) soggette a obbligo di autorizzazione regionale (o per delega provinciale).

2. Analisi dei principali orientamenti giurisprudenziali

Il Ministero dell'ambiente, con la nota 5 agosto 1999 avente ad oggetto la <<gestione delle ecopiazze comunali>>, nel rispondere ad una nota inviata dalla Provincia di Udine, aveva per primo affrontato l'argomento affermando: <<in riferimento alla vs. richiesta si ribadisce quanto già precisato nella nota

20349/ARS/R secondo cui le ecopiazze presso cui viene effettuato il conferimento dei rifiuti urbani differenziati si configurano come centri di stoccaggio (messa in riserva nel caso in cui i rifiuti siano destinati a successive operazioni di recupero e deposito preliminare nel caso in cui

gli stessi siano destinati allo smaltimento). Le ecopiazze devono perciò essere autorizzate ai sensi degli articoli 27 e 28 del d.lgs. n. 22 del 1997 o, qualora ricorrano tutte le condizioni, ai sensi dell'articolo 33, nel rispetto della normativa tecnica attualmente in vigore ai sensi dell'articolo 57, comma 1°, del d.lgs. n. 22 del 1997>>.

In altri termini a giudizio del Ministero dell'ambiente le ecopiazze vanno assoggettate agli obblighi autorizzatori in quanto <<centri di stoccaggio>> senza peraltro fornire una adeguata motivazione in proposito.

Secondo il Consiglio di Stato (Sez. V, 17 febbraio 2004, n. 609)ⁱⁱ il progetto per la realizzazione di un'area comunale ecologica, con struttura mista (costituita cioè da varie tipologie di cassonetti e una botte "scarrabile") destinata alla funzione di deposito temporaneo non configura anche un impianto di smaltimento dei rifiuti. Ciò in quanto da un lato le operazioni di smaltimento (previste dai punti D 1 a D 14 dell'all. B) concernono il <<trattamento finale o conclusivo dei rifiuti>>, dall'altra il deposito preliminare (punto D 15 All. B) a sua volta si colloca dopo la fase del trasporto e quindi successivamente alla raccolta differenziata.

In altri termini, per il Consiglio di Stato, nel caso oggetto del suo esame si tratterebbe semplicemente di una *modalità di raccolta precedente il trasporto non soggetta quindi ad obblighi di natura autorizzatoria*.

La Cassazione Penale, Sez. III, è intervenuta sul tema due volte.

Nella sentenza 3 gennaio 2002ⁱⁱⁱ, con riferimento alla l.r. Lombardia 1 luglio 1993, n. 21, ha concettualmente distinto tra le <<piattaforme>> e le <<piazze>> per la raccolta differenziata dei rifiuti. Solo le prime, per le quali sono richiesti dalla legge regionale sopra menzionata particolari requisiti e caratteristiche tecniche, sono soggette a previa autorizzazione; le seconde, viceversa, essendo strutture minori caratterizzate dalla limitatezza delle dimensioni, non sono soggette a tale provvedimento.

Più di recente la stessa Cassazione Penale, Sez. III, è tornata sul tema con la sentenza 18 luglio 2005^{iv} attribuendo ad un'area ecologica la natura di centro di stoccaggio (deposito preliminare) soggetto a previa autorizzazione. *Nello specifico si è osservato che l'ecopiazza non era destinata esclusivamente al conferimento di rifiuti urbani ingombranti da parte dei*

cittadini ma costituiva un << sito ove lo stesso servizio pubblico conferiva rifiuti in vista del loro smaltimento definitivo o recupero e compiva un'attività di cernita e separazione degli stessi, e infine li accumulava provvisoriamente in attesa della periodica attività di smaltimento >>. Secondo la Corte nel caso in questione non si può parlare di semplice centro di raccolta in quanto i rifiuti venivano accumulati lontano dal luogo della loro produzione.

3. Le diverse tipologie di aree ecologiche

Pur tenendo in considerazione l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali non del tutto consolidati, per affrontare adeguatamente il problema occorre in linea di principio distinguere tra due ordini di situazioni tra loro strutturalmente diverse.

Infatti la questione relativa alla qualificazione giuridica delle ecopiazze nasce proprio dal fatto che – in assenza di indicazioni a livello legislativo - con i termini “aree ecologiche”, “ecopiazze” o “stazioni ecologiche attrezzate” spesso si fa riferimento a realtà tra loro molto diverse non solo sul piano dimensionale ma anche, e soprattutto, su quello strettamente funzionale.

a) Aree ecologiche non soggette a obbligo di autorizzazione

Se la stazione ecologica costituisce il luogo in cui il Comune ha organizzato solo il conferimento da parte degli utenti dei rifiuti finalizzato al trasporto degli stessi presso il luogo di smaltimento o recupero (senza che venga svolta alcuna attività di trattamento) *non vi è ragione di assoggettare tale attività ad obblighi autorizzatori*. Si ricade infatti chiaramente nell'ambito della fase di raccolta (così come definita dall'art. 6, comma 1°, lett. e del d.lgs. n. 22 del 1997: operazioni di <<prelievo>>, <<cernita>> e <<raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto>>) non soggetta ad autorizzazione alcuna.

Il fatto poi che la raccolta stessa avvenga in forma <<differenziata>> appare irrilevante a tal fine in quanto essa costituisce solamente una *particolare tipologia di raccolta <<idonea a raggruppare i rifiuti in frazioni merceologiche omogenee>>* (art. 6, comma 1°, lett. f, d.lgs. n. 22 del 1997).

In altri termini la raccolta differenziata sul piano dell'inquadramento (e conseguentemente della disciplina giuridica generale) va comunque ricondotta alla raccolta.

Sotto altro profilo appare irrilevante anche la presenza di eventuali strutture "fisiche" di protezione dell'area (cancelli, recinzioni, videocamere etc.); esse infatti eventualmente acquistano rilievo sotto altri aspetti come quello urbanistico (in quanto modificazione del territorio soggetta a obblighi permissivi secondo il d.p.r. n. 380 del 2001) ma non con riferimento alla specifica normativa in esame.

b) Aree ecologiche soggette a obbligo di autorizzazione

Se, viceversa, nell'ambito della stazione ecologica non ci si limita a mere operazioni di raccolta differenziata *ma si svolgono anche operazioni di trattamento preliminare dei rifiuti (dal punto di vista fisico - chimico o biologico) in vista della loro destinazione finale (smaltimento o recupero)* non si potrà più parlare di attività di raccolta (la quale, come si è detto in precedenza comprende unicamente il <<prelievo>>, la <<cernita>> e il <<raggruppamento>>) e si ricadrà - a seconda dei casi - nell'ambito dello smaltimento (All. B) o del recupero (All. C) soggette a previa autorizzazione regionale.

Inoltre, in considerazione di quanto espresso nella sentenza della Cassazione Penale del 18 luglio 2005 si rientra in tale ipotesi anche *nel caso in cui l'isola ecologica sia utilizzata non dagli utenti del servizio pubblico ma dallo stesso servizio pubblico come luogo di accumulazione provvisoria dei rifiuti in vista delle successive attività di smaltimento o recupero.*

In tale circostanza, infatti, non si può parlare di mera attività di raccolta in quanto è già avvenuta la presa in carico dei rifiuti da parte del servizio pubblico (con il loro trasporto) mentre il produttore dei rifiuti (singolo utente del servizio pubblico) si è già liberato degli stessi conferendoli negli appositi punti di raccolta presenti sul territorio.

Di conseguenza l'ammasso dei rifiuti all'interno dell'area ecologica (anche se temporaneo in attesa dello smaltimento o del recupero definitivo) costituisce un effetto dell'avvenuto trasporto e succede a quest'ultimo sia sul piano cronologico che su quello funzionale.

Sotto altro profilo in tale situazione non si può neppure parlare di un <<deposito temporaneo>> (art. 6, comma 1°, lett. m, d.lgs. n. 22 del 1997) escluso, com'è noto, dagli obblighi autorizzatori in quanto non rientrante nella gestione dei rifiuti in senso proprio.

Premesso infatti che tale forma di deposito - come ha chiaramente precisato la Corte di Giustizia (sentenza 5 ottobre 1999, cause C – 175/98 e C – 177/98)^v - va concettualmente e ontologicamente differenziata dal <<deposito preliminare>>, va detto che può essere ammessa solamente in presenza di due condizioni entrambe necessarie: 1) deve precedere la raccolta 2) deve avvenire all'interno del luogo di produzione.

Ora nell'ipotesi in questione il deposito temporaneo può aversi solamente nella fase che precede l'asporto dei rifiuti a cura del servizio comunale (successivamente al conferimento da parte dei cittadini) e non nel momento in cui gli stessi sono temporaneamente accumulati in appositi luoghi a ciò preposti successivamente al loro trasporto (anche se non definitivo).

Infatti essendo già iniziato (anche se non concluso) il trasporto dei rifiuti concettualmente si è già nell'ambito della vera e propria gestione e quindi non può essere più configurabile un deposito temporaneo^{vi}.

Pertanto anche in tale situazione si dovrà configurare, a seconda delle diverse situazioni, o un deposito preliminare (punto D 15 All. B) o una messa in riserva (punto R 13 All. C), rientranti nell'ambito delle operazioni di smaltimento e recupero e quindi soggetti all'obbligo di autorizzazione regionale.

Del resto tali fasi non debbono necessariamente avvenire presso il luogo di effettivo smaltimento (o recupero) dei rifiuti, ma possono avvenire anche in un sito intermedio (come avviene per l'appunto sovente nel caso delle "ecopiazze").

NOTE

ⁱ Per un primo commento di tale importante sentenza si veda M.SANTOLOCI, ["Ecopiazze" – La Cassazione: è attività di stoccaggio soggetta a autorizzazione regionale – La Provincia non può derogare alla norma nazionale e riservare la gestione ai Sindaci](#), in www.dirittoambiente.com.

ⁱⁱ In www.giustamm.it, n. 2 - 2004.

ⁱⁱⁱ In [Riv.giur.amb.](#), 2002, pag. 510 ss., con nota di P.MILOCCO, *“Le ecopiazze devono essere autorizzate?”*.

^{iv} Citata alla precedente nota n. 1.

^v In <http://curia.eu.int>

^{vi} In questo senso M.SANTOLOCI, *“Ecopiazze”, la disciplina giuridica dello stoccaggio comunale per la raccolta differenziata*, in *Rifiuti*, 2004, n. 8/9, p. 6 ss che osserva : <<Se il deposito temporaneo è un raggruppamento di rifiuti prima della raccolta, e cioè ancora nel ciclo produttivo, e se la raccolta è la prima operazione di gestione formale di rifiuti nel contesto del D.Lgs. 22/97, e se il trasporto viene dopo la raccolta, non vi è dubbio che un deposito temporaneo spostato dopo il trasporto o non può esistere per logica sistematica oppure azzera per forza di cose il trasporto per fare giungere i materiali in quel sito>>.