

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XVI Fasc. 3/4 - 2001

Luca Prati

**I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE E LA
NOZIONE LEGALE DEL «PRODUTTORE»
DI RIFIUTI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale — 21 gennaio 2000 (21 aprile 2000)
— Pres.: LA CAVA, Est. Novarese — P.M. De Nunzio (concl. parz. diff.) —
Imp. R.

Rifiuti - Nozione di produttore di rifiuti - Artt. 6, 1° comma, lett. b), e 10 del D.Lgs. 22/1997 - Soggetto al quale sia giuridicamente riferibile la produzione - Rifiuti da demolizione - Proprietario e titolare della concessione edilizia - Sono produttori dei rifiuti.

Rifiuti - Deposito temporaneo - Art. 6, 1° comma, lett. m), del D.Lgs. 22/1997 - Condizioni - Necessità di asportare i rifiuti con cadenza almeno trimestrale ovvero quando si raggiungano comunque i 20 metri cubi.

Per produttore di rifiuti, ai sensi dell'art. 6, 1° comma, lett. b), D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, deve intendersi 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 di garanzia, l'obbligo, previsto dall'art. 10, 1° comma, del citato decreto, di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi stabiliti. Il proprietario dell'immobile committente o l'instatutario della concessione edilizia con la quale si consente l'edificazione di un nuovo edificio, previa demolizione di altro preesistente, devono pertanto essere considerati produttori dei rifiuti derivanti dall'abbattimento del precedente fabbricato.

Le due alternative del primo periodo dell'art. 6, comma 1, lett. m) devono essere interpretate nel senso che i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale « indipendentemente dalle quantità in deposito », cioè anche se non superano i venti metri cubi, « ovvero, in alternativa » cioè in ogni caso « quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi raggiunge i venti metri cubi ». Solo ove non si siano superati complessivamente i venti metri cubi, sarà possibile mantenere il deposito temporaneo per il termine massimo di un anno, mentre, in ogni caso, si deve effettuare detto avviamento quando si raggiungono i venti metri cubi.

Il testo della sentenza è in: www.giuffre.it/riviste/rga

I rifiuti da demolizione e la nozione legale del « produttore » di rifiuti.

1. La nozione di produttore. — 2. Le condizioni del deposito temporaneo.

1. La nozione di produttore.

La fattispecie riguarda il caso di una condanna inflitta per il reato di deposito incontrollato di rifiuti sia al legale rappresentante dell'impresa di costruzioni che aveva avuto l'incarico di eseguire lavori edili comprendenti la demolizione di un capannone, sia al legale rappresentante della società committente dei lavori medesimi.

La duplicità della condanna deriva essenzialmente dalla nozione adottata dalla Corte circa la nozione di « produttore » di rifiuti, definito all'art. 6, 1° comma, lett. b), D.Lgs. 22/1997, il quale recita che il produttore è « la persona la cui attività ha prodotto rifiuti », definizione che riproduce quella di cui all'art. 1, lett. b), della direttiva CEE 91/156 (1).

La Corte, nella pronuncia sopra estesa, esclude una interpretazione « in senso restrittivo ed esclusivamente naturalistico o fattuale o materiale » della definizione normativa, ritenendo che la stessa debba invece essere ancorata ad una visione sistematica della disciplina diretta ad individuare i soggetti obbligati. Il legislatore, secondo la Corte, richiederebbe che l'individuazione del soggetto responsabile quale produttore di rifiuti sia operata sulla base di una posizione soggettiva *non necessariamente materiale*, poiché il riferimento all'« attività produttrice di rifiuti » deve essere estesa anche a quella « giuridica ».

In tal senso, secondo la Corte, il produttore di rifiuti, a norma dell'art. 10 del D.Lgs. 22/1997 (che stabilisce che il detentore deve consegnare i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni individuate nell'all. B con sopportazione degli oneri connessi allo smaltimento), riveste una specifica « posizione di garanzia », ed ha quindi l'obbligo di attivarsi per impedire l'evento, giacché non può andare esente da responsabilità per avere affidato a terzi lo smaltimento del rifiuto.

Detta posizione di garanzia si ricava anche dal principio, ribadito dal D.Lgs. 22/1997, secondo cui « la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribu-

(1) Per un precedente giurisprudenziale parzialmente analogo, cfr. Cassazione penale, Sez. III, 22 aprile 1997, V., secondo cui non può essere considerato produttore di rifiuti propri il soggetto che provvede allo smantellamento di impianti industriali altrui e quindi procede, in area in sua dotazione, alla separazione dei vari metalli, al recupero dei residui riutilizzabili ed all'accumulo degli scarti: in tal caso si è in presenza di un detentore di residui di terzi che deve munirsi di autorizzazione per l'eliminazione dei suddetti scarti.

zione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario» (art. 2, comma 3).

Ne consegue, in relazione alla suddetta posizione di garanzia in capo al produttore e/o detentore dei rifiuti, la possibilità di una sua responsabilità concorsuale negli illeciti ambientali materialmente realizzati dal gestore dei rifiuti, qualora sia dato ravvisare una condotta del produttore dolosa o colposa diretta a determinarne, rafforzarne o facilitarne l'agire illecito.

Fino a qui la posizione della Corte è condivisibile; dove invece i giudicanti non appaiono egualmente convincenti è nell'individuare, nel caso concreto, il produttore-garante, tenuto a vigilare sulla corretta destinazione del rifiuto, nel committente titolare della concessione edilizia anziché nell'appaltatore che contrattualmente si sia fatto carico della realizzazione dell'opera e della gestione dei rifiuti che ne derivano *prendendo in consegna* l'area.

Ed infatti, in un caso come quello all'esame della Corte, anche la ricostruzione della figura del produttore in termini giuridici anziché puramente materiali, porta ad individuare il «produttore-garante», ex art. 10 del D.Lgs. 22/1997, proprio nell'appaltatore che ha realizzato l'opera e «prodotto» (anche *giuridicamente*) il rifiuto.

Al momento in cui il proprietario dell'area e titolare della concessione edilizia «affida» il manufatto (non il rifiuto) da demolire all'appaltatore, *non esiste ancora alcun rifiuto da demolizione*, talché non si può parlare di responsabilità per il conferimento dello stesso, che verrà prodotto solo successivamente da un autonomo soggetto imprenditoriale, e, conseguentemente, non si può ritenere, neppure in senso giuridico, l'esistenza di alcun obbligo di vigilanza in relazione a tale rifiuto.

Un tale obbligo, ove ritenuto sussistere, sorgerebbe quindi soltanto in forza del possesso giuridico, accompagnato dalla detenzione materiale, dell'area in cui i rifiuti sono stati fisicamente prodotti da un terzo, e del conseguente «controllo» sull'attività del terzo che abbia prodotto i rifiuti medesimi. Tuttavia in questo caso non può soccorrere il solo art. 10 succitato, il quale invece si riferisce esclusivamente agli obblighi del «produttore e/o detentore» dei rifiuti, e non del possessore in termini giuridici del «luogo di produzione» dei rifiuti stessi.

Ed infatti la Corte, per affermare la responsabilità dei committenti proprietari dell'area, deve ricorrere al richiamo di un recente indirizzo dei giudici di legittimità civili, secondo cui il proprietario di un'immobile non cesserebbe di averne la *materiale disponibilità* per averne pattuiti in appalto la ristrutturazione o la ricostruzione, giacché incombe sempre su questi un obbligo di vigilanza e di controllo in virtù della responsabilità propria del *custode* ex art. 2051 c.c. (Cassazione, Sez. III, 30 marzo 1999, n. 3041).

Tuttavia, una cosa è la mera responsabilità per la cosa in custodia richiamata dall'art. 2051, altro è il dovere di vigilare su un'attività umana come quella dell'appaltatore che gestisca un rifiuto da egli stesso *fisicamente* prodotto.

In realtà, il principio più volte richiamato in giurisprudenza afferma che il committente può essere ritenuto «corresponsabile in via diretta», insieme all'appaltatore, per i danni cagionati a terzi nel corso dei lavori, solo nell'ipotesi in cui riduca l'autonomia dell'appaltatore stesso, ingerendosi nella realizzazione dell'opera o del servizio in modo tale da compromettere in tutto o in parte l'autonomia dell'appaltatore (vedi Cassazione, 19 dicembre 1996, n. 1375, M.) ovvero nel caso in cui abbia, per altro verso, affidato i lavori ad un'impresa assolutamente inidonea (vedi Cassazione, 30 maggio 1996, n. 5007, 1996, I, n. 3738). Tale regola è espressamente ribadita anche con riferimento all'appalto di opera pubblica (vedi, in proposito, Cassazione, 27 agosto 1996, n. 7862).

Si pensi al caso dei rifiuti prodotti su di un'area in affitto: non potrebbe mai ritenersi una responsabilità del locatore per i rifiuti prodotti dal conduttore dell'area stessa, in virtù del solo art. 10 del D.Lgs. 22/1997, pur mantenendo il primo il possesso giuridico (ma non la detenzione) dell'area.

La stessa sentenza richiamata dalla Corte per fondare una posizione di garanzia ex art. 2051 c.c. in capo al committente precisa del resto, in modo testuale, come la giurisprudenza distingue da sempre il caso «in cui il danno sia prodotto da cosa interamente affidata all'appaltatore per l'esecuzione di lavori, da quello in cui non lo è per niente o lo è solo in parte, ritenendo che nel primo caso custode è l'appaltatore e

nel secondo il proprietario committente con conseguente operatività della fattispecie risarcitoria di cui all'art. 2051 c.c. a carico dell'uno o dell'altro».

Pertanto, nel caso di un appalto in cui il committente si sia astenuto da ogni ingerenza nei confronti dell'appaltatore, lasciando l'area nella totale disponibilità (e quindi nella *custodia*) di quest'ultimo, che abbia con la sua attività fisicamente prodotto il rifiuto, non sembra poter sorgere in capo al semplice proprietario-committente alcuna posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento del rifiuto stesso, mancando ogni potere fattuale di controllo sulla fonte di rischio cui la posizione di garanzia deve essere correlata. In questi casi non è il *mero contratto* tra committente ed appaltatore a *trasferire* di per sé la posizione di garanzia (cosa che la Corte nega essere possibile), ma il *concreto trasferimento della custodia delle aree* ai fini di consentire sulle stesse lo svolgimento in *autonomia* dei lavori appaltati.

Diverso è invece il caso in cui il committente riduca l'appaltatore a *mero esecutore* di precise direttive, mantenendo di fatto il controllo dell'area dei lavori; solo in questa ipotesi il « *produttore in senso giuridico* » del rifiuto potrebbe essere individuato nel proprietario-committente, che mantiene il controllo sulla fonte di rischio (e cioè sull'*attività di produzione* del rifiuto) a cui si ricollega la posizione di garanzia.

Per un'analisi dottrinale della questione, si veda P. GIAMPIETRO, *Classificazione e disciplina dei rifiuti prodotti da imprese di manutenzione*, in *Ambiente*, 2000, p. 32, secondo cui il soggetto nel cui interesse (o nell'ambito della cui impresa) viene svolta l'attività di servizio del terzo resta del tutto estraneo agli obblighi che la legge prevede a carico del « *produttore del rifiuto* » (appunto il solo terzo), fatte ovviamente salve le ipotesi di frode alla legge, elusione, collusione fra il committente e la ditta terza, incaricata a vario titolo dei lavori, che configureranno, ipotesi di concorso di persone nei reati previsti dal D.Lgs. 22/1997. Secondo questa tesi, i rifiuti derivanti da attività di manutenzione, qualora provengano dall'esecuzione di prestazioni rese da soggetto giuridico distinto dai committenti, operante in via autonoma, con organizzazione propria, a suo rischio e dietro corrispettivo (cioè nell'esercizio di un'attività professionale di prestazione di un servizio), sono da considerare prodotti dalla stessa, cioè « *rifiuti propri* », ex art. 6, 1° comma, lett. b), di tipo speciale, ai sensi dell'art. 7, 3° comma, lett. f).

In senso parzialmente contrario, è stato osservato, che il produttore del rifiuto non è solo il soggetto che svolge l'attività materiale che origina il rifiuto, ma anche il soggetto nell'interesse del quale quella determinata attività è svolta, ed il produttore sarà sempre il responsabile dell'attività complessivamente considerata o il titolare dell'interesse per il cui soddisfacimento è posta in essere l'attività stessa. Tuttavia anche secondo questa opinione, nel caso di ristrutturazione di un immobile ad uso civile di abitazione, la responsabilità per un eventuale illecito smaltimento degli inerti prodotti è dell'impresa che ha effettuato la manutenzione e ha materialmente prodotto i rifiuti solo se in base al contratto intercorso l'impresa medesima si sia assunta l'impegno di provvedere alla gestione dei rifiuti.

2. *Le condizioni del deposito temporaneo.*

La sentenza sopra estesa si segnala altresì per la presa di posizione circa la esatta nozione di deposito temporaneo dei rifiuti, definito dall'art. 6, lett. m), del D.Lgs. 22/1997 (modificato dal « *Ronchi bis* ») come « il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti alle seguenti condizioni: i rifiuti pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunge i venti metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuto non supera i 20 metri cubi nell'anno e se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori » (per l'inquadramento sistematico del « *deposito temporaneo* », si veda Corte di Giustizia delle Comunità europee, 5 ottobre 1999, in cause riunite C-175/98 e C-177/98, in questa *Rivista*, 2000, p. 261).

La Corte, preso atto del dibattito dottrinale sul punto, ritiene che il legislatore dimostrerebbe, con la nuova formulazione dall'art. 6, lett. m), di considerare accettabile, in quanto poco rischioso per l'ambiente e conforme ai principi sanciti dagli artt.

4 e 8 della direttiva 75/442, solo un deposito temporaneo che *non superi come quantità complessiva i venti metri cubi*. Quando questo limite quantitativo venga superato, in *qualsiasi arco temporale*, non si può più usufruire della più permissiva disciplina derogatoria.

Pertanto, secondo la Corte, per restare nell'ambito del deposito temporaneo esente da autorizzazione, i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento: 1) con cadenza *almeno trimestrale anche se non superano i venti metri cubi*; 2) *in ogni caso* quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi *raggiunge i venti metri cubi*.

La cadenza trimestrale assumerebbe invece, secondo la Corte, un autonomo rilievo *solo* quando i vari conferimenti *siano tutti inferiori* a venti metri cubi, ed avviati alle operazioni di recupero o smaltimento *prima* di raggiungere detto limite quantitativo, sicché, ove non si siano superati *complessivamente* i venti metri cubi, sarà possibile mantenere il deposito temporaneo per il termine massimo di un anno, mentre, in ogni caso, si deve effettuare detto avviamento quando si raggiungono i venti metri cubi.

In sostanza, il termine «ovvero» contenuto nella formulazione della norma equivarrebbe a dire che «il quantitativo dei rifiuti non pericolosi depositato non deve superare 20 metri cubi» oppure, ove non superi detto limite quantitativo, «i rifiuti devono essere asportati con cadenza almeno trimestrale».

LUCA PRATI