

La riforma operata dal D.lgs n. 205/10 pone un rilevante problema pratico

Abbandono di rifiuti pericolosi: gli aumenti sanzionatori rischiano di essere solo nominali e di pura facciata. Chi stabilisce l'aumento "fino al doppio"?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Stefania Pallotta

Il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 ha modificato le sanzioni amministrative previste per le condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti commesse da privati, incidendo sul testo del comma 1 dell'art. 255 del D.Lgs. n. 152/2006.¹

Oltre a innalzare i limiti edittali e ad abrogare il previgente regime sanzionatorio attenuato per gli abbandoni di rifiuti non pericolosi e non ingombranti, la riforma ha introdotto un aggravio del trattamento amministrativo punitivo in caso di abbandono di rifiuti pericolosi.

Sulla carta, la nuova stesura dell'ultima parte dell'art. 255 comma 1 del D.Lgs. 152/2006, come novellato dall'art. 34 del D.Lgs. n. 205/2010, recita: "Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata **fino al doppio.**"

La notizia di una recrudescenza dei trattamenti amministrativi sanzionatori per l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti pericolosi ha avuto una vasta eco. Tuttavia, allorché ci si accinge a tradurre la lettera della legge in metodologie operative, la formulazione normativa rivela ombre e incrinature.

In generale, quando l'organo di vigilanza contesta una violazione amministrativa ambientale, indica nel relativo verbale la misura ridotta della sanzione ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Il pagamento volontario in misura ridotta rappresenta un beneficio accordato al trasgressore, consentendogli la chiusura anticipata del procedimento sanzionatorio attraverso un versamento di denaro.

¹ In base al combinato disposto degli articoli 255, 1° comma e 256, 2° comma, l'abbandono di rifiuti è sanzionato come violazione amministrativa se la condotta è realizzata da un privato e come reato contravvenzionale se è commessa da un titolare di impresa o un responsabile di ente.

La somma da pagare in misura ridotta corrisponde alla cifra più favorevole tra due importi alternativi individuati dalla legge: la terza parte del massimo della sanzione oppure, se più favorevole e qualora sia previsto, il doppio del minimo edittale.

Proviamo ad applicare i delineati principi generali ad un caso abbandono di rifiuti pericolosi riconducibile ad un soggetto privato: l'organo di controllo deve contestare l'illecito amministrativo, menzionando nel verbale la facoltà di pagamento in misura ridotta e quantificando il relativo importo. A questo punto occorre chiedersi a quale forbice edittale si debba far riferimento per il calcolo della misura ridotta in relazione ai rifiuti pericolosi. Si tratta di un rebus di non facile soluzione, poiché con specifico riguardo ai rifiuti pericolosi la stesura testuale dell'ultima parte del 1° comma dell'art. 255, 1° comma del D.Lgs. n. 152/2006 parla di aumento della sanzione amministrativa "**fino al doppio**": non si vede come in concreto procedere ad una determinazione aggravata della misura ridotta della sanzione con riferimento specifico ai rifiuti pericolosi, in quanto la citata disposizione normativa non introduce minimi e massimi più rigidi in considerazione della peculiare tipologia dei rifiuti oggetto dell'abbandono, ma si limita a contemplare aumenti della sanzione **fino** a una livello massimo.

Tradizionalmente, nel sistema amministrativo punitivo le locuzioni che introducono incrementi di una sanzione-base fino a un tetto predeterminato accordano tale potere all'autorità amministrativa competente a irrogare la sanzione mediante ordinanza ingiunzione. A titolo di esempio si può citare il meccanismo del cumulo giuridico contemplato dall'art. 8, comma 1 della legge n. 689/1981 in caso di concorso formale di illeciti amministrativi, che comporta l'applicazione della sanzione prevista per la violazione più grave aumentata "sino al triplo" nell'ipotesi in cui un soggetto commetta una pluralità di infrazioni amministrative con una sola condotta (attiva od omissiva). In tali ipotesi non compete all'organo di vigilanza ambientale stabilire in sede di accertamento la misura dell'aumento della sanzione più grave, rimettendosi alla p.a. che adotta l'ordinanza ingiunzione il calcolo del *quantum debeatur* secondo il parametro offerto dal comma 1 dell'art. 8 della legge n. 689/1981.

Di conseguenza, quando il legislatore nella stesura dell'art. 255, comma 1, ultima parte del D.Lgs. n. 152/2006 prevede inasprimenti sanzionatori **fino** al doppio della sanzione stabilita per i rifiuti non pericolosi, sembra affidare l'aumento della sanzione amministrativa alla pubblica amministrazione competente ad emettere le ingiunzioni ambientali.

Per il calcolo della misura ridotta, gli unici minimi e massimi rinvenibili nella disposizione sanzionatoria appaiono quelli genericamente previsti dalla prima parte del primo comma dell'art. 255 del decreto n. 152/2006 per l'abbandono di rifiuti non pericolosi (da trecento euro a tremila euro).

Si prospetta uno scenario in cui l'ultima parola spetta al trasgressore, cui risulterà molto agevole e conveniente evitare gli aggravamenti sanzionatori previsti per i rifiuti pericolosi semplicemente versando la misura ridotta consistente nel doppio del minimo stabilito dalla prima parte del medesimo comma 1 dell'art. 255 del decreto n. 152/2006 per i rifiuti non pericolosi.

Dunque, lo sbandierato aggravamento normativo sarebbe, se non *inutiliter dato*, quantomeno di residuale applicazione, potendosi verificare soltanto nei restanti casi in cui l'autore di un abbandono di rifiuti pericolosi decida di non usufruire della vantaggiosa misura ridotta calcolata sui rifiuti non pericolosi.

In linea teorica, per evitare un simile paradosso applicativo si potrebbe ipotizzare la non applicabilità del pagamento in misura ridotta per le violazioni dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006. Infatti, il meccanismo deflattivo previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981, pur essendo un istituto generale del sistema amministrativo sanzionatorio, può essere escluso dalla legislazione di settore. Nel campo ambientale si rintracciano numerose disposizioni speciali in deroga all'art. 16 della legge n. 689/1981. A titolo esemplificativo si possono citare: in materia di inquinamento elettromagnetico l'art. 15, 7° comma della legge 22 febbraio 2001, n. 36; con riferimento all'autorizzazione integrata ambientale l'art. 29 *quattordices*, 7° comma del D.Lgs. 152/2006; in tema di tutela delle acque il successivo art. 135, 4° comma del medesimo decreto n. 152/2006. Nel caso di accertamento di illeciti amministrativi per i quali non opera il pagamento in misura ridotta, l'atto di contestazione reca la mera indicazione delle misure edittali previste in astratto dalla legge, dovendosi necessariamente concludere il procedimento amministrativo sanzionatorio con un provvedimento espresso di archiviazione o ingiunzione.

Occorre chiedersi se è il legislatore intendesse accogliere una simile soluzione, escludendo gli autori delle condotte di abbandono dal beneficio di legge e rimettendo sempre alla p.a. la determinazione differenziata della sanzione in base alla natura pericolosa o non pericolosa dei rifiuti. adottare

Sebbene finora le deroghe all'art. 16 della legge n. 689/1981 abbiano riguardato intere matrici ambientali considerate nel loro complesso (si pensi all'inquinamento idrico o elettromagnetico), in astratto si potrebbe prospettare l'esclusione del pagamento in misura ridotta per una singola violazione nell'ambito di una determinata materia (quindi, ad esempio, per il solo abbandono di rifiuti).

Tuttavia, una simile soluzione risulta conforme ai principi basilari dell'ordinamento giuridico se adottata dal diritto positivo, poiché l'art. 16 della legge n. 689/1981 è una norma di rango primario, derogabile soltanto da successiva legge ordinaria che espressamente operi in tal senso.

Invece, nel testo del D.Lgs. n. 205/2010 non si rinviene alcuna traccia di una espressa esclusione dell'applicabilità dell'articolo 16 della legge n. 689/1981 con peculiare riferimento all'abbandono di rifiuti. Dunque, anche tale opzione interpretativa va scartata, poiché non percorribile alla luce dei principi generali dell'ordinamento.

Con un certo rammarico, non resta che ipotizzare che l'operatore della vigilanza ambientale indichi la misura ridotta della sanzione – anche per i fenomeni di abbandono di rifiuti pericolosi – quantificandola nel doppio del minimo stabilito dalla prima parte dell'art. 255, comma 1 del nuovo D.Lgs. n. 152/2006.

In tal modo gli autori delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti pericolosi disporranno di un comodo *escamotage* per sottrarsi agli inasprimenti sanzionatori introdotti dal D.Lgs. n. 205/2010: esercitando la facoltà di pagamento in misura ridotta, bloccheranno *in nuce* il procedimento, così evitando gli aumenti delle sanzioni fino al doppio.

Forse sarebbe stato più logico, ed utile, procedere con ipotesi di ancora maggiore severità (anche penali) verso quelle forme di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti pericolosi e/o comunque di grande livello e ripetitive operate da privati (formalmente) ma che comunque sono ormai fonte di elevato impatto sull'ambiente naturale e cittadino.

La scelta di continuare a far restare nel campo delle sanzioni amministrative ipotesi di importanti episodi di vero e proprio - ormai - riversamento sistematico e ripetitivo di rifiuti anche da soggetti che – solo a livello di pura forma – sono privati, appare anacronistica e poco adeguata alla realtà delle situazioni emergenti (soprattutto con riguardo a certi tipi di rifiuti ed a certe aree dislocate su tutto il territorio nazionale, da nord a sud). Quantomeno - ed almeno - a carico di privati che si vanno a disfare di rifiuti micidiali come quelli contenenti amianto che – in ogni caso – hanno effetti devastanti per la salute pubblica al di là del fatto se la tettoia in eternit è tratta da una casa privata o da un'azienda... In questi ed altri casi di rifiuti pericolosi sarebbe stata opportuna la previsione di una sanzione penale.

Ancora una volta, la distanza tra fantasia propagandistica e realtà operativa appare siderale. Tecniche di redazione normativa ignare delle dinamiche dei procedimenti sanzionatori trasformano le novità legislative in una nuova sezione dell'enigmistica, dove spiacevoli rompicapo sottraggono tempo prezioso alla lotta contro l'illegalità ambientale.

Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta

Pubblicato il 4 aprile 2011