Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Una interpretazione delle nuove norme non condivisibile

Nessuna "*vacatio legis*" per le sanzioni sul trasporto: dopo le modifiche del D.Lgs n. 205/10, fino al 1 giugno 2011 si applica l'ordinario sistema sanzionatorio del D.Lgs n. 152/06 (parte quarta)

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Il Decreto Legislativo del 3 dicembre 2010 n. 205, recepimento della Direttiva 2008/98 sui rifiuti, che rappresenta di fatto un profondo e radicale correttivo della normativa quadro in materia di rifiuti attualmente disciplinata dalla parte quarta del D.Lgs. n. 152/06, sta creando una serie di dubbi e problemi interpretativi di non poco conto. Grazie soprattutto al già (negativamente) collaudato sistema di intervento normativo basato sul cesellamento ed intarsio del precedente testo di legge, praticamente si è creata un'ennesima confusione di stratificazioni di norme con il risultato di ulteriore e pericolosa scarsa comprensibilità del testo novellato.

In questo contesto è nata, tra le tante, una interpretazione che vuole una specie di "*vacatio legis*" del sistema sanzionatorio in materia di trasporto dei rifiuti tra la data di entrata in vigore del D.Lgs n. 205/10 (25 dicembre 2010) e la data di piena operatività del nuovo sistema (1 giugno 2011). Questa interpretazione parte dal presupposto che il rinvio citato della operatività del sistema si tradurrebbe di fatto in un azzeramento delle sanzioni in materia di trasporto in quanto le " precedenti" sanzioni sarebbero state abrogate dalla riforma; e quindi tra l'una e l'altra data un sistema sanzionatorio sarebbe ormai abolito e l'altro non sarebbe ancora entrato pienamente in vigore: dunque per cinque mesi non si potrebbe applicare alcuna sanzione...

Noi riteniamo tale interpretazione assolutamente non condivisibile, e peraltro sarebbe al di fuori di ogni logica comune (prima ancora che giuridica) una determinazione siffatta del legislatore che in un campo primario e delicatissimo - quale quello del trasporto dei rifiuti (inclusi quelli pericolosi) - e nonostante la grave situazione attuale dei crimini ambientali e comunque dell'illegalità diffuse che trovano radice principale proprio nel meccanismo del

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

trasporto, avrebbe voluto singolarmente ed in modo nefasto azzerare completamente ogni minima sanzione nel settore in questione (praticamente per un intero semestre).
Quale sarebbe la finalità non solo giuridica, ma anche soprattutto di elementare logica di tale presunta scelta legislativa non si riesce certo di intuire. Quindi, a nostro modesto avviso, basterebbe già ricorrere ad un minimo di buon senso (che purtroppo da diversi lustri difetta alla grande nel campo delle norme in materia ambientale) per rendersi conto che proporre simile interpretazione non solo è del tutto illogico e privo di ogni ordinario senso di realismo concreto, ma comunque rischia di generare micidiali incoraggiamenti per ogni forma di illegalità connessa al trasporto dei rifiuti, da quelle polverizzate e quotidiane diffuse sul territorio fino alle grandi forme di criminalità ambientale ben note a tutti anche grazie alle cronache di tutti giorni.

Ma dato che nel campo delle norme ambientali, ed in particolare nella materia dei rifiuti, sembra ormai da tempo che non sia sufficiente richiamare la logica ed il buon senso per interpretare ed applicare le norme, vediamo perché - comunque - a nostro avviso a livello giuridico questa interpretazione non può essere assolutamente condivisibile.

Il decreto n. 205/10 in questione, va ricordato, non si limita a recepire le disposizione dell'ultima direttiva rifiuti, ma introduce in modo compiuto nel nostro sistema normativo anche il Sistri con le relative sanzioni attraverso le relative modifiche alla parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 205/10 agli artt. 188, 189, 190, 193, infatti, sono relative alla nuova disciplina del SISTRI.

Successivamente - tuttavia - è stato pubblicato sulla G.U. del 28 dicembre 2010, n. 302 il decreto – rubricato come **D.M. 22 dicembre 2010** - che proroga la fase transitoria del Sistri di altri cinque mesi (fase prevista all'art. 12, comma 2, del D.M. 17 dicembre 2009, come modificato in precedenza dal D.M. 28 settembre 2010).

Pertanto fino al **31 maggio 2011** le imprese saranno tenute ad operare seguendo un doppio regime documentale, e dunque: accanto all'adempimento delle formalità del Sistri (uso dei dispositivi USB, delle black-box, compilazione delle Schede Sistri – Area Registro cronologico ed Area movimentazione e trasporto accompagnato da copia della Scheda Sistri – Area movimentazione), durante tale periodo è comunque obbligatorio continuare a tenere i registri di carico e scarico ed i formulari di trasporto.

A norma dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. 205/2010 (decreto con il quale è stata recepita la Direttiva 2008/98/Ce sui rifiuti e che ha introdotto le disposizioni del Sistri nel D.Lgs. n. 152/06) le disposizioni che riformulano gli articoli 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. n. 152/2006 entrano in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009:

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Pertanto fino al 31 maggio 2011 per la tenuta del registro di c/s e del formulario si dovrà logicamente fare riferimento ancora alle "vecchie" disposizioni del T.U. ambientale.

Per quanto concerne, invece, il sistema sanzionatorio, ricordiamo che il D.Lgs. 205/2010 ha disposto, con l'inserimento dei nuovi articoli 260 bis e 260 ter nella parte quarta del D.Lgs. n. 152/2010, le sanzioni relative al Sistri.

Va evidenziato che l'art. 39, comma 1, del D.Lgs. n. 205/2010 (*Disposizioni transitorie e finali)*, prevede che le sanzioni relative al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) "*si applicano a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni*". Pertanto anche il sistema sanzionatorio relativo al Sistri troverà applicazione solo dopo il 31 maggio 2011.
Il dubbio applicativo in questa fase transitoria concerne il **riformato art. 258** del D.Lgs. n. 152/06 che detta il regime sanzionatorio per le violazioni degli obblighi di comunicazione, tenuta dei registri obbligatorio e dei formulari. Orbene mentre per il regime sanzionatorio dettato dagli art. 260 bis e 260 ter – come abbiamo già detto – lo stesso testo di legge prevede che entrino in vigore solo a partire dal termine della fase transitoria del Sistri prevista dall'art. 12, comma 2, del DM 17 dicembre 2009, **relativamente all'art. 258 nulla si dice: e dunque tali sanzioni in questi cinque mesi si applicano oppure no? E se non si applicano cosa si applica?**

A nostro modesto avviso **si continua ad applicare il "vecchio" e "storico" testo sanzionatorio dell'art. 258 del D.Lgs n. 156/06 NON modificato dal D.Lgs n. 205/10**; e cioè le sanzioni che – da sempre – si applicano per i casi di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario incompleto o inesatto (penali per i rifiuti pericolosi, ed amministrative per i non pericolosi).
Di fatto - sempre a nostro avviso – tutto resta inalterato rispetto al sistema sanzionatorio così come applicato nei mesi ed anni precedenti e ciò fino al 1 giugno 2011; la riforma in questo campo non può aver mutato nulla giacchè comunque **oggi – di fatto – si viaggia ancora con il formulario. E la tracciabilità OGGI è allo stato ufficialmente garantita solo dal formulario** (fino al 31 maggio 2011). E' vero che il legislatore non ha espressamente scritto che continua ad essere applicabile il vecchio art. 258, ma è talmente logico e banale questo principio che forse non ha ritenuto opportuno neppure precisarlo (o forse se ne è semplicemente dimenticato in questo pasticcio di novelle incrociate).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Dunque, riteniamo che sostenere l'inesistenza per cinque mesi di ogni sanzione è assurdo. Ma non condivisibile sarebbe anche l'ipotesi di ritenere applicabile all'attuale regime di fatto vigente (formulario su strada) l'art. 258 così come modificato radicalmente dal D.Lgs n. 205/10, atteso che appare evidente che tale rinnovata stesura non c'entra nulla con il regime basato solo sul formulario. Il nuovo art. 258 è tutto incentrato sul sistema Sistri, che ne costituisce presupposto e base genetica trasversale; in tutto l'impianto sanzionatorio si richiama sempre e comunque il sistema Sistri come base trasversale di partenza. Si veda, ad esempio, il tenero del quarto comma dell'articolo novellato: "*Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con…*"; come si vede, il presupposto – attivo o passivo – è sempre il Sistri… Ed alcune ipotesi di sanzioni per i formulari per rifiuti pericolosi non ci sono in detto articolo riformato, e non ci possono essere, perché nel futuro sistema Sistri cambia tutto alla radice… Ma se questo sistema ancora non è operativo a pieno regime, come si fa ad applicare a chi OGGI non tiene un formulario o lo tiene incompleto o inesatto un regime di sanzioni che ha come sistema presupposto il Sistri? Ma che c'entra? Anticipiamo le sanzioni rispetto all'applicazione del precetto della norma? Una specie di sanzione futuribile?

Nella fase "transitoria" (si precisa: "transitoria" di fatto e tra virgolette, per effetto del pasticcio normativo creatosi), dunque, pur essendo i soggetti a cui sono stati consegnati i dispositivi tenuti ad operare nel rispetto del D.M. 17 dicembre 2009 che ha regolamentato il Sistri (come viene precisato nei considerando del D.M. 22 dicembre 2010) di fatto, tuttavia, ci appare logico (anche se la norma non lo prevede in modo espresso) che fino al 31 maggio 2011 le fattispecie sanzionabili restano esclusivamente quelle relative alla violazione dei vecchi obblighi previsti per la tenuta dei registri di c/s e dei formulari. Altrimenti ci troveremmo di fronte ad un irragionevole "buco" sanzionatorio che il legislatore avrebbe creato senza alcun senso, o ad un altrettanto irragionevole anticipo di sanzioni per una regola che ancora non c'è (o meglio: c'è ma non si applica o non è operativa appieno o comunque non è a pieno regime, secondo i punti di vista per tentare di definire dignitosamente questo pasticcio legislativo).

Di fatto, lo stesso legislatore prima crea il Sistri (proprio partendo dal presupposto che la tracciabilità dei rifiuti durante il trasporto è elemento essenziale a tal punto da attivare tutto questo nuovo e complesso sistema a supporto della tracciabilità medesima, evidentemente per inibire violazioni di legge e crimini in materia), e poi nello stesso tempo prima di varare tale complesso nuovo sistema contro le illegalità per cinque mesi cancella di colpo tutte le sanzioni sul trasporto lasciando decriminalizzato il settore, e dunque dando via libera al

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

saccheggio giuridico di illegalità a tutti i livelli che sarebbero così prive di ogni minima ipotesi di punibilità…; una specie di Eldorado di diversi mesi per crimini di ogni tipo, in attesa di regole più stringenti e severe nello stesso settore. Ma tutto ciò avrebbe un senso?

Questa storia mi ricorda un altro momento storico della normativa ambientale, allorquando nel campo edilizio fu ideata una analoga "*vacatio legis*" sanzionatoria sull'errato presupposto di una mora inerte tra l'abrograzione della vecchia legge e l'entrata in vigore della nuova normativa di settore.
Anche allora ci fu chi giunse a sostenere che per un certo lasso di tempo gli abusi edilizi (anche quelli devastanti) erano del tutto privi di sanzioni. E fu via libera per ruspa selvaggia senza freni inibitori, anche perché poi tale assurda ed illogica interpretazione fu stranamente condivisa pure in un paio di iniziali sentenze. Per fortuna dopo poco intervenne la Cassazione che azzerò tutto e riportò l'interpretazione nei canali dello logica. Intanto però il danno fu compiuto, e le opere abusive realizzate grazie a questo incoraggiamento interpretativo concluse.

Questa storia merita di essere ricordata, soprattutto a beneficio dei più giovani, per dimostrare come l'esercizio di distorte interpretazioni della norma (sempre causate – ora come allora - da imprecisioni del legislatore) possa portare a letture fuorvianti della norma con devastanti conseguenze pratiche sul territorio. I fatti sono paralleli a livello giuridico, anche se in campi diversi.

Al tempo, infatti, ci fu chi sostenne l'abrogazione definitiva per un certo lasso di tempo dei reati previsti dalla legge edilizia n. 47/85 dopo l'entrata in vigore del successivo T.U. n. 380/01 nella medesima materia, dato che tale T.U. entrò inizialmente in vigore per alcuni giorni e poi fu rinviato. L'interpretazione fu: dato che il vecchio testo (reati compresi) è stato abrogato ed il nuovo rinviato, nelle more non vige nulla (reati compresi). Sostanzialmente come oggi si sostiene che non vige nessun illecito in materia di trasporto per la mora intercorrente tra i due regimi.

Tale interpretazione, seguita in verità allora anche da un paio di Tribunali, fu subito oggetto di contestazione da parte nostra anche sulle pagine di questa testata on line. In via logica, prima ancora che giuridica, perché anche allora sostenevamo che tale tesi avrebbe portato all'effetto pratico di poter argomentare che in quel momento (e fino all'entrata in vigore del nuovo T.U. n. 380/01) non sarebbe stata esistente nel nostro Paese una norma penale contro gli abusi edilizi di ogni genere. Con effetto domino irreversibile, la catena delle conseguenze avrebbe potrebbe trovare riflesso addirittura sul T.U. n. 490/99 sui vincoli paesaggistici ed ambientali giacchè l'art. 163 del medesimo T.U. rinviava per le sanzioni all'art. 20 legge n. 47/85… E dunque si sarebbe potrebbe argomentare che non solo i reati anche in aree protette sarebbero stati ormai cancellati per i fatti pregressi ma che anche in tale delicatissimo campo in quel

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

momento si sarebbe dovuto registrare una formale assenza di reati contro chi violava le norme poste a presidio delle aree soggette a vincolo paesaggistico-ambientale. Il che avrebbe significato, al di là delle questioni formali, che chiunque fino al giugno 2003 poteva operare azioni di edilizia abusiva in ogni territorio, anche in aree particolarmente pregiate, senza incorrere in nessuna sanzione penale. E tale tesi fu appunto sostenuta in più sedi, fino a convincere un paio di Tribunali…

Risultava, invero già a livello logico, difficile poter ipotizzare che il legislatore nazionale avesse voluto sortire un effetto di tal genere nel decidere sul rinvio dell'entrata in vigore del nuovo T.U. Ma per fortuna in punto di diritto a conferma della non fondatezza della tesi in questione si registrava l'intervento della Cassazione - Sezione III penale, sentenza del 20 maggio 2002 n. 19378 (Pres. Savignano; Rel. Novarese; Pm – difforme – Iacovello; Ric. Catalano) la quale stabiliva: "Pur in presenza di evidenti imprecisioni del legislatore, appare evidente la volontà di quest'ultimo di voler ripristinare, attraverso la "proroga" dell'entrata in vigore del testo unico edilizia, disposta dall'art. 5-bis del Dl 411/2001 (inserito dalla legge di conversione), sia pur temporaneamente, la previgente normativa e, pertanto, occorre ritenere applicabile, tra gli altri, l'articolo 20 della legge 47/85 e ritenere quali reati i fatti punibili da tale disposizione previsti".

L'accavallarsi di normative ed il sovrapporsi di proroghe, deleghe ed "abrogazioni" hanno fatto sorgere - allora nel campo edilizio come oggi nel campo dei rifiuti - la problematica dei c.d. "vuoto normativo", che sarebbe stato creato dalla "proroga" cioè dalla "sospensione di efficacia" o dal differimento dell'entrata in vigore del T.U.

Speriamo che per il trasporto dei rifiuti pericolosi non accada oggi la stessa cosa. Perché poi qui il danno sul territorio sarebbe altrettanto irreversibile.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 16 gennaio 2011

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)