

Il deposito temporaneo irregolare è un'operazione di recupero (dell'incertezza giuridica...)

Andrea Quaranta

La nuova disciplina del deposito temporaneo dettata dal T.U.A.

Analogamente a quanto previsto nel "Decreto Ronchi", anche l'art. 183, comma 1, lett. m), del D.Lgs n. 152/06 definisce il deposito temporaneo il *raggruppamento dei rifiuti effettuato, a determinate condizioni, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti.*

Le novità contenute nel nuovo testo riguardano:

1. **le modalità con le quali può avvenire il deposito temporaneo:** è stato chiarito, infatti, che l'opzione quantitativa e quella temporale sono fra di loro *alternative* (sia per i rifiuti pericolosi che per quelli non pericolosi). Questa precisazione esclude la sopravvivenza, dopo il 29 aprile 2006, dell'orientamento interpretativo, nettamente prevalente, della Suprema Corte, secondo la quale dovevano ricorrere, cumulativamente, tanto il requisito quantitativo quanto quello temporale¹;
2. **la maggior ampiezza della definizione,** dovuta alla sostituzione del riferimento all'effettuazione del deposito per "tipi omogenei" con quello per "*categorie omogenee*";
3. **l'introduzione di una nuova figura,** quella del "**soggetto affidatario del deposito temporaneo**". L'art. 208, comma 17, infatti, dopo aver stabilito che "*fatti salvi l'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico da parte dei soggetti di cui all'art. 190 ed il divieto di miscelazione di cui all'art. 187, le disposizioni del presente articolo non si applicano al deposito temporaneo effettuato nel rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 183, comma 1, lettera m)*", analogamente a quanto previsto dal decreto Ronchi, precisa che "*la medesima esclusione opera anche quando l'attività di deposito temporaneo nel luogo di produzione sia affidata dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti*"².

Questa innovazione consente lo *spostamento di responsabilità* dal produttore del rifiuto al soggetto gestore per tutto ciò che concerne la gestione del deposito temporaneo:

¹ L'art. 183, commi 2 e 3, stabilisce che "*i rifiuti pericolosi (non pericolosi) devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo le seguenti modalità alternative, a scelta del produttore: 1) con cadenza almeno bimestrale (trimestrale), indipendentemente dalle quantità in deposito; 2) quando il quantitativo di rifiuti pericolosi (non pericolosi) in deposito raggiunga i 10 (20) metri cubi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi i 10 (20) metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno oppure 3) limitatamente al deposito temporaneo effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori, entro il termine di durata massima di un anno, indipendentemente dalle quantità*". Per un'analisi dei principi e degli istituti fondamentali del D.Lgs. n. 152/2006, si rinvia a: AAVV, "*Commento al T.U. ambientale*", a cura di F. GIAMPIETRO, IPSOA, 2006, p. 1 - 260.

² Analoga disposizione è contenuta nell'art. 210, comma 5, in relazione all'*autorizzazione in ipotesi particolari*.

tuttavia, per evitare che tale passaggio possa equivalere ad una totale deresponsabilizzazione del produttore, il legislatore ha previsto, in capo a quest'ultimo, una serie di obblighi:

- ✓ innanzitutto – nonostante il deposito temporaneo non sia un'attività di gestione, ma vi si ponga a monte – il produttore di rifiuti deve affidare l'attività di deposito temporaneo ad un *soggetto autorizzato alla gestione dei rifiuti*.

In sostanza, il terzo affidatario deve essere iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali, non essendo sufficiente, al riguardo, il possesso di una generica capacità ed idoneità tecnica.

In attesa del futuro regolamento – nel quale saranno definite le *attribuzioni* e le *modalità organizzative dell'Albo*, i *requisiti*, i *termini* e le *modalità di iscrizione*, i *diritti annuali d'iscrizione*, nonché le *modalità e gli importi delle garanzie finanziarie* che devono essere prestate a favore dello Stato – l'art. 212, comma 10, del T.U.A., stabilisce che "*continuano ad applicarsi, per quanto compatibili, le disposizioni del decreto del Ministro dell'Ambiente 28 aprile 1998, n. 406*".

I *requisiti* e le *condizioni per l'iscrizione all'Albo*, dunque, sono quelli previsti dall'art. 10 di quest'ultimo, mentre le *categorie di attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione* sono quelle indicate nell'art. 8: il fatto che non sia prevista una specifica categoria per i soggetti affidatari dell'attività di deposito temporaneo di soggetti terzi, e la considerazione che l'art. 208, comma 17, del D.Lgs. n. 152/06 richieda *genericamente* che il soggetto affidatario sia *autorizzato alla gestione dei rifiuti* (senza ulteriori specificazioni), sembra indurre alla conclusione che tale soggetto debba essere iscritto nella categoria n. 6 individuata dal D.M. n. 406/98 (*gestione di impianti fissi di titolarità di terzi nei quali si effettuano le operazioni di smaltimento e di recupero di cui agli allegati B e C del D.Lgs. n. 22/97*).

- ✓ il deposito dei rifiuti deve essere effettuato **all'interno del luogo di produzione**;
- ✓ Il conferimento di rifiuti da parte del produttore all'affidatario del deposito temporaneo costituisce adempimento agli obblighi, di cui all'articolo 188, comma 3³. In tal caso l'annotazione delle informazioni sulle caratteristiche qualitative e

³ Quest'ultimo articolo, in sostanza, stabilisce che la **responsabilità del detentore** per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:

1. in caso di **conferimento** dei rifiuti al **servizio pubblico di raccolta**;
2. in caso di **conferimento** dei rifiuti a **soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento**, a condizione che:
 - a) 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

quantitative dei rifiuti nel registro di carico e scarico devono essere effettuate – da parte di entrambi – **entro 24 ore dalla produzione del rifiuto stesso.**

4. Infine, la novità più rilevante è costituita dalla previsione di cui al punto **R14 dell'allegato C** della parte quarta al D.Lgs 152/06, che inserisce, fra le operazioni di "recupero", il "*deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo dove sono prodotti i rifiuti, qualora non vengano rispettate le condizioni previste dalla normativa vigente*".

L'incertezza non finisce mai...

Nonostante il chiarimento relativo alle modalità, con le quali può avvenire il deposito temporaneo (scelta alternativa fra l'opzione quantitativa e quella temporale, sia per i rifiuti pericolosi che per quelli non pericolosi), la disciplina di cui al nuovo T.U.A. suscita alcune perplessità, soprattutto in relazione all'inserimento del **deposito temporaneo irregolare** di rifiuti fra le operazioni di recupero.

Ciò che desta maggiore preoccupazione è, da un lato, l'*utilizzo "disinvolto"* della terminologia giuridica e, dall'altro, la *cronica incapacità* del nostro legislatore di scrivere le norme in modo univoco e coordinato.

Sotto il primo profilo, occorre ricordare che, con la definizione di **deposito temporaneo**, il legislatore ha espressamente fatto riferimento ad una **fase antecedente la gestione dei rifiuti**: se viene effettuato in violazione delle condizioni stabilite dalla legge, che ne giustificano il trattamento eccezionale e derogatorio, il **deposito temporaneo (irregolare)** rientra nella fase di gestione (e deve essere autorizzato).

Al fine di evitare pericolose confusioni terminologiche, il legislatore ha definito l'iniziale **ammasso temporaneo** di rifiuti, effettuato durante la fase di gestione, **deposito preliminare** o **messa in riserva**, a seconda della destinazione ad operazioni di smaltimento o di recupero.

Per tale motivo non sembra opportuno utilizzare l'espressione "deposito temporaneo" per indicare un'operazione di gestione (fra le quali, com'è noto, rientra il recupero⁴).

Ma oltre a tale utilizzo, non corretto dal punto di vista giuridico, non si comprende il motivo che ha indotto il legislatore a inserire il deposito temporaneo irregolare esclusivamente fra le operazioni di recupero, e non anche fra quelle di smaltimento⁵.

b) alla scadenza del predetto termine, lo stesso **detentore** abbia **provveduto a dare comunicazione** alla provincia della mancata ricezione del formulario (tale termine, per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione).

⁴ Per lo stesso motivo **non** è possibile sostenere che il deposito temporaneo irregolare possa trasformarsi, in caso di superamento dei limiti quantitativi e/o temporali, in una "messa in riserva", che si configura quando i rifiuti, dopo la raccolta – e, quindi, durante la gestione – vengono ammassati in attesa di essere sottoposti ad una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12.

Sotto il secondo, devono essere evidenziate le contraddizioni che scaturiscono da una **lettura comparata** dell'art. 2, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 36/2003 (**nozione di discarica**, che comprende "qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno") con quella di cui al punto **R14 dell'allegato C della parte quarta del T.U.A.** (che prevede l'automatica trasformazione del deposito temporaneo, effettuato senza il rispetto delle condizioni previste dalla normativa, in un'operazione di recupero), dalla quale emerge che la stessa operazione (deposito temporaneo, effettuato in violazione delle condizioni temporali previste dalla normativa vigente) è considerata una discarica (se i rifiuti, ammassati "temporaneamente", sono destinati allo smaltimento), e può essere considerata (alternativamente? sulla base di quali criteri?) una discarica o un'operazione di recupero (se i rifiuti, ammassati "temporaneamente", sono destinati al recupero).

Tali contraddizioni si riversano, inevitabilmente, sulla realtà quotidiana, in quanto creano confusione non solo sugli operatori del settore – i quali non sanno a quale regime giuridico (è) può essere sottoposto il "deposito temporaneo" di rifiuti, e a quali *sanzioni* (sono) possono essere assoggettati nel caso di violazione delle condizioni stabilite per legge – ma anche sulle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni – che, nell'incertezza relativa alla qualificazione giuridica da attribuire al deposito temporaneo, effettuato in violazione delle condizioni temporali previste dalla normativa vigente e, comunque, in assenza dell'indicazioni delle precise caratteristiche, che dovrebbero configurare questa nuova figura di "*deposito temporaneo irregolare-operazione di recupero R14*", si troveranno di fronte al dilemma di "come autorizzare cosa" – e, infine, sugli organi di vigilanza e sul giudice.

Quanti possibili orientamenti giurisprudenziali "interpretativi" della norma in esame e quanti anni si dovranno attendere prima che si formi un indirizzo consolidato del Supremo Collegio?

È auspicabile, in questo caso, un'immediata (e, si spera, definitiva) revisione della norma, volta a rendere la nozione di deposito temporaneo più intelligibile e la sua applicazione coerente con gli altri istituti collegati.

Tuttavia, sembra che la descritta incertezza giuridica continui ad essere considerata la strada principale⁶...

⁵ L'art. 183, comma 1, lett. m), infatti, non distingue tra un tipo e l'altro di deposito temporaneo, limitandosi a prevedere un termine e/o limite quantitativo entro il quale i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento.

Per un'analisi del duplice ordine di conseguenze negative derivanti da tale previsione, cfr. V. Paone, *Il deposito temporaneo è un'operazione di recupero rifiuti?*, in *Ambiente*, Ipsoa, n. 7/06. Sulla nuova configurazione del deposito temporaneo, v. M. Santoloci, V. Vattani, *Deposito temporaneo dei rifiuti: una inquietante novità nascosta tra le pieghe dell'allegato "C" del nuovo testo unico ambientale*, sul sito www.dirittoambiente.com

⁶ Mi riferisco all'articolo apparso sul Sole 24 ore di giovedì 5 ottobre 2006, in cui si fa riferimento al provvedimento di revisione di alcune parti del T.U.A., compresa quella relativa alla definizione di deposito temporaneo. La proposta riguardante l'eliminazione del riferimento ai limiti temporali entro i quali eliminare i rifiuti, infatti, potrebbe anche condurre all'eliminazione del concetto stesso di deposito

Per una ricostruzione della lunga e laboriosa vicenda interpretativa del concetto di deposito temporaneo, si rinvia a **A. Quaranta**, *Il deposito temporaneo irregolare è un'operazione di recupero (dell'incertezza giuridica...)*, di prossima pubblicazione su Ambiente & Sviluppo, IPSOA.

temporaneo, specie per quelle imprese che sarebbero costrette all'eliminazione quotidiana dei rifiuti, con costi difficilmente sostenibili. Sul punto, v. L. Cavestri, *Deposito a tempo, rifiuti in tilt*, sul Sole 24 ore, n. 271/06.