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

Formulari di trasporto di rifiuti non pericolosi: il Giudice di merito riconosce il concorso tra produttore e trasportatore

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

1. Il sistema di responsabilità correlato al formulario di identificazione dei rifiuti. 2. Il concorrente nell'illecito amministrativo ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981; differenza ontologica e di disciplina tra concorso di persone e solidarietà passiva. 3. Il concorso di persone nella violazione dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 nella lettura della giurisprudenza di merito: note a Tribunale Venezia 3 novembre 2006, n. 254. 4. Considerazioni conclusive.

1. Il sistema di responsabilità correlato al formulario di identificazione dei rifiuti

Con la disciplina del formulario di identificazione dei rifiuti prevista dall'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 il legislatore ha inteso garantire un duplice monitoraggio, esogeno ed endogeno, delle movimentazioni di rifiuti.

Da una parte, le previsioni normative relative al formulario assicurano il controllo dei flussi di rifiuti ad opera degli organi di vigilanza ambientale: infatti, il 1° comma del citato art. 193 del decreto n. 152/2006, imponendo che tale documento contenga le principali informazioni relative ad ogni singolo trasporto di rifiuti (quali, ad esempio, mittente, destinatario, tipologia e quantità del rifiuto), consente agli organi di controllo di verificare la corrispondenza tra il viaggio effettivamente svolto e quello dichiarato *ex ante* nel formulario medesimo.

D'altro canto, le disposizioni dedicate al formulario sono dirette anche ad ottenere un controllo reciproco da parte degli stessi soggetti che intervengono nella movimentazione dei rifiuti: il 2° comma del menzionato art. 193, correlando al formulario un complesso sistema di sottoscrizioni e controfirme con funzione di assunzione di responsabilità per il trasporto effettuato, corresponsabilizza mittente, trasportatore e destinatario in ordine a veridicità e completezza delle informazioni annotate sul formulario.[1] Tutti i dati normativi convergono in questa direzione: in primo luogo, il richiamato 2° comma dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che il formulario

[1] Maurizio Santoloci, *Rifiuti, Acqua e altri inquinamenti – Tecnica di controllo ambientale*, Laurus Robuffo, 2005, p. 455 e seguenti.

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

sia redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal trasportatore; inoltre, la disposizione prosegue, statuendo che una copia del documento rimanga presso il mittente e che le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, siano acquisite una dal destinatario e le altre due dal trasportatore; infine, la norma impone che la quarta copia, recante la firma del titolare del sito finale di smaltimento o recupero, sia ritrasmessa dal vettore al mittente.

Per quanto riguarda in dettaglio il produttore, la legge pone a suo carico una serie di oneri correlati ad assunzioni di responsabilità anche sul piano sanzionatorio, in ossequio al principio comunitario "chi inquina paga".[2] Oltre ai già illustrati obblighi derivanti dal citato articolo 193 del D.Lgs. n. 152/2006, sul produttore gravano anche gli oneri individuati dall'art. 188 del medesimo decreto, all'assolvimento dei quali la legge correla una esenzione di responsabilità per eventuali trasporti illegali: in particolare, il 3° comma del citato articolo 188 esclude la responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti alla duplice condizione che questi abbia conferito a soggetti autorizzati e, entro tre mesi dal conferimento dei rifiuti al trasportatore, abbia ricevuto la quarta copia del formulario datata e controfirmata dal destinatario finale oppure abbia comunicato alla Provincia la mancata ricezione della stessa. Con l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico ambientale la posizione di responsabilità del produttore risulta ulteriormente rafforzata; infatti, agli oneri già previsti per i detentori dall'abrogato art. 10, 3° comma del D.Lgs. n. 22/1997 (ora corrispondente al vigente art. 188, 3° del D.Lgs. n. 152/2006) se ne aggiunge uno nuovo imposto dall'art. 188, 4° comma del nuovo Testo unico ambientale: in caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, indicate rispettivamente ai punti D 13, D 14 e D 15 dell'Allegato B della parte quarta del medesimo decreto, ad escludere la responsabilità dei produttori per il corretto smaltimento non basta la mera ricezione della quarta copia del formulario con data e sigla del destinatario finale, ma occorre anche la ricezione del certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D 1 a D 12 del citato Allegato B.

Come si è visto, analoghe considerazioni valgono per la posizione del trasportatore, in quanto la legge obbliga quest'ultimo ad una lunga serie di adempimenti: all'inizio del viaggio, *controfirma* i

[2] L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Osservatorio sulla legislazione a tutela dell'ambiente, Giuffrè editore, 2002, p. 87 e ss.

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

quattro esemplari del formulario; durante il trasporto, detiene sotto la propria cura le tre copie del formulario, affidategli dal mittente alla partenza; all'arrivo, raccoglie su tutte e tre gli esemplari del documento la controfirma del titolare del sito di smaltimento o recupero, consegnando a quest'ultimo una copia del formulario; poi, acquisisce definitivamente il proprio esemplare del formulario, con obbligo di conservazione quinquennale; inoltre, trattiene provvisoriamente la copia di spettanza del produttore, con obbligo di restituzione al mittente in funzione attestativa della consegna del carico secondo le istruzioni ricevute.

Allo stesso modo, il titolare del sito finale di smaltimento o recupero è chiamato dalla legge a compilare la parte del documento riservatagli e ad apporre la propria *controfirma* sulle tre copie del formulario che accompagnano la partita di rifiuti, previa verifica della rispondenza tra i dati annotati e quelli effettivi.

Peraltro, va sottolineato che, per indicare la sottoscrizione di vettore e destinatario, il legislatore utilizza lo specifico termine "controfirma", da intendersi come apposizione della propria sigla autografa con funzione di convalida di quanto dichiarato e sottoscritto da altri.

In sintesi, questa sequenza di obblighi correlati e interconnessi aventi ad oggetto il formulario previsto dall'art. 193 del decreto 152/06, con particolare riguardo all'obbligo di *controfirma*, delinea un sistema di responsabilità rilevante anche sul piano sanzionatorio: in questo contesto, chi sottoscrive un documento, ancorché da altri compilato, per evitare le sanzioni previste dall'ordinamento deve verificare veridicità e completezza delle informazioni in esso indicate, poiché l'apposizione della propria firma comporta l'assunzione della paternità del contenuto del documento medesimo.

2. Il concorrente nell'illecito amministrativo ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981; differenza ontologica e di disciplina tra concorso di persone e responsabilità solidale

Come abbiamo illustrato, in ordine alla compilazione dei formulari di trasporto la specifica normativa in materia di rifiuti delinea un articolato sistema di adempimenti e conseguenti responsabilità facente capo a tre distinti soggetti (produttore/detentore, trasportatore e destinatario).

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

A questo scenario si deve aggiungere che, nell'ipotesi di trasporto di rifiuti non pericolosi, la condotta di chi trasporta rifiuti senza il formulario di identificazione prescritto dall'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 o con l'accompagnamento di un formulario recante dati incompleti o inesatti è punita con sanzione amministrativa pecuniaria. Pertanto, in presenza di rifiuti non pericolosi il quadro delle responsabilità correlate alla redazione dei formulari non discende soltanto dalle previsioni contenute nella parte quarta del decreto n. 152/2006, ma deriva anche dai principi generali enunciati dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Infatti, sotto il profilo del soggetto attivo dell'illecito, le violazioni amministrative – al pari dei reati - possono essere commesse da un unico autore oppure da più persone in concorso tra loro. Come in ambito penale l'art. 110 c.p. disciplina il concorso di persone nel reato, in campo amministrativo punitivo l'art. 5 della legge n. 689/1981 contempla il concorso di persone nell'illecito amministrativo. Riproducendo la disposizione penalistica, tale norma testualmente stabilisce che, qualora più persone concorrano nella medesima violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiaccia alla sanzione per questa disposta.

La previsione dell'art. 5 della legge n. 689/1981 consente di punire non solo chi ha realizzato una condotta conforme alla fattispecie punitiva, ma anche colui che ha comunque apportato un contributo personale alla realizzazione collettiva del fatto illecito. Nel determinare i coefficienti minimi per la rilevanza del contributo atipico ai fini dell'addebitabilità dell'illecito, la giurisprudenza di legittimità[3] ha ribadito come l'art. 5 della legge n. 689/1981 ricalchi il contenuto dell'art. 110 del codice penale ed recepisca i principi fissati in materia dal codice penale. L'estensione giurisprudenziale delle regole penalistiche al diritto amministrativo punitivo determina la punibilità non solo dell'ausilio necessario, ovvero del contributo che è stato *condicio sine qua* non della realizzazione del fatto, ma anche del cosiddetto contributo agevolatore, ovvero della condotta di chi abbia comunque apportato un contributo causale alla realizzazione collettiva del fatto, pure se esclusivamente sul piano psichico.[4]

Come abbiamo visto, sul piano del trattamento sanzionatorio l'art. 5 dispone che ciascun concorrente soggiaccia alla sanzione amministrativa.[5] Di conseguenza, il pagamento da parte di un

[3] Cass., sez. I, 22 settembre 2006, n. 20696. In tal senso, si veda anche Cass., sez. I, 19 luglio 2001, n. 9837.
[4] In tal senso, tra le più recenti si segnala la già citata Cass., sez. I, 22 settembre 2006, n. 20696 e Cass., sez. I, 13 luglio 2006, n. 15929.
[5] Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 2006, n. 21797.

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

concorrente non estingue l'obbligazione sanzionatoria degli altri partecipi, perché la sanzione pecuniaria deve essere versata tante volte quanti sono i soggetti attivi che concorrono nel medesimo illecito.[6]

Pertanto, la situazione del concorrente prevista dall'art. 5 della legge 689/1981 risulta radicalmente diversa rispetto alla posizione dell'obbligato in solido contemplata dal successivo art. 6 della medesima legge.[7] Sebbene l'art. 14 della legge n. 689 del 1981 imponga di indirizzare la contestazione della violazione amministrativa anche alla persona obbligata in solido, l'art. 6 della l. 689/1981 specifica che il responsabile solidale è obbligato al pagamento della somma-sanzione dovuta dall'autore della violazione amministrativa. Dunque, l'obbligato in solido è il soggetto (persona fisica o ente collettivo) che, senza aver commesso il fatto illecito, è tuttavia solidalmente tenuto a versare un importo corrispondente alle sanzioni irrogate.[8] Invece, il concorrente nell'illecito è la persona fisica, autrice della violazione, cui è imputabile a titolo di dolo o colpa la condotta tipica o comunque un contribuito causale agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva del fatto. Questo spiega la differenza di disciplina tra concorso e solidarietà: mentre l'adempimento dell'obbligato solidale determina l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria, il pagamento del concorrente comporta soltanto la conclusione del procedimento sanzionatorio nei suoi confronti e non incide sulle obbligazioni sanzionatorie degli altri partecipi.

3. Il concorso di persone nella violazione dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 nella lettura della giurisprudenza di merito: note a Tribunale Venezia 3 novembre 2006, n. 254

Dai principi generali in tema di trasporto di rifiuti e in materia di illeciti amministrativi discende che i soggetti che sottoscrivono un medesimo formulario di trasporto possono essere chiamati a rispondere a titolo di concorso nella violazione amministrativa dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, purché sussistano tutti gli elementi oggettivi e soggettivi del concorso eventuale di persone nella medesima infrazione amministrativa ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981.

[6] Cass., sez. I, 21 luglio 2006, n. 16798.
[7] Cass., sez. I, 14 settembre 2006, n. 19787.
[8] Come conferma il dato testuale dell' art. 6, 4° comma della legge n. 689/1981, che prevede a favore del coobbligato un diritto di regresso *per l'intero* nei confronti del soggetto attivo dell'illecito, nei rapporti interni il peso economico del debito sanzionatorio è posto integralmente a carico dell'autore del fatto.

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

Questa posizione, storicamente sostenuta anche dalle pagine di questa rivista,[9] trova oggi l'avallo della giurisprudenza di merito. Infatti, con la sentenza n. 254 del 3 novembre 2006 il Tribunale di Venezia ha riconosciuto la punibilità del trasportatore, in concorso con il produttore ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981, con riferimento ad un caso di compilazione incompleta del formulario (precisamente, barratura della casella "peso da verificarsi a destino" senza contestuale indicazione del peso presunto dei rifiuti trasportati).

In particolare, attribuendo rilievo alla previsione normativa che impone al trasportatore la "controfirma" del formulario, il giudice di merito ha sottolineato come i soggetti che sottoscrivono i formulari assumano la paternità del loro contenuto e contribuiscano alla loro compilazione incompleta.

Inoltre, secondo quanto ribadito anche dal giudice civile in sede di opposizione ad ordinanza-ingiunzione, "l'art. 5 L. 689/81 recepisce i principi fissati dal codice penale, rendendo applicabile la pena pecuniaria a tutti coloro che abbiano offerto un contributo alla realizzazione dell'illecito, concepito quale struttura unitaria, nella quale confluiscono tutti gli atti dei quali l'evento punito costituisce il risultato, anche se detti atti, atomisticamente considerati, possono non essere illeciti, sempre che sussista nei singoli partecipi la consapevolezza del collegamento finalistico dei vari atti, e cioè la coscienza e volontà di portare un contributo materiale e psicologico alla realizzazione dell'illecito perseguito da tutti".

Per comprendere appieno gli effetti di questa ricostruzione basti considerare che, in base alla disciplina del concorso di persone, ciascun concorrente è tenuto al pagamento della sanzione pecuniaria; conseguentemente, le incompletezze relative ad un singolo formulario danno luogo all'applicazione di tante sanzioni quanti sono i concorrenti nel medesimo illecito. In tali ipotesi, ad esempio, l'eventuale pagamento della misura ridotta della sanzione da parte di uno dei concorrenti determina semplicemente lo "stralcio" della sua posizione dal procedimento sanzionatorio, con prosecuzione del procedimento amministrativo nei confronti degli altri partecipi che non si siano avvalsi della facoltà riconosciuta dall'art. 16 della legge 689/1981.

[9] Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta, *Manuale pratico dell'illecito amministrativo ambientale – Profili normativi problemi applicativi*", 2004, Laurus Robuffo, p. 91 e seguenti; Stefania Pallotta, Il *concorso di persone nell'illecito amministrativo: la disciplina normativa e la prassi applicativa*, in "Diritto all'ambiente", 16 gennaio 2005; Maurizio Santoloci, *Rifiuti, Acqua e altri inquinamenti – Tecnica di controllo ambientale*, Laurus Robuffo, 2005, p. 482 e seguenti.

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

Considerazioni conclusive

In conclusione, secondo la sentenza n. 254/2006, la controfirma dei formulari di identificazione prevista dall'art. 193, 2° co. del D.Lgs. n. 152/2006 e l'istituto del concorso di persone nell'illecito amministrativo enunciato dall'art. 5 della legge n. 689/1981 costituiscono la base giuridica per la punibilità a titolo di concorso dei soggetti che hanno sottoscritto tale documento.

Peraltro, sebbene in questa sede la sentenza n. 254/06 sia stata esaminata soltanto sotto lo specifico profilo della responsabilità a titolo di concorso nelle violazioni delle regole di annotazione dei formulari, va rilevato come questa decisione rappresenti una vera e propria pietra miliare della giurisprudenza di merito in ordine ai formulari di trasporto. Motivazione *per relationem* delle ordinanze-ingiunzione, sussistenza del concorso materiale di illeciti amministrativi in presenza di pluralità di trasporti con altrettanti formulari recanti dati incompleti o inesatti, esclusione dei trasporti plurimi dall'alveo del concorso formale di violazioni amministrative di cui all'art. 8 della legge n 689/1981 e dall'ambito della reiterazione di cui all'art. 8 *bis* della medesima legge, obbligatoria indicazione della quantità dei rifiuti trasportati in caso di barratura alla partenza della casella "peso da verificare a destino", riconducibilità di tale condotta illecita al trattamento sanzionatorio previsto dal 3° comma dell'art. 52 del D.Lgs. n. 22/97 (attuale 4° comma dell'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006, in luogo del 5° comma del medesimo articolo) e non già alla più mite sanzione amministrativa pecuniaria contemplata dal 4° comma dell'art. 52 del decreto 22/97 (ora 5° comma dell'art. 258 del nuovo Testo Unico ambientale): questi sono soltanto alcuni dei rilevanti temi affrontati dalla pronuncia del Tribunale di Venezia n. 254/2006, con accoglimento di tutte le posizioni dottrinali sostenute dalle pagine di questa rivista.

26 aprile 2007

Stefania Pallotta

© 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

GENE 16534/06
CRON. 5986
SENT. 254/06
REP.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE DISTACCATA DI SAN DONA' DI PIAVE

Il Giudice dott. Silvia Bianchi
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa n. 16534/06 R.G. promossa

da

OMISSIS

margine del ricorso ex art. 22 L. 689/1981;

RICORRENTI

contro

PROVINCIA di VENEZIA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Roberta Brusegan, Franco Baran e Carla G. Piva, elettivamente domiciliata in Venezia San Marco 2662, giusta procura a margine della comparsa di costituzione e risposta;

CONVENUTA

Oggetto: opposizione ex art. 22 L. 689/81.

CONCLUSIONI: Il Procuratore dei ricorrenti ha concluso: in via pregiudiziale, accertata la sussistenza dei gravi motivi ex art. 22 L. 689/81, sospendersi l'esecuzione di tutte le

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

ordinanze ingiunzioni impugnate; nel merito in via principale, dichiararsi inefficaci e/o annullarsi tutte le ordinanze ingiunzioni impugnate per tutti i motivi esposti; nel merito in via subordinata, riconosciuta applicabile la fattispecie dell'art. 52 co. 4 del D.lgs. n. 22 del 1997 applicarsi la relativa sanzione ridotta nel suo minimo edittale (€ 258,23); nel merito in via ulteriormente subordinata, applicarsi la sanzione di € 1.549,37 per ciascuna violazione contestata con esclusione della qualifica di concorrente ex art. 5 in capo al sig. OMISSIS e annullamento dell'ordinanza Prot. n. 89752/05. Con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite.

Il Procuratore della convenuta ha concluso: nel merito, respingersi, alla stregua delle argomentazioni e considerazioni tutte sopra svolte, ogni e qualsiasi eccezione, istanza e domanda avversaria, confermandosi per l'effetto le impugnate ordinanze-ingiunzioni. Con vittoria di spese ed onorari di lite.

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato in data 30 gennaio 2006, i ricorrenti impugnavano le ordinanze di ingiunzione Prot. n. 89250/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89255/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89262/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89268/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89251/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89271/05 del 27.12.2005 e Prot. n. 89258/05 del 27.12.2005, con le quali veniva ordinato a ciascuno dei ricorrenti, ad eccezione di OMISSIS di pagare la sanzione amministrativa di € 2.325,50, di cui € 2.323,50 ai sensi degli art. 15 co. 1 e 52 co. 3 D.Lgs. 22/97 ed € 12,00 per spese di notifica (docc. da 10 a 16 di parte ricorrente).

Con il medesimo ricorso il ricorrente OMISSIS, poi, impugnava l'ordinanza di ingiunzione Prot. n. 89752/05 del 28.12.2005, con la quale gli veniva ordinato il pagamento della sanzione amministrativa di € 20.923,50, di cui € 2.323,50 per ciascuna delle nove violazioni - di cui si è dato conto più sopra - ai sensi dell'art. 15 co. 1 D.Lgs. 22/97 ed € 12,00 per spese di notifica (docc. 17 di parte ricorrente).

Esponevano i ricorrenti che con processi verbali di contestazione n. 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 337 del 9.4.2004, a seguito di sopralluogo effettuato in data 19.1.2004 presso la ditta OMISSIS, l'A.R.P.A. Veneto Dipartimento Provinciale di

2

© 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

Venezia aveva contestato loro (nonché ad altri soggetti terzi rispetto al presente procedimento) la compilazione in modo incompleto ed inesatto dei formulari di identificazione rifiuti, per avere omesso la barratura della casella 'destinazione rifiuto' in difformità da quanto previsto dal punto V della lettera b) dell'allegato C al D.M. 1 aprile 1998 n. 145 per il trasporto di rifiuti non pericolosi e/o per avere omesso la barratura della casella 'peso da verificarsi a destino' in difformità a quanto previsto al punto V lettera c) dell'allegato C al D.M. 1 Aprile 1998 n. 145 per rifiuti non pericolosi (docc. da 1 a 9 di parte ricorrente).

In particolare, il ricorrente [redacted] esponeva che gli erano state contestate, in proprio e quale titolare della omonima ditta, tutte le violazioni relativamente a ciascuno dei verbali di accertamento, per un totale di nove violazioni ai sensi dell'art. art. 15 co. 1 D.Lgs. 22/97, in quanto trasportatore del rifiuto e, quindi, soggetto concorrente ex art. 5 L. 689/81.

Aggiungevano i ricorrenti di avere inviato una memoria difensiva alla pubblica amministrazione e di essere stati convocati per la audizione personale in data 16.11.2005.

Affermavano, in via preliminare, i ricorrenti la nullità delle ordinanze ingiunzione impugnate, in quanto carenti di motivazione alcuna, non potendosi considerare tale il richiamo al parere espresso dalla Commissione Consultiva in materia ambientale.

Aggiungevano, sul punto, i ricorrenti che la Provincia di Venezia non aveva motivato il perché della mancata applicazione del minimo edittale.

Nel merito, i ricorrenti affermavano che, con riferimento alla omessa barratura della casella 'destinazione rifiuto' (ordinanze ingiunzione Prot. n. 89256/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89255/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89251/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89252/05 del 28.12.2005), l'art. 15 D.Lgs. 22/97 non prevede la specificazione della alternativa tra 'recupero' e 'smaltimento', limitandosi a richiedere la indicazione dell'impianto di destinazione.

Ritenevano, pertanto, i ricorrenti che la omissione della barratura della casella 'recupero' o 'smaltimento' non poteva comportare la applicazione di alcuna sanzione

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

amministrativa, essendo la relativa compilazione prevista dal solo D.M. 1 aprile 1998 n. 145 e non potendosi considerare l'art. 15 D. Lgs. 22/97 una norma in bianco.

In ogni caso, i ricorrenti sostenevano che, essendo stata loro contestata la omessa barratura della casella 'destinazione rifiuto', detta violazione non poteva considerarsi esistente, dal momento che il formulario non prevede una siffatta unica casella, ma bensì l'alternativa tra 'recupero' e 'smaltimento', di tal ché la Provincia di Venezia avrebbe dovuto correttamente contestare la omessa barratura di una delle caselle del punto del formulario denominato 'destinazione rifiuto'.

In via subordinata, i ricorrenti dichiaravano che, nel caso in esame, doveva trovare eventualmente applicazione l'art. 52 co. 4 D.Lgs 22/97, dal momento che la pubblica amministrazione, avendo individuato il sig. quale esercente l'attività di recupero dei rifiuti, era in possesso, al momento della contestazione della violazione, di tutti i dati necessari a ricostruire le informazioni dovute per legge.

Con riferimento alla omessa barratura della casella 'peso da verificarsi a destino', riguardante tutte le ordinanze ingiunzione opposte ad eccezione di quella relativa al sig. OMISSIS, i ricorrenti affermavano stavolta una volta che l'art. 15 D.Lgs. 22/97 non prevede la specificazione di tale informazione, limitandosi a richiedere la indicazione della quantità di rifiuto.

Ritenevano, pertanto, i ricorrenti che la omissione della barratura della casella 'peso da verificarsi a destino' non poteva comportare la applicazione di alcuna sanzione amministrativa, essendo la relativa compilazione prevista dal solo D.M. 1 aprile 1998 n. 145 e non essendo l'art. 15 D. Lgs. 22/97 una norma in bianco.

Sempre sul punto, i ricorrenti affermavano altresì che la Circolare esplicativa del Ministero dell'Ambiente n. GAB/DEC/812/98 del 4.8.98, nell'interpretare l'art. 15 citato, aveva sostenuto che la barratura della casella 'peso da verificarsi a destino' non era sempre necessaria, essendo richiesta detta indicazione solo quando il peso del rifiuto potesse subire variazioni durante il trasporto ovvero se il peso di partenza fosse diverso dal peso di destinazione.

4

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

Concludevano i ricorrenti che, non vertendosi nel caso in esame in nessuna delle due ipotesi particolari delineate dalla circolare, doveva considerarsi sufficiente l'indicazione del peso del rifiuto.

In via ulteriormente subordinata, i ricorrenti sottolineavano come le omissioni contestate non avevano comportato alcun lucro in loro favore, di tal ché doveva presumersi la buona fede degli ingiunti, con conseguente opportunità della applicazione nella fattispecie in esame del minimo edittale nonché dell'esclusione della qualifica di concorrente ex art. 5 L. 689/81 in capo al sig. [illegible]

Costituitasi in giudizio, la Provincia di Venezia sosteneva, innanzitutto, che l'obbligo di motivare le ordinanze ingiunzione era stato assolto dalla convenuta mediante il rinvio ad altro atto del procedimento, ossia il parere della Commissione Consultiva in materia ambientale.

Quanto alla censura di parte ricorrente, secondo cui l'art. 15 D.Lgs. 22/97 non conterrebbe alcuna prescrizione né sulla specificazione della alternativa tra 'recupero' e 'smaltimento' né sulla necessità di indicare il 'peso da verificarsi a destino', la convenuta affermava che il contenuto precettivo dell'art. 15 co. 1 D.Lgs. 22/97 doveva essere individuato integrando la norma di legge con il D.M. 145/98, così come previsto dal legislatore.

In ordine alla necessità di indicare il 'peso da verificarsi a destino', la Provincia di Venezia sosteneva che la Circolare 4.8.98 prescriveva l'obbligo di contrassegnare sempre e comunque la voce *de qua*, ed in particolare nell'ipotesi in esame, in cui il peso dei rifiuti alla partenza non corrispondeva a quello dei rifiuti a destinazione.

Circa la affermazione di parte ricorrente, secondo cui nel formulario non esisterebbe la casella 'destinazione rifiuto', la convenuta precisava che una tale casella era espressamente prevista all'interno di detto formulario.

In ordine alla applicabilità al caso in esame dell'art. 52 co. 4 D.Lgs. 22/97, la Provincia di Venezia specificava che il sig. [illegible] non era risultato svolgere la sola attività di recupero dei rifiuti, come sostenuto da parte ricorrente, ma che detta attività sia quella di trasporto dei rifiuti.

5

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

Quanto alla assenza, nel caso in esame, di fini di lucro in capo ai ricorrenti, la convenuta affermava che la normativa in tema di rifiuti si connotava in senso rigoroso sia sotto il profilo sostanziale che formale, di tal ché era del tutto ininfluente l'eventuale perseguimento di fini di lucro da parte degli autori dell'illecito amministrativo.

Circa, infine, la posizione del sig. omissis la convenuta ribadiva la applicabilità nei confronti dello stesso dell'art. 5 L. 689/81 e, inoltre, sottolineava come il ricorrente, in qualità di trasportatore, avesse posto autonomamente in essere la condotta di cui all'art. 52 co. 2 D.Lgs. 22/97.

Con ordinanza del 2.2.06 veniva sospesa l'esecuzione delle ordinanze ingiunzione impugnate.

All'udienza del 16.3.2006 la causa veniva rinviata a successiva udienza, onde garantire il rispetto del termine di sessanta giorni tra la data dell'udienza e la notifica del ricorso-decreto.

All'udienza del 2.11.2006 il giudice invitava le parti a discutere la causa e dava quindi lettura del dispositivo.

Motivi della decisione

Risulta, innanzitutto, infondata la censura mossa da parte ricorrente, secondo cui le ordinanze di ingiunzione qui impugnate sarebbe carenti di motivazione in violazione dell'art. 3 L. 241/90.

Tutte le suddette ordinanze, infatti, richiamano espressamente il verbale di accertamento dell'A.R.P.A.V. ed affermano, inoltre, che è stato integralmente "accolto l'allegato parere della Commissione Consultiva in materia ambientale espresso nella seduta del 16.11.2005, alla cui motivazione si rinvia" (si leggano i docc. da 10 a 19 di parte ricorrente).

Si tratta, all'evidenza, di una ipotesi in cui la motivazione del provvedimento è stata eseguita *per relationem*, richiamando altri atti del procedimento amministrativo da cui è possibile desumere gli elementi fattuali (verbali di contestazione) e le ragioni giuridiche della ordinanza ingiunzione (parere): detto metodo, oltre ad essere pacificamente ammesso dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alla procedura delineata dalla

6

© 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

L. 689/81 (cost, da ultimo, Cass. 8649/06), risulta altresì il più logico, posto che le ragioni della applicazione della sanzione amministrativa nell'ambito di settori specialistici, come è quello in esame, non può che avvenire richiamando le argomentazioni tecniche svolte nel corso dell'*iter* procedimentale dalle autorità all'uopo individuate.

Deve, quindi, ritenersi che le ordinanze ingiunzione impugnate, pur nel loro contenuto minimo, abbiano di fatto consentito agli ingiunti la tutela dei propri diritti mediante la opposizione, posto che i ricorrenti non hanno neppure allegato di non essere nella disponibilità dei provvedimenti richiamati.

Parimenti infondata appare la censura di parte ricorrente, secondo cui la violazione conseguente alla "omessa barratura della casella destinazione rifiuto" di cui ai verbali di accertamento n. 325, 326, 329, 331 (docc. 1, 2, 5 e 7 di parte ricorrente) non sussisterebbe, in quanto mancherebbe nel formulario una siffatta casella.

Si tratta, all'evidenza, di una doglianza squisitamente formale, dal momento che gli stessi ricorrenti finiscono con l'affermare che la Provincia di Venezia avrebbe più correttamente dovuto contestare la "omessa barratura di una delle due caselle del punto 5 del formulario, denominato 'destinazione rifiuto'", con ciò implicitamente ammettendo che, al più, ci si trovi in presenza di una imperfezione lessicale.

Non vi è dubbio, infatti, che il contenuto della contestazione mossa ai ricorrenti attiene alla mancata scelta da parte degli stessi, alla voce 'destinazione rifiuto', della alternativa ivi indicata ('smaltimento' o 'recupero').

Quanto affermato risulta evidente sol che si prenda visione dell'Allegato B al D.M. 1 aprile 1998 n. 145, prodotto da parte convenuta *sub* doc. 18: il punto 5 del formulario rifiuti indica espressamente che il rifiuto può essere destinato o al recupero o allo smaltimento, di tal che nessun dubbio può sorgere in ordine alla omissione da cui discende la applicazione della sanzione amministrativa.

Detta alternativa, poi, è indicata anche nei singoli modelli di formulari utilizzati dai ricorrenti cui è stata contestata la omessa barratura della casella 'destinazione del rifiuto' (si vedano gli allegati ai docc. docc. 1, 2, 5 e 7 di parte ricorrente).

7

© 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

Venendo, ora, all'esame della ulteriore doglianza di parte ricorrente, secondo cui alla omessa barratura delle caselle 'destinazione del rifiuto' e 'peso da verificarsi a destino' non potrebbe ricollegarsi la applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 52 co. 3 D.Lgs. 22/97, in quanto la necessità della indicazione di dette informazioni è stata stabilita non già dal D.Lgs. 22/97, ma da una fonte del diritto secondaria (D.M. 145 del 1998), giova osservare quanto segue

Il principio della riserva di legge, stabilito nella materia delle sanzioni amministrative dall'art. 1 L. 689/81, impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie, ma non esclude che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eteointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare (così Cass. 9584/06, Cass. 8986/99, Cass. 4634/99 e Cass. 3351/99).

E' consentita, quindi, una integrazione della norma che prevede l'illecito amministrativo da parte di norme regolamentari, qualora queste ultime si limitino ad enunciazioni di carattere tecnico, o comunque tali da non incidere sulla individuazione del disvalore del fatto e tanto meno sulla misura della sanzione da irrogare (così Cass. 1696/05).

Nell'ipotesi in esame, l'art. 15 D.Lgs. 22/97 (fonte normativa primaria) dispone al comma 1 che, durante il trasporto effettuato da enti o imprese, i rifiuti debbano essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare, in particolare, il nome e l'indirizzo del produttore e del detentore, l'origine, la tipologia e quantità del rifiuto, l'impianto di destinazione, la data e il percorso dell'istradamento, il nome e l'indirizzo del destinatario, al comma 5, poi, la norma citata dispone che il modello uniforme di formulario di identificazione di cui al comma 1 sia adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

L'art. 18 D.Lgs. 22/97, poi, stabilisce che il modello ed i contenuti del formulario di identificazione di cui all'art. 15 citato siano adottati con regolamento statale.

Risulta, quindi, evidente che il precetto dell'art. 15 D.Lgs. 22/97, sufficientemente individuato al comma 1, debba essere individuato, per espressa previsione della fonte normativa primaria, avuto riguardo alla fonte normativa secondaria (D.M. 145 del 1998)

8

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

recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti.

Detta eterointegrazione deve considerarsi consentita, in quanto il D.M. 145 del 1998 si limita a specificazioni di carattere tecnico, che non incidono sul disvalore del fatto, il quale risulta già delineato nelle sue linee essenziali dall'art. 15 co. 1 D.Lgs. 22/97.

Quanto sin qui affermato risulta confermato dal tenore letterale dell'art. 52 co. 3 D.Lgs. 22/97: detta norma dispone la applicazione della sanzione amministrativa nei confronti di chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il prescritto formulario di cui all'art. 15 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti ed inesatti, di tal che il richiamo operato dall'art. 52 all'art. 15, non contenendo limitazioni esplicite alla previsione del comma 1 di detta norma, deve interpretarsi nel senso che esso sia riferito non solo ai dati elencati nel comma 1, ma anche alle ulteriori indicazioni previste dal modello uniforme di formulario di cui al comma 5 dell'art. 15.

Nè appare corretto quanto affermato da parte ricorrente, secondo cui l'art. 15 D.Lgs. 22/97 si sarebbe limitato a rinviare ad una norma secondaria per la sola adozione di un modello uniforme di formulario, senza consentire alla fonte di rango inferiore di aggiungere, rispetto ai dati di cui al co. 1, ulteriori informazioni o casselle.

Se così fosse, infatti, il modello uniforme risulterebbe del tutto inutile, in quanto non farebbe che riproporre pedissequamente il contenuto di cui al co. 1 dell'art. 15 cit., mentre la norma assume un significato solo se si ammette che il modello di formulario possa, sulla base delle indicazioni della legge, prevedere ulteriori voci che specifichino il contenuto di quelle già elencate al co. 1 dell'art. 15.

D'altronde, lo stesso art. 15 cit. afferma che dal formulario devono risultare "in particolare" i dati di cui al primo comma, ma non solo ed esclusivamente detti dati.

Con precipuo riferimento alla omessa barratura della casella 'peso da verificarsi a destino', i ricorrenti sostengono, inoltre, che la Circolare 4 agosto 1998 del Ministero dell'Ambiente ha specificato che detta casella deve essere contrassegnata solo nel caso in cui, per la natura del rifiuto o per la indisponibilità di un sistema di pesatura, si possano,

© 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

rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra la quantità di rifiuti in partenza e quella a destinazione (lett. i)).

Concludono, quindi, i ricorrenti che, non vertendosi nel caso di specie in una delle due fattispecie previste dalla circolare, non fosse obbligatoria la barratura della casella 'peso da verificarsi a destino'.

Ritiene questo giudice che la predetta doglianza sia infondata, poiché dai verbali di accertamento risulta di tutta evidenza come, nel caso che qui ci occupa, potessero verificarsi delle variazioni di peso durante il trasporto, tant'è che dette variazioni sono di fatto state riscontrate: il formulario allegato al verbale n. 325 indica una quantità di rifiuto pari a kg 10.000, mentre a destinazione il carico era pari a kg 10.280 (doc. 1); il formulario allegato al verbale n. 327 indica una quantità di rifiuto pari a kg 2.900, mentre a destinazione il carico era pari a kg 3.000 (doc. 3); il formulario allegato al verbale n. 328 indica una quantità di rifiuto pari a kg 7.000, mentre a destinazione il carico era pari a kg 6.500 (doc. 4); il formulario allegato al verbale n. 329 indica una quantità di rifiuto pari a kg 5.000, mentre a destinazione il carico era pari a kg 4.880 (doc. 5); il formulario allegato al verbale n. 330 indica una quantità di rifiuto pari a kg 8.500, mentre a destinazione il carico era pari a kg 8.200 (doc. 6); il formulario allegato al verbale n. 332 indica una quantità di rifiuto pari a kg 5.000, mentre a destinazione il carico era pari a kg 4.000 (doc. 8); il formulario allegato al verbale n. 337 indica una quantità di rifiuto pari a kg 5.000, mentre a destinazione il carico era pari a kg 6.000 (doc. 9).

In via subordinata, i ricorrenti invocano la applicabilità nel caso in esame dell'art. 52 co. 4 D.Lgs. 22/97, in quanto dai verbali di accertamento risulta che gli ispettori dell'A.R.P.A.V. erano a conoscenza del fatto che il sig. , destinatario dei rifiuti, svolgeva l'attività di recupero (e non di smaltimento) rifiuti.

Tuttavia, l'art. 52 co. 4 citato richiede che le indicazioni di cui al formulario, pur formalmente incomplete o inesatte, contengano comunque tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge.

Nel caso in esame, non può affermarsi che i formulari dei rifiuti compilati dai ricorrenti contenessero gli elementi necessari a stabilire se i rifiuti fossero destinati allo

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

smaltimento o al recupero, poiché da essi non risulta affatto che il sig. OMISSIS svolgesse la sola attività di recupero dei rifiuti.

Né può darsi rilevanza al fatto che gli ispettori dell'A.R.P.A.V., per mera scienza personale, fossero eventualmente a conoscenza di detta informazione, poiché il tenore letterale dell'art. 52 co. 4 citato richiede che gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge emergano dalle indicazioni formalmente incomplete o inesatte contenute nel formulario, e *non già aliunde*.

Quanto, poi, alla responsabilità concorrente del sig. OMISSIS ., va, a tal proposito, sottolineato che detto ricorrente ha sottoscritto, in qualità di trasportatore, tutti i formulari ritenuti incompleti dall'A.R.P.A.V., di tal che egli deve essere chiamato a rispondere dell'illecito amministrativo di cui all'art. 52 co. 3 D.Lgs. 22/97 proprio per avere controfirmato il formulario *de quo* ai sensi dell'art. 15 co. 2 D.Lgs. 22/97.

In ogni caso, l'art. 5 L. 689/81 recepisce i principi fissati dal codice penale, rendendo applicabile la pena pecuniaria a tutti coloro che abbiano offerto un contributo alla realizzazione dell'illecito, concepito quale struttura unitaria, nella quale confluiscono tutti gli atti dei quali l'evento punito costituisce il risultato, anche se detti atti, autonomamente considerati, possono non essere illeciti, sempre che sussista nei singoli partecipi la consapevolezza del collegamento finalistico dei vari atti, e cioè la coscienza e volontà di portare un contributo materiale e psicologico alla realizzazione dell'illecito perseguito da tutti (cosi Cass. 1876/00).

In applicazione di detti principi, deve affermarsi che il sig. OMISSIS avendo sottoscritto i formulari, si è assunto la paternità del loro contenuto ed un contributo alla loro compilazione incompleta.

Quanto alla istanza, formulata dai ricorrenti, di applicazione della sanzione pecuniaria nella misura del minimo edittale, ritiene questo giudice che la stessa vada accolta, poiché il fatto contestato ai ricorrenti si connota per particolare lievità (i formulari sono stati compilati in tutte le loro parti, ad esclusione delle sole due indicazioni, peraltro di importanza marginale, di cui si è dato conto più sopra) e, inoltre, la condotta dei ricorrenti appare a loro ascrivibile a titolo di mera negligenza ed imperizia.

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

Le ordinanze ingiunzione vanno, quindi, modificate riducendo le sanzioni pecuniarie ivi previste ad € 1.549, oltre ad € 12,00 per spese di notifica, e, nel caso del sig. OMISSIS, ad € 13.941, oltre ad € 12,00 per spese di notifica (€ 1.549 X 9).

Ricorrono giusti motivi per la compensazione delle spese di lite tra le parti, stante la oggettiva difficoltà di interpretazione dell'art. 15 D.Lgs. 22/97 nonché il parziale accoglimento del ricorso proposto dagli ingiunti.

P.q.m.

definitivamente decidendo nella causa n. 16534/2006 R.G. promossa da

in proprio e quale titolare della omonima ditta individuale,

in parziale accoglimento dell'opposizione proposta nei confronti delle ordinanze ingiunzione Prot. n. 89250/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89253/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89262/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89268/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89254/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89271/05 del 27.12.2005, Prot. n. 89258/05 del 27.12.2005 e Prot. n. 89752/05 del 28.12.2005, modifica le predette ordinanze e, per l'effetto, determina la sanzione dovuta da OMISSIS

, titolare della omonima ditta individuale, nella misura di € 1.549, oltre ad € 12,00 per spese di notifica, nonché determina la sanzione dovuta da OMISSIS, in proprio e quale titolare della omonima ditta individuale, nella misura di € 13.941,00, oltre ad € 12,00 per spese di notifica;

compensa tra le parti le spese di lite.

S. Donà di Piave, 7 novembre 2006

"IL CANCELLIERE C2"
dr. Maurizio Iacobo

Il Giudice
Silvia Bianchi

Depositata in Cancelleria oggi 3/11/06
"IL CANCELLIERE C2"
dr. Maurizio Iacobo

12

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