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

La Suprema Corte conferma una linea interpretativa "storica" sostenuta da "Diritto all'Ambiente"

LA CASSAZIONE CIVILE SI PRONUNCIA SUL "PESO DA VERIFICARSI A DESTINO": ILLEGALE FAR VIAGGIARE I RIFIUTI SENZA INDICARE IL PESO ALLA PARTENZA

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

In caso di trasporto di rifiuti con "peso da verificare a destino", nel formulario di identificazione previsto dall'art. 15 del D.Lgs. n. 22/1997 è obbligatorio barrare alla partenza la relativa casella e, in aggiunta, annotare la quantità dei rifiuti trasportati. L'idea secondo cui l'inciso "peso da verificarsi a destino" autorizzi l'indicazione della quantità dei rifiuti, alternativamente, alla partenza o all'arrivo "non poggia su alcun fondamento né letterale né razionale".

Ad esprimersi in modo così lapidario è la Suprema Corte di Cassazione, che, con la sentenza n. 21781 dell'11 ottobre 2006, scrive finalmente l'epilogo della tormentata vicenda del trasporto dei rifiuti con peso da verificare all'arrivo, accogliendo integralmente la storica posizione della più autorevole dottrina in materia (M. Santoloci, *Il trasporto dei rifiuti*, 2004, Buffetti, p. 36 nonché M. Santoloci, *Rifiuti, Acque ed altri Inquinamenti: tecnica di controllo ambientale*, 2005, Laurus, p. 457, capitolo*: L'errata (ed illegale) interpretazione del "peso da verificare a destino*").

In quale contesto si colloca la pronuncia in commento? Il quadro normativo di riferimento è rappresentato dall'art. 15, 1° comma del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, cui oggi corrisponde il testo dell'art. 193, 1° comma del D.Lgs. 152/2006. La norma richiamata prescrive che, durante il trasporto effettuato da enti o imprese, i rifiuti siano accompagnati da un formulario dal quale risultino le informazioni dirette ad identificare in modo puntuale la specifica movimentazione dei rifiuti. In particolare, la lettera b) dell'art. 15, 1° comma del decreto 22/97 annovera la quantità dei rifiuti trasportati tra i dati obbligatori del formulario di identificazione.

Successivamente, in virtù del disposto del comma 5° del citato art. 15 del decreto 22/97, è stato emanato il D.M. 1 aprile 1998, n. 145, recante l'approvazione del modello di formulario di accompagnamento dei rifiuti. Tale modello, nel definire i contenuti del formulario, al punto (6), relativo alle quantità da dichiarare, prevede le due voci: "Kg o litri" e "Peso da verificarsi a destino".

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Proprio la presenza di questi due distinti campi aveva suscitato in alcuni l'erronea convinzione che fosse possibile trasportare i rifiuti senza indicare in partenza i dati relativi alla quantità, riservandosi di compilare questa voce del formulario soltanto "a destino", ossia solo dopo che i rifiuti fossero giunti presso il sito finale di recupero o smaltimento. Questo fraintendimento portava a ritenere che la compilazione di un formulario secondo tali modalità non integrasse una violazione dell'art. 15 del D.Lgs. 22/97.

Come in passato abbiamo sostenuto dalle pagine di questa rivista (M. Santoloci-S. Pallotta, *Peso da verificare a destino: vecchio problema, nuove implicazioni*, in www.dirittoambiente.com), una simile interpretazione produce effetti aberranti. In base all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, le norme devono essere interpretate secondo la *ratio* ad esse sottesa: in tal senso, gli adempimenti documentali imposti dal decreto 22/97 mirano ad assicurare la rintracciabilità del percorso dei rifiuti "dalla culla alla tomba", al fine di escludere smaltimenti abusivi durante il tragitto. L'articolo pubblicato su questa rivista, cui si rinvia per un ulteriore approfondimento, illustrava come la mancata compilazione del campo del formulario dedicato alla "quantità" dei rifiuti frustrasse la *ratio* stessa dell'art. 15 del D.Lgs. 22/97, impedendo il controllo della conformità tra la quantità di rifiuti dichiarata in partenza e quella riscontrata all'arrivo. Infatti, l'enunciazione esplicita della quantità dei rifiuti trasportati integra un'informazione fondamentale per garantire un adeguato controllo sui viaggi di rifiuti, poiché la verifica degli aspetti quantitativi rappresenta il principale oggetto dell'attività di accertamento relativa al trasporto dei rifiuti.

Oggi, questo richiamo alla *ratio legis* è suggellato dalla Suprema Corte di Cassazione, che sottolinea che "la finalità del formulario di identificazione, facilmente intuibile nell'interesse specifico perseguito dalla normativa di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti allo scopo di evitare che essi vengano dispersi nell'ambiente (cfr. art. 2 D.Lgs. n. 22), non potrebbe mai realizzarsi e sarebbe inevitabilmente frustrata qualora si ritenesse non obbligatoria ma facoltativa l'indicazione delle loro quantità al momento della partenza."

In sintesi, durante il trasporto è sempre necessario indicare all'inizio del viaggio la quantità di rifiuti, espressa in chili o in litri. Nei casi in cui alla partenza non sia possibile misurare con precisione il peso del carico, ci si può avvalere della clausola "peso da verificarsi a destino", ma è obbligatorio aggiungere l'annotazione scritta della quantità presunta dei rifiuti trasportati. Pertanto, laddove il modello di formulario al punto (6) prevede le diciture "(-) Kg o litri" e "(-) Peso da verificarsi a destino", le due indicazioni sono da intendersi come cumulative e non alternative.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

La giurisprudenza di legittimità con la sentenza n. 21781/06 si sofferma anche sul profilo dell'elemento soggettivo dell'illecito di cui all'art. 2 della legge n. 689/1981. Al riguardo, la Suprema Corte di Cassazione esclude che la normativa in materia di trasporto dei rifiuti presenti incertezze tali da determinare un errore incolpevole, e quindi scusabile, sulla liceità del fatto. D'altronde, si deve ricordare che sulla questione era intervenuta sin dall'anno 1998 un'apposita circolare interpretativa n. GAB/DEC/812/98, che al punto 1), lett. t) così si esprime: "alla voce «quantità», casella 6, terza sezione, dell'allegato B, al decreto ministeriale n. 145/1998, deve sempre essere indicata la quantità di rifiuti trasportati. Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella «(-)» relativa alla voce «Peso da verificarsi a destino» nel caso in cui per la natura del rifiuto o per l'indisponibilità di un sistema di pesatura si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra la quantità di rifiuti in partenza e quella a destinazione."

Tuttavia, la chiarezza del dato normativo, alla luce persino della sua interpretazione autentica, non era bastata a sradicare prassi illegali e distorsioni applicative.

Oggi, la Suprema Corte di Cassazione censura queste erronee interpretazioni, ribadendo che, qualora i rifiuti siano trasportati con un formulario di identificazione recante la dicitura "peso da verificarsi a destino", deve comunque sempre essere segnato il peso presunto dei rifiuti trasportati. Infatti, dal punto di vista logico, l'indicazione del peso al momento della partenza rappresenta l'indispensabile presupposto per verificare il peso all'arrivo, poiché l'omessa annotazione della quantità dei rifiuti oggetto del trasporto rende materialmente impossibile qualsiasi riscontro una volta che il carico sia giunto a destinazione.

A conclusione del ragionamento sinora prospettato, si vuole aggiungere qualche considerazione relativa al regime sanzionatorio applicabile in caso di omessa annotazione del peso dei rifiuti trasportati, pur in presenza della barratura della casella "peso da verificarsi a destino". Infatti, tale condotta non ricade nel più mite trattamento sanzionatorio previsto dal 4° comma dell'art. 52 del D.Lgs. 22/97, ma è invece severamente punita dal 3° comma dell'art. 52. Invero, il testo del 4° comma del citato art. 52 subordina l'applicazione del regime sanzionatorio in esso contemplato al fatto che i dati riportati nel formulario di identificazione, ancorché incompleti o inesatti, contengano comunque tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge. Dunque, per rientrare nella sfera di operatività dell'art. 52, 4° comma, devono sussistere due condizioni concorrenti: in primo luogo, la norma prevede testualmente che l'incompletezza o inesattezza sia di carattere meramente formale; inoltre, la citata disposizione impone la *ricostruibilità aliunde*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

delle informazioni dovute per legge. Va rilevato che mentre per l'applicazione del comma 4° dell'art. 52 ai registri di carico e scarico e alla comunicazione al Catasto rifiuti il legislatore richiede che le informazioni dovute siano desumibili da una vasta gamma di fonti documentali (ovvero il registro stesso, i formulari di trasporto, la comunicazione al Catasto rifiuti e le altre scritture contabili obbligatorie), invece per i formulari la norma esige che i dati richiesti siano ricostruibili dal formulario medesimo. In altre parole, il legislatore ha inteso garantire una sorta di autonomia documentale del viaggio dei rifiuti: il formulario è il documento di accompagnamento dei rifiuti durante il trasporto e, pertanto, è proprio con riferimento a quel momento temporale che esso deve garantire che gli organi di controllo possano verificare la rispondenza tra il viaggio effettivamente svolto e quello dichiarato *ex ante* nel formulario medesimo. Alla luce dell'illustrato testo dell'art. 52, 4° comma, nell'ipotesi di formulario di identificazione in cui risulti barrata la casella "peso da verificarsi a destino" senza la contestuale annotazione della quantità approssimativa dei rifiuti trasportati risulta applicabile la sanzione prevista dal comma 3° dell'art. 52 del D.Lgs. 22/97. Infatti, il comma 4° dell'art. 52 riserva la più lieve sanzione in esso contenuta alle mere incompletezze formali e tale non è la mancata annotazione della quantità dei rifiuti trasportati.

Da ultimo, si segnala che le considerazioni sopra esposte conservano validità a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico ambiente. Infatti, in materia di trasporto di rifiuti esiste una sostanziale identità tra il precetto dettato dall'articolo 15, 1° comma del D.Lgs. n. 22/1997 e quello enunciato dall'art. 193, 1° comma del D.Lgs. 152/2006. Peraltro, il 6° comma dell'art. 193 testualmente prevede che, sino all'emanazione del decreto recante il nuovo modello di formulario di identificazione, continui ad applicarsi il D.M. 1° aprile 1998, n. 145. Allo stesso modo, restano confermati i rilievi relativi al trattamento sanzionatorio applicabile, in quanto, sia pure con una lieve differenza della misura edittale delle sanzioni, il testo dei commi 4° e 5° dell'art. 258 del nuovo Testo Unico ambientale ricalca il contenuto dei commi 3° e 4° dell'abrogato art. 52 del decreto n. 22/1997.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 4 novembre 2006

Riportiamo in calce la motivazione integrale della sentenza in commento

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

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

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

11 ottobre 2006, n. 21781

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Presidente:
Mario SPADONE

Consigliere:
Ennio MALZONE, Salvatore BOGNANNI, Vittorio Glauco EBNER

Rel. Consigliere:
Mario BERTUZZI

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Svolgimento del processo

Con ricorso al tribunale di Erba, P. E. e P. S. P., quali soci amministratori dell'impresa XXX, proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 8.313 del 29.5.2001 emessa a loro carico dall'Amministrazione provinciale di Como, con la quale gli veniva ingiunto di pagare, a titolo di sanzione, la somma di euro 9.828,17 per avere disposto un trasporto di rifiuti senza indicare la loro quantità nell'apposito formulario di identificazione, così violando gli artt. 15 e 52 D.Lgs. n. 22 del 1997. Gli opponenti chiedevano l'annullamento della ingiunzione sostenendo che l'omessa indicazione della quantità o peso del materiale di rifiuto non costituiva condotta sanzionabile, avendo essa, avvalendosi di una possibilità prevista dalla stessa normativa, segnalato nell'apposito formulario che tale indicazione sarebbe stata eseguita, come poi effettivamente avvenuto, dalla impresa trasportatrice una volta che la merce fosse pervenuta a destinazione.

Si costituiva la Provincia di Como, che chiedeva il rigetto dell'opposizione.

All'esito del giudizio, con sentenza del 12.4.2002, il tribunale accoglieva il ricorso, ritenendo che la condotta ascritta alla società opponente non fosse punibile per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa. In particolare, il giudicante affermava che se, da un lato, l'indicazione della quantità dei rifiuti da trasportare costituiva senz'altro un adempimento obbligatorio, la cui mancanza era sanzionabile in via amministrativa, dall'altro il dettato normativo in materia, specie con riferimento a quanto previsto dall'all. C del D.M. n. 145 del 1998, costituente uno dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo, appariva senz'altro ambiguo e tale da ingenerare incertezze in ordine al momento in cui tale indicazione doveva

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

essere eseguita, se al momento della partenza ovvero a quello dell'arrivo, con l'effetto la mancanza in cui era incorsa la opponente, in relazione alle giustificazioni fornite, appariva commessa in buona fede e non era, pertanto, punibile.

Contro questa sentenza, con atto notificato il 9.5.2003, propone ricorso per cassazione la Provincia di Como, deducendo due motivi. Gli opponenti non si sono invece costituiti. La ricorrente ha depositato memoria.

Motivi della decisione

Con il primo motivo di ricorso l'Amministrazione provinciale di Como lamenta violazione e falsa applicazione di legge, in relazione all'art. 3 D.Lgs. n. 22 del 1997 ed all'art. 15 legge n. 689 del 1981, contestando la correttezza del giudizio espresso dalla sentenza impugnata in ordine alla equivocità della normativa in materia, assumendo al riguardo che tanto il decreto legislativo quanto il regolamento di attuazione prescrivono chiaramente l'obbligo di indicare la quantità dei rifiuti nel prescritto formulario al momento della partenza del trasporto, senza possibilità di differire tale adempimento all'arrivo del carico a destinazione. La ricorrente denunzia, inoltre, l'erroneità della decisione laddove ha ritenuto che la mancata chiarezza del dettato normativo in ordine a determinati adempimenti richiesti dalla legge e la cui mancanza viene sanzionata in via amministrativa possa costituire una situazione sufficiente ad escludere la colpa del trasgressore e, quindi, a determinarne la non punibilità, sostenendo, in contrario, che l'esimente invocata può sussistere soltanto laddove il convincimento di operare legittimamente sorga in forza di fonti particolarmente qualificate o di atti provenienti dalla stessa Amministrazione.

Il secondo motivo deduce il vizio di insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza in ordine ai giudizi da essa formulati in merito alla assenza di chiarezza del dettato normativo ed alla riscontrata sussistenza della buona fede da parte della società opponente

Il ricorso è fondato.

La sentenza gravata ha ritenuto di mandare assolta la opponente dall'infrazione contestata sulla base del duplice rilievo che la normativa in materia non sarebbe affatto chiara nell'affermare l'obbligatorietà dell'adempimento da essa omesso, con l'effetto che, in relazione al caso concreto, la condotta dell'intimata difetterebbe dell'elemento soggettivo della colpa, per essere stata posta essere nella convinzione incolpevole di rispettare la legge.

Né la premessa di tale ragionamento, né la sua conclusione possono essere in alcun modo condivise.

Quanto al presupposto relativo alla asserita ambiguità ed incertezza del dettato normativo, è sufficiente rilevare che la necessità dell'indicazione nel formulario di identificazione della quantità del rifiuto trasportato è chiaramente ed inequivocabilmente stabilita dall'art. 15, comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 22 del 1997, che pertanto non può ingenerare alcun legittimo dubbio o perplessità in proposito.

Né in contrario assume valore significativo il richiamo all'allegato C del D.M. di attuazione n. 145 del 1998, laddove, con riferimento alla casella 6 del formulario di identificazione, afferma che in essa va indicata "la quantità di rifiuti trasportati espressa in kg. o in litri", aggiungendo tuttavia tra parentesi "in partenza o da verificare a destino". L'idea secondo cui tale inciso autorizzerebbe una interpretazione delle disposizioni che pongono il relativo obbligo di indicazione della quantità nel senso che esso potrebbe

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

essere adempiuto, alternativamente, alla partenza o alla destinazione del trasporto, non poggia infatti sua alcun fondamento né letterale né razionale. Sotto il primo profilo, il termine stesso usato dall'allegato regolamentare con riferimento all'indicazione della quantità a destinazione, sta a significare che in tale momento è solo possibile procedere ad un riscontro del peso, segno evidente che esso deve essere già stato indicato. Non è poi chi non veda che la finalità del formulario di identificazione, facilmente intuibile nell'interesse specifico perseguito dalla normativa di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti allo scopo di evitare che essi vengano dispersi nell'ambiente (cfr. art. 2 D.Lgs. n. 22), non potrebbe mai realizzarsi e sarebbe inevitabilmente frustrata qualora si ritenesse non obbligatoria ma facoltativa l'indicazione della loro quantità al momento della partenza. L'assunto del giudice di merito in ordine all'incertezza della normativa sul punto appare, quindi, manifestamente erroneo e tale considerazione è di per sé sufficiente alla cassazione della sentenza impugnata. Giova tuttavia osservare che del tutto inesatta appare anche la conclusione che la decisione trae dalla premessa criticata, secondo cui essa integrerebbe una circostanza idonea di per sé a costituire una esimente di colpevolezza, escludendo nella specie l'elemento soggettivo della colpa a carico dell'autore dell'illecito.

Questa conclusione non può essere condivisa in quanto l'errore sulla illiceità del fatto, per essere incolpevole, deve trovare causa in un fatto scusabile (Cass. n. 5825 del 2006; n. 5615 del 2003), situazione questa che se può rinvenirsi in presenza di atti o circostanze positive tali da ingenerare una certa convinzione sul significato della norma, certamente non può essere identificata nella mera asserita incertezza del dettato normativo, specie se causata da una errata soggettiva percezione dello stesso, trattandosi di condizione sempre superabile, anche mediante una richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione. Tanto piú che, nel caso di specie, l'ignoranza avrebbe interessato un operatore professionale, cioè un soggetto nei cui confronti il dovere di conoscenza e di .informazione in ordine ai limiti e condizioni del proprio operare è particolarmente intenso, con l'effetto che la sua condotta, sotto il profilo considerato, dovrebbe semmai essere valutata con maggior rigore.

In conclusione, il ricorso è accolto e la sentenza cassata, con rinvio della causa al tribunale di Como, che provvederà alla sua decisione in adesione ai rilievi in diritto sopra enunciati, oltre che alla liquidazione anche delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese di giudizio, al tribunale di Como.

Così deciso in Roma, il 21 settembre 2006.

Il presidente: SPADONE

Il Consigliere estensore: BERTUZZI

Depositato in Cancelleria l'11 ottobre 2006

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248