

Principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti

Cass. Sez. III Pen. 14 febbraio 2020, n. 5912 - Sarno, pres.; Scarcella, est.; Arzaroli, ric. (*Conferma Trib. Torino 27 febbraio 2019*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti - Conseguenze.

Deve ritenersi consolidato il c.d. principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti. Ciò comporta che la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Occorre tener conto, infatti, dei principi generali di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo afferente alla gestione dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 178 e 188, d.lgs. n. 152/2006, e più in generale dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario «chi inquina paga», di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato, e alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, esigenza su cui si fonda, appunto, l'estensione della posizione di garanzia in capo ai soggetti in questione.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con sentenza 27.02.2019, il tribunale di Torino dichiarava l'Arzaroli colpevole dei reati di gestione non autorizzata di rifiuti (capo 1 e capo 3), contestati come accertati, rispettivamente, in data 2.04.2015 e 14.04.2015, secondo le modalità esecutive e spazio – temporali meglio descritte nei due capi di imputazione e, ritenuta la continuazione tra i predetti, lo condannava alla pena di 4000,00 € di ammenda.

2. Contro la sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato, a mezzo del difensore di fiducia, iscritto all'Albo speciale previsto dall'art. 613, cod. proc. pen., articolando due motivi di ricorso, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

2.1. Deduce, con il primo motivo, violazione di legge in relazione all'art. 256, co. 1, lett. a), TUA, in relazione agli artt. 212, co. 5, e 264, co. 4, TUA e correlato vizio di mancanza, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione sul punto.

In sintesi, sostiene il ricorrente che la condotta contestata al ricorrente non abbia alcuna rilevanza penale. La condotta vietata dall'art. 256 TUA, infatti, riguarderebbe solo chi effettui abusivamente attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, ma non coloro i quali – come il ricorrente, titolare di regolare autorizzazione alla gestione di rifiuti non pericolosi – si sia limitato a “ritirare” rifiuti da una società non regolarmente iscritta all'Albo e, comunque, non in possesso di regolare autorizzazione. La condotta illecita del ricorrente, a giudizio del tribunale, sarebbe da individuare nel mancato accertamento dell'abilitazione al trasporto rifiuti del cedente, ma la stessa, oltre a non esser tipizzata dall'art. 256 TUA, non potrebbe nemmeno essere desunta a seguito di interpretazione estensiva della predetta norma. In definitiva, dunque, la mancanza di autorizzazione rilevarebbe qualora venga ravvisata in capo a coloro che direttamente si occupano della gestione dei rifiuti, mentre non emergerebbe alcun dato normativo circa l'obbligo degli stessi di effettuare una sorta di controllo sulle altre società con le quali si interfacciano, e soprattutto che tale mancato controllo venga penalmente sanzionato.

2.2. Deduce, con il secondo motivo, il vizio di motivazione, sotto il profilo della mancanza, contraddittorietà e manifesta illogicità della stessa in relazione al mancato contenimento della pena nei minimi edittali ed all'eccessivo aumento per gli episodi in continuazione.

In sintesi, si duole la difesa del ricorrente del fatto che il giudice non avrebbe tenuto conto della modestia dell'episodio, del tipo di rifiuti, del quantitativo irrisorio degli stessi e delle altre circostanze di cui all'art. 133, c.p., che avrebbero dovuto indirizzarlo verso un trattamento sanzionatorio rispondente al minimo edittale, con eguale criterio per gli aumenti in continuazione.

DIRITTO

3. il ricorso è complessivamente infondato.

4. Ed invero, al fine di meglio comprendere le ragioni che hanno condotto questa Corte a tale approdo, è utile un sintetico inquadramento dei fatti.

Emerge dalla sentenza impugnata che la contestazione mossa al ricorrente (e ad altro soggetto, qui non impugnante) traeva origine dal rinvenimento di alcuni sacchi di plastica abbandonati contenenti rifiuti di distributori automatici e macchine



da caffè, lungo una strada sterrata. Nel corso dell'accertamento, svolto da personale della PG appositamente intervenuto sul luogo, era emerso che su buona parte dei rifiuti era impresso il nome della ditta in cui lavorava tale De Maria, la GESA S.r.l. che si occupava della gestione di servizi aziendali quali la distribuzione di bevande calde. Il De Maria, oltre a riconoscere il materiale come proveniente dalla propria ditta, consegnava agli operanti anche documentazione che confermava quanto affermato, in particolare un elenco di materiale venduto dalla GESA alla Geo Metal, società di cui l'attuale ricorrente risultava essere il legale rappresentante, e in relazione al quale vi era corrispondenza con quanto rinvenuto nei sacchi. Convocato, l'attuale ricorrente consegnava documentazione attestante l'acquisizione del materiale dalla GESA in data 13.05.2014, nonché la successiva cessione del materiale, rappresentato da rottami ferrosi, alla società Ferro e Metalli. Il titolare di quest'ultima società giustificava l'abbandono dei rifiuti con un furto subito la notte tra il 1° ed il 2.06.2014, denunciato il successivo 15.07.2014, ma le attività di verifica svolte dalla PG consentivano di appurare che nessuna richiesta di intervento era avvenuta. I rifiuti risultavano, infine, rimossi alla data del 23.09.2014.

5. Tanto premesso, in fatto, e passando ad esaminare le ragioni della contestazione mossa all'attuale ricorrente, si legge in sentenza che ad essere stati addebitate sono, da un lato (capo 1), la mancata iscrizione di GESA, che aveva trasportato i rifiuti a GEO METAL, all'albo gestori ambientali, circostanza rilevante per la posizione dell'attuale ricorrente che, pur in possesso di regolare autorizzazione per il ritiro, nella sua qualità di cessionario, avrebbe dovuto assicurarsi che chi conferiva i rifiuti fosse autorizzato al trasporto. Dall'altro (capo 3) l'invio di tali rifiuti, che dovevano essere oggetto di recupero da parte della GEO METAL, tal quali, alla FERRO e METALLI, dunque l'avviso a recupero R13 per due volte dello stesso materiale che, oltretutto, veniva consegnata a ditta non iscritta all'albo gestori rifiuti per il trasporto, ma solo per il recupero, circostanza, quest'ultima, confermata dalla presenza nel relativo formulario, di un'autorizzazione al trasporto facente capo a ditta terza.

Per quanto qui di interesse, tenuto conto del tenore delle censure complessivamente mosse nel primo motivo, tendenti a contestare la sussumibilità della condotta di "ritiro" ascritta al titolare della GEO METALLI, la sentenza ha ritenuto colpevole l'attuale ricorrente in relazione al capo 1), in quanto questi, quale amministratore della GEO METAL, pur autorizzato al ritiro dei rifiuti ferrosi, avrebbe dovuto accertarsi della legittimazione della GESA a conferirli. Quanto al capo 3), perché il ricorrente, quale cedente, avrebbe avviato una seconda volta a recupero i rifiuti ricevuti da GESA, che invece avrebbero dovuto essere trattati dalla GEO METAL ed avviati al recupero solo dopo la selezione dei materiali, ciò avvenendo avvalendosi di un soggetto, la FERRO e METALLI, non abilitato al trasporto dei rifiuti, ma solo al loro recupero.

6. Alla luce di quanto sopra, le censure del ricorrente non hanno pregio.

7. Ed invero, con riferimento alla contestazione sub 1), su cui si appuntano le doglianze svolte in ricorso, è evidente l'errore in cui versa la difesa del ricorrente laddove ritiene mancante una norma che estenda al titolare della ditta che riceve i rifiuti per avviarli al recupero, l'obbligo di controllo sulle altre società con le quali si interfacciano".

Ed invero, sia nella giurisprudenza penale che in quella amministrativa, è consolidato il c.d. principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti. Ciò comporta che la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Occorre tener conto, infatti, dei principi generali di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo afferente alla gestione dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui agli art. 178 e 188, d.lg. n. 152/2006, e più in generale dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario "chi inquina paga", di cui all'art. 174, par. 2, del trattato, e alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, esigenza su cui si fonda, appunto, l'estensione della posizione di garanzia in capo ai soggetti in questione (tra le tante, v., nella giurisprudenza amministrativa: T.A.R. Venezia, sez. III, 24/11/2009, n.2968).

8. Siffatto impianto di responsabilità è espressione ed applicazione di alcuni principi generali di derivazione comunitaria. In particolare, la dottrina ha osservato che i principi di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del "chi inquina paga" cristallizzano regole di imputazione, con riferimento alla produzione di danni all'ambiente, ponendo canoni di diligenza in capo agli operatori nell'esplicazione delle loro attività, configurandone la responsabilità patrimoniale e personale a carico dei trasgressori in caso di violazione, e ponendo oneri di attivazione immediata in capo ai soggetti che hanno prodotto il danno.

9. A questo punto, si tratta di capire quale ruolo, nell'ambito della filiera dei rifiuti, rivesta il soggetto che, come nel caso in esame, "ritiri" i rifiuti da un soggetto che li abbia trasportati in assenza di autorizzazione perché non iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali, e quali oneri siano posti a suo carico, esaminando in che misura egli possa essere ritenuto responsabile in ordine alla corretta gestione dei rifiuti stessi.

Si è detto che i soggetti coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti sono ritenuti vincolati al rispetto di determinate regole di condotta, la cui violazione li espone a conseguenze più o meno gravi, secondo il principio di responsabilità "condivisa", che assicura una gestione che consente di individuare i rifiuti e seguire il loro percorso "dalla culla alla tomba". Si tratta di una forma di responsabilità "estesa", in quanto essa si estende al di là del campo pratico di azione di ciascun operatore del settore, per fare in modo che si chiuda il cerchio dei controlli.



10. Nel caso di specie, si è posto a carico del ricorrente un obbligo di controllo circa la titolarità dell'autorizzazione al trasporto dei rifiuti "ritirati" dalla ditta del ricorrente, al fine poi di avviarli all'attività di recupero cui la società GEO METAL era debitamente autorizzata. Si tratta di un obbligo che indubbiamente verte su chi riceve rifiuti, trasportati da terzi, per sottoporli ad operazioni di recupero, obbligo cui legittimamente si perviene ampliando il principio di responsabilizzazione e cooperazione sancito dal combinato disposto degli artt. 178 e 188, d.lgs. n. 152/2006, dalla cui applicazione all'intera attività di gestione del ciclo dei rifiuti deriva una responsabilità solidale in capo a tutti i soggetti in essa coinvolti, compreso chi ritira i rifiuti per avviarli al recupero, ai quali pertanto spetta il dovere generico di controllare il regolare svolgimento delle fasi, sia antecedenti che successive, a quella svolta.

Attraverso tale interpretazione, quindi, è legittimo quanto affermato dalla sentenza impugnata, ossia l'aver attribuito al ricorrente dei doveri di controllo e di vigilanza, in quanto egli è un soggetto che opera in una delle fasi della gestione, ai sensi dell'art. 183, e quindi responsabile secondo il dettato del combinato disposto degli artt. 178 e 188 citati.

11. Più precisamente, sulla scia anche dell'evoluzione del dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa la configurabilità di una responsabilità in capo al trasportatore di rifiuti, è solito distinguersi tra controlli di tipo sostanziale (intesi nel senso di vigilare sul concreto svolgimento dell'attività del successivo detentore), oppure soltanto formale (con riferimento alla verifica della regolarità del formulario di identificazione dei rifiuti e del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto cui gli stessi sono conferiti).

Analoga distinzione è legittimo operare con riferimento alla figura del soggetto che riceve i rifiuti da avviare ad attività di recupero debitamente autorizzata, da trasportatore non autorizzato perché non iscritto all'Albo gestori ambientali.

Difatti, può ritenersi che sia coinvolto nella filiera dei rifiuti e, pertanto, sottoposto agli obblighi ed alle responsabilità applicabili alla relativa disciplina, sia il detentore materiale, ossia colui che ha la reale disponibilità del rifiuto, sia il detentore giuridico, vale a dire chi può incidere sulle scelte di gestione o avere il controllo delle attività poste in essere nelle fasi successive.

In questo senso, la nozione di detentore ha carattere residuale, finendo col ricomprendere tutti i soggetti che svolgono attività di raccolta, di trasporto, di recupero, di smaltimento, di intermediazione e di commercio dei rifiuti. Di contro, potrebbe invece sostenersi che la responsabilità andrebbe estesa soltanto al detentore che abbia con il rifiuto un rapporto materiale diretto.

12. Ad ogni modo, l'estensione di responsabilità nei confronti di chi riceve rifiuti da trasportatore abusivo già prima delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 205 del 2010, si basava sull'interpretazione in senso ampio della nozione di detentore, oggi definita nel Testo Unico, all'art. 183, co. 1, lett. h), come "il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso". Ed è indubbio che la nozione di detentore, nella seconda accezione sopra indicata (ossia, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti), già si attagliasse perfettamente (ben prima che fosse inserita la nozione di "commerciantе", su cui v. infra) al soggetto che riceve i rifiuti da avviare ad attività di recupero debitamente autorizzata, da trasportatore non autorizzato perché non iscritto all'Albo gestori ambientali, atteso che nel momento dell'accettazione del rifiuto da parte di soggetto non autorizzato al suo trasporto, chi lo riceve ne entra in possesso.

Ad avviso del Collegio, quindi, è preferibile optare per una lettura orientata al rispetto dei principi che guidano la politica ambientale eurounitaria, come richiamati nel Testo Unico, al fine di garantire la massima tutela dell'ambiente possibile. Infatti, appare condivisibile la scelta di coinvolgere in ordine ai profili di responsabilità dei soggetti afferenti alla gestione dei rifiuti, anche chi riceve rifiuti, per avviarli a recupero, da parte di un trasportatore non autorizzato, posto che si tratta di un soggetto che svolge un'attività per la quale è richiesta una particolare autorizzazione, quindi dovrebbe essere in grado di effettuare (per lo meno) i controlli formali in capo ai soggetti da cui riceve i rifiuti.

13. A ciò va aggiunto, peraltro, come, nonostante ad una prima lettura l'art. 188 cit. sembri delineare un rapporto di avvicendamento tra i soggetti della filiera dei rifiuti, in ordine alla loro responsabilità per le attività "successive" svolte da terzi, in realtà il sistema previsto dal Testo Unico costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti. Si parla, in tal caso, di "estensione ascendente", con riferimento a quella particolare tipologia temporanea di responsabilità che caratterizza il produttore/detentore di rifiuti per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori, sommandosi a costoro nei controlli.

Del resto, questa Corte ha osservato che non basta nascondersi dietro lo "schermo formale" di cui all'art. 188, in quanto i produttori/detentori possono essere ritenuti a ragion di logica responsabili anche quando abbiano messo in atto comportamenti "materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti" (cfr. Cass. pen., Sez. III, 16 febbraio 2000, n. 1767; cfr. altresì Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 2008, n. 6420).

14. Tali considerazioni, del resto, si pongono in linea con i contenuti della Direttiva quadro 2008/98/CE, trasposta nel nostro ordinamento con il D. lgs. n. 205 del 2010. In particolare, è confermata l'estensione della responsabilità nell'ambito della gestione dei rifiuti, laddove l'art. 15 della Direttiva precisa che la responsabilità del produttore non si esaurisce con il trasferimento ad altro soggetto che si occupi del trattamento o recupero o smaltimento. Gli Stati, inoltre, possono indicare quando può esservi la responsabilità del produttore originario, per l'intera catena di trattamento, e prevedere con maggior precisione in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i



diversi soggetti della catena di trattamento, prevedendo sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Inoltre, accanto alle definizioni di produttore e detentore, sono state introdotte quelle di "commerciante" e di "intermediario". Con tale termine, in particolare, si fa riferimento a "qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di altri, compresi gli intermediari che non prendono materialmente possesso dei rifiuti". È mutata anche la nozione di "gestione dei rifiuti", ora definita dall'attuale lett. n) dell'art. 183, co. 1, TUA come "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. (omissis)".

15. Ciò comporta, dunque, la corretta estensione del principio della responsabilità condivisa, nei termini predetti, ben potendo includersi la posizione del soggetto che riceve i rifiuti da avviare ad attività di recupero debitamente autorizzata, da trasportatore non autorizzato perché non iscritto all'Albo gestori ambientali, sia nella figura più ampia del detentore (v. supra, la già descritta lett. h) che in quella, più specifica in ragione dell'attività svolta, di commerciante, come definita dall'attuale lett. i) del citato art. 183, ossia "qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti".

16. Quanto al secondo ed ultimo motivo, lo stesso è inammissibile.

Ed invero, il giudice, motiva il trattamento sanzionatorio, valutando anzitutto la personalità dell'imputato, gravato da una sola condanna per contravvenzione, reputando equo fissare la pena base per il più grave reato sub 1), in quella pecuniaria di € 3.400,00 di ammenda, pena di poco superiore al minimo edittale (ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro), giustificando tale determinazione in considerazione del quantitativo di rifiuti coinvolti nell'operazione, modesto ma non irrisorio, aumentandola di soli 300,00€ di ammenda a titolo di continuazione con il capo 3), ed infine aumentandola ex lege, in relazione all'art. 256, co. 4, TUA, contestato al capo 3), in ulteriori 300,00 € di ammenda.

Trattasi all'evidenza di motivazione del tutto immune dai censurati vizi, che mostra del resto di fare buongoverno del principio, più volte affermato da questa Corte, secondo cui in tema di determinazione della pena, nel caso in cui venga irrogata una pena al di sotto della media edittale, non è necessaria una specifica e dettagliata motivazione da parte del giudice, essendo sufficiente il richiamo al criterio di adeguatezza della pena, nel quale sono impliciti gli elementi di cui all'art. 133 cod. pen. (Sez. 4, n. 46412 del 05/11/2015 - dep. 23/11/2015, Scaramozzino, Rv. 265283).

17. Il ricorso dev'essere complessivamente rigettato, con condanna del ricorrente ex art. 616, c.p.p. al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

