

Da escludere l'obbligo di controlli sostanziali nelle fasi diverse da quelle di competenza

## Dal "152", troppe responsabilità penali per la figura del trasportatore di rifiuti

di **Novelio Furin** ed **Enrico De Negri**, studio legale Furin - Vicenza

Gli artt. 2, comma 3, e 10, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997, sancivano il cosiddetto "principio di corresponsabilizzazione" tra tutti i protagonisti dell'attività di gestione dei rifiuti. A questo principio, per effetto degli artt. 178, comma 3 e 188, comma 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si sono espressamente aggiunti quelli di precauzione, prevenzione, proporzionalità, nonché il cosiddetto "chi inquina paga". Anche da un'analisi dei nuovi principi risulta inammissibile la tesi dottrinale e giurisprudenziale che impone al trasportatore di rifiuti doveri di controllo sostanziali sulle fasi di gestione antecedenti successive alla propria. C'è, invece, responsabilità penale del trasportatore a titolo di concorso nel reato laddove egli sia consapevole di dare un contributo alla violazione della normativa ambientale.

### Il dato normativo

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «Nuove norme in materia ambientale»<sup>[1]</sup> (cosiddetto nuovo codice o Testo Unico ambientale), pone a carico del trasportatore di rifiuti una serie di obblighi puniti penalmente. Questo sistema di responsabilità conferma, in buona sostanza, quello del decreto "Ronchi"<sup>[2]</sup>; in sostanza, gli obblighi penali espressamente previsti a carico del trasportatore di rifiuti riguardano (si veda la *tabella 1*):

- l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ex art. 212<sup>[3]</sup>;
- la comunicazione e registrazione fissati dagli artt. 189 e 190<sup>[4]</sup>;
- per ogni carico di rifiuti, il formulario d'identificazione prescritto dall'art. 193<sup>[5]</sup>.

La violazione dell'obbligo d'iscrizione è punita penalmente dall'art. 256 del nuovo codice ambientale<sup>[6]</sup>, mentre il mancato rispetto dei doveri di comunicazione e registrazione è sanzionato in via amministrativa dall'art. 258, commi 1, 2 e 3, medesimo Testo Unico<sup>[7]</sup>. Infine, la violazione degli obblighi relativi ai formulari è punita penalmente solo nell'ipotesi di trasporto di rifiuti pericolosi, poiché, negli altri casi, il Legislatore applica, a carico del trasgressore, una sanzione amministrativa, in base a quanto stabilito dall'art. 258, comma 4, nuovo codice ambientale<sup>[8]</sup>.

### L'ampliamento delle responsabilità penali

A questi obblighi previsti per il trasportatore dalla legislazione, parte della dottrina e della giurisprudenza ne aggiungono altri, non scritti, che vengono elaborati sulla base del principio di corresponsabilizzazione, desunto dal combinato disposto degli artt. 2, comma 3, e 10, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997, ora trasfusi nell'art. 178, comma 3 e nell'art. 188, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006. Precisamente:

- la prima norma stabilisce la «responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti»;
- la seconda attribuisce al detentore, al precedente detentore e al produttore di rifiuti gli oneri relativi alle attività di smaltimento.

L'art. 178, comma 3, nuovo Codice ambientale ha aggiunto al principio di corresponsabilizzazione quelli di **precauzione, prevenzione, proporzionalità** e, infine, il principio **"chi inquina paga"**.

Secondo le teorie in esame, l'obbligo di corresponsabilizzazione accollerebbe a tutti i protagonisti della gestione dei rifiuti un generico dovere di controllo sulle fasi successive a quella propriamente svolta.

Ne consegue che un eventuale il-

[1] «Norme in materia ambientale» (in S.O. n. 88 alla Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2006, n. 96).

[2] Per un confronto testuale tra D.Lgs. n. 22/1997 e Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006, si vedano i nn. 9-10-12/2006 di Ambiente&Sicurezza.

[3] Questo Albo sostituisce l'Albo Gestori Rifiuti previsto dall'art. 30, D.Lgs. n. 22/1997. Nuova, rispetto al decreto "Ronchi", è la

(segue)

TABELLA 1

## Obblighi penali del trasportatore di rifiuti in base al nuovo Codice dell'Ambiente

Art. 212	Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali
Artt. 189 e 190	Obblighi di comunicazione e registrazione
Art. 193	Obbligo di munirsi dei formulari prescritti dalla legge per ogni trasporto di rifiuti

lecito penale commesso in una di queste fasi coinvolgerebbe tutti coloro che hanno partecipato alla gestione dei rifiuti, con particolare attenzione per il trasportatore, che funge da anello di congiunzione tra le diverse attività.

In sintesi:

- una parte della dottrina e della giurisprudenza ritiene che, per andare esente da responsabilità penale, il trasportatore sarebbe tenuto a effettuare compiti di controllo sostanziale sull'operato del soggetto al quale i rifiuti vengono conferiti;
- un'altra parte degli autori e della giurisprudenza, invece, ritiene che il principio in esame si tradurrebbe in un meno oneroso dovere di controllo formale della regolarità della documentazione di accompagnamento (formulario) e del possesso delle autorizzazioni da parte del soggetto cui i rifiuti vengono conferiti.

### Critica all'interpretazione estensiva

Sia la tesi che impone l'obbligo di controlli sostanziali che quella che ri-

tiene sufficiente lo svolgimento di controlli formali sembrano essere confutabili (si veda anche la *tabella 2*); infatti:

- la prima tesi finisce per rendere responsabile il trasportatore di tutte le irregolarità commesse in ogni fase della gestione dei rifiuti, fino alla destinazione finale; inoltre, per andare esente da responsabilità penali, il trasportatore dovrebbe disporre di conoscenze tecniche, mezzi e personale non richiesti e del tutto sproporzionati rispetto all'attività esercitata;
- l'orientamento che impone controlli formali non è condivisibile, in quanto contrario ai principi generali in materia penale:
  - innanzitutto, l'art. 178, comma 3, nuovo Testo Unico, come già l'art. 2, decreto "Ronchi", non accenna mai a doveri di controllo in capo al trasportatore;
  - inoltre, gli oneri cui accenna l'art. 188, comma 1, medesimo D.Lgs. n. 152/2006 (già indicati dall'art. 10, D.Lgs. n. 22/1997) sono generici e assolutamente inadeguati a fondare una responsabilità penale; piuttosto, nella

direttiva europea da cui originano il decreto "Ronchi" e il nuovo codice ambientale, questi oneri hanno esclusivo significato economico, in quanto vanno riferiti ai costi necessari per lo smaltimento dei rifiuti.

Il principio di corresponsabilizzazione, pertanto, ha valore generale e non può fondare obblighi di rilevanza penale a carico del trasportatore di rifiuti, il quale può essere chiamato a rispondere solo per fatti che siano riconducibili direttamente alla sua azione od omissione. Ogni diversa interpretazione costituisce una violazione del principio di tassatività.

### L'impedimento dell'evento in capo al trasportatore

Le tesi sopra esposte sono criticabili per un'altra ragione. Come si è visto, entrambi gli orientamenti attribuiscono al trasportatore una serie di obblighi di controllo non scritti, relativamente alle fasi di gestione dei rifiuti successive alla propria, la cui inosservanza comporterebbe conseguenze penali.

Aderendo alle tesi criticate, quin-

*previsione dell'obbligo d'iscrizione in un'apposita sezione regionale, per il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi o pericolosi, entro i 30 Kg/litri al giorno (art. 212, comma 8). Viene, altresì, stabilita una forma di iscrizione (art. 212, comma 18) mediante comunicazione alla sezione regionale dell'Albo e senza necessità di garanzie finanziarie, per le imprese che esercitano l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti, non di loro produzione, sottoposti a procedure semplificate, ai sensi dell'art. 216 e per le imprese che trasportano i rifiuti indicati nella lista verde di cui al regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259. Per maggiori dettagli si veda l'approfondimento a pag. 19.*

- [4] Il comma 3 dell'art. 189 conferma l'obbligo della denuncia annuale (MUD) alle Camere di Commercio, conseguente alla tenuta dei registri di carico e scarico previsti dall'art. 189. Le norme in questione sostituiscono gli artt. 11 e 12, D.Lgs. 22/1997.
- [5] Il nuovo decreto legislativo non reca alcuna sostanziale innovazione rispetto a quanto previsto dall'art. 15, decreto "Ronchi".
- [6] La norma corrisponde all'art. 51, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997.
- [7] Questo articolo sostituisce l'art. 52, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 22/1997.
- [8] Per il decreto "Ronchi", si veda l'art. 52, comma 3.

di, questo soggetto assumerebbe una posizione di garanzia, con il conseguente obbligo giuridico di impedire gli illeciti da altri realizzati nella gestione dei rifiuti; tuttavia, non sembra essere possibile ravvisare in capo al trasportatore un obbligo di garanzia.

È noto che dottrina e giurisprudenza individuano tre fonti del dovere di impedire un evento illecito:

- la legge penale o extrapenale di diritto pubblico o privato;
- il contratto, in virtù del quale un soggetto assuma una posizione di garanzia;
- l'assunzione volontaria dell'obbligo.

Nessuna delle fonti menzionate è idonea a costituire a carico del trasportatore un obbligo di garanzia. Sono da escludersi a priori le ipotesi di cui al secondo e terzo punto, del tutto estranee alla fattispecie in esame. Tuttavia, anche l'esistenza dell'obbligo in base a legge penale o extrapenale non trova riscontro. Non può essere considerato tale, infatti, il principio di corresponsabilizzazione, per la sua genericità e l'incapacità di fondare una responsabilità di tipo penale, come già si è detto. Anche sotto il profilo logico, appare inammissibile accollare al trasportatore responsabilità proprie di altri soggetti che sono gravati, per primi, dei medesimi

doveri che si vorrebbero imputare al trasportatore stesso, a maggior ragione in assenza di una espressa previsione a carico di quest'ultimo. Tanto più che questi soggetti sono gli unici in grado di attendere a questi obblighi con pienezza di mezzi e conoscenze. Infine, concorre a escludere la responsabilità penale del trasportatore anche il principio dell'**affidamento** (si veda la *tabella 3*), in virtù del quale è legittimo, per il medesimo soggetto, confidare che ciascun individuo coinvolto nella gestione dei rifiuti si comporti adottando le regole precauzionali proprie dell'attività esercitata. Il principio dell'affidamento trova applicazione solo nell'ambito dei reati colposi; a esso corrisponde, per quelli dolosi, il principio di **autoresponsabilità** (si veda la *tabella 3*), secondo il quale ciascuno risponde delle proprie azioni deliberate in modo libero e responsabile. Il risultato è il medesimo, nel senso che il trasportatore non ha responsabilità "oggettiva" sia per il reato doloso che per quello colposo commesso da un qualsiasi soggetto attivo nella gestione dei rifiuti.

### Il concorso nei reati connessi alla gestione dei rifiuti

Anche i principi che sono alla ba-

se del concorso di persone nel reato escludono che il trasportatore possa essere considerato responsabile per gli illeciti commessi da altri soggetti attivi nella gestione dei rifiuti.

Infatti, l'elemento psicologico peculiare del concorso, ovvero la consapevolezza di cooperare, deve sussistere in ogni partecipante. Ciò significa che al trasportatore, per rispondere di concorso nel reato, deve essere attribuibile psicologicamente non solo la condotta da lui materialmente posta in essere, ma l'intero reato commesso da altri. Quindi, la responsabilità penale concorsuale del trasportatore esiste solo nel caso egli abbia perfetta cognizione dell'eventuale reato realizzato anche attraverso la sua condotta. In assenza di questo legame psicologico con l'agire altrui, non vi è responsabilità penale del trasportatore a titolo di concorso. Ad esempio, l'inesatta compilazione dei formulari di accompagnamento non sembra essere elemento sufficiente per ravvisare un concorso colposo del trasportatore nel reato del terzo (ad esempio del titolare di un impianto di recupero dei rifiuti che non effettui i trattamenti di legge). Oltre alla mancanza dell'elemento psicologico, inteso come coscienza di partecipare a un reato comune, vi sono ulteriori ragio-

## Obblighi ulteriori del trasportatore dedotti sulla base del principio di corresponsabilizzazione

TABELLA 2

Tesi	Critica
Per una <b>prima tesi</b> , il trasportatore sarebbe tenuto a effettuare compiti di controllo sostanziale sull'operato del soggetto al quale i rifiuti vengono conferiti.	<i>Questo orientamento è contrario ai principi generali in materia penale, al principio di tassatività in particolare. Il trasportatore, inoltre, diverrebbe garante e responsabile di tutte le fasi successive al trasporto, senza avere conoscenze e mezzi necessari per svolgere tali controlli.</i>
Per una <b>seconda tesi</b> , è sufficiente che il trasportatore assolva obblighi formali, ovvero, oltre al controllo esteriore del formulario di identificazione, dovrebbe effettuare anche il controllo del possesso delle autorizzazioni da parte del soggetto cui i rifiuti vengono conferiti.	<i>Anche questo indirizzo supera palesemente il dato normativo. Mentre il controllo esteriore del formulario è dovuto, nulla dice la normativa su un presunto obbligo di controllo delle autorizzazioni del destinatario dei rifiuti. Inoltre, l'art. 178 del nuovo Codice dell'ambiente parla di responsabilizzazione e cooperazione, mai di doveri di controllo. Infine, il termine "oneri" di cui all'art. 188 del medesimo Decreto si riferisce agli oneri economici.</i>

TABELLA 3

## Principi dell'affidamento e di autoresponsabilità

Concorrono a esonerare il trasportatore per i fatti illeciti commessi da altri nella gestione dei rifiuti anche il principio dell'affidamento e il principio di autoresponsabilità.

### Principio dell'affidamento

È legittimo per il trasportatore confidare che ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti si comporti adottando le regole precauzionali proprie dell'attività esercitata. Esso opera nell'ambito dei reati colposi.

### Principio di autoresponsabilità

Secondo questo principio ciascuno risponde delle proprie azioni deliberate in modo libero e responsabile. Esso ha ad oggetto l'ambito dei reati dolosi.

ni di tipo sistematico che inducono a escludere il concorso del trasportatore nel reato del terzo.

In primo luogo, si consideri che la maggior parte dei reati in tema di rifiuti ha natura contravvenzionale.

L'art. 113 c.p. ammette la cooperazione solo con riguardo ai delitti colposi, con esclusione, quindi, delle contravvenzioni. Lo sbarramento sembrerebbe essere insuperabile. Tuttavia, anche ammettendo la possibilità di **concorso nelle contravvenzioni**, rimangono gravi perplessità, poiché la responsabilità del trasportatore viene spesso ravvisata in base alla mera violazione oggettiva della norma cautelare a suo carico.

Invece, per quanto riguarda il **concorso colposo** del trasportatore nei delitti dolosi in materia di rifiuti, si osserva che una simile forma di concorso dovrebbe essere esclusa a priori, qualora si aderisca all'impostazione che richiede l'esistenza del medesimo elemento soggettivo in tutti i concorrenti, ovvero dolo con dolo e colpa con colpa. Inoltre, per sanzionare il trasportatore, occorrerebbe ritenere tanto che la norma cautelare violata sia stata costruita allo scopo di evitare il fatto doloso del terzo, quanto che il trasportatore si sia rappresentato il delitto che il terzo compie attraverso tale violazione. Appare evidente come questa costruzione sia del tutto artificiosa e di difficile verifica.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che la responsabilità concorsuale contestata al trasportatore nei delitti è sempre omissiva, ovvero con-

siste nella colpevole omissione delle cautele atte a impedire il reato doloso del terzo. È evidente, invece, che una tale forma di concorso esige il dolo anche del trasportatore o, quantomeno, la sua consapevolezza dell'azione altrui e non la semplice colpa.

In conclusione, la responsabilità concorsuale del trasportatore nel reato commesso dal terzo gestore di rifiuti sussiste solo laddove il trasportatore partecipi coscientemente e volontariamente alla realizzazione di questo reato.

### Le linee guida per il trasportatore di rifiuti

In conclusione, laddove le singole fasi dell'attività di trasporto siano svolte nel rispetto delle prescrizioni di legge, non vi è ragione di pretendere ulteriori adempimenti da parte del trasportatore. Inoltre, il principio di corresponsabilizzazione non consente di gravare il trasportatore di ulteriori obblighi penali che non siano quelli espressamente descritti. In particolare, è inammissibile la tesi che impone al trasportatore di rifiuti doveri di controllo sostanziali sulle fasi di gestione successive alla propria.

Anche l'orientamento che limita la responsabilità del trasportatore all'assolvimento di obblighi di controllo formale non può essere accolto. Questo indirizzo, tuttavia, è stato accettato da una parte della giurisprudenza e trova riscontro in alcune opinioni dottrinali. Pertanto, pur tenendo conto del commento critico sopra esposto, è opportuno che il trasportatore di rifiuti, per andare esente da

responsabilità penali, svolga le seguenti attività, ulteriori rispetto a quelle espressamente sanzionate dal nuovo codice ambientale:

- richiedere al soggetto al quale conferisce i rifiuti l'esibizione delle autorizzazioni con l'obbligo di controllarne la regolarità formale;
- effettuare un controllo esterno del carico per accertarsi che il materiale trasportato sia compatibile, almeno a vista, con il tipo di rifiuti indicato nel formulario;
- verificare che il luogo di destinazione del rifiuto trasportato sia compatibile a un esame sommario ed esterno con la natura del rifiuto indicata nel formulario.

Il compimento di queste attività esaurisce l'obbligo di diligenza a carico del trasportatore di rifiuti e lo esenta da eventuali responsabilità penali commesse da altri soggetti nell'illecita gestione dei rifiuti. Viceversa, il trasportatore non è esonerato da responsabilità penale qualora moventi un carico di rifiuti palesemente difforme a quanto dichiarato nel formulario. Allo stesso modo, sussiste responsabilità penale per il trasportatore che conferisca i rifiuti a soggetti manifestamente inidonei a svolgere le attività di smaltimento o recupero. Infine, è possibile proporre delle linee guida di buon comportamento, che, tuttavia, non coprono, ovviamente, l'ipotesi del dolo del trasportatore, che si verifica quando quest'ultimo agisca con la consapevolezza e la volontà di violare la normativa di settore.