



**POSIZIONE INTERPRETATIVA IN MERITO ALL'AMBITO
DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO ATERSIR
AVENTE AD OGGETTO L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA IN
MATERIA DI RACCOLTA E CONFERIMENTO DEI RIFIUTI
URBANI A SEGUITO DELLA MODIFICA DELL'ART. 255
D.LGS. 152/2006 AD OPERA DEL D.L. 116/2025**

Bologna, dicembre 2025



INDICE

Sommario

1. PREMESSA.....	3
2. SISTEMA SANZIONATORIO PREVISTO NEL REGOLAMENTO DELL'AGENZIA	3
3. LE NOVITA' INTRODOTTE ALL'ART. 255 C.1 E I POTENZIALI EFFETTI SUL REGOLAMENTO ATERSIR.....	4
4. CONCLUSIONI RELATIVE ALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO DELL'AGENZIA E DELL'ART. 255 C. 1 PUNTO 1.2	6



1. PREMESSA

L'8 agosto 2025, è stato emanato il DL n. 116, avente ad oggetto "*Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi*". Il testo, convertito con L. n. 147 del 3 ottobre 2025, contiene numerose modifiche al D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente), ai codici penale, di procedura penale e della strada, oltre ad altre disposizioni particolari.

Lo scopo della novella normativa in esame è quello di prevedere un aggravamento del trattamento sanzionatorio relativo ai reati in materia di rifiuti e l'introduzione di nuove fattispecie di reato e di illecito amministrativo ai fini della repressione delle attività illecite in materia di rifiuti.

A seguito dell'emanazione della nuova disciplina, e segnatamente del nuovo punto 1.2 del comma 1 dell'art. 255 D.lgs. 152/2006 numerosi soggetti istituzionali sul territorio regionale hanno chiesto all'Agenzia un chiarimento con riferimento ai potenziali problemi di sovrapposizione applicativa con il **Regolamento avente ad oggetto l'attività di vigilanza in materia di raccolta e conferimento dei rifiuti da parte degli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani e in materia di violazioni dei regolamenti sulla tariffa puntuale dei rifiuti urbani avente natura corrispettiva, di cui all'art. 1, comma 668, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, (nel seguito Regolamento ATERSIR)** considerato che il D.lgs. 152/2006 prevale sempre sul suddetto Regolamento (come peraltro precisato anche all'art. 18 comma 4 dello stesso).

Occorre premettere che il soggetto responsabile per l'applicazione della sanzione e per l'interpretazione della normativa a base di tale attività è l'agente accertatore (o l'esponente della Polizia Locale o delle GEV a seconda del sistema attivato dal singolo comune), pertanto quello di seguito fornito è unicamente il parere di questa Agenzia, che non può ritenersi vincolante per l'operato dei soggetti accertatori della regione che restano liberi di dare interpretazioni differenti, anche in accordo con i Comandi di Polizia Locale competenti per territorio, essendo essi stessi esposti in proprio alle eventuali impugnazioni.

Con la presente analisi si intende dunque esaminare gli impatti della nuova disciplina sul Regolamento ATERSIR (ultimo aggiornamento Delibera di Consiglio d'Ambito n. 13 del 27 febbraio 2023), al fine di verificarne il residuo ambito di applicazione a seguito delle modifiche introdotte.

2. SISTEMA SANZIONATORIO PREVISTO NEL REGOLAMENTO DELL'AGENZIA

Con riferimento al sistema sanzionatorio previsto dal Regolamento ATERSIR occorre evidenziare che lo stesso contiene un elenco unico, per tipologie ed importi, delle sanzioni amministrative relative alle violazioni delle modalità di raccolta e conferimento dei rifiuti urbani da parte degli utenti (art. 20), prevedendo in aggiunta la possibilità per i Regolamenti comunali di integrare l'elenco, ove necessario in base ad esigenze specifiche del territorio.



L'art. 16 del Regolamento prevede che i **proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni del presente Regolamento, sono riscossi dal Comune o dall'Unione di Comuni ove è accertata la violazione e vengono sottratti dal totale dei costi del PEF** secondo quanto previsto negli atti di regolazione di ARERA.

Occorre sottolineare come il sistema costruito in Emilia-Romagna ha ormai dieci anni di operatività e ha raggiunto ottimi risultati in termini di prevenzione e repressione dei comportamenti scorretti dell'utenza in tema di raccolta differenziata, anche grazie al fatto che **le sanzioni previste dal Regolamento sono studiate per essere proporzionate alla gravità dell'offesa** e finalizzate non solo o non tanto alla repressione dei comportamenti scorretti quanto **alla diffusione di una vera e propria cultura ambientale della differenziazione del rifiuto.**

3. LE NOVITA' INTRODOTTE ALL'ART. 255 C.1 E I POTENZIALI EFFETTI SUL REGOLAMENTO ATERSIR

Il Decreto in esame prevede l'introduzione e/o l'aggravamento del trattamento sanzionatorio di alcune fattispecie penali previste nel Codice dell'Ambiente. Si stabiliscono, inoltre, modifiche al Codice Penale, al Codice di procedura penale e al Codice della Strada, collegate alle novità introdotte nel Codice dell'Ambiente. In estrema sintesi, il Decreto, con lo scopo di contrastare le attività illecite in materia di rifiuti, introduce delle fattispecie penali, aggrava quelle esistenti inasprendo il trattamento sanzionatorio, prevedendo altresì circostanze aggravanti e sanzioni accessorie come la sospensione della patente o la confisca del mezzo utilizzato o dell'area oggetto del reato.

Nel presente documento si farà riferimento in particolare alle novità introdotte dal Decreto con riferimento all'art. 255 in quanto di maggior rilievo con riferimento alle fattispecie previste dal Regolamento di ATERSIR.

L'art. 1, co.1, lett. b), n. 1, del D.L. 116 del 2025 modifica l'art. 255 del Codice dell'Ambiente relativo all'abbandono di rifiuti **non pericolosi**, prevedendo un aggravamento sanzionatorio della **fattispecie penale**, già modificato dall'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 agosto 2023, n. 105, convertito dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137 che aveva modificato la fattispecie da illecito amministrativo a reato penale. La norma, pertanto, punisce l'abbandono dei rifiuti specificando che si applica solamente a quelli non pericolosi.

L'art. 1, co. 1, lett. b) n. 1.2 del D.L. 116 del 2025 stabilisce che ***“Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione delle disposizioni locali sul conferimento dei rifiuti, abbandona o deposita rifiuti urbani accanto ai contenitori per la raccolta presenti lungo le strade è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 1.000 euro a 3.000 euro. Se la violazione è commessa facendo uso di veicoli a motore, si applica, altresì, la sanzione amministrativa accessoria del fermo del veicolo per un mese ai sensi dell'articolo 214 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285”***.



Viene poi introdotto un comma 1-ter che specifica la possibilità di accertamento delle violazioni senza contestazione immediata attraverso le immagini riprese dagli impianti di videosorveglianza posti fuori o all'interno dei centri abitati, attribuendo al Sindaco del Comune in cui è stata commessa la violazione la competenza all'applicazione della correlata sanzione amministrativa pecuniaria.

Le novità previste dal D.L. n. 116/2025 riguardano **talune condotte astrattamente sovrapponibili a fattispecie già sanzionate dal Regolamento dell'Agenzia**.

Preliminarmente si ritiene opportuno fare riferimento anche al documento pubblicato sul sito di ATERSIR, i cui contenuti erano stati condivisi anche da ANCI-ER, avente ad oggetto *Chiarimento a seguito dell'entrata in vigore della L. 137/2023*. In quella sede l'Agenzia aveva proposto un'interpretazione inerente alla modifica dell'art. 255 del D.lgs. 152/2006 disposta dalla L. 137/2023, che prevedeva la sanzione penale per l'abbandono di rifiuti, precisando che le fattispecie Regolamento rimanevano ugualmente in vigore per i casi di **erroneo conferimento** i quali non possono essere equiparati alla fattispecie di "abbandono".

La nuova formulazione dell'art. 255, con riferimento in particolare alla fattispecie del punto 1.2 **potrebbe portare a concludere che questa precedente interpretazione dell'Agenzia risulti superata e che dunque ad oggi ogni condotta riconducibile ad un "abbandono" o deposito accanto a qualsiasi tipo di contenitore stradale preposto alla raccolta di rifiuti sia punita con la sanzione da 1000 a 3000 €.**

Se quella suesposta fosse l'interpretazione corretta, gli effetti sul Regolamento sarebbero decisamente rilevanti e, in particolare, le fattispecie impattate dalla nuova disposizione sarebbero le seguenti:

1. Violazione n. 15 che punisce l'abbandono di rifiuti urbani non pericolosi su suolo pubblico o ad uso pubblico inclusa la collocazione di tali rifiuti in prossimità dei contenitori per la raccolta stradale, prevedendo una sanzione amministrativa pecuniaria da 150 a 600 euro: con l'entrata in vigore del Decreto in esame, posto che l'abbandono di rifiuti sul suolo pubblico rientra tra le fattispecie penali dell'art. 255 comma 1, nel caso di "abbandono" di rifiuti presso i contenitori si applicherebbe la nuova sanzione amministrativa pecuniaria di molto maggiore rispetto a quella prevista dal Regolamento, in quanto va dai 1000 euro ai 3000 euro.
2. Violazione n. 16 *"Abbandono di rifiuti urbani ingombranti non pericolosi su suolo pubblico o ad uso pubblico inclusa la collocazione di tali rifiuti in prossimità dei contenitori per la raccolta stradale o all'interno dei medesimi"*, varrebbero le considerazioni sopra indicate.

Si deve inoltre precisare che, a parere dell'Agenzia, **non vengono comunque impattate le fattispecie del Regolamento che prevedono sanzioni per l'erroneo conferimento in prossimità dei contenitori per la raccolta domiciliare e in prossimità dei Centri di raccolta** in quanto la disposizione nazionale appare riferita unicamente ai contenitori per la raccolta stradale.



Analogamente **non si ritiene possa essere messa in discussione l'applicazione delle disposizioni del Regolamento ATERSIR nn. 15 e 16, laddove il contenitore per la raccolta non sia posto sulla strada, bensì su un'area alla stessa adiacente e specificamente dedicata al servizio pubblico** di raccolta dei rifiuti urbani. Ciò in quanto lo stesso Codice della Strada nel definire la "strada" all'art. 2 comma 1 prevede: *Ai fini dell'applicazione delle norme del presente codice si definisce «strada» l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali.*

Nella suddetta definizione non rientrano dunque le isole ecologiche e le altre aree ove sono posti i contenitori per la raccolta dei rifiuti urbani al di fuori della sede stradale.

4. CONCLUSIONI RELATIVE ALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO DELL'AGENZIA E DELL'ART. 255 C. 1 PUNTO 1.2

Alla luce delle argomentazioni suesposte non si ritiene corretta l'interpretazione letterale della novella normativa, che potrebbe a concludere per la disapplicazione delle fattispecie del Regolamento ATERSIR di cui alla tabella dell'art. 20 nn. 15 e 16 a seguito dalla previsione di cui al nuovo punto 1.2 dell'art. 255 comma 1 D.lgs. 152/2006, anche nel caso si parli di fattispecie inquadrabili come erroneo conferimento e non come abbandono/deposito incontrollato di rifiuti.

La **ratio della nuova norma** è infatti quella di operare uno specifico intervento volto a **reprimere condotte illegali diffuse soprattutto in specifici ambiti territoriali, quali per esempio la c.d. terra dei Fuochi**, per porre rimedio a situazioni di degrado diffuso, nonché per prevenire fenomeni di infiltrazioni della criminalità che si innesta illegalmente sul ciclo di gestione dei rifiuti

Tale valutazione è supportata anche dal fatto che La **rubrica dell'art. 255** è "Abbandono di rifiuti non pericolosi" facendo dunque riferimento proprio ed esclusivamente alla fattispecie di abbandono, connotata da una lesività e offensività sicuramente differente e molto più rilevante di quella di erroneo conferimento.

Ancora si deve tenere presente che l'art. 255 è in stretta connessione con **l'art. 192 del medesimo Codice dell'Ambiente** ove è precisato quanto segue:

- 1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.**
- 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.**
- 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione,(...)"**

Come si vede dunque l'art. 192 fa riferimento alle sanzioni di cui all'art. 255 specificamente trattando delle condotte di abbandono e deposito incontrollato, che sono differenti da quelle di erroneo conferimento.

Pertanto diversamente argomentando non si può trascurare che l'applicazione alle fattispecie descritte dai nn. 15 e 16 del Regolamento ATERSIR **della nuova sanzione che va da 1000**



a 3000 €, sarebbe palesemente sproporzionata per i casi in cui si tratti di comportamenti inquadrabili come erroneo conferimento rispetto al sistema di raccolta differenziata e non come abbandono/deposito incontrollato.

A titolo esemplificativo si pensi che chiunque appoggiasse un sacchetto di rifiuto differenziato accanto al cassonetto pieno o che non si apre per un mal funzionamento della card fornita dal gestore all'utente, o, addirittura, anche solo chi appoggiasse un cartone della pizza accanto al cassonetto della carta pieno, riceverebbe una sanzione di almeno 1000€.

Se si pensa inoltre al quadro di ripartizione delle competenze del Codice dell'Ambiente, che sotto questo profilo non risulta modificato, e dell'ulteriore normativa vigente in tema di organizzazione, affidamento e gestione del Servizio di Gestione integrata dei Rifiuti urbani (SGR), la stessa restituisce un sistema preciso con riferimento all'organizzazione della **raccolta differenziata dei rifiuti urbani**, alla definizione delle modalità di tale raccolta e al relativo sistema sanzionatorio che vede il **ruolo centrale affidato ai Comuni e agli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale** ove costituiti.

La ragione di questo impianto è che questi Enti Locali sono quelli più vicini ed in grado di comprendere e correttamente interpretare le esigenze specifiche dei singoli territori e dunque attuare tramite propri Regolamenti la disciplina più appropriata a rispondere a tali esigenze andando dunque ad **evitare il crearsi di situazioni di illegittimità diffusa e conseguente degrado sociale e danno ambientale.**

È noto che non in tutta Italia il sistema di ripartizione delle competenze disegnato dalle norme ha trovato il medesimo grado di attuazione ed è tristemente risaputo che vi siano situazioni molto gravi come quelle sopra descritte dove, pur essendo presenti disposizioni locali in tema di raccolta dei rifiuti, le stesse non sono complete o non risultano corredate da un idoneo sistema sanzionatorio o comunque lo stesso, ove esistente, non viene rispettato, o ancora dove l'impianto regolamentare locale è eccessivamente generico e non concepito "su misura" per rispondere alle esigenze locali.

Non è tuttavia questa la situazione dell'Emilia-Romagna che ha dato attuazione alla normativa nazionale sul riparto di competenze e implementato un sistema di prevenzione e repressione dei comportamenti scorretti dell'utenza completo e che ha dato ottimi risultati proprio grazie alla **proporzione delle sanzioni rispetto alle condotte offensive**, ponendo l'accento non sulla repressione di comportamenti scorretti quanto sulla **corretta informazione finalizzata alla creazione di una vera propria cultura ambientale** con specifico riferimento alla **differenziazione dei rifiuti, materia di specificata competenza comunale.**

A parere dell'Agenzia l'intenzione del Legislatore non può essere volta a sovvertire questo tipo di sistemi applicando sanzioni elevate come quelle previste dal nuovo punto 1.2 comma 1 art. 255 Codice dell'Ambiente a qualsiasi fattispecie, non solo di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, ma anche di erroneo conferimento a prescindere dal fatto che vi sia l'effettivo rischio di danno ambientale.

In conclusione dunque si ritiene sostenibile l'interpretazione per cui il **Regolamento di ATERSIR**, con riferimento alle due fattispecie considerate dei nn. 15 e 16 dell'art. 20, ove



riformulate per specificarne l'ambito di applicazione limitato ai casi di erroneo conferimento e non di abbandono/deposito incontrollato, non si sovrappone alla norma statale di cui all'art. 255 D.lgs. 152/2006, essendo la stessa più generale e onnicomprensiva, bensì ne integra l'attuazione sul piano procedurale e operativo, con riferimento unicamente alle condotte di errato conferimento o di inosservanza delle modalità di raccolta ed in particolare inosservanza alle norme sulla raccolta differenziata.

L'art. 255 comma 1 punto 1.2 dovrebbe trovare invece applicazione ai casi per cui è stato concepito e dunque quelli di **abbandono o deposito incontrollato** caratterizzati da una condotta avente una lesività ed offensività tale da indicare una chiara volontà di dismissione, mentre le violazioni di natura formale o gestionale continuerebbero a rientrare nella sfera di applicazione del Regolamento ATERSIR/Regolamento comunale.

Per esemplificare, in caso di collocazione del rifiuto accanto ai contenitori della raccolta stradale occorrerà valutare quantità, modalità e ricorrenza della condotta per determinare se rientri in quelle fattispecie descritte dal Regolamento ATERSIR o dai Regolamenti comunali, nella parte in cui integrano quello regionale, oppure se si tratti di una condotta che va oltre tali comportamenti, integrando una prassi diffusa ed instaurata tra un numero indefinito di fruitori che operino tale deposito come prassi antisociale e con dimensioni tali da superare la definizione di erroneo conferimento ai fini del Regolamento ATERSIR, rappresentando ipotesi di degrado e potenziale rischio di danno ambientale, giustificando l'applicazione della sanzione statale.

