

# Mud senza sanzioni per i rifiuti speciali: la superficialità del Legislatore non può essere colmata dai pareri delle autorità locali

Gabriele Taddia  
Avvocato in Ferrara

### Link di approfondimento

Sul numero 205, aprile 2013, della Rivista Rifiuti, "Mud 2013: analisi di casi particolari e spunti di riflessione" (Daniele Bagon)

In Osservatorio di normativa ambientale, "Mud 2013: le novità sui soggetti obbligati e la modulistica per il 2013" (di L. Basso)

In Osservatorio di normativa ambientale, **SPECIALE Mud 2013**: un'area dedicata alle comunicazioni ambientali da effettuare entro il 30 aprile 2013, che in chiave operativa guida i soggetti obbligati a comprendere l'oggetto e la modalità trasmissione dei dati da dichiarare.

Nella giungla delle modifiche degli ultimi anni, il Legislatore nazionale sembra essersi dimenticato qualcosa di importante: la previsione delle sanzioni per la mancata o ritardata presentazione del Mud per quanto concerne i rifiuti speciali (1).

È quanto si ricava dalla complessa analisi della normativa di riferimento, costantemente oggetto di aggiunte, abrogazioni e disposizioni transitorie che hanno finito con il creare un quadro assolutamente confuso e di ardua interpretazione, che rende difficile anche per gli imprenditori più virtuosi rimanere al passo e non incorrere in violazioni anche semplicemente formali.

### Le sanzioni sul Mud – il quadro normativo esistente

Attualmente, il sistema sanzionatorio di carattere generale relativo al Mud è oggetto delle previsioni di cui all'articolo 258, commi 5-bis e 5-ter, Dlgs 152/2006.

Tali commi stabiliscono che:

*5-bis. I soggetti di cui all'articolo 220, comma 2 (2), che non effettuino la comunicazione ivi prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro (3).*

(1) Oltre a quelle indicate nell'articolo 258 del Dlgs 152/0226, sono previste sanzioni anche per la mancata comunicazione dati relativi ai veicoli fuori uso: l'articolo 13, comma 7, Dlgs 209/2003: "Chiunque non effettua la comunicazione, prevista dall'articolo 11, comma 4, o la effettua in modo incompleto o inesatto, è punito con la sanzione pecuniaria amministrativa da 3.000 euro a 18.000 euro". Inoltre, l'articolo 16, comma 8, Dlgs 151/2005 prevede le sanzioni relative alla Comunicazione Produttori Aee: "Il produttore che non comunica al registro nazionale dei soggetti obbligati allo smaltimento dei Raee le informazioni di cui all'art. 13, comma 6 e 7, ovvero le comunica in modo incompleto o inesatto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a 20.000".

(2) L'articolo 220, comma 2, Dlgs 152/2006 prevede che "per garantire il controllo del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero, il Consorzio nazionale degli imballaggi di cui all'articolo 224 acquisisce da tutti i soggetti che operano nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi i dati relativi al riciclaggio e al recupero degli stessi e comunica annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti, utilizzando il modello unico di dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 70, i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul merca-

to, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale. Le predette comunicazioni possono essere presentate dai soggetti di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), per coloro i quali hanno aderito ai sistemi gestionali ivi previsti ed inviate contestualmente al Consorzio nazionale imballaggi. I rifiuti di imballaggio esportati dalla Comunità [ai sensi del regolamento (CEE) del 1° febbraio 1993, n. 259, del Consiglio, del regolamento (CE) 29 aprile 1999, n. 1420, del Consiglio e del regolamento (CE) 12 luglio 1999, n. 1547, della Commissione] sono presi in considerazione, ai fini dell'adempimento degli obblighi e del conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1, solo se sussiste idonea documentazione comprovante che l'operazione di recupero e/o di riciclaggio è stata effettuata con modalità equivalenti a quelle previste al riguardo dalla legislazione comunitaria. L'Autorità di cui all'articolo 207, entro centoventi giorni dalla sua istituzione, redige un elenco dei Paesi extracomunitari in cui le operazioni di recupero e/o di riciclaggio sono considerate equivalenti a quelle previste al riguardo dalla legislazione comunitaria, tenendo conto anche di eventuali decisioni e orientamenti dell'Unione europea in materia".

(3) Il comma 5-bis è stato aggiunto all'articolo 258, Dlgs 152/2006, come modificato dal Dlgs 205/2010.

5-ter. Il sindaco del comune che non effettui la comunicazione di cui all'articolo 189, comma 3, ovvero la effettui in modo incompleto o inesatto, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro (4).

L'articolo 220, comma 2, Dlgs 152/2006 riguarda pacificamente solo i rifiuti da imballaggio, per cui, per l'elementare principio di divieto di estensione analogica delle sanzioni, è evidente che le sanzioni previste dall'articolo 258, comma 5-bis, Dlgs 152/2006, possono riguardare solo ed esclusivamente la mancata o omessa presentazione del Mud relativo agli imballaggi.

Stesso discorso per quanto concerne il comma 5-ter, il quale prevede le sanzioni esclusivamente per la mancata o non corretta comunicazione per quanto concerne i Comuni (nella persona del Sindaco). Dunque, non vi è alcuna previsione normativa sanzionatoria che riguardi la mancata o non corretta presentazione del Mud per quanto concerne i rifiuti speciali. Possibile? Evidentemente sì, forse perché il Legislatore con uno sforzo di fantasia inimmaginabile prevedeva l'entrata in piena operatività del Sistri, nel qual caso le sanzioni sarebbero state regolate da quanto previsto nel Dlgs 205/2010 come modificato dal Dlgs 121/2011, il quale però sembra riguardare – per il futuro – solamente le dichiarazioni Sistri effettuate dai soggetti di cui all'articolo 188-ter, Dlgs 152/2006 (articolo, come noto, non ancora in vigore) e – per il passato – le dichiarazioni Sistri effettuate dai soggetti indicati dal Dm 52/2011 (cd. "Testo Unico Sistri"). Infatti, le previsioni contenute nell'articolo 4, Dlgs 121/2011, riguardano esclusivamente il Sistri, e non il sistema incentrato su registri e formulari.

Alcuni fanno discendere il regime sanzionatorio del Mud dal tenore del nuovo comma 2-ter, articolo 39, Dlgs 205/2010 (come modificato dal Dlgs 121/2011, articolo 4) che è il seguente: "Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, le sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella formulazione previgente a quella di cui al decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, per la presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale si applicano ai soggetti tenuti alla comunicazione di cui all'articolo 28, comma 1, del citato decreto ministeriale 18 febbraio 2011, n. 52, e successive modificazioni, secondo i termini e le modalità ivi indicati."

Come è evidente, la condotta colpita non è quella relativa al Mud, bensì quella relativa alla "dichiarazione Sistri", operando un richiamo *quoad poenam* alle sanzioni in precedenza previste per il Mud. Pertanto, non si capisce come si possa immaginare una estensione analogica del sistema sanzionatorio previsto per il Sistri, alle dichiarazioni Mud attuali, incentrate unicamente sul tradizionale sistema dei registri e formulari.

Altri ancora fanno discendere il regime sanzionatorio del Mud dal fatto che l'articolo 52, comma 1, Dl 22 giugno 2012, n. 83 (convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134) richiama i soggetti obbligati all'osservanza degli articoli 190 e 193 del Dlgs 152/2006 e "della relativa disciplina, anche sanzionatoria, vigente antecedentemente all'entrata in vigore del Dlgs 205/2010". Pertanto, costoro ritengono che il richiamo effettuato dal Dl sia riferito a tutta

la disciplina sanzionatoria e non esclusivamente a quella correlata alle norme dei registri di carico e scarico e formulario.

Anche in questo caso, ci si chiede come si possa immaginare una estensione analogica del sistema sanzionatorio previsto per il registro e il formulario alle dichiarazioni Mud attuali, anche se incentrate sul sistema dei registri e formulari. Sicché del Mud relativo ai rifiuti speciali non è più colpita neanche la ritardata comunicazione.

### Il principio di legalità e l'assurdità delle sanzioni comminate in base a pareri di autorità locali

Occorre appena accennare al fatto che in base all'articolo 1, legge 689/1981, "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione".

Si tratta, in altre parole, del principio di legalità, uno dei cardini assoluti del nostro sistema legislativo, sancito anche dalla nostra Costituzione, un principio di civiltà in base al quale un comportamento può essere punito solamente in virtù di una norma entrata in vigore prima del fatto.

Inoltre, il comma 2 del medesimo articolo 1 della legge 689/1981, prevede che "le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati", principio comunemente conosciuto appunto come divieto di interpretazione analogica: le sanzioni sono tassative rispetto a comportamenti altrettanto tassativamente previsti dalla legge e non è consentito estendere le sanzioni a fattispecie "simili" o assimilabili.

Di certo c'è che anche questa volta il legislatore non ha lesinato sforzi per rendere ancora più complicata la già difficoltosa interpretazione delle disposizioni in campo ambientale, aggiungendo incertezza al sistema degli adempimenti e a quello sanzionatorio, già di per essi di non facile intelleggibilità.

La verità è che il sistema è ormai "sistricentrico", orientato interamente ad adempimenti che saranno obbligatori solamente nella piena operatività del sistema di tracciabilità informatico, che comunque sembra ancora molto lontano dall'essere concretamente e completamente attuabile: nell'attesa, gli imprenditori devono fronteggiare un sistema nel quale non è mai chiaro chi deve fare cosa e quali sono le sanzioni. Nell'Italia, culla del diritto, non è una cosa piacevole.

È da segnalare infine che, in modo assolutamente inusuale e non condivisibile, nei siti internet di alcune Camere di Commercio, vengono inserite indicazioni del tipo "per quanto attiene alla Comunicazione Rifiuti Speciali, mancando un espresso richiamo al regime sanzionatorio previsto dall'art. 258, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 antecedente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 205/2010 si rimanda al parere dell'autorità di controllo competente (Provincia, Ispra, Arpa ecc.)".

Questa indicazione è assolutamente inaccettabile sotto ogni profilo: in primo luogo i pareri delle autorità di controllo non sono fonti normative: la costituzione, i decreti legge, le leggi, i decreti legislativi, le leggi regionali, i regolamenti comunitari e i regolamenti nazionali sono fonti normative dalle quali possono scaturire obblighi e sanzioni. Per quanto autorevoli, i pareri delle autorità competenti sono e rimangono atti di natura privata; basti pensare che nemmeno le circolari ministeriali hanno valore di legge!

(4) Il comma 5-ter è stato aggiunto all'articolo 258, Dlgs 152/2006, come modificato dal Dlgs 205/2010.

Inoltre, il far dipendere l'estensione e l'applicazione di una norma sanzionatoria dal parere di una autorità – per di più locale, come la Provincia o l'Arpa – violerebbe in modo macroscopico non solo il principio di legalità ed il divieto di estensione analogica dei quali si è poco sopra accennato, ma anche principi fondanti del nostro ordinamento come quello della riserva di legge di cui all'articolo 117 della Costituzione e soprattutto il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Carta costituzionale; si creerebbero situazioni di disparità ingiustificate sotto il profilo giuridico e soggettivo, poiché è evidente che situazioni assoluta-

mente identiche potrebbero essere trattate in modo diverso semplicemente perché diversa è l'interpretazione dell'ente che emana il parere.

Dunque, occorre sgombrare il campo con forza dall'idea che – per la sanzionabilità o meno di un comportamento – ci si possa affidare ad atti diversi dagli atti normativi emanati in base ai principi giuridici del nostro ordinamento: se una disposizione non prevede una sanzione, la violazione della norma non è sanzionata a nulla valendo diversi pareri di pur autorevoli enti locali.

## PRESENTAZIONE MUD 2013 – Quadro di sintesi

comunicazione	soggetti tenuti alla presentazione	modalità di presentazione	sanzione per la mancata presentazione
Comunicazione imballaggi	I soggetti di cui all'articolo 220 comma 2, e dall'articolo 221 comma 3 lett. a) e c), Dlgs 152/2006	Via telematica tramite il sito <a href="http://www.mudtelematico.it">www.mudtelematico.it</a>	L'articolo 258, comma 5 bis, Dlgs 152/2006 prevede la sanzione per il mancato o errato o ritardato invio della dichiarazione imballaggi da parte dei produttori di imballaggi i quali, anziché aderire al Conai, hanno organizzato autonomamente su tutto il territorio nazionale la gestione dei propri rifiuti da imballaggio o messo in atto un sistema di restituzione degli stessi (articolo 220, comma 2, Dlgs 152/2006). La stessa infrazione viene analogamente prevista in capo al Conai. La comunicazione non effettuata, ovvero effettuata in modo incompleto o inesatto, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 2.600,00 a Euro 15.500,00. Se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine (29 giugno) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 26,00 a Euro 160,00.
Comunicazione Veicoli Fuori Uso (VFU)	Tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei veicoli rientranti nel campo di applicazione del Dlgs 209/2003	Via telematica tramite il sito <a href="http://www.mudtelematico.it">www.mudtelematico.it</a>	L'articolo 13, comma 7, Dlgs 209/2003 stabilisce che <i>“Chiunque non effettua la comunicazione, prevista dall'articolo 11, comma 4, o la effettua in modo incompleto o inesatto, è punito con la sanzione pecuniaria amministrativa da 3.000 euro a 18.000 euro”</i>
Comunicazione Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee)	Soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei Raee rientranti nel campo di applicazione del Dlgs 151/2005	Via telematica tramite il sito <a href="http://www.mudtelematico.it">www.mudtelematico.it</a>	Non è prevista specifica sanzione
Comunicazione Produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Aee)	Produttori di Aee iscritti al Registro Nazionale e Sistemi Collettivi di Finanziamento (art. 3, comma 1, lett. m) Dlgs 151/2005)	Via telematica tramite il sito <a href="http://www.impresa.gov.it">www.impresa.gov.it</a> oppure tramite il sito <a href="http://www.registroaee.it">www.registroaee.it</a>	L'articolo 16, c. 8, Dlgs 151/2005 stabilisce che <i>“Il produttore che non comunica al registro nazionale dei soggetti obbligati allo smaltimento dei RAEE le informazioni di cui all'art. 13, comma 6 e 7, ovvero le comunica in modo incompleto e inesatto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a 20.000”</i>

(segue)

(segue)

comunicazione	soggetti tenuti alla presentazione	modalità di presentazione	sanzione per la mancata presentazione
Comunicazione Rifiuti Urbani, Assimilati e raccolti in convenzione	Soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati (articolo 189, comma 5, Dlgs 152/2006)	Esclusivamente in via telematica tramite il sito <a href="http://www.mudcomuni.it">www.mudcomuni.it</a>	L'articolo 258, comma 5 <i>ter</i> , Dlgs 152/2006 prevede la sanzione per il mancato o errato o ritardato invio della comunicazione da parte dei Comuni. Il Sindaco viene punito per la comunicazione trasmessa in modo incompleto o inesatto, con la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 2.600,00 a Euro 15.500,00. Se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine (29 giugno) si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 26,00 a Euro 160,00.
Comunicazione Rifiuti Speciali	I soggetti individuati da: <ul style="list-style-type: none"><li>• articolo 189, commi 3 e 4, Dlgs 152/2006</li><li>• articolo 4, comma 6, Dlgs 182/2003</li></ul>	Via telematica tramite il sito <a href="http://www.mudtelematico.it">www.mudtelematico.it</a>	Non sono previste sanzioni espressamente per il mancato o non corretto invio del Mud per i rifiuti speciali.

**SCONTO 10%**



**UNA SINERGIA VINCENTE!**

**GRAZIE ALL'ACCORDO CON NICA, GLI ABBONATI  
A RETEAMBIENTE POSSONO ACQUISTARE  
IL SOFTWARE WINWASTE.NET CON LO SCONTO DEL 10%**

**WinWASTE.net**  
Gestione Integrata Smaltimento Rifiuti

**IL SOFTWARE  
PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI  
NUMERO 1 IN ITALIA**



**PER INFORMAZIONI**  
Guido Sala 02.45487378 • [guido.sala@reteambiente.it](mailto:guido.sala@reteambiente.it) • [www.reteambiente.it/nica](http://www.reteambiente.it/nica)