

La corretta individuazione del produttore di rifiuti

✓ Stefano Maglia, Miriam Viviana Balossi

Premessa

La corretta individuazione del soggetto qualificabile come produttore dei rifiuti è di estrema importanza soprattutto per le implicazioni pratiche che un'identificazione più o meno conforme alla legge reca con sé.

Peraltro, in un simile panorama si è inserita anche la giurisprudenza dalla Corte di Cassazione che in numerose pronunce, anche già riguardanti il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha avuto occasione di prendere posizione ed esprimersi, talora in modo apparentemente contraddittorio, sul punto.

La definizione di produttore nel decreto Ronchi e nel T.U.A.

L'art. 183, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 ripropone una definizione di produttore molto simile al precedente art. 6 del D.Lgs. n. 22/1997 (1), individuando costui nella persona (fisica o giuridica) «la cui attività ha prodotto rifiuti cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti» (2).

Si fa notare peraltro che in una versione non definitiva di tale norma il legislatore aveva aggiunto l'avverbio «materialmente» tra «prodotto» e «rifiuti», ma tale termine non si ritrova più nella versione definitiva.

È pertanto da ritenere che anche oggi sia dunque identificabile come produttore «non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti» (ad es.: sub-appaltatore), ma anche «il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione» (ad es.: appaltatore), rimanendo comunque escluso «direttamente» dall'applicazione della norma sulle responsabilità ex art. 188 (3) colui che ha deciso di effettuare quei lavori (ad es.: committente).

Tale soggetto, infatti, incarica un altro soggetto di svolgere un'operazione dalla quale - eventualmente ed in quantità e qualità in origine ignote - viene generato un rifiuto di cui questo secondo soggetto dovrà «disfarsi» correttamente.

Peraltro, anche un autorevole commentatore ha recente-

mente precisato che «il riferimento all'attività di produ-

Note:

✓ Studio Stefano Maglia - Consulenze Legali Ambientali

(1) Il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 definiva all'art. 6, lett. b), il produttore come «la persona la cui attività ha prodotto rifiuti e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento o di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione dei rifiuti».

(2) Sul punto, si veda:

- P. Ficco, *Rifiuti e bonifiche nel nuovo codice dell'ambiente*, Edizioni Ambiente, 2007, pag. 37

(3) Art. 188 (Oneri dei produttori e dei detentori), D.Lgs. n.152/2006.

«1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti.

2. Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità:

- autosmaltimento dei rifiuti;
- conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti;
- conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione;
- utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate;
- esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall'articolo 194.

3. La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:

- in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
- in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.

4. Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, indicate rispettivamente ai punti D 13, D 14, D 15 dell'Allegato B alla parte quarta del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di trasporto di cui al comma 3, lettera b), abbiano ricevuto il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D 1 a D 12 del citato Allegato B.

Le relative modalità di attuazione sono definite con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio che dovrà anche determinare le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti».

zione di rifiuti non può essere limitato solo a quella materiale, dovendosi estendere anche a quella giuridica ed a qualsiasi altro intervento determinante in concreto la produzione di rifiuti ... Si è ricavato tale concetto dall'analisi complessiva della disciplina (...) da cui emerge con chiarezza la volontà del legislatore di estendere il campo dei soggetti obbligati e di prevedere norme di chiusura tali da impedire comodi trasferimenti di responsabilità.

Un'ulteriore conferma viene poi rinvenuta nel fatto che «detentore viene definito in maniera tautologica il produttore dei rifiuti, ma anche in maniera residuale la persona fisica o giuridica che li detiene, proprio per escludere che chi con la sua attività, materiale o giuridica, abbia prodotto rifiuti possa sollevarsi dagli obblighi imposti dalla normativa in esame mediante l'attribuzione o il conferimento degli stessi ad altri» (4).

Le pronunce della giurisprudenza

Sulla scia di questa definizione la giurisprudenza ha avuto occasione di pronunciarsi a più riprese, con particolare riferimento al contesto dei rifiuti derivanti da attività di demolizione, ma non solo.

In particolare, a meno di un anno dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006, la giurisprudenza si è espressa sulla nozione di produttore con la sentenza **Cass. Pen., Sez. III, n. 137 del 9 gennaio 2007, Mancini** (5), secondo la quale, «tale posizione [attivarsi per impedire l'evento naturalistico di lesione dell'interesse tutelato] è configurabile nei confronti del produttore dei rifiuti il quale è tenuto a vigilare che propri dipendenti o altri sottoposti o delegati osservino le norme ambientalistiche, dovendosi intendere produttore di rifiuti ... non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale sia quindi configurabile, quale titolare di una posizione definibile come di **garanzia**, l'obbligo ... di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi prescritti».

Qualcuno, interpretando erroneamente la citata pronuncia, potrebbe ritenere che ciò porti ad una reviviscenza della precedente sentenza **Cass. Pen., Sez. III, n. 4957 del 21 aprile 2000, Rigotti ed altri** (6), in cui si leggeva che «il riferimento all'«attività» produttrice di rifiuti non può essere limitato solo a quella materiale ma deve essere estesa pure a quella «giuridica» ed a qualsiasi intervento, che determina, poi, in concreto la produzione di rifiuti, sicché anche il proprietario dell'immobile committente o l'intestatario della concessione edilizia con la quale si consente l'edificazione di un nuovo edificio previa demolizione di altro preesistente devono essere **considerati produttori** dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato» (7).

In realtà si tratta di una posizione isolata (8), perché **Cass. Pen. n. 137/2007 legge finalmente il concetto**

di «attività di produzione di rifiuti» in accordo con la posizione di garanzia e di vigilanza sui propri dipendenti, sottoposti o delegati: il produttore, in altre parole, si assume l'impegno di svolgere un'attività che (presumibilmente) produrrà rifiuti. Anche se si volesse dar ragione a Cass. Pen. n. 4597/2000, è innegabile che dal punto di vista pratico la situazione sarebbe ingestibile.

In altre parole, se produttore è l'impresa ma anche il committente, l'impresa come trasporta questi rifiuti?

Con quali documenti?

Con quale autorizzazione?

Se tale concetto non fosse insito nelle norme qui richiamate, perché mai l'art. 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006 prevede l'iscrizione, seppur semplificata all'Albo, delle «imprese che esercitano la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare»?

Implicitamente tale norma riconosce queste categorie di soggetti, tra cui le imprese di demolizione e di manutenzione, come produttrici di rifiuti al punto che si devono far carico della gestione dei loro rifiuti.

Il fatto che spetti al manutentore/demolitore occuparsi dello smaltimento dei rifiuti è una previsione **garantista**, in quanto si tratta di soggetti che, senza dubbio meglio di un privato, hanno mezzi e competenze per poterlo fare correttamente.

Le riflessioni della dottrina

Cos'è, dunque, l'**attività** che genera rifiuti?

Bisogna soffermarsi su questo concetto: è un'attività materiale, e fin qui *nulla quaestio*, ma è altresì un'attività giuridica?

Cosa significa «attività giuridica»?

Questo, per esempio, è il caso dell'appalto, in cui l'appaltatore si assume l'obbligo contrattuale di svolgere un'attività che (presumibilmente) produrrà rifiuti (9).

Tale principio diventa, dunque, applicabile in particolare in tutti i **caso di appalto e sub-appalto** e, mentre il sub-appaltatore sarà indicato sul formulario di trasporto rifiuti come produttore iniziale degli stessi, sarà necessario in-

Note:

(4) L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, CELT, 2006, pag. 46 e segg.

(5) Pubblicata in *Ambiente & Sicurezza*, n. 5, 6 marzo 2007, pag. 85.

(6) In *RivistAmbiente*, 1, 2000, pag. 86.

(7) Sul punto, si veda:

- C. Parodi, *Imprese edili e trasporto dei rifiuti: normativa europea e nazionale*, in *Ambiente & Sicurezza*, 18/7/2006, pag. 100 e segg.

(8) S. Maglia S. - P. Pipere, *Rifiuti - Le norme e gli adempimenti*, Ars Edizioni Informatiche, 2005, pag. 168.

(9) Per analogia, potremmo ricomprendere il rapporto tra appaltatore e sub-appaltatore in quello di delega di cui alla sentenza Cass. Pen. n. 137/2007.

serire come produttore (al limite tra le annotazioni) «anche» l'appaltatore (10).

Se poi convenzionalmente si ritiene che «i rifiuti provenienti da attività di **manutenzione** o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività» (art. 266, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006) e che, specialmente le grandi aziende, nella loro prassi quotidiana, preferiscono assumersi qualche responsabilità in più nella gestione dei rifiuti a fronte della certezza del corretto smaltimento o recupero degli stessi, ciò è senz'altro lecito e comprensibile, ma comunque non autorizza a fare confusione sul concetto di produttore.

Quindi, posto che **la sentenza Cass. Pen. n. 137/2007 contribuisce addirittura a rileggere correttamente la precedente Cass. Pen. n. 4957/2000**, in che modo si riesce a far sì che, in caso di eventuale collusione (o anche solo di non completa vigilanza (11)) nella scorretta gestione dei rifiuti, anche il committente sia coinvolto e ne risponda per quanto concerne la sua parte di responsabilità?

In altre parole, come conciliare la congiunzione «**anche**» di Cass. Pen. n. 4957/2000 senza il prodursi di difficoltà interpretative e problemi di gestione pratica?

Cass. Pen., Sez. III, n. 40618 del 19 ottobre 2004, Bassi ed altro si è soffermata sulla natura dei rapporti che lega il committente e l'appaltatore, perché «non è possibile ritenere, nemmeno con una interpretazione estensiva delle norme di riferimento, che il committente sia coinvolto nella produzione o distribuzione e nemmeno nell'utilizzo di beni da cui originano rifiuti, ai sensi dell'art. 2, III comma, D.Lgs. n. 22/1997, o che sia un produttore o detentore dei rifiuti gravato degli oneri dello smaltimento a norma dell'art. 10, comma 1, del citato decreto: egli, infatti, non ha mai alcun rapporto diretto con i beni da cui originano i rifiuti o con le attività di produzione, raccolta, trasporto e smaltimento degli stessi» (12) (13).

A parere di chi scrive, questa pronuncia, pur essendo corretta laddove non individua il committente come produttore, non è condivisibile ove esclude l'applicazione dell'art. 2, comma 3, Decreto Ronchi.

Infatti, a tal proposito, giova ricordare **il principio di corresponsabilità** di cui all'art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997 (oggi art. 178, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006), il quale introduce il principio della «responsabilità condivisa» nella gestione dei rifiuti non solo tra i soggetti che ordinariamente si riconducono ad essa, quali il produttore, il detentore, il trasportatore, l'intermediario... ecc, ma bensì per «... tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti...».

Tale principio è in realtà semiconosciuto, essendo più noto solo che il rispetto degli adempimenti e degli oneri

posti in capo a ciascuno dei soggetti indicati nell'art. 10 (oggi art. 188), del richiamato decreto («Oneri dei produttori e dei detentori»), sia idoneo ad esonerare dalla responsabilità.

Ciò, in realtà, non è sufficiente, con importanti conseguenze pratiche per gli operatori che, alla luce di questo principio, devono prestare una particolare attenzione nei loro «comportamenti» e nelle loro scelte.

Sul punto, si segnala altresì un'interessante sentenza, **Cass. Pen., Sez. III, n. 7746 del 24 febbraio 2004, Turati ed altro**, la quale ha completato il quadro già delineato dalla richiamata normativa, precisando cosa debba intendersi con il termine «coinvolgimento». La S.C. ha infatti stabilito che la responsabilità di un soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti sussiste nonostante il pieno rispetto da parte sua di tutte le condizioni prescritte dalla normativa, qualora con il proprio comportamento materiale o anche solo psicologico abbia comunque agevolato, incentivato o rafforzato la condotta illecita di altri.

La Corte con la sentenza richiamata, ha condannato pertanto il soggetto il cui comportamento omissivo, in rife-

Note:

(10) Per completezza, si segnala altresì una sentenza che, se scorporata dal contesto, potrebbe ritenersi contraddittoria con quanto finora esposto.

Cass. Pen., Sez. III, n. 1340 del 19 gennaio 2007, Tardone, riprendendo Cass. Pen., Sez. III, n. 5006 del 29 maggio 1997, Viscardi, ha stabilito che «non può essere considerato produttore di rifiuti propri il soggetto che ... provvede allo smantellamento di impianti industriali altrui, trasportati in un'area in sua dotazione, ove procede alla separazione dei vari metalli, al recupero dei residui riutilizzabili e all'accumulo degli scarti; i rifiuti, infatti, assumono tale carattere fin dal momento in cui vengono dimessi dal titolare dell'impianto che li conferisce per lo smaltimento».

Attenzione: questa sentenza si concentra sul concetto di «rifiuto proprio» perché nasce da una riflessione più ampia e riguardante le condizioni legittimanti il deposito temporaneo; non c'è dunque contraddittorietà, ma solo una differenza di fondo, da non perdere mai di vista, tra la nozione di rifiuto e quella di produttore.

(11) Si veda:

- Cass. Pen., Sez. III, n. 40618 del 19 ottobre 2004, Bassi ed altro: «ogni soggetto che interviene nello smaltimento degli stessi [dei rifiuti] ha il dovere di accertarsi che colui al quale sono consegnati i materiali per l'ulteriore fase di gestione sia fornito della necessaria autorizzazione».

(12) Come citato in S. Maglia, *Rifiuti e bonifiche - 280 casi risolti*, Ars Edizioni Informatiche, 2005, pag. 309.

(13) Con la successiva sentenza Cass. Pen., Sez. III, n. 36963 del 12 ottobre 2005, Rebecchi, la S.C. si è concentrata sul duplice rapporto tra committente - appaltatore e appaltatore - subappaltatore, orientandosi a considerare produttore dei rifiuti chi ha eseguito l'attività materiale dalla quale sono originati i rifiuti (subappaltatore) e colui al quale è giuridicamente riferibile detta attività (appaltatore), senza prendere alcuna posizione riguardo al committente. «Ben diverso è, invece, il caso in cui una cosa non diventa rifiuto fino a che un terzo non intervenga con una sua azione materiale, ... e producendo, quindi, fisicamente i rifiuti stessi - in caso contrario, si dovrebbe sostenere che il committente è produttore di rifiuti già da quando stipula il contratto, quando i rifiuti non sono neppure identificabili» (G. Amendola, op. cit., pag. 45 e segg.).

rimento ai doveri di vigilanza e controllo, ha agevolato l'altrui commissione di illeciti.

Peraltro, ciò era già stato anticipato da **Cass. Pen., Sez. III, n. 1767 del 16 febbraio 2000, Riva** (14), secondo la quale la responsabilità dei detentori e/o produttori di rifiuti non è esclusa dalla sola osservanza delle condizioni di cui all'art. 10 del D. Lgs. n. 22/1997, ma è necessario che questi non si siano resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti.

Conclusioni

In sintesi e in conclusione, quindi, in sintonia con la lettera della norma e la *ratio* del sistema giuridico ambientale, si ipotizza una lettura testuale del dettato normativo dell'art. 183, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n.152/2006 sulla nozione di produttore che, ribadiamo ancora, riferisce tassativamente tale figura a colui la cui attività ha prodotti rifiuti.

Il fatto che tale attività possa essere intesa in senso sia materiale, sia giuridico consente di ritenere come tale, per esempio, non solo chi materialmente opererà (ad es., il sub-appaltatore), ma anche colui che (ad es., l'appaltatore) da un lato ha un obbligo contrattuale di realizzazione di un'attività che produrrà rifiuti e contemporaneamente un obbligo di vigilanza su un soggetto «delegato» a tal fine.

A chiusura del sistema, ovvero nel caso in cui colui che decide di far effettuare un'operazione (ad es., il committente) che presumibilmente genererà rifiuti, sia eventualmente a conoscenza (o, ancora peggio, colluso) di attività illecite commesse dall'effettivo produttore (per alcuna giurisprudenza è sufficiente che non abbia verificato le autorizzazioni del soggetto la cui attività ha prodotto rifiuti), soccorre e completa il regime di responsabilità l'art. 178, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006 (già art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997) in tema di corresponsabilità.

Tutto ciò non solo è confermato altresì da quanto dispone dal 29 aprile 2006 l'art. 212, comma 8, D.Lgs. n. 152/2006, che chiaramente presupponendo un'attività ordinaria e regolare da parte di coloro che effettuano demolizioni, manutenzioni, etc ... afferma che questi soggetti siano produttori di rifiuti propri, ma tende altresì a far superare quei problemi di ordine «pratico» che si verrebbero a creare nell'individuazione di un doppio produttore (basti solo pensare a un doppio regime di autorizzazioni necessario anche per il trasporto) e correttamente pone, di fatto, la maggior responsabilità della gestione su un soggetto tendenzialmente più attrezzato a tal fine, e questo anche a garanzia della tutela dell'ambiente.

Nota:

(14) In *RivistAmbiente*, 1, 2000, pag. 86 e segg.

CD-ROM



Guida agli adempimenti ambientali

Aggiornamento: *Quadrimestrale*

Struttura base: € 350,00 + IVA 20%

Prezzo aggiornamento: € 350,00 + IVA 20%

Guida pratica e operativa per rispondere alle esigenze di chiarezza e informazione degli operatori del settore ambientale, la banca dati illustra i principali adempimenti ambientali a carico delle **aziende** e degli **enti locali** in materia di:

Acque, Aria, Rifiuti, Imballaggi, Bonifica siti inquinati, Rumore, Attività a rischio incidenti rilevanti, Autorizzazione integrata ambientale, Inquinamento elettromagnetico.

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)

- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)

- **www.ipsoa.it**