

Cassazione civile, Sezione II, 28 maggio 2008, n. 14038:
per il registro di carico e scarico dei rifiuti e il MUD non vale ad integrare
la buona fede l'indicazione proveniente da soggetto privato

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

In materia di registro di carico e scarico dei rifiuti e Modello Unico di Dichiarazione ambientale, la Suprema Corte di Cassazione specifica che la buona fede del trasgressore non può essere desunta dall'asserita convinzione circa la legittimità del comportamento tenuto in precedenza da un soggetto privato, sia pure operante nel settore. Con la sentenza 28 maggio 2008, n. 14038 la Cassazione civile torna sul tema della buona fede in materia di rifiuti, confermando il suo storico orientamento in tema di errore di diritto nel sistema amministrativo punitivo.

In mancanza di una norma apposita della legge n. 689/1981 dedicata all'errore sulla liceità del fatto, l'unanime giurisprudenza di legittimità¹ ha esteso agli illeciti amministrativi la previsione dell'art. 5 del codice penale, quale risulta a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 364/1988: di conseguenza, al pari dei reati, anche per le violazioni amministrative l'errore di diritto non scusa, salva l'ipotesi dell'ignoranza inevitabile.² In questo scenario interpretativo si colloca la tradizionale posizione giurisprudenziale in materia di buona fede, intesa come causa di esclusione della responsabilità per gli illeciti amministrativi.

¹ Cassazione civile, sezione lavoro, 10 marzo 2008, n. 6373; Cassazione civile, sez. II, 22 novembre 2006, n. 24803; Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621; Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21779; Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21781; Cassazione civile, sez. II, 13 settembre 2006, n. 19643; Cassazione civile, sez. I, 14 settembre 2006, n. 19776; Cassazione civile, sez. I, 16 marzo 2006, n. 5825; Cassazione civile, sez. trib., 9 aprile 2003, n. 5615; Cassazione civile, sezione I 30 maggio 2002, n. 7909; Cassazione civile, sez. I, 21 febbraio 1995, n. 1873.

² In argomento, si veda Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, 2004, Casa editrice Laurus Robuffo, p. 98 e seguenti. Inoltre, ci permettiamo di rinviare al nostro *L'ignoranza inevitabile e le violazioni delle norme amministrative ambientali in un'antologia di recenti sentenze della giurisprudenza civile di legittimità*, in www.dirittoambiente.com "Area sanzioni amministrative ambientali".

L'esimente della buona fede esclude la punibilità per il venir meno dell'elemento soggettivo della colpa: se l'errore sulla liceità del fatto non è evitabile con la diligenza media dell'*homo eiusdem condicionis et professionis*, vuol dire che esso è incolpevole e scusabile.

Invero, trattandosi di una deroga al principio generale dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge, la giurisprudenza di legittimità³ è intervenuta in modo puntuale a precisare la portata di tale esimente. Pertanto, per il riconoscimento della buona fede sono richieste alcune condizioni concorrenti: l'errore avente ad oggetto le norme amministrative punitive è inevitabile quando indotto 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.

Si deve sottolineare che, secondo il consolidato orientamento della Suprema Corte di Cassazione,⁴ l'art. 3 della legge n. 689/1981 postula una presunzione di colpa a carico dell'autore del fatto vietato: nella lettura della giurisprudenza,⁵ 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. Da questa premessa consegue che il presunto trasgressore, qualora invochi un proprio errore sulla liceità del fatto, ha l'onere di dimostrare l'inevitabilità dell'ignoranza: pertanto, l'autore dell'illecito che intende avvalersi dell'esimente della buona fede deve provare la sussistenza di quegli "elementi positivi estranei", tali da indurlo in errore incolpevole circa la liceità del suo operato, ossia un errore non rimproverabile, in quanto non ovviabile con l'ordinaria diligenza.⁶ Spetta al giudice di merito il sindacato sulla pertinenza degli elementi invocati a riprova della buona fede.⁷

³ Cassazione civile, sez. I, 16 marzo 2006, n. 5825; Cassazione civile, sez. I, 28 aprile 2006, n. 9862; Cassazione civile, sez. II, 13 settembre 2006, n. 19643; Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21779; Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21781; Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621; Cassazione civile, sez. II, 22 novembre 2006, n. 24803.

⁴ *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;

⁵ Da ultimo, Cassazione civile, sez. II, 7 maggio 2008, n. 11203; Cassazione civile, 5 maggio 2008, n. 11026; Cassazione civile, sez. II, 29 aprile 2008, n. 10841; Cassazione civile, sez. II, 27 febbraio 2008, n. 5198.

⁶ Sull'onere della prova, in materia di formulario di accompagnamento dei rifiuti si veda: Cassazione civile, II sezione civile, del 13 settembre 2006, n. 19643.

⁷ Già citata, Cassazione civile, sez. II, 7 maggio 2008, n. 11203.

Passiamo ora ad esaminare i singoli elementi in cui si sostanzia la definizione di buona fede elaborata dalla giurisprudenza. In primo luogo, l'errore per essere incolpevole deve essere determinato da fattori estrinseci all'agente, ossia da elementi non provenienti dal medesimo soggetto che versa in una condizione di mancata o falsa rappresentazione (rispettivamente, ignoranza o errore) avente ad oggetto la norma punitiva. Ad esempio, un'asserita errata percezione soggettiva dell'autore dell'illecito non può valere ad escludere la punibilità per le violazioni colpite da sanzione amministrativa. Peraltro, all'operatore professionale è richiesto uno standard più elevato di diligenza; 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:⁸ 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."⁹

In secondo luogo, ad integrare la buona fede occorrono degli elementi "positivi", con ciò intendendosi pareri o altri atti endoprocedimentali e provvedimenti: secondo la giurisprudenza,¹⁰ una prassi di mera tolleranza da parte della pubblica amministrazione non può essere invocata come esimente; allo stesso modo, non bastano presunte "notorie" difficoltà interpretative delle norme sui rifiuti¹¹ oppure una mera asserita incertezza del dettato normativo.¹²

Inoltre, affinché sia integrata l'esimente della buona fede, occorre una provenienza particolarmente qualificata dei descritti "elementi positivi": per rilevare ai fini dell'esclusione della responsabilità, l'assicurazione o indicazione deve provenire dalla sfera pubblica, ovvero da una pubblica Amministrazione o da altri soggetti pubblici particolarmente qualificati.

⁸ Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621; Cassazione civile, sez. I, 15 giugno 2004, n. 11253.

⁹ Cassazione civile, sez. II, 22 novembre 2006, n. 24803; Cassazione civile, sez. I, 15 giugno 2004, n. 11253.

¹⁰ Cassazione civile, sez. lav., 2 ottobre 2002, n. 14168; Cassazione civile, sez. I, 26 ottobre 1998, n. 10606; Cassazione civile, sez. I, 2 ottobre 1989, n. 3958.

¹¹ Già citata, Cassazione civile, II sezione civile, del 13 settembre 2006, n. 19643.

¹² Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21779; Cassazione civile, sez. II, 11 ottobre 2006, n. 21781.

A chiarire la portata di questo requisito è intervenuta la recente sentenza della Cassazione civile, 28 maggio 2008, n. 14038, che precisa come la buona fede non possa essere desunta dal comportamento di un soggetto privato, sia pure operante nel settore dei servizi ecologici. In quest'ottica, non commette un errore incolpevole il soggetto che, obbligato *ex lege* alla comunicazione al Catasto e alla compilazione del registro di carico e scarico dei rifiuti derivanti dalla propria attività imprenditoriale segua i criteri adottati da una società di servizi specializzata in campo ambientale, cui in precedenza aveva affidato l'incombenza.

Da ultimo, si sottolinea che la buona fede può essere invocata soltanto da una persona fisica e non già da un ente collettivo obbligato in solido al pagamento della somma-sanzione ai sensi dell'art. 6, 3° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689: la questione della pretesa buona fede da parte di un ente collettivo è irrilevante, in quanto l'elemento soggettivo di cui all'art. 3 della legge n. 689/1981 riguarda l'autore della violazione e non la persona giuridica responsabile in via solidale.¹³

In conclusione, solo al ricorrere contestuale di tutti i presupposti enucleati dalla giurisprudenza ai fini della sussistenza della buona fede, può dirsi raggiunta la dimostrazione che il trasgressore ha fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge, in modo che rimprovero possa essergli mosso.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 13 luglio 2008

Riportiamo in calce la motivazione integrale della sentenza

¹³ Cassazione civile, sezione I 30 maggio 2002, n. 7909

Cassazione civile, Sezione II, 28 maggio 2008, n. 14038

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MENSITIERI	Alfredo	- Presidente -
Dott. MAZZIOTTI DI CELSO	Lucio	- Consigliere -
Dott. SCHERILLO	Giovanna	- Consigliere -
Dott. BUCCIANTE	Ettore	- rel. Consigliere -
Dott. DE CHIARA	Carlo	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

PRESIDENTE REGIONE VALLE D'AOSTA, elettivamente domiciliato in ROMA
VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che
lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -

contro

L.V.R., B.M.R., elettivamente domiciliati in
ROMA VIA SAN TOMMASO D'AQUINO 116, presso lo studio dell'avvocato
****, che li difende unitamente **** I, giusta delega in atti;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 246/03 del Tribunale di AOSTA, depositata il
06/06/03;

udita la relazione della causa svolta nella Pubblica udienza del
07/03/08 dal Consigliere Dott. Ettore BUCCIANTE;

udito l'Avvocato ****, con delega depositata in udienza
dell'Avvocato ****, difensore dei resistenti che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.

RUSSO Libertino Alberto, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Fatto

Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale di Aosta ha accolto l'opposizione che la s.r.l. **** e il suo amministratore dell'epoca L.V.R. avevano proposto avverso l'ordinanza ingiunzione del Presidente della Regione Valle d'Aosta in data 5 novembre 2002, applicativa di sanzioni conseguenti all'avvenuto accertamento dell'incompleta registrazione del carico e scarico dei rifiuti derivanti dall'attività imprenditoriale svolta dalla società, dell'omesso impianto del registro relativo ai rifiuti speciali pericolosi, della mancata denuncia delle emulsioni oleose e dei fanghi di burattatura prodotti nel 1999. La decisione è stata motivata in base al rilievo che le violazioni in questione erano state conseguenza di un errore incolpevole, consistito nell'aver continuato a seguire i criteri adottati in precedenza dalla s.n.c. ****, specializzata nel settore dei servizi ecologici e incaricata fino al 1998 della tenuta dei registri dei rifiuti dalla s.r.l. ****, la quale in seguito aveva provveduto direttamente all'incombenza.

Contro tale sentenza il Presidente della Regione Valle d'Aosta ha proposto ricorso per cassazione, in base a un motivo. ***. e la s.r.l. **** si sono costituiti con controricorso.

Diritto

I resistenti hanno contestato pregiudizialmente l'ammissibilità del ricorso, rilevando che è stato proposto in nome del Presidente della Regione Valle d'Aosta dall'Avvocatura generale dello Stato, senza l'apposita procura necessaria a norma del D.Lgs. 24 febbraio 2004, n. 71, art. 1, il quale ha trasformato in facoltativo il patrocinio della Regione Valle d'Aosta da parte dell'Avvocatura dello Stato, a quest'ultima in precedenza attribuito ex lege dalla L. 16 maggio 1978, n. 196, art. 59.

L'eccezione va disattesa, poichè "nell'ipotesi di rappresentanza processuale facoltativa degli enti pubblici da parte dell'Avvocatura dello Stato, non è necessario che l'ente rilasci una specifica procura all'Avvocatura medesima per il singolo giudizio, risultando applicabile anche a tale ipotesi, a norma del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 45, la disposizione dell'art. 1, 2 comma, r.d. cit., secondo cui gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede senza bisogno di mandato" (Cass. S.U. 15 novembre 2005 n. 23020).

Con il motivo addotto a sostegno del ricorso il Presidente della Regione Valle d'Aosta lamenta che il giudice a quo erroneamente e ingiustificatamente ha ritenuto scusabile l'errore in cui gli oppositori sostenevano di essere incorsi, senza procedere alla necessaria "attenta valutazione dell'atteggiamento tenuto dal trasgressore in ordine al dovere di informazione sulle leggi riguardanti il comportamento da seguire nella particolare circostanza, specie se ineriscono alla sua attività professionale (Cass. Civ., sez. I, 9 maggio 2003, n. 7065)".

La censura risulta fondata, alla luce della costante giurisprudenza di legittimità (oltre al precedente richiamato nel ricorso, v., da ultimo, Cass. 6 novembre 2006 n. 23621, relativa proprio a un'ipotesi di violazione di norme in materia di rifiuti), la quale è univocamente orientata nel senso che "la colpa, come requisito sufficiente ad integrare l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo, è normalmente presunta e l'eventuale ignoranza della illiceità della condotta ovvero l'errore sulla liceità del fatto devono risultare inevitabili ed incolpevoli, secondo i canoni della normale diligenza, occorrendo, a tal fine, che siano stati indotti da elementi positivi esterni o da informazioni ed atti provenienti da soggetti qualificati e dovendosi tenere conto, in concreto, dei doveri di conoscenza del soggetto che adduca l'assenza di colpa, sul quale, in relazione all'attività professionalmente svolta, in un settore regolato da particolari prescrizioni di legge, gravano obblighi specifici di informazione sicuramente maggiori dell'obbligo generico gravante sulla generalità dei cittadini". Da questi principi si è discostato il Tribunale di Aosta, il quale ha desunto la "buona fede" degli oppositori esclusivamente dalla loro asserita convinzione circa la legittimità del comportamento tenuto in precedenza da un soggetto privato, sia pure operante nel settore, nè comunque ha verificato se avessero adeguatamente ottemperato - al dovere di informazione circa gli obblighi gravanti su chi svolge particolari attività specificamente disciplinate dalla legge, come quelle comportanti la produzione di rifiuti: obblighi chiaramente imposti dalle disposizioni relative alle registrazioni e denunce, sulle cui incompletezze ed omissioni nella specie si verte.

In accoglimento del ricorso, pertanto, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio al Tribunale di Aosta in persona di diverso magistrato, cui viene anche rimessa la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata; rinvia la causa al Tribunale di Aosta in persona di diverso magistrato, cui rimette anche la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 7 marzo 2008.

Depositato in Cancelleria il 28 maggio 2008