

di Avv.to Rosa Bertuzzi

Legge 9 ottobre 2023, n.137. Novità in materia ambientale. Abbandoni e depositi incontrollati di rifiuti posti in essere da cittadini.

1. DISCIPLINA PREVISTA IN MATERIA DI RIFIUTI

La normativa previgente al 10 ottobre 2023 cosa prevedeva?

L'art.255 del D.L.vo 152/2006, nella formulazione precedente alla novella, prevedeva che l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, posto in essere da un cittadino (quindi non da un titolare d'impresa o responsabile di ente), fosse punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro e, in caso di rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa fosse aumentata fino al doppio.

La previsione normativa a oggi vigente nel caso di abbandono di rifiuti da parte di un cittadino

L'attuale disposto normativo, vigente dal 10 ottobre 2023, (a seguito dell'emanazione del D.L. 10 agosto 2023, n.105, convertito nella Legge 9 ottobre 2023, n. 137¹, pubblicata in G.U. – Serie Generale n. 236 del 9 ottobre 2023) prevede importanti novità in quanto modifica, tra l'altro, l'articolo 255, comma 1, del D.L.vo 3 aprile 2006, n.152, nel seguente modo:

“C.1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2², e 231³, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con l'ammenda da

¹ **Legge 9 ottobre 2023, n. 137** “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione”.

² **Art. 226 (divieti) C. 2.** “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 221, comma 4, e' vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura. Eventuali imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall'articolo 221, comma 4.

³ **ART. 231 (veicoli fuori uso non disciplinati dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209)**
“C.1 Il proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio, con esclusione di quelli disciplinati dal decreto legislativo 24 giugno 2002, n. 209, che intenda procedere alla demolizione dello stesso deve consegnarlo ad un centro di raccolta per la messa in sicurezza, la demolizione, il recupero dei materiali e la rottamazione, autorizzato ai sensi degli articoli 208, 209 e 210. Tali centri di raccolta possono ricevere anche rifiuti costituiti da parti di veicoli a motore.

C. 2. Il proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio di cui al comma 1 destinato alla demolizione può altresì consegnarlo ai concessionari o alle succursali delle case costruttrici per la consegna successiva ai centri di cui al comma 1, qualora intenda cedere il predetto veicolo o rimorchio per acquistarne un altro”.

mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio".

Pertanto a far data dal 10 ottobre 2023, l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, posto in essere da un cittadino comune, non è più punito con una sanzione amministrativa pecuniaria ma punito con sanzione penale, in analogia a quanto previsto nel caso di abbandono o deposito incontrollato posto in essere un titolare d'impresa o responsabile di ente, nei confronti del quali la normativa prevede le sanzioni penali di cui all'art.256, c.1 e 2, del D.L.vo 152/2006⁴.

Occorre rappresentare che la violazione dell'art.255 del D.L.vo 152/06 sarà soggetta alla procedure previste dall'art.318 bis e ss. medesimo Decreto, secondo cui la P.G. procedente dovrà notificare al trasgressore la prescrizione asseverata e laddove quest'ultima sia ottemperata ammetterà lo stesso al pagamento (ai fini estintivi del reato in questione) di una una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita dal vigente articolo 255, comma 1 ovvero €. 2.500,00 nel caso si tratti di **rifiuti non pericolosi**.

Nel caso di **rifiuti pericolosi** è necessario comprendere il meccanismo di determinazione della sanzione amministrativa in questione posto che la norma prevede che ***"...la pena sia aumentata fino al doppio"***.

A parere della scrivente nel caso appena citato, ovvero l'abbandono di rifiuti pericolosi, la procedura estintiva prevista dall'art.318 bis e ss. del D.L.vo è applicabile solo previo consulto con il Procuratore, al fine della determinazione dell'entità della sanzione; ciò in analogia a quanto previsto nell'ambito degli aspetti sanzionatori previsti dall'art. 255⁵ (ante modifiche operate dalla Legge 9 ottobre 2023, n. 137) secondo cui in caso di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti pericolosi posti in essere da privato (quindi non da un rappresentante di ente o impresa) la sanzione amministrativa doveva essere determinata dall'Autorità Amministrativa competente (ovvero, a seconda della regione di commissione del fatto illecito, da ARPA o Provincia) con ordinanza di ingiunzione, non essendo quantificabile, da

⁴ **ART. 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata)**

C.1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, 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 e' 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.

C.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.

⁵ **ART. 255 (abbandono di rifiuti)** ante modifiche operate dalla Legge 9 ottobre 2023, n. 137) "C1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee e' punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa e' aumentata fino al doppio".

parte dell'organo accertatore, l'importo della sanzione secondo i criteri previsti dall'art. 16 della L.689/81.

Pertanto alla commissione del reato da parte del cittadino la Polizia Giudiziaria comunicherà i fatti all'Autorità Giudiziaria per l'esercizio dell'azione penale classica, con eventuali accordi tra la P.G. operante e l'A.G. competente per territorio, di addivenire ad asseverazione e applicazione del disposto di cui alla L.68/2015 *“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*.

Considerazioni sul nuovo regime normativo penale

In relazione alla nuova ipotesi di reato prevista in caso di abbandono di rifiuti da parte di un privato cittadino occorre precisare che trattasi di un reato contravvenzionale⁶; infatti secondo l'art.17 c.p. le pene principali per le contravvenzioni sono:

- a. l'arresto, ovvero la privazione della libertà personale, ma normalmente per periodi molto più brevi rispetto a quelli previsti per la reclusione;
- b. l'ammenda, anch'essa consistente nel pagamento di una sanzione pecuniaria.

Il termine **“chiunque”** altresì caratterizza i c.d. reati comuni ovvero quelli che chiunque può commettere, indipendentemente dalle caratteristiche soggettive.

Inoltre essendo un reato contravvenzionale l'art.42 del Codice Penale disciplina specificamente l'elemento soggettivo della fattispecie disponendo che nelle contravvenzioni ciascuno risponda della propria **azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa e colposa**.

Venendo all'**elemento soggettivo del dolo** nell'ambito dell'abbandono del rifiuto da parte di privato cittadino è possibile affermare che lo stesso si configuri quando il responsabile del fatto illecito agisca con coscienza e volontà, ovvero si rappresenti e realizzi l'evento voluto.

Per quanto attiene invece all'**elemento soggettivo della colpa** l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di **negligenza** o **imprudenza** o **imperizia**, ovvero per **inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline**. Nella colpa quindi il reato è la conseguenza di una disattenzione, di una imprudenza o negligenza, o del mancato rispetto di una legge.

In conclusione quindi la contestazione del reato di cui all'art.255 TUA impone all'organo accertatore un'approfondita indagine al fine di evidenziare all'A.G. gli elementi a carico dell'agente di reato. In proposito l'art. 27, c. 1 della Costituzione prevede che la responsabilità penale sia personale; ciò vuol dire che non è possibile la sostituzione della persona che deve rispondere di un illecito penale. Ne consegue quindi un'esclusione dell'imputazione di un reato, ancorché contravvenzionale come nel caso di specie, a titolo di responsabilità oggettiva.

Tali principi vengono ribaditi nel testo dell'art.192 (*divieto di abbandono*) del D.L.vo 152/2006 secondo cui:

1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

⁶ Nell'attuale formulazione dell'art.255 TUA chiunque, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee **è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro mentre**, se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, **la pena è aumentata fino al doppio**.

2. E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.
3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 e' tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al 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, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.** Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

Il nuovo regime normativo penale in relazione all'art. 9 della L. 689/81

Caso n.1: il conducente di un veicolo in sosta, o in movimento, getti rifiuta (costituiti da un sacchetto contenenti rifiuti domestici) sul suolo. In tale caso si applica l'art.15 cds c.1 lett f) bis o si deve applicare il nuovo dispositivo dell'art.255 TUA che prevede una sanzione penale?

Al fine di chiarire se tra le suddette norme sussista un rapporto di concorso apparente, si ritiene che possano essere invocate le disposizioni di cui all'art. 9, rubricato “*Principio di specialità*”, della L.689/81, ove si prevede che “*Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale*”.

In relazione al rapporto fra le disposizioni di cui sopra, si ritiene sussistere fra le stesse un vero e proprio rapporto di genus a species in quanto la disposizione di cui alla citata lettera f bis) dell'art. 15 del codice della strada contiene, rispetto alla disposizione generale contenuta nel TUA, un espresso ulteriore elemento di specialità che è dato dal gettito di rifiuti da “un veicolo in sosta o in movimento”; di conseguenza, nel caso in cui ricorra tale ulteriore elemento la fattispecie applicabile è quella della lett. f bis) dell'art. 15 CDS, mentre, nel caso in cui tale elemento di specialità non ricorra, la fattispecie è riconducibile a quella generale (art. 192 del D.Lgs. n. 152/06) che sic et simpliciter vieta e punisce l'abbandono di rifiuti sia su suolo pubblico (come le strade), che privato.

Caso n.2: il conducente di un veicolo abbandona rifiuti costituiti da detriti di demolizione edile su suolo pubblico, derivanti da attività fai da te presso la propria abitazione. In tale caso si applica l'art.15 cds c.1 lett f) bis o si deve applicare il nuovo dispositivo dell'art.255 TUA che prevede una sanzione penale o si deve applicare altra norma di carattere locale?

In proposito si cita a titolo di esempio il Regolamento ATERSIR CAMB/2020/13 del 27 febbraio 2023 vigente in Emilia Romagna che al punto 31 prevede che è vietato “*L'abbandono su suolo pubblico o ad uso pubblico, conferimento nei contenitori predisposti dal Gestore, ovvero nei luoghi previsti per la raccolta domiciliare, ovvero in prossimità dei medesimi di rifiuti derivanti dall'attività di demolizione, scavo, lavori edili prodotti in ambito domestico e nelle attività “fai da te”, sia sfusi che all'interno di sacchi, scatole e contenitori*”.

In tale contesto occorre applicare disposto di cui all'art. 9 della L.689/81 al fine di applicare la sanzione corretta. Ad avviso di chi scrive gli elementi specializzanti sono contenuti nella normativa regionale.

Conclusioni

Nel contesto normativo predisposto dal legislatore con la novella apportata dalla L.137/2023, ampiamente sopra descritta, è auspicabile che gli Enti Locali disciplinino con apposita regolamentazione (come p.e. il Regolamento di Polizia Urbana vigente in molte città italiane e che contiene precetti aventi elementi specializzanti così da poter applicare l'art. 9 della L.689/81) che preveda sanzioni in caso di abbandono di rifiuti da parte di privati cittadini. Ciò al fine di perseguire l'obiettivo di deflazione processuale altrimenti inevitabile con l'applicazione pedissequa dell'art.255 TUA (che prevede la sanzione penale dell'ammenda) ancorché estinguibile con la farraginoso procedura prevista dall'art. 318 bis e ss. del D.L.vo 152/2006.