

Conformazione e accertamento dell'elemento soggettivo
negli illeciti relativi ai formulari di trasporto:
note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Venezia 31 agosto 2006

A cura di Stefania Pallotta

Indice

1. Premessa: la mancanza del formulario e le sue inesattezze o incompletezza tra reato e illecito amministrativo. 2. Quadro sinottico del regime sanzionatorio applicabile agli inadempimenti relativi ai formulari di trasporto dei rifiuti pericolosi. 3. I problemi relativi al trattamento sanzionatorio delle violazioni relative ai formulari aventi ad oggetto rifiuti non pericolosi. 4. Cenni generali sull'elemento soggettivo dei reati e degli illeciti amministrativi. 5. Conformazione e tecnica di accertamento dell'elemento soggettivo nel delitto e nell'illecito amministrativo di cui all'art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006: note a margine dell'ordinanza Tribunale Venezia 31 agosto 2006.

1. Premessa: la mancanza del formulario e le sue inesattezze o incompletezze tra reato e illecito amministrativo

Nel nostro ordinamento, 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 assume una diversa rilevanza illecita a seconda che essa abbia ad oggetto rifiuti pericolosi o non pericolosi. Infatti, l'art. 258, 4° comma del decreto legislativo n. 152/2006, dopo aver previsto una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di trasporto di rifiuti in violazione dell'art. 193 del nuovo Testo Unico ambientale, prosegue specificando che la sanzione ha natura penale nell'ipotesi di trasporto di rifiuti

pericolosi. La giurisprudenza di legittimità¹ formatasi sulla corrispondente fattispecie punitiva del D.Lgs. 22/1997, in linea con la dottrina più autorevole,² ha precisato che la norma contempla due distinte condotte (mancanza del formulario e incompletezza/inesattezza del medesimo documento) e correla ad esse un sistema sanzionatorio differenziato: sanzione amministrativa per i rifiuti non pericolosi; sanzione penale per i rifiuti pericolosi.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, da tale assetto teorico derivano numerose conseguenze operative. Infatti, gli organi di controllo devono modulare la tecnica di accertamento in modo estremamente diverso a seconda che l'attività di vigilanza riguardi trasporto di rifiuti pericolosi oppure non pericolosi. In primo luogo, l'imputazione soggettiva dei due illeciti sanzionati dall'art. 258 del decreto 152/2006 risponde a regole molto diverse: come ampiamente vedremo nei paragrafi successivi, il delitto previsto dall'art. 258 del nuovo Testo Unico ambientale è addebitabile soltanto a titolo di dolo, mentre il corrispondente illecito amministrativo può essere commesso sia con dolo che con colpa. Inoltre, laddove in campo amministrativo punitivo l'accertamento dell'elemento psicologico dell'illecito è sorretto da una presunzione *iuris tantum* di colpevolezza, invece in materia penale la sussistenza del reato richiede la concreta prova della colpevolezza dell'agente.

Proprio quest'ordine di considerazioni appare alla base dell'ordinanza del Tribunale di Venezia del 31 agosto 2006, con cui è stato accolto l'appello avverso l'ordinanza del G.I.P. e disposta la restituzione delle cose sequestrate ex art. 321, 3° comma del codice di procedura penale.

Prima di approfondire le ragioni del provvedimento giurisprudenziale in commento, tracciamo le linee principali del sistema sanzionatorio collegato alle violazioni degli obblighi relativi al formulario di trasporto e delineiamo i punti essenziali dell'elemento psicologico di tali illeciti (penali e amministrativi)

¹ In tal senso, Cass., 4 maggio 2000, n. 1134. Sul punto, va precisato che gli orientamenti giurisprudenziali formati sotto la vigenza del D.Lgs. n. 22/1997 rappresentano ancora oggi un valido ausilio interpretativo, poiché il testo dell'attuale art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006 corrisponde alla lettera dell'abrogato art. 52, 3° comma del previgente decreto Ronchi.

² Maurizio Santoloci, *Il trasporto dei rifiuti*, Buffetti, 2004, p. 50 e seguenti; Stefano Maglia e Maurizio Santoloci, *Il codice dell'ambiente – Introduzione alla voce "Rifiuti"* con commento di M. Santoloci, CasaEditriceLaTribuna, 2005, p. 1495 e seguenti.

2. Quadro sinottico del regime sanzionatorio applicabile agli inadempimenti relativi ai formulari di trasporto dei rifiuti pericolosi

Leggendo l'art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006, si può notare come la norma non fissi direttamente la pena applicabile, ma rinvii alle pene previste dall'art. 483 del codice penale. Va segnalato che il richiamo operato dall'art. 258, 4° comma del D.Lgs. 152/2006 all'art. 483 del codice penale deve oggi intendersi quale mero rinvio *quoad poenam*, ossia come riferimento alla determinazione quantitativa della pena prevista dal delitto di false attestazioni a pubblico ufficiale (reclusione fino a due anni). Infatti, già sotto la vigenza decreto Ronchi la tesi dottrinale ora prospettata³ aveva trovato l'avallo della giurisprudenza di legittimità,⁴ che era intervenuta chiarendo espressamente che "il particolare rigore sanzionatorio penale, nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi, si traduce nel richiamo *quoad poenam* del delitto ex art. 483 c.p.". Il prevalere di questa opzione interpretativa ha consentito di superare i limiti insiti nella diversa ricostruzione del rinvio all'art. 483 c.p. come *quoad factum*: infatti, se si fosse trattato di un richiamo al precetto del delitto di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, la sanzione penale sarebbe stata circoscritta alle sole azioni di falsificazione del documento di trasporto, con esclusione dei casi di effettuazione di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario.⁵

Un altro storico problema interpretativo relativo al regime sanzionatorio del trasporto dei rifiuti pericolosi ha riguardato il 4° comma dell'art. 52 del D.Lgs. 22/1997, oggi corrispondente al 5° comma ultima parte dell'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006. Tale norma prevedeva una più mite sanzione amministrativa nel caso di formulario recante dati *formalmente* incompleti o inesatti, ma contenenti tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge. A fronte dell'enunciato testo normativo, si era posto il dubbio se, in presenza di incompletezze o inesattezze di tipo formale con dati obbligatori ricostruibili, la disposizione sanzionatoria contenuta nel 4° comma dell'art. 52 del decreto 22/1997 fosse

³ Serenella Beltrame, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, CEDAM, 2000, P. 345; Maurizio Santoloci, Fabrizio Lisi e Paolo Papetti, *I rifiuti – Quesiti e risposte*, Ambiente e sicurezza, 2000, p. 157; Maurizio Santoloci, *Rifiuti, Acqua e altri inquinamenti – Tecnica di controllo ambientale*, Laurus Robuffo, 2005, p. 477 e seguenti.

⁴ Cass. Pen., III sez., 4 maggio 2000, n. 1134.

⁵ Merita di essere segnalata per l'autorevolezza del suo sostenitore la diversa tesi: Gianfranco Amendola, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Giuffrè Editore, 2003, p. 422 e seguenti.

applicabile a tutti i trasporti rifiuti, pericolosi e non. Senza dubbio, in caso di formulario riferito a rifiuti non pericolosi, al ricorrere dei presupposti prescritti dalla norma (inesattezza o incompletezza formale e ricostruibilità delle informazioni dovute per legge), si riteneva applicabile una sanzione amministrativa meno rigorosa. *Quid iuris*, invece, in caso di mere inesattezze o incompletezze formali concernenti il formulario di trasporto avente ad oggetto rifiuti pericolosi? Il nucleo del problema era stabilire se le irregolarità meramente formali conservassero rilevanza penale anche nel caso di trasporti aventi ad oggetto rifiuti pericolosi oppure se rientrassero nella previsione del 4° comma dell'art. 52 del D.Lgs. 22/1997 con una sorta di decriminalizzazione di fatto delle condotte vietate. Sul punto controverso è intervenuta la giurisprudenza di legittimità,⁶ chiarendo che nella sfera di applicazione della sanzione amministrativa di cui al comma 4° dell'art. 52 non rientra la condotta relativa al trasporto dei rifiuti pericolosi. Nella lettura della Suprema Corte di Cassazione, il 4° comma dell'art. 52 “introduce una semplice attenuazione della misura della sanzione amministrativa e non appare ispirata dalla intenzione di una depenalizzazione per il trasporto di rifiuti pericolosi carenti di formulario o con formulari incompleti ed inesatti.”⁷ Il ragionamento sopra delineato conserva attuale validità con riferimento al 5° comma ultima parte dell'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006, il cui testo è sostanzialmente identico all'ormai abrogata norma del decreto n. 22/1997.

In sintesi, in caso di trasporto di rifiuti pericolosi il legislatore sottrae all'alveo amministrativo punitivo tutte le violazioni degli obblighi concernenti il formulario di accompagnamento previsto dall'art. 193 del D.Lgs. 152/2006. Pertanto, in presenza di rifiuti pericolosi, qualsiasi inesattezza o incompletezza del formulario assume rilievo penale, sempre che la relativa condotta sia sorretta da dolo: conseguentemente, qualora l'autorità amministrativa riceva erroneamente un verbale di contestazione relativo ad un formulario avente ad oggetto rifiuti pericolosi, deve archiviare gli atti del procedimento amministrativo sanzionatorio e trasmettere senza ritardo la relativa denuncia di reato ai sensi dell'art. 331 c.p.p.

⁶ In particolare, Cass. Pen., III sez., 4 maggio 2000, n. 1134.

⁷ Testualmente, la più volte citata sentenza Cass. Pen., III sez., 4 maggio 2000, n. 1134.

3. I problemi relativi al trattamento sanzionatorio delle violazioni relative ai formulari aventi ad oggetto rifiuti non pericolosi

Alcuni dubbi interpretativi sono sorti anche in relazione al regime amministrativo sanzionatorio stabilito per i formulari di accompagnamento dei rifiuti non pericolosi.

Il principale problema ermeneutico ha interessato il testo dell'ultima parte del 4° comma dell'art. 52 del D.Lgs. 22/1997, oggi corrispondente alla lettera del 5° comma ultima parte dell'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006. In particolare, la questione ha riguardato l'ambito applicativo della menzionata disposizione sanzionatoria, ovvero l'individuazione dei presupposti in presenza dei quali il trasgressore potesse accedere al più mite trattamento sanzionatorio contemplato dall'art. 258, 5° comma del decreto 152/2006. Invero, il testo del 5° comma del menzionato art. 258 condiziona l'applicazione del regime sanzionatorio in esso contemplato alla sussistenza di due condizioni concorrenti, ossia che i dati riportati nel formulario di identificazione, ancorché formalmente incompleti o inesatti, contengano comunque tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge. In primo luogo, la norma richiede testualmente che l'incompletezza o inesattezza sia di carattere meramente formale. Inoltre, il suddetto 5° comma impone la *ricostruibilità aliunde* delle informazioni dovute, ossia la possibilità di rintracciare tutti i dati obbligatori per legge. Va rilevato che mentre per l'applicazione del citato 5° comma dell'art. 258 al registro 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 le informazioni siano ricostruibili dal formulario medesimo. In altre parole, il legislatore ha inteso garantire una sorta di autonomia documentale del viaggio dei rifiuti: il formulario di identificazione 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.

In conclusione, alla luce del testo del 5° comma dell'art. 258 del decreto n. 152/2006, l'applicazione della più lieve sanzione amministrativa pecuniaria ivi contenuta è subordinata alla sussistenza di entrambe le condizioni in essa richiamate; in tal modo, i due presupposti enunciati dalla norma (dati formalmente incompleti o inesatti e ricostruibilità delle informazioni dovute per legge) risultano concorrenti e non alternativi tra loro.

4. Cenni generali sull'elemento soggettivo dei reati e degli illeciti amministrativi

Dopo aver tracciato uno schema del sistema sanzionatorio correlato al formulario di accompagnamento previsto dall'art. 193 del nuovo Testo Unico ambientale, verificiamo come un simile apparato di sanzioni si ripercuota sul piano dell'elemento soggettivo degli illeciti (penali e amministrativi) appena descritti.

In linea generale, va rilevato che in campo penale l'imputazione colposa opera in modo differente per i delitti e le contravvenzioni. Infatti, la lettera dell'art. 42, 2° comma c.p. testualmente dispone che nessuno possa essere punito per un fatto preveduto dalla legge come delitto, se non l'ha commesso con dolo, salvi i casi di delitto preterintenzionale o colposo previsti dalla legge. Pertanto, nei delitti il dolo rappresenta il normale criterio di imputazione soggettiva, mentre la colpa e la preterintenzione costituiscono ipotesi eccezionali, che necessitano di apposita previsione normativa. Diversamente, per le contravvenzioni l'art. 42, 4° comma c.p. dispone che ciascuno risponda della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa che colposa. Di conseguenza, nelle contravvenzioni dolo e colpa risultano criteri di imputazione alternativi, nel senso che la colpa è anch'essa normale criterio di addebito soggettivo, in quanto la punibilità a titolo di colpa di una contravvenzione non richiede alcuna previsione legislativa *ad hoc*.

In campo amministrativo punitivo, la norma che disciplina l'elemento psicologico dell'illecito amministrativo è l'art. 3, 1° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tale disposizione prevede che ciascuno risponda della propria azione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Come si vede, tale norma ricalca l'art. 42, 4° comma del codice penale in materia di elemento soggettivo delle contravvenzioni ed estende i principi del sistema penale al diritto amministrativo punitivo: mentre per i delitti il dolo è il normale criterio di imputazione

soggettiva e la colpa richiede un'espressa previsione legislativa, per le contravvenzioni e gli illeciti amministrativi è indifferente la presenza dell'una o dell'altra specie di colpevolezza.⁸

A questo punto, però, l'affinità tra contravvenzioni e illeciti amministrativi cessa. Infatti, quando si passa ad esaminare la tecnica di accertamento dell'elemento soggettivo, le soluzioni adottate per le contravvenzioni e quelle prospettate per le violazioni amministrative differiscono notevolmente. Infatti, si concorda con la dottrina penalistica⁹ nel ritenere che nelle contravvenzioni non vi è alcun appiglio di diritto positivo che consenta di derogare ai principi generali in tema di accertamento; anzi, proprio la lettera dell'art. 43, 2° c.p. attribuisce rilievo alla distinzione tra dolo e colpa anche con riferimento alle contravvenzioni, imponendo di correlare ad essa effetti giuridici (ad esempio, si pensi alla commisurazione della pena).

Il quadro si sovverte completamente se si passa ad analizzare la tecnica di accertamento dell'elemento soggettivo nell'illecito amministrativo. Secondo il consolidato orientamento della Suprema Corte di Cassazione,¹⁰ l'art. 3 della legge n. 689/1981 postula una presunzione di colpa a carico dell'autore del fatto vietato: nella lettura della giurisprudenza di legittimità,¹¹ la norma non richiede la concreta dimostrazione della colpa da parte di chi esegue l'accertamento, ma riserva al trasgressore l'onere di provare di aver agito senza colpa. Sotto tale profilo, gli illeciti amministrativi si distinguono notevolmente dalle contravvenzioni, perché quella presunzione *iuris tantum* di colpa che non si è mai fatta strada in campo penale neanche con riguardo alle contravvenzioni, ha invece trovato ampio spazio nella giurisprudenza di legittimità relativa all'art. 3 della legge n. 689/1981.

⁸ G. Fiandaca-E. Musco, *Diritto penale - Parte Generale*, Zanichelli Editore, 2000, p. 368.

⁹ Già cit., G. Fiandaca E. Musco, *Diritto penale - Parte Generale*, Zanichelli Editore, 2000, p. 368.

¹⁰ *Ex plurimis*, Cass. civ., Sezioni Unite, 6 ottobre 1995, n. 10508, in "Arch. Civ.", 1996, p. 47; Cass. civ., I sez., 21 gennaio 2000, n. 664. Tra le più recenti, si veda: Cass. civ., sez. I, 28 aprile 2006, n. 9862; Cass. civ., sez. I, 12 maggio 2006, n. 11012; Cass. civ., sez. I, 7 luglio 2006, n. 15580; da ultimo, Cass. civ., sez. lav., 7 settembre 2006, n. 19242;

¹¹ Da ultimo, Cass. civ., sez. II, 13 marzo 2006, n. 5426,

5. Conformazione e tecnica di accertamento dell'elemento soggettivo nel delitto e nell'illecito amministrativo di cui all'art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006: note a margine dell'ordinanza Tribunale Venezia del 31 agosto 2006

Resta da chiedersi come incida questa disciplina dell'elemento soggettivo sugli illeciti (penali e amministrativi) previsti dall'art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006. Come abbiamo visto, la citata disposizione sanzionatoria prevede due illeciti distinti: da una parte, il reato di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario di identificazione o con l'accompagnamento di un formulario recante dati incompleti o inesatti; dall'altra, il corrispondente illecito amministrativo con riferimento a viaggi di rifiuti non pericolosi.

In particolare, il descritto reato di trasporto di rifiuti in violazione delle prescrizioni dell'art. 193 del D.Lgs. 152/2006 è, in realtà, un delitto. Infatti, l'art. 258, 4° comma del nuovo Testo Unico ambientale rinvia alla pena prevista dall'art. 483 del codice penale, ossia la reclusione. Da un punto di vista formale, va rammentato che l'art. 39 del codice penale distingue i reati in delitti e contravvenzioni a seconda della diversa specie delle pene per essi rispettivamente stabilite: la reclusione rappresenta proprio la pena detentiva principale stabilita per i delitti, come risulta dal congiunto disposto degli artt. 17 e 18 del codice penale.

Sul piano dell'elemento psicologico, questo implica una profonda differenza di criteri di imputazione tra il delitto di trasporto rifiuti pericolosi senza formulario o con formulario recante dati incompleti/inesatti e la corrispettiva infrazione amministrativa avente ad oggetto rifiuti non pericolosi. Infatti, il delitto è punito soltanto a titolo di dolo, ossia se commesso con rappresentazione e volontà del fatto ai sensi dell'art. 43, 1° comma del codice penale, mentre la violazione amministrativa è addebitabile anche a titolo di colpa.

Alla luce di tali principi il Tribunale di Venezia, pronunciandosi ai sensi dell'art. 310 del c.p.p., ha revocato il sequestro del camion su cui viaggiavano i rifiuti per insussistenza dell'elemento soggettivo del delitto ascritto agli indagati.

Da ultimo, si vuole ribadire una considerazione relativa alla tecnica di accertamento dell'elemento psicologico delle violazioni degli obblighi attinenti i formulari di trasporto. Nello svolgimento dell'attività di vigilanza ambientale avente ad oggetto i formulari, gli organi di controllo non devono mai dimenticare che il metodo di accertamento dell'elemento

soggettivo assume connotati profondamente diversi a seconda che si tratti dell'illecito amministrativo oppure di quello penale. Infatti, in presenza del delitto deve necessariamente essere raggiunta la prova del dolo, costituendo quest'ultimo, accanto a tipicità e antigiuridicità, un elemento costitutivo del reato. Invece, la corrispondente violazione amministrativa è imputabile a titolo di dolo o colpa e il relativo accertamento può avvalersi della presunzione *iuris tantum* di colpevolezza, con conseguente onere a carico dell'autore dell'illecito di provare di aver agito incolpevolmente.

Stefania Pallotta

19 marzo 2007

le prescrizioni normative) e per un guasto subito dal mezzo che ha comportato una deviazione a , presso l'officina meccanica presente all'interno dello stabilimento della

Non sussisterebbe, pertanto, l'elemento psicologico del reato ascritto.

Ha quindi chiesto la revoca della misura e la restituzione della motrice e del rimorchio.

• L'appello è fondato.

In questa fase, infatti, il *fumus commissi delicti* (soprattutto considerato che il reato è stato ascritto alla legale rappresentante della società proprietaria del camion) non appare tale da escludere la credibilità di spiegazioni alternative della vicenda, tenuto conto anche del fatto che la formulazione dell'art. 258 c. 4 d.lgs. 152/2006 fa espresso riferimento al delitto ex art. 483 c.p., che è punito esclusivamente a titolo di dolo.

Ed infatti:

a) la differenza degli orari segnati sui formulari e risultante dal cronotachigrafo è minima (20 minuti circa) e potrebbe essere stata anche determinata da una svista o da una leggerezza del compilatore del formulario;

b) la mancata indicazione dell'unità di misura litri o chilogrammi appare irrilevante, visto che la stessa può agevolmente dedursi dalla natura del rifiuto e, in ogni caso, la minima quantità di rifiuti pericolosi effettivamente oggetto di formulari di identificazione e trasporto non sposterebbe minimamente la questione.

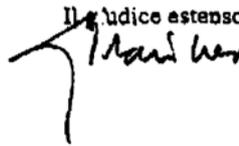
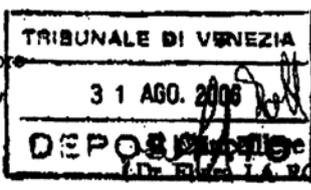
c) la deviazione dal percorso più breve potrebbe essere anche spiegata con il guasto alla motrice all'ora di pranzo e la comodità di raggiungere un luogo ove si potesse in tempi brevi rinvenire un meccanico: in tal senso depono la testimonianza raccolta dal difensore in sede di indagini difensive.

In più, va aggiunto che il quantitativo di rifiuti pericolosi oggetto del trasporto è esigua e tutti tali rifiuti risultano essere stati prodotti dall'....., il che rende problematico configurare la fattispecie dolosa punita dalla norma asseritamente violata.

per questi motivi

Visto l'art. 310 c.p.p., in accoglimento dell'appello proposto da : avverso il provvedimento del GIP di Venezia del 24.7.2006, revoca il sequestro convalidato dal PM in data 26.5.2006 e dispone la restituzione alla della motrice targata a del rimorchio targato

Così deciso il 29.8.2006 a Venezia nella camera di consiglio su relazione del giudice

 Il giudice estensore
 TRIBUNALE DI VENEZIA
31 AGO. 2006
DEPOSITO
(D. RICA LA ROCCA)
Il Presidente
