

La principale novità del nuovo Codice, è l'assimilazione del DTI all'attività di gestione

Rifiuti: come cambiano le sanzioni per il deposito temporaneo irregolare?

di **Novelio Furin** ed **Enrico De Negri**, studio legale Furin in Vicenza

In attesa di conoscere gli ulteriori sviluppi della legislazione ambientale italiana (si veda a pag. 4), è comunque utile analizzare gli aspetti più delicati del D.Lgs. n. 152/2006, come, ad esempio, il deposito temporaneo irregolare di rifiuti, con particolare riferimento al passaggio dalla "vecchia" alla nuova disciplina. In particolare, mentre il decreto "Ronchi" individuava tre indirizzi (equiparazione del DTI allo stoccaggio non autorizzato; ipotesi di deposito incontrollato; esclusione del fatto che il semplice superamento dei limiti quantitativi e temporali trasformi il deposito temporaneo in un caso di stoccaggio o di deposito incontrollato), la novità più rilevante del nuovo Codice è l'inserimento del DTI tra le operazioni di recupero rifiuti, con conseguente necessità, per il gestore, di ottenere apposita autorizzazione, pena sanzione. Alto il rischio, quindi, per i produttori, di incorrere in procedimento penale per stoccaggio non autorizzato o deposito incontrollato.

La normativa nel decreto "Ronchi"

L'art. 6, comma 1, lettera *m*), D.Lgs. n. 22/1997, definisce il **deposito temporaneo** (di seguito anche DT) come il **raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti**.

Ai sensi degli Allegati B e C al decreto "Ronchi", il deposito temporaneo non rientra né tra le operazioni di smaltimento né tra quelle di recupero (entrambe riunite nello stoccaggio) e non costituisce, quindi, attività di gestione dei rifiuti.

L'art. 28, comma 5, D.Lgs. n. 22/1997, precisa, altresì, che il deposito temporaneo che soddisfa i limiti quantitativi e temporali indicati dall'art. 6, comma 1, lettera *m*), non necessita delle autorizzazioni previste per le normali attività di gestione dei rifiuti.

In dottrina e giurisprudenza ci si chiede cosa accada nel caso che il deposito temporaneo, privo di autorizzazione, superi le condizioni quantitative e temporali stabilite dal decreto "Ronchi". Sulla questione si rinvengono **tre orientamenti**:

- un primo indirizzo **equipara il deposito temporaneo irregolare** (in seguito anche DTI) **allo stoccaggio non autorizzato**, con l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 51,

comma 1, D.Lgs. n. 22/1997^[1];

- una seconda tesi ritiene che l'**irregolarità trasformi il DT in un'ipotesi di deposito incontrollato**, fattispecie punita dall'art. 51, comma 2, D.Lgs. n. 22/1997^[2];

- infine, vi è una terza opinione, la quale **esclude che il semplice superamento dei limiti quantitativi e temporali trasformi il DT in un caso di stoccaggio o di deposito incontrollato**; l'irregolarità, quindi, non è sanzionabile^[3].

DTI sanzionato come stoccaggio non autorizzato

Per una parte della dottrina e della giurisprudenza, se una delle condizioni di cui all'art. 6, comma 1, lettera *m*), non viene rispettata, il deposito da temporaneo diventa preliminare ed entra, quindi, nello stoccaggio, che è una delle fasi dell'attività di gestione dei rifiuti. La mancanza di autorizzazione, di conseguenza, ne comporta la punibilità ai sensi dell'art. 51, comma 1^[4].

DTI sanzionato come deposito incontrollato

Secondo altra parte della dottrina e della giurisprudenza, il deposito temporaneo irregolare è equiparabile al deposito incontrollato.

I sostenitori di questa tesi ritengono che l'irregolarità del deposito tem-

[1] Si veda, ad esempio, la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 21 dicembre 2004, n. 3333.

[2] A sostegno di questa tesi, si segnala la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 22 giugno 2004, n. 37879.

[3] Si noti la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 30 settembre 1998, n. 12538 e, da ultimo, la pronuncia del Tribunale di Verona, 6 luglio 2005.

[4] La norma prevede la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti non pericolosi, la pena va, invece, dall'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se si tratta di rifiuti pericolosi.

TABELLA 1

Il deposito temporaneo irregolare di rifiuti nel D.Lgs. n. 22/1997

TESI	CRITICA
Per una <i>prima tesi</i> , il deposito temporaneo che superi i limiti quantitativi o temporali di cui all'art. 6, comma 1, lettera <i>m</i>), D.Lgs. n. 22/1997, è equiparato allo stoccaggio non autorizzato ed è punito con la sanzione dell'art. 51, comma 1, D.Lgs. n. 22/97.	Il deposito temporaneo è operazione estranea e precedente alla raccolta dei rifiuti e il semplice superamento dei limiti quantitativi o temporali non è elemento sufficiente a trasformare il deposito temporaneo in un'attività di gestione di rifiuti.
Per una <i>seconda tesi</i> , il deposito temporaneo irregolare configura un'ipotesi di deposito incontrollato , come tale, punito ai sensi dell'art. 51, comma 2, D.Lgs. n. 22/1997.	Il deposito temporaneo è incompatibile con il deposito incontrollato: - il primo è controllato per definizione e avviene nello stesso luogo di produzione; - il secondo, invece, avviene fuori dalla sfera di controllo del produttore e in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti.
Per una <i>terza tesi</i> , il superamento dei limiti quantitativi o temporali del deposito temporaneo non configura reato . Il D.Lgs. n. 22/1997, non prevede, infatti, alcuna sanzione esplicita. Non vi è, inoltre, alcuna norma da cui si possa dedurre che l'irregolarità trasformi il deposito temporaneo in stoccaggio o deposito incontrollato.	

poraneo non sia elemento sufficiente a trasformare il medesimo in un'attività completamente diversa ed estranea, come lo stoccaggio.

Infatti, anche se irregolare, il deposito temporaneo rimane, comunque, un'operazione precedente alla raccolta e alla gestione dei rifiuti e mai assimilabile a essa.

Esclusa l'equiparazione con lo stoccaggio, al deposito temporaneo irregolare si deve applicare la sanzione prevista dall'art. 51, comma 2, quale norma residuale^[5].

Un'altra parte della dottrina e della giurisprudenza, seppur minoritarie, equipara il deposito temporaneo irregolare a quello incontrollato non perché questo sia fattispecie residuale, ma poiché ritiene che un deposito può definirsi "controllato" e "temporaneo" solo

se rispetta i limiti normativi di cui all'art. 6, lettera *m*). Basta, quindi, il difetto di uno solo di questi requisiti per trasformare il deposito da temporaneo a incontrollato, con la relativa sanzione.

La non punibilità del DTI

Vi è una tesi, infine, secondo cui il deposito temporaneo svolto in assenza delle condizioni di cui all'art. 6, lettera *m*), non è qualificabile come reato. Questo indirizzo appare **preferibile** sotto diversi profili.

Innanzitutto, questa soluzione è imposta dal **principio di tassatività**, in quanto non vi è alcuna norma che punisca penalmente il DTI.

In effetti, il Legislatore ha scelto di sanzionare solo ed esclusivamente il deposito temporaneo irre-

golare dei rifiuti sanitari pericolosi, peraltro con la sola pena amministrativa pecuniaria nelle ipotesi più lievi^[6].

In secondo luogo, a differenza delle precedenti, questa tesi rispetta il divieto di analogia *in malam partem*, in quanto non è rinvenibile all'interno del decreto "Ronchi" una norma che parifichi il deposito temporaneo irregolare allo stoccaggio o al deposito incontrollato.

Sotto questo profilo, si è detto che lo stoccaggio è una fase della gestione di rifiuti e che con esso il deposito temporaneo non ha nulla da spartire, essendo quest'ultima operazione diversa e precedente alla raccolta dei rifiuti.

Il deposito temporaneo è, altresì, concettualmente incompatibile con il

[5] Sotto il profilo sanzionatorio, la pena stabilita dall'art. 51, comma 2 (deposito incontrollato) è la medesima applicata dal comma 1 (stoccaggio non autorizzato).

[6] Art. 51, comma 6, D.Lgs. n. 22/1997: «Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 45, è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con la pena dell'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cinque milioni a lire trenta milioni per i quantitativi non superiori a duecento litri».

deposito incontrollato. Infatti, il DT avviene, per definizione, sotto la sfera di controllo del produttore e nello stesso luogo in cui i rifiuti sono prodotti^[7].

Inoltre, il semplice superamento dei requisiti normativi che delimitano il deposito temporaneo non comporta automaticamente l'esistenza di una concreta minaccia ambientale. Al contrario, è proprio l'assenza di pericolo per l'ambiente a giustificare e a caratterizzare l'esistenza del deposito temporaneo. In buona sostanza, quando vi è *deposito temporaneo*, anche se irregolare, non vi è *deposito incontrollato*, e viceversa.

Infine, dal punto di vista sanzionatorio, aderendo alle tesi "colpevoliste", si verifica la contraddizione per cui il deposito irregolare di rifiuti sanitari pericolosi viene punito in modo più mite del deposito irregolare di rifiuti pericolosi (non sanitari)^[8].

La non punibilità del deposito temporaneo irregolare nel decreto "Ronchi" sembrerebbe, quindi, trovare conferma indiretta anche nella formulazione del cosiddetto "nuovo Codice dell'Ambiente" (D.Lgs. n. 152/2006).

Una sintesi delle tre posizioni è riportata nella *tabella 1*.

La normativa nel D.Lgs. n. 152/2006

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «*Norme in materia ambientale*», disciplina il deposito temporaneo all'**art. 183, lettera m)**^[9].

Questo articolo, innanzitutto, ha chiarito le modalità di mantenimento del deposito temporaneo, con specifico riferimento al rapporto tra il criterio temporale e quantitativo, questione che aveva fatto sorgere notevoli contrasti interpretativi sotto la vigenza del decreto "Ronchi"^[10].

Inoltre, mentre l'art. 6, comma 4, D.Lgs. n. 22/1997, prevedeva che il deposito dovesse riguardare «*tipi omogenei*», la nuova formulazione dell'art. 183 sembra fornire una definizione più ampia, con l'espressione «*categorie omogenee*».

Con riguardo all'aspetto "deposito temporaneo irregolare", l'art. 208 ha confermato l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione per il deposito temporaneo che soddisfi i limiti quantitativi e temporali di legge.

Peraltro, l'art. 208 prevede che la medesima esclusione operi anche quando l'attività di deposito temporaneo nel luogo di produzio-

ne sia affidata dal produttore ad altro soggetto autorizzato alla gestione di rifiuti.

Tuttavia, la novità più rilevante sul tema in esame è contenuta nell'Allegato C, nel quale viene incluso, tra le operazioni di recupero, anche il deposito temporaneo irregolare. In base al nuovo Allegato C, dunque, **il deposito temporaneo irregolare di rifiuti destinati al recupero costituisce attività di gestione di rifiuti**. Di conseguenza, il produttore che superi i limiti stabiliti dall'art. 183, lettera m), dovrebbe dotarsi dell'autorizzazione prevista per i titolari di impianti di recupero di rifiuti.

In caso contrario, la sanzione applicabile è quella prevista per lo stoccaggio non autorizzato, ai sensi dell'art. 256, comma 1, con pene inalterate rispetto all'art. 51, comma 1, decreto "Ronchi".

L'inserimento del deposito temporaneo irregolare tra le attività di gestione dei rifiuti si presta a diverse **critiche**.

In particolare, si è già evidenziato come il deposito temporaneo sia operazione estranea e precedente alla gestione dei rifiuti e che il semplice superamento dei limiti non sembri essere elemento suffi-

[7] La giurisprudenza, infatti, ha affermato che il deposito è incontrollato solo quando è effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti e fuori dalla sfera di controllo del produttore. Si veda la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 25 febbraio 2004, n. 369.

[8] Come si è detto, l'art. 51, comma 6, D.Lgs. n. 22/1997, stabilisce una semplice sanzione pecuniaria per i casi più lievi di deposito irregolare di rifiuti sanitari. Inoltre, l'art. 51, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 22/1997, che le tesi criticate vorrebbero applicare al deposito temporaneo irregolare dei rifiuti pericolosi diversi da quelli sanitari, prevede la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni; in questo caso, non solo la pena è doppia rispetto al deposito irregolare di rifiuti sanitari pericolosi, ma non è nemmeno obblazionabile.

[9] In S.O. n. 96 alla Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2006, n. 88. Tra i numerosi interventi pubblicati su Ambiente&Sicurezza, si segnala la tabella comparativa tra decreto "Ronchi" e Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, riportata sui nn. 9-10-12/2006 e disponibile integralmente on-line nella sezione "Documentazione integrativa" (TESTO UNICO AMBIENTALE) del sito www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com.

[10] In base al nuovo "Codice dell'Ambiente", il deposito temporaneo di rifiuti deve essere avviato allo smaltimento o al recupero, a scelta del produttore:

- ogni tre mesi, indipendentemente dalla quantità;
- quando raggiunge i 20 m³ (quando il deposito non superi i 20 m³/anno dovrà comunque essere smaltito entro un anno).

Per i rifiuti pericolosi, lo smaltimento o il recupero deve avvenire, a scelta del produttore:

- ogni due mesi, indipendentemente dalla quantità;
- quando raggiunge i 10 m³ (quando il deposito non superi i 10 m³/anno dovrà, comunque, essere smaltito entro un anno).

Per le isole minori sono previste, come in precedenza, esenzioni relativamente alla quantità, poiché gli stabilimenti ivi localizzati possono prolungare il deposito fino a un anno indipendentemente dalla quantità, sia che si tratti di rifiuti pericolosi che non pericolosi.

TABELLA 2

Il deposito temporaneo irregolare di rifiuti nel D.Lgs. n. 152/2006

TESI	CRITICA
<ul style="list-style-type: none"> • l'Allegato C (elenco delle operazioni di recupero) prevede una nuova 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; • in base al nuovo Allegato C, il deposito temporaneo irregolare di rifiuti destinati al recupero costituisce un'operazione di gestione e, quindi, va autorizzato ai sensi dell'art. 208. La mancanza di autorizzazione nella gestione dei rifiuti è sanzionata dall'art. 256. 	<ul style="list-style-type: none"> • il deposito temporaneo irregolare viene equiparato allo stoccaggio, ovvero a un'attività completamente diversa ed estranea, addebitando, altresì, maggiori oneri a carico dei produttori di rifiuti; • viene inserito tra le attività di gestione il solo deposito temporaneo irregolare di rifiuti destinati al recupero e non di quelli destinati allo smaltimento; • vi è disparità di trattamento sanzionatorio tra deposito temporaneo irregolare di rifiuti destinati al recupero (art. 256, comma 1) e deposito temporaneo irregolare di rifiuti sanitari (art. 256, comma 6).

ciente per trasformare il deposito temporaneo in stoccaggio.

Inoltre, suscita perplessità la scelta di includere il deposito irregolare tra le operazioni di gestione solo se riguarda rifiuti destinati al recupero e non allo smaltimento. Ciò significa che nessuna sanzione penale potrà mai colpire il deposito temporaneo irregolare di rifiuti da smaltire. Peraltro, si può ipotizzare che il Legislatore abbia ritenuto quest'ultima fattispecie già coperta dalla previsione di cui all'art. 2, lettera g), D.Lgs. n. 36/2003^[11], secondo la quale il deposito temporaneo, trascorso un anno, realizza un'ipotesi di discarica.

Questa disposizione pare, quindi, essere destinata a rimanere inefficace^[12], poiché è evidente che il criterio temporale non è sufficiente a trasformare il deposito temporaneo in discarica, i cui caratteri peculiari sono ben altri^[13].

Anche sotto il profilo punitivo, una sanzione amministrativa esplicita sarebbe apparsa più congrua, in assenza di minaccia concreta all'ambiente. Rimane, inoltre, la disparità di trattamento con il deposito temporaneo irregolare di rifiuti sanitari. Una sintesi di quanto sopra è riportata nella *tabella 2*.

Conclusioni

La questione della punibilità o meno del deposito temporaneo irregolare rimane dibattuta.

La tesi che esclude la punibilità penale del deposito temporaneo irregolare sembra essere la migliore sotto il profilo del principio di legalità.

Tuttavia, a oggi, questo indirizzo è relativamente minoritario rispetto a quelli che sanzionano la fattispecie in esame come stoccaggio non autorizzato o deposito incontrollato. La situazione è re-

sa ancor più complessa per i depositi irregolari realizzati dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006.

Ora, infatti, il deposito temporaneo irregolare di rifiuti destinati al recupero (e non allo smaltimento) costituisce espressamente un'operazione di gestione dei rifiuti richiedendo, quindi, apposita autorizzazione, la cui mancanza viene punita come stoccaggio non autorizzato dall'art. 256.

Per questi motivi, i produttori di rifiuti devono essere consapevoli che il mancato rispetto dei limiti quantitativi o temporali del deposito temporaneo determinerà l'avvio di un procedimento penale per stoccaggio non autorizzato o deposito incontrollato. Questa eventualità sussiste sia per i depositi temporanei precedenti che per quelli successivi all'entrata in vigore del nuovo "Testo Unico".

[11] «Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti» (in S.O. n. 40 alla Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2003, n. 59). Si vedano anche i nn. 7-8-9-10/2003 di Ambiente&Sicurezza.

[12] Peraltro, sul destino del D.Lgs. n. 152/2006, si veda la breve nota a pag. 4.

[13] Il reato di discarica non autorizzata si configura quando sia accertata la sussistenza di due elementi:

- il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di sostanze oggettivamente destinate all'abbandono;

- la trasformazione, sia pur tendenziale del sito, degradato dalla presenza di rifiuti.

Si veda, ad esempio, la sentenza della Cassazione penale, sez. III, 11 ottobre 2000, n. 3377 (massima e nota su Ambiente&Sicurezza, n. 18/2001).