

CAPITOLO 6

IL SISTEMA SANZIONATORIO

6.1 IL SISTEMA SANZIONATORIO

Il presente capitolo descrive il regime sanzionatorio disciplinato dal Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni relativo alle violazioni di norme sanzionate in via amministrativa e penale.

Attività di smaltimento e recupero dei rifiuti non autorizzata o effettuata violando le prescrizioni dell'autorizzazione (art. 51, comma 1)

Le operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti possono essere avviate solo previa autorizzazione espressa ex artt. 27, 28 e 29 del D.lvo 22/97, ovvero, nei soli casi consentiti dalla legge, previa comunicazione di inizio attività ex artt. 31, 32 e 33 del D.lvo 22/97.

Lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti e dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti, di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di proprietà di terzi, di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti, è subordinata all'iscrizione all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 30 del D.lvo 22/97.

Tale iscrizione sostituisce, l'autorizzazione all'esercizio delle attività di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione dei rifiuti (art. 30, comma 4, D.lvo 22/97).

Sono pertanto illecite le citate attività (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione) effettuate in mancanza della relativa autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 (art. 51, comma 1).

Nei suddetti casi la sanzione è penale e prevede la comminazione della pena dell' "arresto da tre mesi ad un anno" o della pena alternativa della "ammenda da _ 2.582 a _ 25.822, se si tratta di rifiuti non pericolosi" (art. 51, comma 1, lett. a).

In caso di rifiuti pericolosi è prevista, invece, la pena dell' "arresto da sei mesi a due anni" unitamente alla "ammenda da _ 2.582 a _ 25.822" (art. 51, comma 1, lett. b).

Tali pene sono ridotte della metà in caso di "inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di inosservanza dei requisiti e delle condizioni richiesti dalle iscrizioni o comunicazioni" (art. 51, comma 4).

Divieto di abbandono (art. 50)

Analogamente sono puniti i titolari di imprese e 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'art. 14, commi 1 e 2.

Il responsabile della violazione di tale divieto è tenuto ad effettuare la rimozione, l'avvio al recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area

"ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa" (art. 14, comma 3).

Diversamente sono sanzionate le persona fisiche che non svolgono attività di imprese o che non agiscono per conto di enti o di imprese le quali sono, pertanto punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da _ 103 a _ 619 (art. 50, comma 1).

Qualora l'abbandono di rifiuti avvenga sul suolo ad opera di soggetti privati e riguardi rifiuti non pericolosi e non ingombranti, si applicherà la sanzione amministrativa ridotta, da _ 25 a _ 154 (art. 50, comma 1).

Perché si applichi la sanzione in misura ridotta è pertanto necessario che ricorrano tutte le condizioni sovraesposte.

L'applicazione della diversa sanzione, penale o amministrativa, dipende, pertanto, dalla differente qualificazione giuridica del soggetto responsabile: soggetti pubblici o titolari di imprese - sanzione penale; persone fisiche private - sanzione amministrativa.

Ai fini sanzionatori, l'art. 50 accomuna all'abbandono di rifiuti la violazione del divieto di immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura (art. 43, comma 2), il non corretto conferimento di beni durevoli (art. 44, comma 1), nonché dei veicoli a motore e rimorchi destinati alla demolizione (art. 46, commi 1 e 2).

Qualora l'attività di gestione dei rifiuti sia effettuata sulla base della procedura semplificata, alla relativa comunicazione di cui all'art. 30, comma 16, e agli artt. 31 e 33 del D.lvo 22/97, si applicano le disposizioni di cui all'art. 21 della L. 241/90 in forza delle quali vengono punite le dichiarazioni mendaci e le false attestazioni circa la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti.

In tal caso, il soggetto che avesse dichiarato il falso si macchierebbe del reato di "falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico" previsto dall'art. 483 c.p. e punito con la reclusione fino a due anni, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Poiché, inoltre, il citato art. 21 della L. 241/90 dispone che "in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti alla legge o la sanatoria", la provincia, qualora accerti che il mancato rispetto dei requisiti e delle condizioni previste per l'avvio della procedura semplificata ex artt. 31 e 33, D.lvo 22/97, dipende da dichiarazioni false o mendaci contenute nella comunicazione, non potrà diffidare l'impresa a conformarsi entro un congruo termine alla normativa vigente, così come previsto dall'art. 33, comma 4, ma dovrà, al contrario, disporre il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività medesima.

Discarica abusiva (art. 51, comma 3)

Sanzione penale è inoltre prevista per la realizzazione o la gestione di una discarica senza la relativa autorizzazione.

Orientamento ormai consolidato della giurisprudenza.

denza di legittimità suole identificare con il concetto di discarica abusiva il “ripetuto accumulo di rifiuti in una determinata area con tendenziale carattere di definitività in considerazione della quantità dei rifiuti e dello spazio occupato”¹.

Elementi caratterizzanti di tale fattispecie vanno pertanto cercati nella ripetitività dello scarico di rifiuti, nonché nell'ingente quantità di rifiuti abbandonati per lungo tempo ed in uno spazio definito che attribuiscono il carattere della definitività.

La realizzazione e la gestione di discarica non autorizzata di rifiuti è punita con l'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da _ 2.582 a _ 25.822.

Più grave sanzione, arresto da uno a tre anni e ammenda da _ 5.164 a _ 51.645, è prevista nel caso in cui la discarica sia destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi (art. 51, comma 3).

E' inoltre, prevista la pena accessoria della confisca dell'area in cui è localizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe del reato, “fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”.

Al reato di discarica abusiva viene, in sostanza, equiparata la fattispecie di discarica autorizzata ma realizzata e gestita con “inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni”.

In questo caso la pena viene ridotta della metà (art. 51, comma 4).

Divieto di miscelazione (art. 51 comma 5)

Sanzione penale è inoltre prevista in caso di violazione del divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi nonché di categorie diverse di rifiuti pericolosi di cui all'allegato G del D.lvo 22/97, (art. 9, D.lvo 22/97).

Ai sensi dell'art. 51 comma 5, pertanto, chiunque effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti è punito con la pena di cui all'art. 51, comma 1, lett. b), ovverosia con l'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da _ 2.582 a _ 25.822 se si tratta di rifiuti pericolosi.

Il responsabile della miscelazione non autorizzata è inoltre tenuto ad attuare, a proprie spese, la separazione dei rifiuti miscelati “qualora sia tecnicamente ed economicamente possibile e per soddisfare le condizioni di cui all'art. 2, comma 2” (art. 9, comma 3).

Una deroga esplicita a tale divieto di carattere generale viene posta dal comma 2 della medesima norma (art. 9), laddove consente la miscelazione di rifiuti pericolosi tra loro o con altri rifiuti “qualora siano rispettate le condizioni di cui all'art. 2, comma 2, ed al fine di rendere più sicuro il recupero e lo smaltimento dei rifiuti”.

Sarà, pertanto, l'autorità amministrativa competente che, dopo aver verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, potrà autorizzare l'azienda ad avviare le operazioni di miscelazione di rifiuti.

Altre fattispecie di illecito smaltimento di rifiuti (art. 51, commi 6, 6 bis, 6 ter, 6 quinquies)

La violazione delle prescrizioni di cui all'art. 45 del D.lvo 22/97, connesse al deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi è punita con la sanzione penale dell'arresto da tre mesi ad un anno o, in alternativa, con l'ammenda da _ 2.582 a _ 25.822.

Non si applica la pena dell'arresto ma esclusivamente la pena pecuniaria da _ 2.582 a _ 15.493 per quantitativi di rifiuti sanitari pericolosi non superiori a duecento litri (art. 51, comma 6).

E' prevista la sola sanzione amministrativa pecuniaria da _ 258 a _ 1.549, nei confronti dei gestori dei centri di raccolta di veicoli a motore ed a rimorchio, dei concessionari e gestori di succursali delle case costruttrici, per la violazione del divieto di alienazione, smontaggio o distruzione dei veicoli a motore e rimorchi senza aver adempiuto alla cancellazione dal PRA (art. 46, comma 6 bis) nonché per la violazione degli adempimenti formali di cui all'art. 51, comma 6 bis).

Alla medesima pena soggiacciono i detentori di oli e grassi vegetali e animali esausti che non li conferiscono al relativo Consorzio ai sensi dell'art. 47 comma 11, e non adempiono agli obblighi di cui all'art. 12, nonché i detentori di rifiuti di beni di polietilene che non li conferiscono al relativo Consorzio ai sensi dell'art. 48, comma 9.

Infine, la violazione degli obblighi di natura formale di cui all'art. 48 comma 2, fanno scattare in capo ai responsabili, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 51, comma 6 ter, 6 quater e 6 quinquies.

Bonifica dei siti inquinati (art. 51 bis)

Le violazioni connesse all'obbligo di bonifica di siti inquinati sono disciplinate dall'art. 51 bis del D.lvo 22/97.

Secondo tale norma “chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, previsto dall'art. 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da _ 2.582, a _ 25.822 se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17”.

L'art. 17 richiamato dalla citata norma, disciplina la fattispecie della bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.

Esso prevede due importanti fasi nella procedura di bonifica.

La prima, che comporta la notifica agli organi competenti, entro 48 ore dal verificarsi dell'evento, della situazione di inquinamento ovvero del pericolo concreto ed attuale di inquinamento (art. 17, comma 2, lett. a), nonché, entro le successive 48 ore, la comunicazione alle autorità competenti dell'adozione degli interventi di messa in sicurezza necessari a

¹ Cfr. Cass. pen., sez. III, 18/4/1994, in Riv. pen. 1995, p. 329.

contenere gli effetti dell'inquinamento sull'ambiente e sulla salute (art. 17, comma 2, lett. b).

La seconda fase, che consiste nel procedimento di bonifica vero e proprio, attivato sulla base di un progetto di bonifica delle aree inquinate presentato dal responsabile al comune ed alla regione competente entro trenta giorni dal verificarsi dell'evento ovvero dalla individuazione della situazione di pericolo.

La dottrina ritiene, pertanto, che l'art. 51 *bis*, prevedendo la sanzione penale per i casi di inadempimento all'obbligo di bonifica "secondo il procedimento di cui all'art. 17", assoggetta a tale regime sanzionatorio anche la prima fase di cui si è trattato ovvero sia i primissimi adempimenti che il responsabile è tenuto ad osservare ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. a) e b).

Tale ipotesi è confortata non solo dalla formulazione assai generica utilizzata dal Legislatore ("procedimento di cui all'art. 17") ma anche dal fatto che tali adempimenti risultano propedeutici e preliminari all'avvio del procedimento di bonifica vero e proprio.

Si ritiene pertanto che anche il mancato avviso alle autorità competenti entro le 48 ore (art. 17, comma 2, lett. a) nonché il mancato immediato intervento nelle successive 48 ore (art. 17, comma 2, lett. b) siano assoggettati al regime sanzionatorio previsto dall'art. 51 *bis*.

Pena più grave è prevista qualora l'inquinamento sia provocato da rifiuti pericolosi (da _ 5.164 a _ 51.645).

Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari (art. 52)

Sanzione amministrativa è prevista per la violazione dell'obbligo di effettuare la comunicazione annuale al Catasto prevista dall'art. 11, comma 3, del D.lvo 22/97 che ricomprende non solo i casi di mancata effettuazione della comunicazione ma anche quelli in cui pur avendo effettuato la comunicazione essa sia risultata incompleta o inesatta.

L'inadempimento a tale obbligo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da _ 2.582 a _ 15.493, che viene applicata in misura ridotta (da _ 25 a _ 154) qualora la comunicazione sia stata effettuata entro 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito dalla legge 70/94.

E', altresì, considerata illecito amministrativo la violazione degli obblighi di tenuta del registro di carico e scarico.

Anche in questo caso (comma 2 dell'art. 52) il Legislatore disciplina il comportamento omissivo e la condotta negligente equiparando la omessa tenuta del registro alla incompleta tenuta del registro. Entrambi tali illeciti sono puniti con la medesima sanzione amministrativa da _ 2.582 a _ 15.493.

La gravità della pena varia con la tipologia di rifiuto.

E', pertanto, prevista una pena più grave nei casi in cui il registro sia relativo a rifiuti pericolosi (da _ 15.493 a _ 92.962). A tale pena va ad aggiungersi la

sanzione accessoria della sospensione da un mese ad un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile della violazione, e dall'amministratore.

La suddetta pena viene, però, ridotta rispettivamente da _ 1.032 a _ 6.197 per i rifiuti non pericolosi e da _ 1.549 a _ 9.296 per i rifiuti pericolosi, nel caso di imprese che occupano un numero di unità lavorative inferiori a 15 dipendenti.

Il trasporto dei rifiuti in assenza del formulario di cui all'art. 15 ovvero il caso in cui i dati contenuti nel formulario sono formalmente incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa da _ 1.549 a _ 9.296.

Viene, inoltre, effettuato un rinvio *quoad poenam* all'art. 483 c.p. (Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) che prevede la reclusione fino a due anni per chi attesta il falso in un atto pubblico.

La stessa pena si applica 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*" (art. 52, comma 3).

Teso a mitigare il rigoroso regime sanzionatorio sin qui delineato, è il comma 4 della medesima norma che distingue i casi in cui l'inesattezza e l'incompletezza delle indicazioni contenute nella comunicazione, nel registro di carico e scarico, o nel formulario siano dovute a mero errore materiale, per cui 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 "consentono di ricostruire le informazioni dovute".

In tale caso si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da _ 258 a _ 1.549.

Trasporto illecito di rifiuti (art. 51, comma 1; art. 52, commi 3 e 4; art. 53)

Il trasporto dei rifiuti, in quanto costituisce una fase assai delicata di tutta la gestione dei rifiuti è fatta oggetto di particolari disposizioni.

Il D.lvo 22/97 impone l'obbligo di iscrizione all'Albo dei soggetti che intendono effettuare attività di raccolta e trasporto, dei rifiuti (art. 30), e stabilisce che durante il trasporto, i rifiuti sono accompagnati da apposito formulario di identificazione (art. 15).

Particolari disposizioni sono infine dettate per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti (art. 16, D.lvo 22/97; reg. CEE n. 259/93).

Il regime sanzionatorio da applicare nei casi di violazione di tali adempimenti è fissato dagli artt. 51 e 52 del medesimo decreto.

Costituisce illecito penale il trasporto di rifiuti effettuato senza la preventiva iscrizione, sanzionato dall'art. 51, comma 1, con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con l'ammenda da _ 2.582 a _ 25.822 se si tratta di rifiuti non pericolosi o con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da _ 2.582 a _ 25.822 se si tratta di rifiuti pericolosi.

Tali sanzioni sono ridotte della metà nel caso in cui l'attività di trasporto sia avvenuta senza osservare i requisiti e le condizioni dell'iscrizione (art. 51, comma 4).

E' inoltre sanzionato il trasporto di rifiuti effettuato senza formulario o con formulario contenente dati incompleti o inesatti (art. 52, comma 3).

In tal caso, il trasporto illecito riguarda rifiuti non pericolosi la sanzione è amministrativa (da _ 1.549 a _ 9.296), se, al contrario, riguarda rifiuti pericolosi, scatta l'ipotesi di reato cui si applica la sanzione penale prevista dall'art. 483 c.p. che prevede la reclusione fino a due anni (art. 52, comma 3).

Integra, infine, il reato di "traffico illecito di rifiuti" la spedizione dei rifiuti elencati negli allegati II, III e IV del reg. CEE 259/93, effettuata secondo le modalità di cui all'art. 26 del medesimo regolamento.

La pena comminata per tale illecito è rappresentata dall'ammenda da _ 1.549 a _ 25.822 e dall'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi (art. 53, comma 1).

Il D.lvo 22/97, art. 53, comma 2, stabilisce, infine, che per tutte le sovraccitate ipotesi di reato (traffico illecito, trasporto di rifiuti effettuato senza iscrizione, trasporto effettuato senza formulario, etc.) alla sentenza di condanna o a quella emessa ex art. 444 c.p.p. (patteggiamento) "consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto".

È immediatamente ravvisabile l'efficacia deterrente di tale norma di chiusura, che ricorrendo allo strumento giuridico della confisca, arreca un grave danno economico al contravventore.

Violazioni degli obblighi connessi alla gestione degli imballaggi (art. 54)

Ai sensi dell'art. 38 comma 2, del D.lvo 22/97, i produttori e gli utilizzatori sono tenuti alla raccolta dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico tramite il gestore del suddetto servizio, ed a tal fine sono obbligato a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI).

In caso di violazione del predetto obbligo, l'art. 54, comma 1, prevede una sanzione amministrativa

pecuniaria "pari a sei volte le somme dovute per l'adesione al CONAI, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi".

Tale sanzione è comminata in misura ridotta della metà nel caso di adesioni effettuate entro 60 giorni dalla scadenza prevista dalla legge.

L'art. 38, comma 3, impone ai produttori ed agli utilizzatori di assumere precise iniziative al fine di adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero, agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio su superfici private, nonché all'obbligo del ritiro su indicazione del CONAI, dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico.

A tal fine, ai sensi dell'art. 38, comma 4, gli utilizzatori sono tenuti a ritirare gratuitamente gli imballaggi usati ed i rifiuti di imballaggio ed a consegnarli in un luogo di raccolta organizzato dal produttore e con questi concordato.

La violazione dei predetti obblighi di cui al citato art. 38, commi 3 e 4, nonché la mancata adesione ai consorzi di cui all'art. 40, fa scattare la sanzione amministrativa pecuniaria da _ 7.746 a _ 46.481.

L'art. 43 del D.lvo 22/97 fissa una serie di divieti concernenti le modalità di smaltimento e commercializzazione degli imballaggi.

E' pertanto vietato, salvo talune eccezioni, lo smaltimento in discarica di imballaggi e dei contenitori recuperati (art. 43, comma 1).

La violazione di tale divieto costituisce illecito amministrativo punito con la sanzione pecuniaria da _ 5.164 a _ 30.987.

Alla medesima pena soggiace chi violi il divieto di immissione sul mercato di imballaggi o componenti di imballaggio che non rispettano le concentrazioni di piombo, mercurio, cadmio e cromo esavalente fissate dall'art. 43, comma 4, nonché chiunque immetta sul mercato interno imballaggi in violazione degli obblighi di etichettatura stabiliti dall'art. 36, comma 5.

Infine, la commercializzazione, dal 1 gennaio 1998, di imballaggi non rispondenti agli standard europei fissati dal Comitato Europeo di Normalizzazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da _ 2.582 a _ 15.493 (art. 54, comma 3).