

Cassazione civile, sez. II, 6 novembre 2006, n. 23621

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SPADONE Mario	- Presidente -
Dott. COLARUSSO Vincenzo	- rel. Consigliere -
Dott. MALZONE Ennio	- Consigliere -
Dott. EBNER Vittorio Glauco	- Consigliere -
Dott. MALPICA Emilio	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

AMMINISTRAZIONE PROVINCIA COMO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DORA 1, presso lo studio dell'avvocato ATENA LORIZIO, che lo difende unitamente all'avvocato PAOLA BRAMBILLA, giusta delega in atti;

- ricorrente -

contro

D.C. in proprio e nella qualità di legale rappresentante della CIOTTI S.P.A., elettivamente domiciliato in ROMA VLE B BUOZZI 77, presso lo studio dell'avvocato LUIGI PAMPILI, difeso dall'avvocato FURLANI Cesare, giusta delega in atti;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 42/2002 del Tribunale di COMO sezione distaccata di ERBA, depositata il 26/04/2002;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 04/10/2006 dal Consigliere Dott. Vincenzo COLARUSSO;

udito l'Avvocato Maria Athena LORIZIO, difensore del ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore I Generale Dott. SGROI Carmelo che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

L'Amministrazione Provinciale di Como, in persona del suo Presidente, ha proposto ricorso per Cassazione avverso la sentenza di quel Tribunale - Sezione Distaccata di Erba - con la quale è stata accolta l'opposizione proposta dalla S.p.A. Diotti avverso l'ordinanza n. 9767 del 31 maggio 2001 emessa dal Presidente nei confronti di D.C., in qualità di amministratore unico, con la quale era ingiunto il pagamento della somma di L. 19.030.000 (Euro 9.828,17) a titolo di sanzione amministrativa per la violazione del D.Lgs. n. 22 del 1997, essendo stata omessa l'annotazione del dato relativo alla quantità di rifiuti in partenza sugli appositi formulari.

Nella sentenza impugnata il Giudice ha dato atto della necessità di rivedere il suo precedente orientamento, sfavorevole alla tesi difensiva dei ricorrenti e, quindi, esaminata la normativa di riferimento nonchè il D.M. n. 145 del 1998 e la Circolare Ministeriale 04/08/1998, riguardanti la materia, è pervenuto alla conclusione che l'incertezza normativa era stata dissipata, in senso sfavorevole alla tesi difensiva degli opposenti, solo dalla cennata circolare la quale, peraltro, essendo atto interno alla P.A., non aveva efficacia erga omnes per cui l'ignoranza delle relative disposizioni non poteva essere "contestata" agli stessi opposenti, i quali potevano ritenersi versare in buona fede dal momento che il D.M. "indicava alla voce quantità del rifiuto solo il peso da verificarsi al termine del trasporto" e non quella alla partenza che, in effetti, era stata omessa.

Il ricorso consta di due motivi, cui D.C., nella qualità di Amministratore Unico della Diotti S.p.A., resiste con controricorso.

Motivi della decisione

1. I controricorrenti hanno dedotto la inammissibilità del ricorso sul rilievo che l'Amministrazione ricorrente, dopo aver enunciato motivi diversi di ricorso, ha chiesto alla Corte la declaratoria di nullità della sentenza impugnata, senza che ne ricorressero i presupposti e gli estremi e nonostante la evidente differenza tra la cassazione e la nullità.

Il rilievo è privo di fondamento.

La declaratoria di nullità della sentenza non è prevista tra le pronunzie tipiche finali della Corte di Cassazione. La cassazione della sentenza impugnata (con o senza rinvio) ne realizza la eliminazione dal mondo giuridico di tal che, nel caso in cui alla esposizione di motivi comunque rientranti tra quelli di cui all'art. 360 c.p.c., segua la richiesta di declaratoria di nullità della sentenza, il ricorso non può ritenersi inammissibile, anche se la sentenza - come atto formale - non è affetta da nullità o se la nullità (prevista dall'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, come motivo di cassazione della stessa) non ne sia stata denunziata, atteso l'esposizione dei motivi che ne comportano la cassazione (anche se richiesta con la dizione impropria di nullità) soddisfa la prescrizione di cui all'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4. 2. I due motivi, che possono essere congiuntamente esaminati essendo tra loro logicamente e funzionalmente connessi, riguardano l'applicazione e la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 3.

Essi sono fondati.

2.a. Il Tribunale ha ritenuto che il D.M. 1 aprile 1998, n. 145, prevedesse, all'All. C, la possibilità di indicare in via alternativa, alla partenza oppure all'arrivo, la quantità dei rifiuti nel formulario di accompagnamento degli stessi, con ciò ingenerando incertezza nel produttore e nel trasportatore dei rifiuti stessi. Solo la successiva circolare ministeriale del 04/08/1998 avrebbe eliminato l'incertezza interpretativa chiarendo che i rifiuti smaltiti debbono essere pesati sia alla partenza che all'arrivo laddove, per la natura di essi e per la indisponibilità di un sistema di pesatura potessero verificarsi variazioni di peso del rifiuto durante il trasporto o non corrispondenza tra quantità di rifiuto in partenza e quella a destinazione. L'incertezza della disposizione contenuta nel citato Decreto Ministeriale avrebbe realizzato, secondo l'avviso del Giudice di merito, una situazione di buona fede escludente l'elemento soggettivo della colpa, la cui sussistenza è sempre necessaria per la ipotizzabilità dell'illecito, avendo ingenerato nell'opponente la convinzione della liceità della sua condotta e non essendo egli tenuto a conoscere la successiva circolare in quanto atto meramente interno all'Amministrazione.

L'assunto decisorio della sentenza impugnata non merita condivisione per molteplici ragioni.

2.b. Innanzitutto il Giudice di merito troppo affrettatamente ha liquidato il dovere dell'opponente di conoscere la circolare ministeriale qualificandola come atto meramente interno all'amministrazione e, così, ignorando l'esistenza, la natura e la portata delle circolari c.d. normative o interpretative.

2.c. Lo stesso Giudice, in secondo luogo, ha tralasciato, capovolgendolo, il basilare principio secondo cui un decreto ministeriale, quand'anche di incerta formulazione e tale da ingenerare dubbi circa obblighi gravanti su un soggetto, deve essere interpretato secundum legem ed esso, di fronte alla chiarezza della disposizione normativa, non può ingenerare dubbi interpretativi o presunta buona fede, che, in tal caso, si risolve in un ipotesi di ignorantia legis.

Nel caso di specie, il dettato normativo del D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 15, comma 1, lett. b), non lascia adito a dubbi circa l'obbligo per il produttore di rifiuti avviati allo smaltimento, di indicare all'atto della partenza, nel formulario di accompagnamento, "la quantità" (ovviamente espressa in peso o misura) di essi.

2.d. La lettura dell'All. C, casella 6, del D.M. n. 145 del 1998 - da cui emergerebbe, secondo il Giudice di merito, la possibilità di indicare la quantità dei rifiuti alla partenza oppure, alternativamente, all'arrivo - deve essere integrata con quella dell'allegato B, dal quale si desume che, nella stessa casella 6, tra le indicazioni prescritte per la compilazione del formulario di accompagnamento di cui all'art. 15 della Legge, è prescritta l'indicazione della quantità, espressa in Kg, o litri (di cui il peso da verificarsi al destino), e che, al punto 10, la dichiarazione di accettazione (o non accettazione) del carico da parte del destinatario, deve recare la

indicazione del peso all'atto della ricezione. Si tratta di indicazioni che, all'evidenza, implicano la doppia misurazione, alla partenza e all'arrivo.

2.e. Lo stesso Decreto Ministeriale chiarisce, infine (art. 4, comma 3), che i formulari di identificazione costituiscono "parte integrante dei registri di carico e scarico dei rifiuti prodotti e gestiti" e il D.Lgs. n. 22 del 1997, prescrive che i registri di carico e scarico, integrati dai formulari relativi al trasporto, siano tenuti presso l'impianto di produzione sicchè il riferimento alle operazioni di carico e "scarico", da riportare nel registro, così integrato, da tenersi obbligatoriamente dal produttore, comporta la necessaria indicazione anche delle quantità di rifiuti dallo stesso esitate (scarico) ed affidate al trasposto.

2.f. La ratio legis, inoltre, contraria all'assunto decisivo del Giudice di merito, si coglie senza difficoltà nel sistema, laddove, partendo dal catasto dei rifiuti (D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 11) e dall'obbligo di tenuta di registri di carico e scarico (art. 12), risulta, con ogni evidenza, l'intenzione del legislatore di stabilire un sistema di norme e di controlli tali che la quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti prodotti sia oggetto, sin dall'origine, di un' quadro conoscitivo completo e che l'intero ciclo di gestione dei rifiuti (produzione, stoccaggio, recupero, trasporto, spedizione, smaltimento, intermediazione) possa essere seguito e controllato, al fine di evitare che i materiali oggetto della disciplina legislativa, o parte di essi, ricevano trattamenti impropri e siano avviati per destinazioni ignote.

Risulta, quindi, evidente che la mancata indicazione del peso dei rifiuti all'origine del trasporto potrebbe vanificare l'intenzione del legislatore consentendo al trasportatore anche di prelevare quantità di rifiuti da più di un produttore (alcuno dei quali potrebbe restare ignoto) e di portarne a destinazione quantità minori smaltendo illecitamente in itinere le quantità non indicate in partenza nei bollettari.

Quindi il D.M. n. 145 del 1998, lungi dal creare incertezza nella interpretazione della legge, ne ribadisce il contenuto, lo spirito e le prescrizioni, peraltro già chiare, quanto alla indicazione della quantità del carico di rifiuti alla partenza.

2.g. In definitiva, la lettura completa, sistematica e corretta sia delle disposizioni normative che di quelle regolamentari vanifica la premessa del ragionamento del Giudice a quo.

3. Non sussiste, anche per altro motivo, l'ignoranza inevitabile della legge nei sensi di cui alla sentenza della Corte Cost. n. 364 del 1988, applicabile in materia di sanzioni amministrative in base alla L. n. 689 del 1981, art. 3, atteso che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, 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, al tal fine, che siano stati indotti da elementi positivi esterni o da informazioni ed atti provenienti da soggetti qualificati e tenuto conto, in concreto, dei doveri di conoscenza del soggetto che adduca l'assenza di colpa, sul quale, in relazione all'attività da lui professionalmente svolta, in un settore regolato da particolari prescrizioni di legge (come è, senz'altro il produttore di determinate categorie di rifiuti), gravano obblighi specifici di informazione sicuramente maggiori dell'obbligo generico gravante sulla generalità dei cittadini (Cass. 1065/2003; Cass. 5615/2003; Cass. 14107/2003; Cass. 10607/2003; Cass. 13165/2002; Cass. 20776/2004).

Ne consegue che anche la circolare ministeriale - pur volendone ammettere la sola efficacia interna all'amministrazione - doveva essere conosciuta dai ricorrenti sia perchè essa riguardava il settore in cui essi professionalmente opera(va)no sia perchè essa chiariva e confermava la legge regolante la loro attività.

Non sono, infine, ravvisabili nella specie, atti o comportamenti esterni tali da giustificare l'affidamento dei ricorrenti sulla liceità della loro condotta e sul significato e la portata della normativa regolante la materia che, anzi, l'unico dato conoscitivo esterno, proveniente da fonte qualificata, era il precedente orientamento giurisprudenziale della magistratura locale, certificato dalla stessa sentenza impugnata come di segno contrario alla tesi difensiva degli opposenti.

4. In conclusione la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio al Tribunale di Como che, esclusa l'applicabilità dell'esimente di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 3, dovrà valutare le altre ragioni - risultanti dalla sentenza impugnata - addotte dai ricorrenti in opposizione. Il Giudice di rinvio provvedere anche sulle spese del presente giudizio di legittimità (art. 385 c.p.c., comma 3).

P.Q.M.

La Corte di Cassazione accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, al Tribunale di Como.

Così deciso in Roma, il 4 ottobre 2006.

Depositato in Cancelleria il 6 novembre 2006