

**L'ignoranza inevitabile e le violazioni delle norme amministrative ambientali**  
**in un'antologia di recenti sentenze della giurisprudenza civile di legittimità**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

L'errore di diritto è la mancata o falsa rappresentazione avente ad oggetto norme giuridiche.

A differenza della materia penale, nel sistema della legge n. 689/1981 manca una norma espressamente dedicata all'ignoranza dell'illiceità della condotta. Tuttavia, un simile vuoto normativo è stato colmato in via interpretativa dalla giurisprudenza di legittimità,<sup>1</sup> che ha ritenuto applicabile anche agli illeciti amministrativi disciplinati dalla legge n. 689/1981 la previsione dell'art. 5 del codice penale, quale risulta a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 364/1988.

Per i reati l'articolo 5 del codice penale nella sua originaria formulazione prevedeva l'inescusabilità assoluta di tale ignoranza. Sulla richiamata disposizione è intervenuta la Corte Costituzionale con la storica sentenza 23-24 marzo 1988, n. 364, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Secondo il Giudice delle leggi, il combinato disposto del primo e del terzo comma dell'art. 27 della Costituzione rivela non solo l'essenzialità della colpa in relazione degli elementi più significativi della fattispecie, ma anche la possibilità di conoscenza della norma penale come requisito minimo d'imputazione, poiché non si può muovere all'autore dell'illecito un rimprovero per non aver osservato un precetto che non gli era possibile conoscere. A questo fine incombono sul destinatario dei precetti penali doveri "strumentali" di informazione e conoscenza

---

<sup>1</sup> Cassazione civile, sez. II, 22 novembre 2006, n. 24803; Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621; Cassazione civile, sez. II, 13 settembre 2006, n. 19643; Cassazione civile, sez. I, 16 marzo 2006, n. 5825; Cassazione civile, sez. trib., 9 aprile 2003, n. 5615; Cassazione civile, sez. I, 21 febbraio 1995, n. 1873.

delle leggi, il cui diligente assolvimento rende inevitabile l'ignoranza della legge penale da parte del soggetto agente.

Dopo aver tracciato sinteticamente il quadro penale, passiamo ad esaminare quale sia la disciplina dell'*error iuris* applicabile in materia di illeciti amministrativi. In primo luogo, la mancanza di una norma corrispondente all'art. 5 del codice penale non ha determinato alcun problema interpretativo, poiché l'unanime giurisprudenza civile di legittimità ha esteso agli illeciti amministrativi la disciplina dell'ignoranza della legge penale dettata dall'art. 5 cod. pen., come inciso dalla Corte Costituzionale. Conseguentemente, anche per le infrazioni della norma amministrativa non può sussistere l'elemento soggettivo dell'illecito quando ricorra la inevitabile ignoranza del precetto.<sup>2</sup>

Il problema centrale, allora, diventa identificare i criteri in base ai quali è configurabile la situazione di ignoranza inevitabile e, perciò incolpevole e scusabile, da parte del soggetto che commette l'illecito amministrativo.

Al riguardo, in materia ambientale si è susseguita una serie di recenti sentenze della giurisprudenza civile di legittimità, volte a delineare i connotati dell'ignoranza inevitabile della illiceità della condotta anche con riferimento agli illeciti amministrativi ambientali.

Comune denominatore di tali pronunce è lo standard più elevato di diligenza richiesto all'operatore professionale: in questa prospettiva, sul soggetto che svolge professionalmente una determinata attività, regolata da leggi e norme sanzionatorie, grava un dovere di informarsi delle leggi dello specifico settore in cui opera più rigoroso e stringente rispetto a quello della generalità dei cittadini.<sup>3</sup> Invero, questa posizione della giurisprudenza civile si colloca nel solco già tracciato dalla Cassazione penale sull'art. 5 cod. pen., dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 364/1988: per la giurisprudenza penale,<sup>4</sup> sul tema dell'ignoranza inevitabile della legge penale bisogna distinguere a seconda dei diversi destinatari dei precetti penali: infatti, da una parte, si colloca il comune cittadino, la cui ignoranza è inevitabile se si verifica nonostante l'assolvimento del generico dovere di informazione; dall'altra, si pone il soggetto che svolge professionalmente una determinata

---

<sup>2</sup> Per un esame approfondito dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo ambientale ci permettiamo di rinviare a Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, 2004, Casa editrice Laurus Robuffo, p. 98 e seguenti.

<sup>3</sup> Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621.

<sup>4</sup> Basti pensare alla storica Sezione Unite penali della Cassazione 10 giugno 1994.

attività, la cui ignoranza è evitabile, e pertanto non scusabile, se egli non s'informa sulle leggi penali disciplinanti lo specifico campo in cui opera.

Resta da chiedersi in presenza di quali presupposti l'ignoranza o l'errore avente ad oggetto la legge amministrativa punitiva sia inevitabile e, conseguentemente, scusabile.

In generale, la Cassazione civile ha enunciato il principio secondo cui l'ignoranza è inevitabile quando sia indotta da elementi positivi, esterni all'autore della violazione e provenienti da soggetti qualificati, idonei a determinare nell'agente la convinzione della liceità della sua condotta. Spetta all'autore dell'illecito provare la sussistenza di questi "elementi positivi estranei", tali da indurlo in errore incolpevole, ossia non rimproverabile, in quanto non evitabile con l'ordinaria diligenza.<sup>5</sup>

Questo principio è stato recentemente ribadito in materia di violazioni amministrative ambientali da numerose decisioni della Cassazione civile.

Ad esempio, con riferimento ai registri di carico e scarico dei rifiuti merita di essere segnalata la sentenza della Suprema Corte di Cassazione, II sezione civile, del 13 settembre 2006, n. 19643, in cui, oltre a confermare l'illustrato principio secondo cui sul soggetto professionalmente dedito ad uno specifico campo di attività grava un dovere di informazione più incisivo circa le norme che disciplinano la sua attività, la Cassazione specifica che l'onere di dimostrare l'inevitabilità dell'ignoranza incombe su chi la invoca e che tale dimostrazione non può dirsi raggiunta adducendo genericamente presunte "notorie" difficoltà interpretative delle norme sui rifiuti.

In materia di trasporto rifiuti, vanno segnalate alcune attuali sentenze sul tema della buona fede con riferimento agli illeciti relativi ai formulari di identificazione dei rifiuti previsti dall'art. 15 del D.Lgs. n. 22/1997 (attuale art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006). In particolare, risultano di analogo tenore le due sentenze della Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21779 e 21781,<sup>6</sup> che precisano come in caso di trasporto di rifiuti con "peso da verificare a destino" nel formulario di

---

<sup>5</sup> Cassazione civile, sez. I, 21 febbraio 1995, n. 1873.

<sup>6</sup> Per il commento alla sentenza della Cassazione civile, II sez. 11 ottobre 2006, n. 21781 rinviamo a "*Cassazione: 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" - Smentito un assurdo e dilagante principio interpretativo sancito nel diffuso codice virtuale "Così fan tutti"...*" - a cura di Maurizio Santoloci e "*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, entrambi in: [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net), area Rifiuti, categoria "Articoli e contributi".

identificazione sia obbligatorio barrare alla partenza la relativa casella e, in aggiunta, annotare la quantità dei rifiuti trasportati. Sotto lo specifico profilo dell'ignoranza delle disposizioni di precetto e sanzione relative ai formulari, nelle due segnalate pronunce la giurisprudenza di legittimità sottolinea che non sussiste in *subiecta materia* alcuna ambiguità del dettato normativo ed evidenzia che l'errore incolpevole sulla liceità della condotta non può essere identificato nella "mera asserita incertezza del dettato normativo, specie se causata da un'errata soggettiva percezione dello stesso, trattandosi di condizione superabile". Sul tema dell'ignoranza inevitabile della liceità del precetto relativo ai formulari di trasporto è intervenuta in modo ancora più puntuale la sentenza della Cassazione civile, sez. II, del 6 novembre 2006, n. 23621. Oltre al già illustrato principio della configurabilità dell'errore scusabile dell'operatore professionale soltanto in presenza di elementi positivi esterni all'agente tali da ingenerare il suo errore incolpevole, la pronuncia segnalata si caratterizza per un attento esame del tema dell'ignoranza inevitabile con riferimento ai decreti ministeriali attuativi del D.Lgs. n. 22/1997 e alla circolare ministeriale 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98: relativamente al D.M. n. 145/1998, recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti, la Suprema Corte di Cassazione rileva che in materia di peso da verificarsi a destino tale decreto "lungi dal creare incertezza nell'interpretazione della legge, ne ribadisce il contenuto, lo spirito e le prescrizioni, peraltro già chiare quanto alla indicazione della quantità dei rifiuti alla partenza"; per quanto riguarda la circolare 4 agosto 1998, esplicativa sulla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati, la sentenza in commento specifica che la circolare ministeriale n. GAB/DEC/812/98 doveva essere conosciuta dai trasgressori "sia perché essa riguardava il settore in cui essi professionalmente opera(va)no sia perché essa chiariva e confermava la legge regolante la loro attività."

Nello stesso alveo interpretativo si colloca anche la sentenza della Cassazione civile, sez. II, 22 novembre 2006, n. 24803 in materia di scavo non autorizzato in aree di natura boschiva. Secondo tale decisione, l'*error iuris* richiede per la sua operatività una inevitabilità dell'ignoranza del precetto violato, il cui "apprezzamento va effettuato alla luce della conoscenza e dell'obbligo di conoscenza delle leggi che grava sull'agente in relazione anche alla qualità professionale posseduta

e del suo dovere di informazione sulle norme che specificamente disciplinano l'attività che egli intenda svolgere.”<sup>7</sup>

In conclusione, anche in tema di infrazioni a norme amministrative l'ignoranza inevitabile dell'illiceità della condotta è configurata come causa di esclusione della responsabilità. Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali sopra illustrati, si deve sottolineare come le pubbliche amministrazioni e gli organi di vigilanza ambientale debbano prestare la massima attenzione alle indicazioni date agli operatori professionali del settore, poiché gli atti provenienti dai soggetti qualificati, integrando quegli elementi positivi estranei all'agente idonei a ingenerare nel trasgressore il convincimento della liceità del comportamento, fanno venir meno l'elemento psicologico degli eventuali illeciti e la conseguente punibilità delle condotte. A titolo di esempio, si pensi ad un provvedimento con cui la p.a. autorizzi un soggetto per legge obbligato alla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti a tenere questo documento presso la propria sede legale e non presso l'impianto, in violazione delle prescrizioni dell'art. 190, 3° comma del D.Lgs. n. 152/2006: anche in caso di contestazione del relativo illecito, la sussistenza di un provvedimento con tale contenuto determina l'archiviazione degli atti del procedimento sanzionatorio per mancanza del profilo soggettivo della violazione amministrativa. Va, peraltro, rilevato che secondo la giurisprudenza di legittimità “un comportamento oppure una prassi di mera tolleranza da parte della pubblica amministrazione non possono essere invocati come esimente mancando i requisiti della scusabilità e inevitabilità dell'errore medesimo.”<sup>8</sup>

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 4 giugno 2007*

---

<sup>7</sup> In senso conforme, Cassazione civile, sez. I, 15 giugno 2004, n. 11253.

<sup>8</sup> Cassazione civile, sez. I, 2 ottobre 2002, n. 14168; Cassazione civile, sez. I, 26 ottobre 1998, n. 10606; Cassazione civile, sez. I, 2 ottobre 1989, n. 3958.

Le sentenze segnalate in questo articolo possono essere consultate nell'area "Sanzioni amministrative ambientali" (categoria "Sentenze importanti") del sito [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)

Per visualizzare le sentenze clicca questo link:

[http://www.dirittoambiente.net/base1.php?a=sanzioni\\_senze&b=sanzioni](http://www.dirittoambiente.net/base1.php?a=sanzioni_senze&b=sanzioni)