



**Formulari di trasporto dei rifiuti:
l'eterointegrazione non contrasta con la riserva di legge**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI

2009

INformazione

In caso di trasporto di rifiuti non pericolosi, l'incompleta o erronea compilazione del formulario d'identificazione dei rifiuti ricorre in ogni caso di omessa o errata annotazione dei dati obbligatori, non rilevando se la fonte del predetto obbligo sia il D.Lgs. n. 22/1997 (attuale D.Lgs. n. 152/2006) oppure il D.M. 1 aprile 1998, n. 145. Di conseguenza, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista 3° comma dell'art. 52 del D.Lgs. n. 22/97 (ora 4° comma dell'art. 258 del D.Lgs. n. 152/2006) si applica per qualsivoglia mancanza o inesattezza nell'annotazione del formulario, indipendentemente dal fatto che l'informazione obbligatoria sia imposta dalla fonte primaria o subordinata.

Con la sentenza 5 ottobre 2009, n. 21260, la Suprema Corte di Cassazione pone fine ad anni di dispute sterili e svianti: in materia di formulario l'eterointegrazione è ammissibile e non contrasta con il principio della riserva di legge. D'altronde, la diversa tesi, secondo cui l'omissione o erroneità di dati prescritti dal D.M. n. 145/98 resterebbe priva di sanzione amministrativa, si scontra con i principi generali del sistema amministrativo punitivo stabiliti dalla legge n. 689/1981 e con i dettami della normativa in materia di rifiuti statuiti dalla parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 e dal previgente D.Lgs. 22/97. Eppure, sebbene la pronuncia n. 21260/2009 compendi un concorde sistema normativo, ancora una volta la giurisprudenza di legittimità rappresenta il prezioso argine nei confronti di una prassi incline a deviare le norme dal loro alveo naturale.

Prima di illustrare contenuto e portata della pronuncia n. 21260/2009, esaminiamo il quadro normativo in cui tale sentenza si colloca.

In primo luogo, viene in rilievo il principio di legalità. Al riguardo, l'art. 25 della Costituzione stabilisce che nessuno possa essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto. In campo penale alla regola costituzionale corrisponde l'art. 1 c.p., che prevede che "nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite"; in campo amministrativo punitivo il disposto costituzionale si traduce nell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, secondo cui "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione".

Con la previsione dell'art. 1 della legge n. 689/1981, il legislatore ha esteso alla materia delle sanzioni amministrative un principio cardine del sistema penale, dando ad esso un fondamento di diritto positivo anche per gli illeciti amministrativi.¹

Principale corollario del principio di legalità è la riserva di legge, intesa come divieto di punire un determinato fatto in assenza di una legge preesistente che lo configuri come illecito amministrativo.

Il fondamento della riserva di legge è rappresentato dalla garanzia insita nel procedimento legislativo, ossia la forma prescritta dagli artt. 70-74 della Costituzione per l'esercizio del potere istituzionalmente normativo.²

¹ Corte Costituzionale, 4 marzo 1999, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 1248.

² V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, 1984, p. 68.

In tal senso, l'introduzione di sanzioni amministrative è riservata in primo luogo alla legge in senso formale, cioè l'atto normativo emanato dal Parlamento secondo il procedimento disciplinato dagli artt. 70 e 74 della Costituzione. Tuttavia, nel concetto di "legge" rilevante ai fini della riserva imposta dall'art. 1 della legge n. 689/1981 si deve includere anche la legge in senso sostanziale (ossia decreti legislativi delegati e decreti legge):³ secondo un approccio giuridico-formale, nella gerarchia delle fonti tali atti normativi del Governo sono equiparati alla legge in senso stretto, ovvero quella adottata dal Parlamento.⁴ Infine, sebbene nel testo definitivo dell'art. 1 della legge n. 689/1981 sia scomparso il riferimento esplicito alla legge regionale contenuto nei lavori preparatori, in materia di illeciti amministrativi la riserva di legge non è considerata riserva di legge statale: anche la legge regionale è ammessa tra le fonti abilitate a introdurre sanzioni amministrative. In sintesi, incontestate fonti del diritto amministrativo punitivo sono la legge, i decreti legislativi delegati, i decreti-legge e la legge regionale.

Quid iuris per le fonti subordinate? E' questo l'interrogativo sotteso alla questione della rilevanza sanzionatoria dell'indicazione sul formulario di trasporto di dati incompleti o inesatti, laddove si tratti di dati non prescritti dalla fonte normativa primaria (D.Lgs. n. 22 del 1997 prima, D.Lgs. n. 152/2006 poi), ma imposti dalla fonte subordinata (D.M. n. 145 del 1998). Allora, appare chiaro che la disquisizione teorica comporta notevoli implicazioni pratiche.

Con la sentenza n. 21260/2009, la giurisprudenza di legittimità interviene sul tema del rapporto tra fonte primaria e secondaria con particolare riferimento alle sanzioni per i formulari di trasporto. Tale pronuncia è conforme al consolidato generale orientamento giurisprudenziale in materia:⁵ nella lettura della Suprema Corte di Cassazione la riserva di legge impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da disposizioni contenute in fonti normative subordinate, ma non esclude che i precetti della legge, comunque sufficientemente individuati, vengano integrati dalle fonti regolamentari delegate, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono legittimate ad operare e sempre nel rispetto delle finalità poste dalla legge.

³ I decreti legislativi delegati sono provvedimenti mediante i quali il Governo esercita la funzione legislativa su delega del Parlamento; in questo caso vi sono due atti successivi tra loro collegati: la legge di delega (che, ai sensi dell'art. 76 Cost., deve riferirsi a oggetti definiti, per un tempo limitato e con determinazione di principi e criteri direttivi) e il decreto legislativo delegato (adottato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica). Invece, i decreti legge sono definiti dall'art. 77 della Costituzione come provvedimenti provvisori con forza di legge adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza; in tale diversa ipotesi al provvedimento governativo segue la legge cosiddetta di conversione, che deve essere approvata entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto legge, pena la perdita di efficacia del decreto legge sin dall'origine (*ex tunc*).

⁴ Ossia sono preminenti rispetto a qualsiasi altra fonte legale e subordinati soltanto alle fonti di rango costituzionale.

⁵ Cassazione civile, Sez. II, 10 settembre 2009, n. 19571; Cassazione civile, Sez. I, 4 novembre 2003, n. 16498. Cassazione civile, Sez. I, 15 febbraio 1999, n. 1242.

D'altra parte, anche in campo penale la riserva assoluta di legge non è intesa in materia rigida, essendo consentito un apporto di natura tecnica o di specificazione di dati da parte della fonte normativa secondaria, sempre che la legge indichi con sufficiente precisione presupposti, caratteri, contenuto e limiti dei provvedimenti emanati dall'autorità amministrativa.⁶

A livello di principi generali del sistema amministrativo punitivo è questo l'*humus* della pronuncia della Seconda Sezione della Cassazione civile 5 ottobre 2009, n. 21260.

Lo scenario non cambia se si passa a esaminare la specifica normativa in materia di formulario d'identificazione dei rifiuti. In primo luogo, il dato letterale del primo comma dell'art. 15 del D.Lgs. n. 22/1997 depone nel senso di una elencazione aperta e non esaustiva: la norma, infatti, nell'enumerare i dati che obbligatoriamente devono risultare dal formulario, introduce l'elenco con la locuzione "in particolare", sintomatica di una lista non chiusa, ma suscettibile di integrazione "mediante l'inserimento di ulteriori elementi coerenti con il risultato perseguito dalla norma"⁷.

Il medesimo ragionamento vale anche per l'attuale primo comma dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, ove la pregressa espressione "in particolare" è sostituita dal sinonimico avverbio "almeno".

Dunque, il dato letterale del 1° comma dell'art. 15 del D.lgs. 22/97 (riprodotto nella formula testuale del 1° comma dell'art. 193) depone nel senso dell'ammissibilità dell'eterointegrazione da parte di una fonte normativa secondaria.

Ma vi è di più. L'integrazione delle informazioni obbligatorie da riportare sul formulario ad opera della fonte subordinata è esplicitamente prevista dalla fonte sovraordinata. Infatti, il 5° comma dell'art. 15 del decreto legislativo n. 22/97 prevedeva che il modello uniforme di formulario di identificazione fosse adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 22/1997; similmente, l'art. 18, 2° comma lettera e) del D.Lgs. 22/1997, nel delineare le competenze statali in materia di rifiuti, specifica che rientra nella competenza dello Stato "la definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione di cui all'art. 15, commi 1 e 5" e precisa che tali norme regolamentari e tecniche debbano essere adottate con decreti del Ministero dell'Ambiente; proprio sulla base delle richiamate indicazioni normative di livello primario è stato emanato il D.M. 1 aprile 1998, n. 145 "Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti ai sensi degli articoli 15, 18, comma 2, lettera e) e comma 4, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22".

In linea con il dettato normativo previgente, il nuovo Testo unico ambientale all'art. 193, comma 6° stabilisce che la definizione del modello e dei contenuti del formulario d'identificazione sono fissati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; inoltre, la norma chiarisce che, sino all'emanazione del predetto decreto ministeriale, continua ad applicarsi il decreto del Ministro

⁶ Per un *excursus* della giurisprudenza costituzionale sul tema del rapporto tra legge e fonte subordinata in materia penale, si veda Corte Costituzionale, 14 giugno 1990, n. 282.

⁷ Letteralmente, Cassazione civile, Sezione II, 5 ottobre 2009, n. 21260.

dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145 relativamente alla definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione; infine, l'attuale art. 195, 2° comma lettera l) del D.Lgs. n. 152/2006, riproducendo una disposizione corrispondente all'abrogato art. 18, 2° comma lettera e) del D.Lgs. 22/1997, individua la definizione del modello e dei contenuti del formulario come materia di competenza dello Stato. In conclusione, è la norma primaria a prevedere l'eterointegrazione da parte della fonte subordinata, per un'implementazione tecnica del dato normativo indicato con sufficiente specificazione dalla fonte legislativa, nel rispetto delle finalità poste dalla legge medesima. A ragionare diversamente le categorie dell'ordinamento giuridico vigente risulterebbero evocate a sproposito e deformate, in spregio dei tradizionali canoni dell'interpretazione letterale, sistematica e teleologica fissati dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile: tutti i dati normativi portano alla soluzione sintetizzata dalla pronuncia n. 21260/2009. Il solenne principio di legalità non è violato – ci ricorda la Corte di Cassazione con la citata sentenza – quando la sanzione pecuniaria è applicata per violazione di precetti contenuti nel decreto ministeriale n. 145/1998: una simile integrazione è compatibile con la riserva di legge, come si deduce dalla legge n. 689/1981 e della normativa ambientale. Da ultimo, va sottolineato che i principi stabiliti dalla giurisprudenza di legittimità nella sentenza n. 21260/09, finiscono per avere una diretta ricaduta anche sulla parallela questione dell'incompleta tenuta dei registri di carico e scarico, ove sussiste il medesimo rapporto di eterointegrazione tra la fonte primaria rappresentata dagli artt. 12 e 52 del D.Lgs. n. 22/97 (ora artt. 190 e 258 del D.Lgs. n. 152/2006) e la fonte regolamentare costituita dal D.M. 1 aprile 1998, n. 148.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 15 novembre 2009

Pubblichiamo in calce la motivazione integrale della sentenza in commento

Cass. civ. Sez. II, 05-10-2009, n. 21260

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. TRIOLA Roberto Michele - Presidente

Dott. ATRIPALDI Umberto - Consigliere

Dott. BUCCIANTE Ettore - rel. Consigliere

Dott. SAN GIORGIO Maria Rosaria - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 24879/2005 proposto da:

G.P., *** SPA, elettivamente domiciliati in ROMA, ****, presso la CORTE DI CASSAZIONE, rappresentati e difesi dall'avvocato ****;

- ricorrenti -

contro

DIRETTORE RIPARTIZIONE (OMISSIS) PROV AUT BOLZANO (H.W.) pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, ****, presso lo studio dell'avvocato *****, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato ****;

- controricorrente -

avversa la sentenza n. 532/2005 del TRIBUNALE di BOLZANO, depositata il 14/05/2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/06/2009 dal Consigliere Dott. ETTORE BUCCIANTE;

udite l'Avvocato ****, difensore dei ricorrenti che ha chiesto accoglimento del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. RUSSO Rosario Giovanni, che ha concluso per accoglimento 1^ motivo; assorbiti gli altri motivi del ricorso.

Svolgimento del processo

Con la sentenza indicata in epigrafe è stata respinta l'opposizione proposta dalla s.p.a. *** e dal suo amministratore G.P. avverso l'ordinanza ingiunzione in data 23 aprile 2002, con la quale era stata irrogata loro una sanzione pecuniaria dall'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e tutela del lavoro di Bolzano, per aver fatto compiere un trasporto di rifiuti con utilizzazione di un formulario contenente dati incompleti o inesatti.

G.P. e la s.p.a. *** hanno proposto ricorso per cassazione, in base a cinque motivi, poi illustrati anche con memoria. L'Agenzia provinciale per l'ambiente di Bolzano si è costituita con controricorso.

Motivi della decisione

Con il primo motivo di ricorso G.P. e la s.p.a. *** lamentano che erroneamente il Tribunale ha ritenuto che la sanzione comminata dal D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 52, comma 3, sia irrogabile non soltanto a chi effettua un trasporto di rifiuti con utilizzazione di un formulario contenente dati incompleti o inesatti, ma anche a chi dà l'incarico al vettore.

La censura è infondata.

Questa Corte ha già risolto la questione in senso contrario a quello prospettato dai ricorrenti: v. Cass. 6 novembre 2006 n. 23621, con cui si è deciso che “il produttore di rifiuti avviati allo smaltimento deve indicare, all'atto della partenza, nell'apposito formulario, la quantità degli stessi e la mancata indicazione comporta l'irrogazione della sanzione amministrativa relativa alla violazione del D.Lgs. n. 22 del 1997, artt. 15 e 52”. Né da questo principio vi è ragione di discostarsi, stante la sua piena coerenza con la lettera delle norme da cui è stato tratto: l'art. 15, del citato decreto legislativo, dopo aver stabilito che i rifiuti, durante il trasporto, “sono accompagnati da un formulario di identificazione”, dispone che questo “deve essere redatto in

quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal detentore dei rifiuti, e controfirmato dal trasportatore”; a sua volta l'art. 52 assoggetta a sanzione amministrativa sia “chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il prescritto formulario di cui all'art. 15”, sia colui che “indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti”. La responsabilità è dunque attribuita non soltanto al trasportatore, ma anche al produttore dei rifiuti, al quale compete la redazione e sottoscrizione del documento di accompagnamento. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, non osta a concludere in tal senso la previsione dell'art. 10 dello stesso decreto legislativo, secondo cui “la responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa... in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario”: la norma attiene a un'ipotesi di responsabilità concernente il recupero o smaltimento dei rifiuti, diverse da quella relativa alla regolarità del trasporto, cui si riferiscono gli artt. 15 e 52.

Con il secondo motivo di ricorso G.P. e la s.p.a. *** si dolgono del rigetto, da parte del giudice a. quo, della ragione di opposizione con cui avevano dedotto che l'indicazione degli orari del trasporto è richiesta soltanto dal D.M. 1 aprile 1998, n. 145, che nell'approvare il "modello di formulario di identificazione dei rifiuti" ha illegittimamente integrato l'elenco dei dati richiesti dal D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 15, la cui inesattezza o incompletezza è unicamente sanzionata dall'art. 52.

Neppure questa censura può essere accolta.

Correttamente il Tribunale, uniformandosi alla costante giurisprudenza di legittimità (v., oltre a Cass. 15 febbraio 1999 n. 1242, richiamata nella sentenza impugnata, da ultimo, Cass. 4 novembre 2003 n. 16498, 23 marzo 2004 n. 5743), ha osservato che “la L. n. 689 del 1981, art. 1, ponendo per le sanzioni amministrative una riserva di legge analoga a quella dell'art. 25 Cost., impedisce che dette sanzioni possano essere comminate direttamente da disposizioni contenute in fonti normative subordinate, ma non esclude che i precetti, comunque dalla legge sufficientemente individuati, siano eterointegrati dalle fonti regolamentari delegate, in ragione della tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono legittimate ad operare e sempre nel rispetto delle finalità poste dalla legge”. Appunto una tale delega è contenuta nel D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 15, il quale al comma 1, indica soltanto alcuni dati che “in particolare” devono risultare dal formulario di identificazione dei rifiuti durante il trasporto e al 5 demanda all'autorità amministrativa l'adozione del modello uniforme del documento. L'espressione “in particolare” non può essere interpretata se non nel senso dell'integrabilità dell'elenco di cui si tratta, mediante l'inserimento di ulteriori elementi coerenti con il risultato perseguito dalla norma. Legittimamente, pertanto, il D.M. n. 145 del 1988, ha prescritto tra l'altro anche l'indicazione degli orari, la quale è utile ai fini di una completa "tracciabilità" del trasporto dei rifiuti.

Con il terzo motivo di ricorso G.P. e la s.p.a. ****, deducendo che il trasporto in questione aveva riguardato "terreno per copertura", lamentano la mancata applicazione dello ius superveniens rappresentato dalla L. 23 marzo 2001, n. 93, art. 10, come interpretato autenticamente dalla L. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, che ha escluso i materiali di tal genere dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti.

La censura va disattesa, poiché sul punto la sentenza impugnata si basa su due distinte e autonome rationes decidendi e i ricorrenti hanno formulato rilievi soltanto con riferimento ad una, sicché l'eventuale fondatezza della loro tesi non potrebbe costituire comunque una valida ragione di cassazione (v., per tutte, Cass. 5 giugno 2007 n. 13070) : il Tribunale in primo luogo - e in via assorbente - ha ritenuto il motivo di opposizione di cui si tratta "inammissibile, perché non dedotto tempestivamente", essendo stato fatto valere soltanto con una memoria istruttoria; lo ha altresì reputato - ad abundantiam - "in ogni caso infondato", in base al principio della non retroattività, nel campo delle sanzioni amministrative, delle norme sopravvenute più favorevoli. Le contestazioni formulate dai ricorrenti attengono soltanto a questo secondo argomento e non investono affatto l'altro.

Con il quarto motivo di ricorso si afferma che il giudice a quo ha provveduto con riferimento a un'ordinanza ingiunzione (emessa in base al verbale di accertamento n. (OMISSIS), relativo a un'ipotesi di trasporto di rifiuti con documento di accompagnamento privo dell'indicazione dell'orario di partenza) diversa da quella impugnata in questo giudizio (emessa in base al verbale di accertamento n. (OMISSIS), relativo a un'ipotesi di trasporto di rifiuti con documento di accompagnamento recante il medesimo orario per la partenza e per l'arrivo).

L'assunto è infondato, poiché dagli atti di causa - che questa Corte può prendere direttamente in esame, stante la natura del vizio denunciato - risulta che l'opposizione respinta con la sentenza impugnata concerneva proprio l'ordinanza ingiunzione del 23 aprile 2002, emessa in base al verbale n. (OMISSIS).

Disatteso quindi il quarto motivo di ricorso, risulta inconferente il quinto, con il quale G.P. e la s.p.a. Bonatti sostengono che il Tribunale avrebbe dovuto accertare se l'inesattezza riguardasse l'orario di partenza oppure quello di arrivo, poiché soltanto nel primo caso si sarebbe potuta ipotizzare una loro responsabilità.

Il ricorso deve essere pertanto rigettato, con conseguente condanna dei ricorrenti - in solido, stante il comune loro interesse nella causa - al rimborso delle spese del giudizio di cassazione sostenute dalla resistente, che si liquidano in 200,00 Euro, oltre a 300,00 Euro per onorari, con gli accessori di legge.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna i ricorrenti in solido a rimborsare alla resistente le spese del giudizio di cassazione, liquidate in 200,00 Euro, oltre a 300,00 Euro per onorari, con gli accessori di legge.

Così deciso in Roma, il 16 giugno 2009.

Depositato in Cancelleria il 5 ottobre 2009

**Vuoi esprimere la tua opinione sull'argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema?**

Scrivi a: redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI

2009

INformazione