

## **DEPOSITO TEMPORANEO DEI RIFIUTI: UNA INQUIETANTE NOVITÀ NASCOSTA TRA LE PIEGHE DELL'ALLEGATO "C" DEL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE**

**A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani**

*1. Introduzione – 2. Le novità presenti nella nuova definizione di “deposito temporaneo” – 3. L'affidamento del deposito temporaneo ad un soggetto gestore – 4. Il deposito temporaneo R14: la nuova operazione di recupero – 5. Conclusioni.*

### 1. Introduzione

Il deposito temporaneo è stato, nel corso degli anni di applicazione del D.L.vo n. 22/1997, oggetto di primario interesse da parte della giurisprudenza non solo nazionale, ma anche europea. Tale ripetuto approfondimento del tema conferma che le questioni inerenti il deposito temporaneo, lecite e fraudolente, rappresentano punto-cardine della normativa in materia di rifiuti, giacché il concetto teorico e la pratica applicazione di tale prassi costituiscono da un lato interesse economico ed operativo primario per le aziende e dall'altro fonte di gravi potenziali illeciti. Dunque, caratterizzare con esattezza i parametri costitutivi delle relative nozioni è questione di preminente importanza.

In questo senso il legislatore avrebbe inteso migliorare la definizione di “deposito temporaneo” chiarendo definitivamente l'alternatività della disciplina a livello temporale e quantitativo.

### 2. Le novità presenti nella nuova definizione di “deposito temporaneo”

Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera *m*), del D.L.vo n. 152/2006 per **deposito temporaneo** si intende « il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, alle seguenti condizioni »:

a) i rifiuti depositati non devono contenere policlorodibenzodiossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 parti per milione (ppm), né policlorobifenile e policlorotriifenili in quantità superiore a 25 parti per milione (ppm);

I) *i rifiuti pericolosi* devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo le seguenti modalità alternative, a scelta del produttore:

- con cadenza almeno bimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;
- oppure (in alternativa), quando il quantitativo di rifiuti pericolosi in deposito raggiunga i 10 metri cubi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi i 10 metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
- oppure, limitatamente al deposito temporaneo effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori (cioè quelle diverse da Sicilia e Sardegna), entro il termine di durata massima di un anno, indipendentemente dalle quantità;

II) *i rifiuti non pericolosi* devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo le seguenti modalità alternative, a scelta del produttore:

- con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;
- oppure (in alternativa), quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunga i 20 metri cubi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi i 20 metri cubi l'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
- oppure, limitatamente al deposito temporaneo effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori, entro il termine di durata massima di un anno indipendentemente dalle quantità;

b) il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

c) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura dei rifiuti pericolosi.

Quindi, il primo elemento di novità consiste nell'aver chiarito che le due modalità – quantitativa e temporale –, con cui può avvenire il deposito temporaneo, sono tra loro alternative. Nella pratica si potranno, perciò, verificare due ipotesi:

**prima ipotesi:** il produttore dei rifiuti può scegliere, in base alle proprie esigenze aziendali, di conservare all'interno dell'area del luogo di produzione un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento entro il termine massimo di due mesi oppure, nel caso si tratti di rifiuti non pericolosi, entro il termine massimo di tre mesi;

**seconda ipotesi:** il produttore dei rifiuti può scegliere, in alternativa, di conservare in deposito temporaneo all'interno dell'area del luogo di produzione un quantitativo massimo di rifiuti pericolosi corrispondente a 10 metri cubi o, nel caso di rifiuti non pericolosi, un quantitativo massimo di 20 metri cubi per un lasso di tempo maggiore rispetto i due e tre mesi prescritti per la prima ipotesi. Il termine per mantenere il deposito temporaneo, comunque, non potrà mai essere superiore ad un anno, anche qualora non si sia raggiunto il quantitativo massimo di 10 o 20 metri cubi.

Il secondo elemento di novità che si riscontra nella nozione di deposito temporaneo è rinvenibile al punto n. 4 della stessa definizione. Infatti, mentre l'art. 6, lett. *m*), del D.L.vo n. 22/1997 stabiliva che il deposito temporaneo dovesse essere effettuato per “tipi omogenei” di rifiuti, la nuova disposizione prevede che il deposito temporaneo debba avvenire per “categorie omogenee”. La nuova formulazione dell'art. 183 del D.L.vo n. 156/2006 fornisce, con questo riferimento alle “categorie”, una definizione sicuramente più ampia rispetto alla precedente. Al riguardo, è molto probabile che il legislatore, con questa modifica, abbia voluto indicare che i rifiuti, nell'ambito del deposito temporaneo, ora dovranno essere raggruppati in base alle categorie di cui all'allegato A alla parte quarta del D.L.vo n. 156/2006 e - per quanto concerne i rifiuti pericolosi - in base alle categorie di cui all'allegato G della medesima parte quarta.

### 3. L'affidamento del deposito temporaneo ad un soggetto gestore

Come è logico che sia il deposito temporaneo deve essere effettuato dal produttore del rifiuto, tuttavia il D.L.vo n. 152/2006 introduce una figura nuova nella fattispecie che è quella del **“soggetto affidatario del deposito temporaneo”**.

Tale novità è contenuta nel secondo periodo dell'art. 208, comma 17, del citato decreto, laddove si dispone 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 dei rifiuti*. Il conferimento di rifiuti da parte del produttore all'affidatario del deposito temporaneo costituisce adempimento agli obblighi di cui all'articolo 188, comma 3. (...) ».

Questa innovazione, sul piano pratico, consente che si verifichi uno spostamento di responsabilità (anche penale) dal produttore al soggetto gestore espressamente codificato dalla norma in merito a tutto ciò che concerne la gestione del deposito temporaneo. Tuttavia, per evitare che questa previsione vada a costituire solo un espediente attraverso il quale il produttore si possa deresponsabilizzare in merito al deposito dei rifiuti da lui prodotti, l'affidamento del deposito temporaneo ad un soggetto terzo deve avvenire nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) il deposito dei rifiuti deve essere effettuato all'interno del luogo di produzione;
- b) il produttore dei rifiuti affidi l'attività del deposito temporaneo ad altro soggetto, autorizzato alla gestione dei rifiuti, il quale presenti quindi capacità e idoneità tecnica;
- c) sia il produttore sia l'affidatario del deposito temporaneo provvedano all'annotazione delle informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti nel registro di carico e scarico entro 24 ore dalla produzione del rifiuto stesso.

A nostro avviso, secondo i principi generali, tutto questo vale solo nel caso in cui l'affidamento non sia fraudolento e dettato dal dolo finalizzato alla elusione della norma e dal concorso, appunto doloso, tra produttore e terzo affidatario; evento illegale che andrebbe ad azzerare automaticamente i benefici di questa deroga a livello di responsabilità personale.

Ci sembra il caso, qui, di ricordare che gli ulteriori obblighi amministrativi relativi al deposito temporaneo sono: l'invio del MUD (qualora previsto in relazione all'attività svolta dal produttore), il formulario e l'osservanza del divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi.

In sostanza, l'agevolazione che si accompagna al deposito temporaneo consiste nel fatto che questo non necessita di autorizzazione e non debbono essere inviate neppure comunicazioni o notizie alla P.A.

#### 4. Il deposito temporaneo R14: la nuova operazione di recupero

Il deposito temporaneo, a particolari condizioni, può essere operazione di recupero ?

Una simile domanda potrebbe apparire, di prima impressione, quasi superflua. Sappiamo bene, infatti, che il deposito temporaneo di per sè costituisce un'attività derogatoria alla gestione dei rifiuti e quindi, come tale, non potrebbe mai consistere, a qualsiasi condizione, in un'operazione rientrante proprio nella gestione del rifiuto.

Eppure non è così peregrino porsi tale domanda dato che nel nuovo testo normativo il deposito temporaneo, qualora non vengano rispettate le condizioni stabilite dalla normativa vigente, è stato inserito proprio tra le operazioni di recupero dei rifiuti, e precisamente alla voce R14 dell'allegato C alla parte quarta del D.L.vo n. 156/2006.

Per comprendere bene l'intera questione è importante, preliminarmente, soffermarci sulle seguenti tre figure:

- il **deposito temporaneo** deve avvenire, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti i rifiuti e alle condizioni di cui all'art. 183, comma 1, lettera *m*);

- il **deposito preliminare** è una forma di "stoccaggio" che riguarda i rifiuti avviati ad una operazione di smaltimento. Esso avviene in un luogo diverso da quello in cui è stato prodotto il rifiuto o presso lo stesso produttore nel caso in cui non siano rispettate le condizioni per il deposito temporaneo. Il deposito preliminare è compreso tra le operazioni di smaltimento, alla voce D15 dell'allegato B alla parte quarta del nuovo D.L.vo n. 152/2006;

- la **messa in riserva** rappresenta un'altra forma di "stoccaggio" che concerne, invece, i rifiuti avviati a una operazione di recupero. Anch'essa avviene presso soggetti diversi dal produttore o presso lo stesso produttore quando non sono rispettate le condizioni per il deposito temporaneo. La messa in riserva è compresa tra le operazioni di recupero, alla voce D15 dell'allegato B alla parte quarta del nuovo D.L.vo n. 152/2006;

Orbene, sotto la vigenza della pregressa normativa si verificava che, in difetto dell'osservanza delle condizioni previste per il deposito temporaneo, questo avrebbe dovuto essere autorizzato come deposito preliminare o come messa in riserva, a seconda della destinazione finale dei rifiuti oggetto del deposito.

In mancanza di tale autorizzazione non si versava, come qualcuno riteneva, nell'ipotesi di **deposito incontrollato**, che consiste in una previsione sanzionatoria di minima entità, omologa a livello di gravità del semplice abbandono (salvo il caso di piccoli accumuli di rifiuti), ma nelle ben più gravi sanzioni, sempre penali, dello **stoccaggio abusivo** giacchè, azzerata la deroga si tornava alla regola e detta regola voleva e vuole oggi che un deposito preliminare (stoccaggio) e una messa in riserva (stoccaggio) di tipo abusivo integrano automaticamente, appunto, il reato connesso al *genus* di stoccaggio. Oltre, naturalmente, al reato di discarica abusiva per una permanenza nel tempo sistematica di notevoli quantitativi di rifiuti.

È importante anche ricordare che il D.L.vo n. 36/2003 (sulle discariche dei rifiuti) ha introdotto dei limiti temporali al di sopra dei quali lo stoccaggio dei rifiuti ed il deposito temporaneo si configurano comunque come discarica (v. art. 2, comma 1, lett. g) del citato decreto). Quindi, costituisce discarica:

- qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per un periodo superiore a 1 anno;
- la messa in riserva di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo superiore a 3 anni;
- il deposito preliminare di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo superiore ad 1 anno.

Ora la nuova normativa ha inserito all'allegato C della parte quarta del D.L.vo n. 152/2006 la voce R14 « Deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti i rifiuti qualora non vengano rispettate le condizioni stabilite dalla normativa vigente ». Per cui il deposito temporaneo, qualora non vengano osservate le condizioni prescritte all'art. 183, comma 1, lettera m), rientra tra le operazioni di recupero.

Vediamo quali possono essere i punti certi di questa novità.

a) Il deposito temporaneo R14 si pone come una figura distinta rispetto alla messa in riserva dei rifiuti destinati alle altre operazioni di recupero elencate nell'allegato C alla parte quarta del c.d. T.U. ambientale

b) Il deposito temporaneo R14, essendo operazione di recupero, dovrà essere autorizzato dall'autorità pubblica secondo le disposizioni della normativa vigente. Ciò si evince anche dall'interpretazione dell'art. 208, comma 17, dove chiaramente si dice che le disposizioni sull'autorizzazione unica non si applicano al deposito temporaneo solo se effettuato nel rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 183, comma 1, lettera m) del D.L.vo n. 152/2006.

c) In mancanza di autorizzazione, quindi, si verserà nell'ipotesi di "deposito incontrollato", nel caso si tratti di deposito di piccole quantità di rifiuti, oppure secondo la regola realistica di reato di stoccaggio abusivo, fino a potersi configurare, per depositi di ingenti quantitativi di rifiuti permanente, anche il reato di discarica abusiva.

d) In analogia a quanto prescritto per la messa in riserva, si deve ritenere che il deposito temporaneo R14 autorizzato, se protratto per un periodo superiore ai tre anni, debba considerarsi discarica.

Detto tutto ciò bisogna anche dire, in merito a questa novità, che si è creato un vero paradosso giuridico-linguistico, che può avere anche dei risvolti pericolosi sul piano pratico.

Se, infatti, è oramai riconosciuto sia a livello nazionale sia a livello comunitario che con l'espressione "deposito temporaneo" si indica una fase che è precedente a livello sostanziale e

formale alle operazioni di “gestione dei rifiuti”, appare poi incongruo che con la stessa espressione si vada ad indicare un’operazione di recupero (che rientra, quindi, a pieno titolo nella fase della gestione); tanto più che non vengono indicate neppure delle precise caratteristiche che dovrebbero configurare questo “deposito temporaneo-operazione di recupero”, ma si dice semplicemente che, se il deposito temporaneo non rispetta le condizioni stabilite dalla normativa vigente, allora automaticamente diviene operazione di recupero.

Questa interpretazione del deposito R14 fatta dal nostro legislatore si pone, in fin dei conti, come deroga di una fattispecie che già, tuttavia, è deroga di un sistema ordinario (infatti il deposito temporaneo rappresenta già l’eccezione rispetto alla gestione dei rifiuti; quindi con questa innovazione abbiamo il paradosso di aver introdotto una deroga alla deroga...)

A nostro avviso, se volessimo accettare questa nuova figura, manca comunque un elemento positivo qualificante che lo contraddistingua perlomeno dalla messa in riserva. Allo stato di fatto, quindi, ci chiediamo anche su quali basi potranno essere concesse le autorizzazioni: solo sulla constatazione che il deposito temporaneo non rispetta le condizioni fissate dalla legge?

Sembra facile, a questo punto, ipotizzare che una tale previsione possa aprire la strada a possibili smaltimenti illeciti di rifiuti coperti, però, da questo paradosso legislativo.

Potremmo stare qui ancora molto ad interrogarci sulla questione, ricostruendo in tutti i modi immaginabili questa nuova figura e trovando, in relazione ad essa, tutte le giustificazioni possibili e nel contempo tutti gli elementi di contrarietà; sta di fatto, tuttavia, che a nostro avviso la questione su come debba essere intesa questa nuova figura di deposito temporaneo R14 non si dovrebbe neppure porre in quanto, se si confronta l’allegato II B della Direttiva 2006/12/CE (relativa ai rifiuti), è facile verificare come una simile voce non sia prevista dal diritto comunitario.

L’inserimento di questa nuova voce R14 all’allegato C della normativa italiana sui rifiuti è, quindi, un atto del tutto arbitrario del nostro legislatore che, come abbiamo detto, non trova riscontro a livello comunitario e che per questo deve ritenersi illegittimo. A rafforzare questo nostro convincimento vi è anche la posizione della Corte di giustizia europea che ha da sempre ribadito come il deposito temporaneo sia un’attività che « deve interpretarsi in modo restrittivo » (v. Corte



di giustizia Ue – sentenza 5 ottobre 1999 – cause riunite C-175/98 e C-177/98). Dunque, un allargamento così ampio della figura del deposito temporaneo, che arriva fino a stravolgerne i presupposti e le finalità, è a pare nostro inammissibile.

È auspicabile, quindi, che si provveda al più presto a sanare questa incongruenza del nostro testo rispetto alla normativa comunitaria eliminando la voce in questione.

## 5. Conclusioni

Fermo restando quanto detto riguardo il “deposito temporaneo R14”: il deposito temporaneo, correttamente inteso, resta una fase preventiva autonoma rispetto alla “gestione dei rifiuti”.

Deve trattarsi, poi, di un’attività strettamente chiusa - sottintendendo anche a livello strutturale-tipografico - all’interno del ciclo aziendale. Conferma questo principio il concetto di “luogo di produzione” perché solo presso « il luogo dove sono prodotti » i rifiuti è consentito effettuare il deposito temporaneo. Al riguardo, l’art. 183, comma 1, lett. i), D.L.vo n. 152/2006, definisce luogo di produzione dei rifiuti « uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all’interno di un’area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti ». Il deposito temporaneo presuppone, perciò, che il rifiuto non sia mai uscito dall’“area delimitata” entro la quale è svolta l’attività produttiva.

Questo principio vale anche quando l’attività di deposito temporaneo sia affidata dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti.

Va quindi sottolineato e ribadito, senza alcun dubbio, che il deposito temporaneo per principio nazionale ed europeo non può assolutamente mai uscire dallo stretto luogo di produzione dei rifiuti e come tale intendiamo la ristrettissima area aziendale entro la quale i rifiuti sono stati prodotti.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani