PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 18 - numero 3704 di martedì 26 gennaio 2016

La nuova definizione di "luogo di produzione" dei rifiuti

La nuova definizione di "deposito temporaneo" contiene una nozione di «luogo di produzione» (dei rifiuti) che amplia le possibilità operative. Essa va però coordinata con le norme sul trasporto di rifiuti. Di Mara Chilosi e Andrea Martelli.

Nel corso dell'estate 2015, come è noto, sono state modificate tre fondamentali definizioni contenute nella disciplina sulla gestione dei rifiuti contenuta nella Parte Quarta del d. lgs. 152/2006. Vi hanno provveduto, dapprima, il D.L. 4 luglio 2015, n. 92 (recante «*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*»), e, in seconda battuta ? per quanto qui di interesse ? la legge 6 agosto 2015, n. 125 [[i]].
Attraverso questo intervento [[ii]], il legislatore ha modificato alcune disposizioni dell'art. 183, d. lgs. 152/2006, tra cui quella relativa alla definizione di «deposito temporaneo», precisando che esso comprende anche «*il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento*» e che il **luogo di produzione** corrisponde all'«*intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti*» [lett. bb), art. 183, d. lgs. 152/2006].
Nel presente articolo ci soffermiamo su quest'ultima nozione (che, come vedremo, non è del tutto nuova), rispetto alla quale sono infatti necessarie alcune puntualizzazioni.

Pubblicità

Di seguito, si riporta una tabella illustrativa delle modifiche apportate nel corso degli anni (a partire dal d. lgs. 152/2006) alla prima parte della definizione di «deposito temporaneo»:

D. lgs. 152/2006	**D. lgs. 205/2010**	**L. 125/2015**
«il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti [...]» **(art. 183, comma 1, lett. m, d. lgs. 152/2006)**	«il raggruppamento dei rifiuti effettuato prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti [...]» **(art. 183, comma 1, lett. bb, d. lgs. 152/2006)**	«il raggruppamento dei rifiuti **e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati**, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti**, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti** [...]» **(art. 183, comma 1, lett. bb, d. lgs. 152/2006)**

Anche la modifica della definizione di «deposito temporaneo» (al pari di quella apportata alla nozione di « produttore di rifiuti» [[iii]]) è stata introdotta al fine di fronteggiare la situazione venutasi a creare nel cantiere navale di Fincantieri di Monfalcone, in cui alcune aree erano state sottoposte a sequestro preventivo a seguito della sentenza della Cassazione penale, sez. III, 10 febbraio 2015, n. 5916. Nello specifico, si trattava delle aree della banchina del cantiere navale in cui venivano depositati i rifiuti costituiti dai residui (ad es. ritagli di moquette, barattoli di vernice vuoti, ecc.) delle lavorazioni eseguite sulle navi in costruzione da parte di imprese subappaltatrici; l'accusa aveva contestato la riconducibilità delle stesse al concetto di "deposito temporaneo" ? in quanto tale escluso dalla fase di gestione ed esonerato, ove tutti gli altri requisiti siano rispettati, da autorizzazione ? in ragione del fatto che i predetti rifiuti venivano trasferiti dalle navi in costruzione ? considerate il luogo "effettivo" di produzione di questi rifiuti ? alla terraferma ed ivi depositati. Di conseguenza, poiché, secondo la Cassazione, si

fuoriusciva dal «luogo in cui gli stessi [*rifiuti*] sono prodotti», si sarebbe più propriamente trattato di uno "stoccaggio", operazione che necessita di autorizzazione, nella fattispecie insussistente.
Non intendiamo affrontare in questa sede la più complessa vicenda che ha portato al sequestro in questione, ma occuparci soltanto della scelta del legislatore di introdurre una specifica nozione normativa di "luogo di produzione" dei rifiuti e delle effettive conseguenze alle quali essa può portare.

La scelta di intervenire su una nozione avente portata generale, anziché introdurre norme *ad hoc* per quella particolare tipologia di attività che aveva dato luogo al "caso" citato [[iv]], risulta obiettivamente singolare e non particolarmente felice.
La direttiva 2008/98/CE (direttiva-quadro sui rifiuti, di cui la Parte Quarta del d. lgs. 152/2006 costituisce attuazione), infatti, non contiene alcuna definizione di "*luogo di produzione"* dei rifiuti. Non solo, una specifica definizione di «luogo di produzione dei rifiuti» era già contenuta anche nella prima versione dell'art. 183 del d. lgs. 152/2006, ma ne era stata poi espunta ad opera del d. lgs. 205/2010, cioè proprio dal decreto con cui fu recepita la direttiva 2008/98/CE, direttiva alla quale il legislatore dell'estate del 2015 ha curiosamente dichiarato di volersi uniformare [[v]].

Più nel dettaglio, la nuova definizione normativa di "luogo di produzione" dei rifiuti appare particolarmente ampia e obiettivamente troppo vaga.
Lo si comprende da un semplice raffronto con la "vecchia" (e precedentemente abrogata) definizione contenuta, come detto, nella prima versione dell'art. 183 del d. lgs. 152/2006:

Art. 183, comma 1, lettera *i)*, D.Lgs. n. 152/2006 (*abrogato*)	**L. 125/2015**
Uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti	L'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti

Come si vede, il legislatore del 2015, preso evidentemente dall'ansia di risolvere il caso concreto di cui si è detto, non ha posto alcun "limite" a questo concetto, mentre quello del 2006 si era opportunamente premurato di precisare che il "luogo di produzione" dei rifiuti deve essere «all'interno di un'area **delimitata**» e deve constare di edifici, stabilimenti o siti infrastrutturali «**collegati tra loro**».

Va comunque ricordato che, trattandosi di una disposizione derogatoria e di favore, rispetto alla generale regola secondo la quale il deposito di rifiuti dev'essere specificamente autorizzato, essa **non può che essere interpretata in senso restrittivo**.
È, questo, un principio consolidato anche a livello europeo. Già nel 1999, infatti, la Corte di Giustizia CE (sentenza del 5 ottobre 1999, resa nei procedimenti riuniti C-175/98 e C-177/98) ha avuto modo di affermare che, se è vero che le imprese che detengono rifiuti e che procedono al loro deposito temporaneo ? operazione che «precede un'operazione di gestione» ? non sono soggette all'obbligo di registrazione o d'autorizzazione, non è men vero che tutte le operazioni di deposito, indipendentemente dal fatto che siano effettuate a titolo temporaneo o preliminare, sono soggette al rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva; in quella stessa occasione la Corte ha inoltre ricordato come, nelle osservazioni presentate nel corso del procedimento in questione, la Commissione CE avesse espressamente puntualizzato che:
· «*in quanto deroga a norme che mirano a conseguire obiettivi di una fondamentale rilevanza*, quali la protezione dell'ambiente e della salute, *la nozione di "deposito temporaneo" deve interpretarsi in modo restrittivo*»;
· «gli Stati membri, che sono tenuti a garantire l'effetto utile della direttiva 75/442, devono quindi adottare *disposizioni **sufficientemente rigorose** per evitare che le imprese possano fare un uso abusivo della deroga* prevista da tale direttiva in caso di "deposito temporaneo"».

In quest'ottica, nell'interpretare e applicare caso per caso la nuova nozione qui in esame occorrerà, anzitutto, rifarsi tuttora all'insegnamento di quella giurisprudenza che, anche di recente, ha precisato che «*il luogo di produzione rilevante ai fini della*

nozione di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello che si trova nella disponibilità dell'impresa produttrice e nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato al luogo di produzione» (Cassazione penale 13 ottobre 2015, n. 41056, che conferma Cassazione penale 23 gennaio 2013, n. 35622, 31 maggio 2012, n. 21032 e 11 luglio 2007). In altre parole, anche nei casi in cui risulti operativamente impossibile o eccessivamente oneroso far coincidere il luogo di *effettiva* produzione del rifiuto e quello in cui lo stesso viene temporaneamente depositato prima della raccolta (raccolta che lo stesso art. 183 de d. lgs. 152/2006 definisce come «*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera «mm», ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*»), occorre comunque che vi sia una chiara (e documentabile) "connessione funzionale" tra questi due luoghi.

Non solo. L'aspetto più importante di cui tener conto è che, pur nel silenzio della norma (o, meglio, nonostante la sua eccessiva "vaghezza"), laddove il tragitto che viene fatto compiere a un rifiuto preveda un passaggio su una **strada esterna**, questa operazione andrà tuttora considerata, a tutti gli effetti, come "trasporto" (e, dunque, come una operazione di gestione). Con la conseguenza che, in tali casi, non ci si potrà giovare del regime (derogatorio e di favore) del "deposito temporaneo".

Lo si evince, anzitutto, dall'art. 193, comma 1, d. lgs. 152/2006 (su cui il legislatore dell'estate del 2015 non è intervenuto), secondo il quale «*i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati: (...) d) data e percorso dell'**istradamento***».
In secondo luogo, lo si desume anche dalla giurisprudenza che aveva espressamente ricordato la distinzione intercorrente fra «*movimentazione all'interno di uno stesso compendio nel luogo reale di produzione dei rifiuti*» e «*trasferimento comportante instradamento da tale luogo a quello giuridico di produzione*», precisando che in quest'ultima situazione «il trasporto in sé va considerato già attività di gestione di rifiuti» (Cassazione penale, sez. III, 10 maggio 2012, n. 17460).
In terzo luogo, lo si ricava, *a contrario*, dal comma 9 del medesimo art. 193, il quale chiarisce che «*la movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto*»; anche la giurisprudenza ha avuto modo di ricordare che il citato comma 9 dell'art. 193 «*non sottopone al regime del d. lgs. n. 152 del 2006 esclusivamente il trasporto di rifiuti che sono veicolati all'interno di aree private (solo per una diversa sistemazione) e sono destinati a non uscire dalle stesse*», tanto da avere sentito la necessità di precisare che «*l'esenzione non si estende al trasporto di rifiuti che, pur iniziando in area privata, è finalizzato alla collocazione del materiale all'esterno*» (Cassazione penale, sez. III, 4 febbraio 2008, n. 5312); in altre parole, secondo la Cassazione, l'esenzione che la norma in esame prevede dall'applicazione della Parte Quarta del d. lgs. 152/2006 è completa, ma non è invocabile quando ? si legge ancora nella sentenza ? la situazione concreta rende «*plausibile la prospettazione che la movimentazione dei rifiuti [sia] prodromica al loro trasporto fuori dall'area privata*».
Infine, anche la documentazione del Ministero dell'ambiente relativa al Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) ? pur priva di qualsivoglia valore normativo ? conferma quanto sopra. Ci si riferisce al Manuale operativo SISTRI (nella Versione 3.1 del 7 agosto 2013), che contempla la «*movimentazione del rifiuto senza trasporto*», rispettivamente, nei punti 4.4.4. e 7.2.3., e la descrive come l'operazione in cui «*il destinatario e il produttore si trovano **all'interno della medesima area privata***».

In conclusione, è importante che gli operatori tengano presente che la nuova nozione di "luogo di produzione" dei rifiuti non potrà essere interpretata in modo eccessivamente ampio, proprio perché questo comporterebbe una dilatazione non consentita del correlato concetto di «deposito temporaneo», la quale ? è agevole prevederlo ? potrebbe essere censurata dalla giurisprudenza (anche e soprattutto in sede penale) come "abuso" del regime derogatorio connesso a quest'ultimo concetto. Nello specifico, essa non legittima in ogni caso deroghe di altre norme ? quali quelle in materia di trasporto di rifiuti ? non direttamente interessate dall'intervento del legislatore dell'estate del 2015.

Mara Chilosi e Andrea Martelli
Avvocati

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale.

[[i]] Si tratta della legge di conversione del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (recante «*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*»), decreto che, in origine, non conteneva alcuna disposizione in materia di rifiuti.

[[ii]] Si veda il nuovo comma 16-*bis* dell'art. 11 del D.L. 78/2015, in cui è stato riproposto, senza modifiche, il contenuto dell'art. 1 del D.L. 92/2015, espressamente abrogato dall' art. 1, comma 3, della stessa legge 125/2015.
[[iii]] Sull'argomento, sia consentito rinviare a M. Chilosi e A. Martelli, *La nuova definizione di "produttore" del rifiuto: più ombre che luci*, 12 novembre 2015
[[iv]] Come era già accaduto, del resto, per gli imprenditori agricoli, ad opera del D.L. 83/2012, convertito con legge 134/2012.
[[v]] Nel preambolo del D.L. 92/2015 si legge, infatti, quanto segue: «*Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni che assicurino la coerenza e l'uniforme applicazione delle definizioni di produttore, di raccolta e di deposito temporaneo di rifiuti,* ***al fine di uniformare la disciplina nazionale con quanto stabilito dalla direttiva 2008/98/UE****, con particolare riferimento alle attività che costituiscono l'iter tecnico-amministrativo di produzione e gestione dei rifiuti».*

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

I contenuti presenti sul sito PuntoSicuro non possono essere utilizzati al fine di addestrare sistemi di intelligenza artificiale.

---

www.puntosicuro.it