



Il controllo della gestione dei rifiuti dei manutentori e degli appaltatori

Paolo Pipere

Consulente giuridico ambientale
Segretario nazionale Associazione Italiana
Esperti Ambientali (Ass.I.E.A.)



Oneri e responsabilità del Produttore

Obblighi di corretta gestione

- La consegna del rifiuto a terzi implica per il produttore o il detentore l'**obbligo di un accurato controllo preventivo dei titoli abilitativi** (iscrizioni all'Albo nazionale gestori ambientali, autorizzazioni) **di tutti i soggetti coinvolti nella filiera di gestione del rifiuto:** trasportatore, intermediario o commerciante senza detenzione, gestore dell'impianto di recupero o di smaltimento.

Obblighi di corretta gestione

- Per questo motivo:
- la **corretta attribuzione del codice identificativo del rifiuto** desunto dall'elenco armonizzato europeo (il cosiddetto Catalogo Europeo dei Rifiuti – CER/EER), dato che nel nostro Paese i titoli abilitativi, diversamente dalla maggior parte degli Stati membri dell'unione Europea, sono rilasciati agli operatori del settore sulla base di tali codici, e
- la **corretta classificazione del rifiuto sia in base all'origine sia alla pericolosità**,
- sono entrambi **elementi imprescindibili al fine di assicurare la corretta gestione del rifiuto limitando la responsabilità del produttore dello stesso.**



Individuazione del produttore

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Art. 183. Comma 1, D. Lgs. 152/2006:

f) Produttore di rifiuti:

il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore);

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Le sentenze della Corte di Cassazione **non hanno ancora fornito alcuna indicazione** su come debba interpretarsi la generica formulazione *“il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione”*
- Negli ultimi venti anni la giurisprudenza ha continuato ad **attribuire la qualifica di produttore dei rifiuti al soggetto che materialmente esercita l'attività da cui derivano i rifiuti**, ossia l'**appaltatore** o, nei casi di subappalto, il **subappaltatore**.

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Corte di Cassazione sentenza n. 11029 del 16 marzo 2015:
- **“L'appaltatore**, in ragione della natura del rapporto contrattuale, che lo vincola al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio **è, di regola, il produttore del rifiuti**; su di lui gravano i relativi oneri, pur potendosi verificare casi in cui, per la **particolarità dell'obbligazione assunta** o per la **condotta del committente**, concretatasi in **ingerenza** o **controllo diretto** sull'attività dell'appaltatore, detti oneri si estendono anche a tale ultimo soggetto”.

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Corte di Cassazione sentenza n. 223 del 9 gennaio 2018:

“Nel caso di un’attività di gestione di rifiuti prodotti nell’ambito di un contratto di appalto, **è sempre l’appaltatore il titolare degli obblighi connessi al corretto smaltimento degli stessi**, sicché sarà lui a rispondere dell’eventuale gestione non autorizzata di tali rifiuti, di cui all’art. 256 del D.L.vo 152/2006.

Questo in quanto **è l’appaltatore**, che provvede al compimento dell’opera o alla prestazione del servizio, al quale è vincolato, organizzando i mezzi necessari e gestendo l’intera attività a proprio rischio, **il produttore dei rifiuti derivanti dallo svolgimento della sua prestazione contrattuale**.

Tuttavia, **nel caso in cui vi sia ingerenza, o controllo diretto dei lavori, da parte del committente, i relativi obblighi connessi alla gestione di tali rifiuti si estendono anche a suo carico”**.

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Corte di Cassazione sentenza n. 847 del 13 gennaio 2020:
- **“Si constata, innanzitutto, l'assenza di una fonte legale o contrattuale che preveda espressamente un dovere del committente di garantire il rispetto della norma in materia rifiuti da parte di colui che materialmente li origina (appaltatore).** Tuttavia, il committente è personalmente responsabile qualora abbia concorso, a vario titolo, nell'illecita gestione dei rifiuti. È possibile distinguere **tre ipotesi:**

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- 1) I rifiuti prodotti dall'appaltatore vengono **depositati temporaneamente all'interno di un'area messa a disposizione dal committente**/proprietario, che ne cede la completa disponibilità e quindi la custodia ex art. 2051 c.c. all'appaltatore;
- Nella prima ipotesi, il proprietario/committente dell'opera cede la completa disponibilità dell'area all'appaltatore, nonché la custodia della stessa, con conseguente **assenza di un obbligo giuridico di verificare la corretta gestione dei rifiuti o verificare le modalità e la tempistica di deposito**. Tuttavia, è possibile affermare che risponde del reato di discarica abusiva il proprietario dell'area ove i rifiuti sono posti da terzi previo accordo con il primo ed al fine di collocarli definitivamente sul posto (anche ove utilizzati per la realizzazione di opere sul terreno medesimo) configurando tale condotta una diretta partecipazione al reato.

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- 2) **Il committente mantiene il controllo dei lavori**, e dunque anche della gestione dei rifiuti prodotti (trasporto, recupero e smaltimento degli stessi);
- Nella seconda ipotesi, **l'appaltatore è mero esecutore dell'opera commissionata dal committente, sotto la cui supervisione gestirà anche i rifiuti materialmente prodotti. Il committente diviene pertanto "produttore giuridico" dei rifiuti**, mantenendo così la posizione di garanzia ex art. 40 c.p. Tale gestione, ovviamente, potrà anche essere "condivisa", con conseguente applicabilità dell'art. 110 c.p.
- Non applicabile è pertanto quella giurisprudenza che esclude la posizione di garanzia da parte del committente con riferimento all'attività di smaltimento di rifiuti realizzata dall'appaltatore, la quale, comunque, fa salva l'ipotesi di un diretto concorso nella commissione del reato.

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- 3) Il committente non ha alcuna ingerenza della gestione dei rifiuti prodotti materialmente dall'appaltatore e i rifiuti non vengono depositati in un'area nella sua disponibilità.
- Nella terza ipotesi, **il committente dell'opera**, dalla cui realizzazione derivano rifiuti prodotti all'appaltatore, non intervenendo in alcun modo nella gestione dei rifiuti, **lascia autonomia organizzativa e gestionale all'appaltatore, sicché non può assumere una posizione di garanzia al riguardo.**”

Individuazione del produttore

www.pipere.it

- Il Committente:
- Deve evitare ogni ingerenza nelle modalità di gestione del rifiuto messe in atto dall'appaltatore, dal subappaltatore o dal manutentore
- È opportuno che scelga di monitorare, richiedendo una copia della quarta copia del formulario identificativo del rifiuto, la corretta gestione dei rifiuti dell'esecutore dei lavori



Rifiuti da manutenzione

- Art. 266, comma 4
- 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.**

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

- ART. 230 (rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture)
- 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.

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

- ART. 230 (rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture)
- 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.**

Rifiuti da manutenzione

- la sentenza della terza sezione penale della Cassazione n. 17460/2012 stabilisce che:
«non può affermarsi la decorrenza della gestione dei rifiuti in senso tecnico solo dopo l'inizio del deposito temporaneo:
- a) sia perché nulla è dato sapere circa l'effettiva osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge per considerare legittima detta forma di deposito;
- b) sia perché non vi è stata movimentazione all'interno di uno stesso compendio nel luogo reale di produzione dei rifiuti, bensì **trasferimento comportante instradamento da tale luogo a quello giuridico di produzione**. In tale situazione **il trasporto in sé va considerato già attività di gestione dei rifiuti** e per "rifiuto", ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi (o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi), restando irrilevante se ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto ovvero il suo recupero».

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

Ne consegue che:

- I manutentori **devono utilizzare mezzi aziendali iscritti all'Albo nazionale gestori ambientali** nella categoria 2-bis o, per i RAEE, nella categoria 3-bis;
- I manutentori **devono emettere i formulari identificativi del rifiuto** per il trasporto dal luogo di materiale produzione del rifiuto alla propria unità locale;

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

- **Qualsiasi trasporto di rifiuti, anche non pericolosi, effettuato dal produttore degli stessi** anche in modo del tutto occasionale **comporta l'obbligo della preventiva iscrizione dell'impresa o dell'ente all'Albo nazionale gestori ambientali.**

L'articolo 212, comma 8, del D.Lgs. 152/2006, infatti, dispone che:

«8. 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 relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. [...]**».

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

- Conseguentemente il decreto ministeriale 3 giugno 2014, n. 120 prescrive, all'articolo 8, che:
- «1. L'iscrizione all'Albo è richiesta per le seguenti categorie di attività:
- b) **categoria 2-bis: 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** di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Rifiuti da manutenzione

www.pipere.it

- L'esercizio di un'attività di raccolta e trasporto di rifiuti in assenza dell'iscrizione all'Albo configura il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata. Articolo 256, comma primo, del D.Lgs. n. 152/2006:
- «1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordecies, comma 1, Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:
 - a) con la pena dell'**arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro** se si tratta di rifiuti non pericolosi;
 - b) con la pena dell'arresto **da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro** se si tratta di rifiuti pericolosi».

- Nel caso in cui sia necessario trasportare **più di trenta kg o litri di propri rifiuti speciali classificati come pericolosi** è indispensabile, invece, iscriversi alla **Categoria 5 – trasporto di rifiuti speciali pericolosi** – dell'Albo nazionale gestori ambientali. In questo caso l'iscrizione è più complessa e comporta sia la **nomina di un responsabile tecnico con specifica qualificazione professionale** sia la **prestazione di garanzie finanziarie**.
- Deve essere notato, infine, che con l'iscrizione **l'impresa è autorizzata ad utilizzare determinati veicoli, identificati dalla targa, per il trasporto di specifiche tipologie di rifiuti**, precisate nel provvedimento d'iscrizione.

- Il manutentore che è distributore, installatore di apparecchiature elettriche ed elettroniche o gestore di un centro di assistenza tecnica deve iscriversi alla **categoria 3-bis** dell'Albo nazionale gestori ambientali



Sistema sanzionatorio

Adempimenti

- ART. 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari)
- **MUD**
- “1. I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3, che non effettuino la comunicazione ivi prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria **da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro**; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria **da ventisei euro a centosessanta euro**”.

Adempimenti

www.pipere.it

- ART. 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari)
- **Registro di carico e scarico**
- “2. Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria **da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro**. Se il registro è relativo a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da **quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro**, nonché la **sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore.**
- 3. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti, le misure minime e massime di cui al comma 2 sono ridotte rispettivamente **da millequaranta euro a seimiladuecento euro** per i rifiuti non pericolosi e da **duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro** per i rifiuti pericolosi.”

Adempimenti

www.pipere.it

- ART. 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari)
- **Formulari**
- 4. Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria **da milleseicento euro a novemilatrecento euro.**
- Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale **[reclusione fino a due anni] nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi.**
- Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

Adempimenti

- ART. 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari)
- 5. Se le indicazioni di cui ai commi 1 [MUD] e 2 [registro di carico e scarico] sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da **duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro**.
- La stessa pena si applica se le indicazioni di cui al comma 4 [FIR] sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all'articolo 190, comma 1, o del formulario di cui all'articolo 193.

Gestione non autorizzata

www.pipere.it

- **ART. 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata)**
- 1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordecies, comma 1, chiunque **effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione** di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:
 - a) con la pena **dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;**
 - b) con la pena **dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.**

Abbandono e deposito incontrollato

www.pipere.it

- ART. 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata)
- 2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che **abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti** ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.



Grazie per l'attenzione

Paolo Pipere

Strategic Environmental Advisor

paolo@pipere.com

Consulenza giuridica ambientale
Formazione e ricerca