

Gestione

# I rifiuti da manutenzione nel D.Lgs. n. 152/2006 tra giurisprudenza e prassi applicative

Luca Prati (\*)

La gestione dei rifiuti generati dalle attività di manutenzione costituisce una delle tematiche più delicate all'interno della normativa che disciplina il deposito ed il trasporto dei rifiuti.

Per tali rifiuti infatti il D.Lgs. n. 152/2006 prevede particolari agevolazioni, dirette a semplificarne la gestione in ambito operativo, la cui portata non è tuttavia stata completamente chiarita e ha generato differenti interpretazioni.

I rifiuti da manutenzione sono in genere quelli che decadono dal complesso delle operazioni necessarie a conservare la funzionalità ed efficienza di impianti e attrezzature, pubbliche o private, e sono regolati dal D.Lgs. n. 152/2006 il quale, in base alla loro provenienza, li classifica diversamente:

- 1) l'art. 230 (1) del D.Lgs. n. 152/2006 considera solo l'**attività di manutenzione delle infrastrutture a rete**, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura o da terzi da esso incaricati;
- 2) l'art. 266, comma 4, prevede 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».

Il legislatore ha quindi previsto all'interno delle attività manutentive, due diverse tipologie di attività, ossia le attività di manutenzione "generiche" (ex art. 266, comma 4) e attività di "manutenzione delle infrastrutture a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico" (ex art. 230, comma 1).

## I rifiuti da manutenzione delle infrastrutture a rete

Va subito evidenziato che il primo comma dell'art. 230 individua tre diversi luoghi che possono essere considerati come "luogo di produzione dei rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione": la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva, la sede locale del gestore della infrastruttura e il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica.

E' stato evidenziato quindi che l'art. 230 stabilisce un'eccezione alla regola della inamovibilità del deposito temporaneo (definito dall'183, comma 1, lett. bb) del D.Lgs. n. 152/2006 come "il raggrup-

(\*) Avvocato in Milano.

(1) Recita l'art. 230: "1. Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento". In particolare risultano interessanti la seconda e la terza fattispecie, ovviamente quest'ultima prevista applicabile ai "materiali" e non ai rifiuti.

2. La valutazione tecnica del gestore della infrastruttura di cui al comma 1 è eseguita non oltre sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori. La documentazione relativa alla valutazione tecnica è conservata, unitamente ai registri di carico e scarico, per cinque anni.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai rifiuti derivanti da attività manutentiva, effettuata direttamente da gestori erogatori di pubblico servizio o tramite terzi, dei mezzi e degli impianti fruitori delle infrastrutture di cui al comma 1.

4. Fermo restando quanto previsto nell'articolo 190, comma 3, i registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dai soggetti e dalle attività di cui "al presente articolo possono essere tenuti nel luogo di produzione dei rifiuti così come definito nel comma 1".

pamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti”) rispetto al luogo di produzione del rifiuto.

Tuttavia, appare opportuno precisare subito come, secondo la giurisprudenza prevalente, l’eccezione prevista dal disposto dell’art. 230, oltre che dover essere riferita esclusivamente alle “manutenzioni delle infrastrutture a rete e degli impianti per l’erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico”, eseguite sia dal medesimo gestore che tramite terzi incaricati da quest’ultimo, debba riguardare esclusivamente l’attività necessaria per consentire “la successiva valutazione tecnica, finalizzata all’individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento”, entro i successivi 60 giorni.

Sulla necessità che sussistano sempre tali condizioni si è pronunciata la Cassazione con le note sentenze n. 33866/2007 e n. 9856/2009, successivamente riprese nella sentenza n. 28350/2013. In esse la Corte ha confermato l’inamovibilità del deposito temporaneo rispetto al luogo di produzione del rifiuto, fatta eccezione per quanto eccezionalmente previsto dall’art. 230, a condizione, ribadisce sempre la Corte, che vengano rispettate entrambe le condizioni della specialità della manutenzione sulle infrastrutture a rete e dell’effettiva ed oggettiva riutilizzabilità del materiale tolto d’opera.

Nella sentenza del 2007, in particolare, la Cassazione afferma come “il deposito temporaneo può e deve essere realizzato esclusivamente presso il luogo di produzione dei rifiuti”, che “una eccezione alla regola generale del divieto di creazione del deposito temporaneo in luogo diverso da quello di produzione si rinviene nel D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 230”, e che detta eccezione “è espressamente rivolta a consentire l’effettuazione della “valutazione tecnica, finalizzata all’individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento”.

Si tratta di una lettura restrittiva della norma in quanto, in sostanza, la Cassazione sembra non distinguere tra “rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture” e “materiale tolto d’o-

pera”. Secondo la Cassazione (ciò vale in particolare per la sentenza del 2007), l’art. 230 avrebbe infatti comunque sempre e solo ad oggetto il “materiale tolto d’opera”, che genera rifiuti a seguito della verifica di non effettiva ed oggettiva riutilizzabilità.

Si può osservare che, secondo questa restrittiva impostazione, si potrebbe perfino dubitare dell’utilità della norma a fini derogatori. Infatti, il “materiale tolto d’opera” riutilizzabile non dovrebbe essere, già per sua natura, un rifiuto, non essendo ancora intervenuta alcuna decisione od obbligo di disfarsene da parte del detentore. Quindi, per essere trasportato senza le formalità previste dalla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 fino al “luogo di concentrazione dove il materiale tolto d’opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica”, non sarebbe neppure necessaria alcuna deroga alla norme generali.

Secondo una lettura più aderente alla lettera della norma, che distingue chiaramente tra “rifiuti” e altro “materiale tolto d’opera” riutilizzabile, sembrerebbe invece doversi distinguere tra:

1. **rifiuti** derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, per i quali il luogo di produzione può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l’attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura;
2. **materiale riutilizzabile**, per il quale il luogo di produzione può coincidere con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d’opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, e dalla cui selezione si genererebbero, successivamente, i rifiuti.

Sembra infatti che il dato testuale operi una distinzione tra due diverse tipologie di materiali: i **rifiuti**, la cui produzione può coincidere col la sede del cantiere o la sede locale del gestore, e i **materiali tolti d’opera**. I secondo non sono ancora rifiuti, ma generano rifiuti nel “luogo di concentrazione” dove il materiale viene portato per la successiva valutazione di riutilizzabilità. La condizione della oggettiva riutilizzabilità, quindi, sembrerebbe doversi applicare solo al materiale tolto d’opera (2).

La lettura sopra proposta, oltre che più aderente al dato letterale, si allinea con la previsione di cui al-

(2) Si è osservato che il primo comma del citato art. 230 “individua ben tre diverse alternative - legittime - per l’individuazione del luogo di produzione dei rifiuti, di cui la terza risulta vincolata ad una condizione di base, ovvero la valutazione tecnica in merito alla recuperabilità, o meglio riutilizzabilità, del rifiuto di manutenzione.

La valutazione tecnica, che non ha alcuna specificazione

operativa nella norma, è condizione necessaria e sufficiente, secondo i giudici, per ritenere verificata legittimamente l’ipotesi eccezionale di deposito temporaneo non nel luogo di produzione dei rifiuti M. Taina, *Deposito temporaneo: ancora chiarimenti sul luogo di produzione (nota a cass. pen. n. 9856/2009) - Il commento*, in questa Rivista, 2009, 6.

l'art. 266, comma 4, su cui si tornerà in seguito, e che prevede che i rifiuti provenienti da attività di manutenzione - a prescindere dalla loro riutilizzabilità - si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività.

Tuttavia, come si è anticipato, nella giurisprudenza della Cassazione questa diversa interpretazione non pare essere mai stata valorizzata come avrebbe meritato. Anche recentemente la Cassazione ha ribadito il proprio orientamento consolidato, e ha di nuovo precisato che "Questa Corte, ... ha già escluso, contrariamente all'assunto del ricorrente, con la sentenza n. 33866 dell'8 giugno 2007 ... la possibilità di applicazione della disciplina D.Lgs. n. 152/2006, ex art. 230 riguardante i rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture ... posto che, ... difetta in ogni caso il presupposto, cui è condizionata la equiparabilità al luogo di produzione dei rifiuti del luogo di concentrazione ove il materiale viene trasportato, che in tale ultimo luogo avvenga esclusivamente l'individuazione del materiale effettivamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza l'effettuazione di alcun trattamento" (Cass. pen., sez. III, 1° luglio 2013, n. 28350).

Quindi, secondo le sentenze sopra citate, il trasporto dal luogo di manutenzione dell'infrastruttura da un cantiere alla sede del manutentore o a luogo di collettamento non potrebbe mai riguardare materiale qualificabile come rifiuto fin dalla sua prima generazione.

In definitiva, i rifiuti tali fin dall'origine devono rimanere in deposito temporaneo nel luogo in cui sono stati materialmente prodotti, e possono essere trasportati a destinazioni autorizzate di recupero o smaltimento tramite trasportatore autorizzato ovvero con mezzi propri del manutentore iscritti all'Albo Gestori, nella sezione speciale del trasporto in conto proprio (art. 212, comma 8), accompagnati da formulario e secondo le prescrizioni di cui al predetto art. 212, comma 8 (3).

Il formulario, infine, è escluso relativamente ai soli trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'art. 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri complessivi l'anno.

### **L'art. 266, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006: le attività di manutenzione generiche**

Il comma 4 dell'art. 266 si limita a prevedere 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".

La disposizione è stata oggetto di interpretazioni contrastanti: secondo una prima posizione (da considerarsi isolata e superata dalla successiva evoluzione normativa) l'aggettivo "sanitaria" si riferirebbe sia a manutenzione, sia ad assistenza, sicché l'art. 266, comma 4, riguarderebbe meramente quelle attività di assistenza e manutenzione che si svolgono in ambito sanitario.

E' invece preferibile e consolidata l'interpretazione secondo la quale tale norma sia applicabile a tutte le ipotesi di manutenzione, ad esclusione di quelle specificamente regolate dall'art. 230 del D.Lgs. n. 152/2006, stante la presenza della disgiunzione logica » (4).

Tuttavia, anche superata tale difficoltà, sulla interpretazione dell'art. 266, comma 4, si riscontrano almeno tre diverse tesi propuginate nel corso degli ultimi anni da diversi autori (5).

(3) Quest'ultima norma prevede infatti che "i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativi

vo provvedimento entro i successivi trenta giorni".

(4) S. Maglia, *I rifiuti da manutenzione*, in P. Pipere, S. Maglia, M. Medugno, D. Carissimi, *La nuova gestione dei rifiuti*, Ed. Irnerio, Piacenza, 2011, 116.

(5) Per una ricognizione dei diversi punti di vista in tema di luogo di produzione dei rifiuti, condotta con l'ottica del tecnico, ivi comprese l'analisi delle possibili eccezioni previste in sede normativa, e la stessa distinzione tra luogo di produzione dei rifiuti e luogo di concentrazione dei materiali tolti d'opera, si veda, di A. Muratori, *Divagando sul concetto di deposito temporaneo e connessi requisiti* (nota a Cass. pen. n. 20223/2014), in questa *Rivista*, 2014, 8-9.

## **La tesi "permissiva"**

E' stata sostenuta da una parte della dottrina la tesi che il "luogo di produzione" dovrebbe considerarsi a tutti gli effetti come la sede o unità del manutentore. Secondo questa tesi, poiché la legge considera tali rifiuti prodotti presso la sede del soggetto che ha svolto l'attività di manutenzione, ed è qui che si può effettuare il deposito temporaneo, che deve precedere sempre qualsiasi forma di "gestione dei rifiuti", il trasporto di detti materiali dal luogo effettivo di produzione a quello considerato tale per legge dovrebbe essere considerato semplice **spostamento** e non trasporto, e non dovrebbe quindi essere necessario il formulario né il possesso di particolari requisiti in capo al trasportatore.

In sintesi, secondo tali interpretazioni, poiché il "luogo di produzione" è la sede o il domicilio del produttore, questi può trasportarlo alla propria e sede (dove costituisce un "deposito temporaneo") e quindi da lì inviarlo al recuperatore / smaltitore, prima di entrare nella vera e propria fase di gestione dei rifiuti.

## **La tesi intermedia**

L'interpretazione sopra riportata non ha in genere trovato il favore degli Enti, in quanto ritenuta eccessivamente permissiva.

Si è invece affermato che anche nelle ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 266, "il trasferimento dei rifiuti alla sede dell'impresa di manutenzione necessita di formulario, atteso che tale norma nulla dispone in merito e che, quindi, debba trovare applicazione la regola generale di cui all'art. 193 del Testo Unico Ambientale" (6).

Questa interpretazione è condivisa anche dalla Provincia di Vicenza, la quale ha affermato (7) che "i rifiuti derivanti dai lavori di manutenzione possono essere tenuti in deposito temporaneo presso la sede dei singoli manutentori senza autorizzazione e nel medesimo luogo potranno essere conservati i registri di carico e scarico. La ratio della fictio iuris introdotta da/legislatore è quella di evitare che il manutentore debba portare con sé il registro presso ogni luogo di manutenzione e che presso tale luogo debba essere ogni volta costituito un deposito temporaneo di rifiuti. La finzione legislativa non incide sulla disciplina del trasporto, anche perché il trasporto dei rifiuti da manutenzione non è elencato tra quelli esonerati dall'obbligo del formulario

in base all'espressa previsione dell'art. 193, comma 4, del D.Lgs. n. 193/2006. In conclusione, l'adempimento formale del formulario può essere omesso dal manutentore solo se trasporta rifiuti non pericolosi derivanti dalla propria attività a condizione che il trasporto avvenga in modo occasionale e saltuario e non superi il limite quantitativo di trenta kg o trenta litri".

In sintesi, in base a tale interpretazione, è possibile il trasporto dal luogo di produzione alla sede del manutentore, anche quando non si tratti di rifiuti provenienti dalla manutenzione delle infrastrutture, in forza dell'art. 266, comma 4, ma sempre nel rispetto delle norme specifiche sul trasporto dei rifiuti.

## **La tesi "rigoristica"**

Secondo altre interpretazioni, ancora più rigorose (8), in relazione ai rifiuti prodotti da attività manutentive generiche, il luogo di produzione del rifiuto **rimane sempre il luogo effettivo di produzione**, sulla base del fatto che la norma dell'art. 230 comma ha natura eccezionale e non è applicabile alle generiche attività manutentive.

Ciò comporterebbe le seguenti conseguenze operative:

1. è sempre possibile il trasporto presso la sede, legale od operativa, di materiali od apparecchiature **da sottoporre alla decisione del titolare del disfararsi**; in tal caso non si configura trasporto di rifiuti ma di materiali e/o apparecchiature residuali;
2. il trasporto presso la sede, legale od operativa, è escluso sia per i rifiuti pericolosi che per i rifiuti non pericolosi **comunque non reimpiegabili**, che non possono essere oggetto di decisione diversa dal disfarsi; tali rifiuti possono essere trasportati a destinazioni autorizzate di recupero o smaltimento tramite trasportatore autorizzato accompagnati da formulario ovvero, **per i soli non pericolosi**, dalla medesima impresa manutentrice iscritta all'Albo Gestori nella sezione speciale dell'art. 212, comma 8, alle condizioni previste in tale comma.

In sostanza, secondo questa interpretazione, l'art. 266, comma 4 si limiterebbe a consentire di tenere il registro di carico e scarico presso la sede legale od operativa del manutentore.

E' opportuno anche segnalare che il D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, relativo al SISTRI, all'art. 15 prevede che "Fermo restando quanto previsto al-

(6) Si veda nota Provincia di Brescia, 9 settembre 2010, Prot. 0101878/2010.

(7) <http://www.artigianinet.com/NOTIZIE/AREETEMAT/>

[CHE/AMBIENTE/dw\\_19\\_878\\_15084.html](http://www.ambiente.it/dw_19_878_15084.html).

(8) G. Tapetto, *Rifiuti da manutenzione e da attività sanitarie tra n. 152/2006 e Sistri*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

l'art. 230, comma 1, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per i materiali tolti d'opera per i quali deve essere effettuata la valutazione tecnica della riutilizzabilità, qualora dall'attività di manutenzione derivino rifiuti pericolosi, la movimentazione dei rifiuti dal luogo di effettiva produzione alla sede legale o dell'unità locale dell'ente o impresa effettuata dal manutentore è accompagnata da una copia cartacea della Scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, da scaricarsi dal portale SISTRI accedendo all'area autenticata, debitamente compilata e sottoscritta dal soggetto che ha effettuato la manutenzione”.

La previsione conferma che l'art. 266, comma 4, legittima la “movimentazione dei rifiuti dal luogo di effettiva produzione alla sede legale o all'unità locale”, ma prevede che la stessa, se si tratta di rifiuti pericolosi, deve avvenire comunque con la Scheda Sistri.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, pare potersi sostenere che la tesi “rigorista”, secondo cui l'art. 266 comma 4 si limiterebbe a consentire la tenuta centralizzata del registro di carico e scarico, non possa essere condivisa.

Tutti gli autori infatti concordano sul fatto che l'art. 266, comma 4, costituisca invece una *fictionis* (cosa che, per inciso, non accade con l'art. 230, così come interpretato dalla Cassazione, che richiede sempre la riutilizzabilità del materiale in questione), ed in base a questa finzione giuridica, il rifiuto “si considera” prodotto presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge l'attività di manutenzione.

La previsione è quindi sufficientemente chiara perché si possa affermare che, giuridicamente, il rifiuto si considera “prodotto” presso la sede del manutentore, e non già dove è stato eseguito l'intervento di manutenzione. Pertanto, il deposito temporaneo, che è il raggruppamento di quei rifiuti effettuato nel luogo dove essi sono prodotti, può lecitamente essere realizzato presso la sede del manutentore.

Va però anche evidenziato che nessuna norma esenta il produttore dei rifiuti di manutenzione dal-

l'obbligo di iscrizione all'Albo Trasportatori, dal formulario e dal SISTRI.

Pertanto, per poter arrivare alla conclusione che i rifiuti prodotti durante le attività di manutenzione possano viaggiare senza formalità e senza trasportatore iscritto all'Albo Gestori fino alla sede del manutentore, occorrerebbe considerare tale fase una mera “movimentazione” di rifiuti e non un “trasporto” degli stessi.

Si tratterebbe, quindi, di considerare l'orientamento dottrinario che distingue tra l'attività di “movimentazione” e quella di “trasporto” dei rifiuti, evidenziando che la prima non necessita di alcuna autorizzazione e che solo la seconda rientra nel novero della “gestione” ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n), oggetto di specifica autorizzazione in quanto tale. Con la conseguenza che solo dopo l'inizio del deposito temporaneo (quindi solo dopo l'arrivo presso la sede del manutentore) comincerebbe la gestione dei rifiuti in senso tecnico e l'obbligo di rispettarne regole e prescrizioni).

Tuttavia, più o meno esplicitamente tale tesi è stata avvertata dalla Cassazione, che ha affermato come la movimentazione esente dalle norme sui rifiuti debba avvenire “all'interno di uno stesso compendio nel luogo reale di produzione dei rifiuti”, e non quando vi sia invece stato “trasferimento comportante instradamento da tale luogo a quello giuridico di produzione. In tale situazione il trasporto in sé va considerato già attività di gestione dirifiuti” (9).

Pertanto, fino a quando non intervenga al riguardo un eventuale mutamento giurisprudenziale, pare doversi necessariamente concludere che i rifiuti (tali fin dall'origine) prodotti da attività di manutenzione devono essere sempre trasportati con formulario e, nel caso di rifiuti pericolosi, anche con la Scheda Movimentazione SISTRI, nel percorso tra la sede dell'intervento di manutenzione e la sede legale del manutentore.

Il trasporto inoltre dovrà avvenire tramite trasportatore autorizzato ovvero con mezzi propri del manutentore iscritti all'Albo Gestori, nella sezione speciale del trasporto in conto proprio (art. 212, comma 8) accompagnati da formulario.

(9) Cass. pen., sez. III, sentenza 10 maggio 2012 (ud. 17 gennaio 2012), n. 17460.