



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmall.it
www.ambienterosa.net

IL CUMULO GIURIDICO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE NELLA IPOTESI DI VIOLAZIONI CONCERNENTI I REGISTRI DI CARICO E SCARICO RIFIUTI, F.I.R. E OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE.

L'attuale applicazione del nuovo comma 9 dell'articolo 258, T.U.A. - Ultime sentenze

Di Avv. Rosa Bertuzzi, Avv. Andrea Tedaldi, dott. Isacco barbuti

Il recente D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 (recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio” ed entrato in vigore il 26 settembre 2020) ha apportato, fra l'altro, rilevanti modifiche all'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 in tema di violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari per il tracciamento dei rifiuti.

In particolare, una delle più significative novità attiene all'introduzione del nuovo comma 9 dell'art. 258, a mente del quale “*Chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo, ovvero commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo”.*

Il legislatore è dunque intervenuto esplicitamente a regolare, con riguardo agli illeciti amministrativi contemplati dal novellato art. 258, le ipotesi di concorso formale e continuazione e il cumulo giuridico delle sanzioni amministrative.

1. La disciplina prima della riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006

Fino alla riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 ad opera del D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 e all'introduzione del citato comma 9, in caso di violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari era necessario, al fine di determinare l'entità delle sanzioni (amministrative) applicabili, fare riferimento alla disciplina generale contenuta nella L. 24

novembre 1981, n. 689.

A tal riguardo, l'art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (rubricato "*Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*") stabilisce che "*Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Alla stessa sanzione prevista dai precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie...*".

Tale norma (che riprende, seppur con importanti differenze, l'art. 81 del c.p., il quale trova applicazione laddove le violazioni commesse rivestano carattere penale) prevede il cd. cumulo giuridico delle sanzioni (ovvero l'applicazione della sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo) qualora, con una sola azione od omissione, l'autore commetta una pluralità di violazioni sanzionate amministrativamente. Si parla in tal caso di concorso formale, omogeneo (laddove le violazioni abbiano per oggetto la stessa disposizione) o eterogeneo (laddove le violazioni riguardino disposizioni differenti).

Il cumulo giuridico trova inoltre applicazione in caso di continuazione di illeciti amministrativi, cioè qualora violazioni (della stessa o di diverse disposizioni) siano state commesse con più azioni od omissioni purché esecutive del medesimo disegno. Tuttavia, tale previsione è limitata, per espressa previsione dell'art. 8, alla materia della previdenza e dell'assistenza obbligatorie.

Ne risulta pertanto che quando il soggetto agente realizzava, con più azioni od omissioni, violazioni amministrative della stessa o di diverse disposizioni ambientali, trovava sempre applicazione il cd. cumulo materiale delle sanzioni: si cumulavano cioè le sanzioni amministrative previste per ciascuna violazione commessa¹.

Così, venendo alla materia oggetto dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006, in caso di molteplici trasporti di rifiuti avvenuti ciascuno con formulari recanti annotazioni incomplete o inesatte, sussisteva un concorso materiale di illeciti amministrativi, con conseguente applicazione della sanzione amministrativa prevista tante volte quanto risultavano essere le condotte illecite accertate (cfr. Trib.

¹ ¹ In questo senso, la Corte di Cassazione ha precisato che "*l'art. 8 l. n. 689 del 1981 prevede il cumulo cosiddetto "giuridico" delle sanzioni per le sole ipotesi di concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, ossia nelle ipotesi di più violazioni commesse con un'unica azione od omissione; non lo prevede, invece, nel caso di molteplici violazioni commesse con una pluralità di condotte. In tale ultima ipotesi non è applicabile per analogia la normativa in materia di continuazione dettata per i reati dall'art. 81 c.p., sia perché il menzionato art. 8 della legge n. 689 del 1981, al comma 2, prevede una simile disciplina solo per le suddette violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (evidenziandosi così l'intento del legislatore di non estendere detta disciplina ad altri illeciti amministrativi), sia perché la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese alla materia degli illeciti amministrativi*" (Cass. Civ., Sez. II, 4 marzo 2011, n. 5252).

Venezia, Sez. II Civ., 8 giugno 2006, n. 558²). Infatti, “non può... essere disposta l'applicazione del cumulo giuridico, vertendosi in ipotesi di pluralità di violazioni in materia di rifiuti, rappresentate dalle omissioni contenute in ciascuno dei formulari indicati” (Trib. Napoli, Sez. X Civ., 28 novembre 2013³). La Corte Costituzionale, peraltro, aveva ritenuto costituzionalmente legittima (e non violativa dell'art. 3 Cost.) l'applicazione del cd. cumulo materiale delle sanzioni amministrative per ciascuna violazione commessa (nel caso di specie si trattava di otto formulari incompleti, con conseguente applicazione di otto sanzioni) (Corte Cost., ordinanza 2 dicembre 2015, n. 270). Ma la nuova stesura dell'art. 258 ha statuito diversamente.

2. La disciplina dopo la riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006

Il nuovo comma 9 dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 interviene nel contesto sopra descritto, estendendo espressamente il cd. cumulo giuridico non solo al concorso formale (omogeneo ed eterogeneo), ma anche alla continuazione fra illeciti amministrativi (ovvero qualora il soggetto agente, con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni).

Il legislatore ha però circoscritto tale regime sanzionatorio di favore alle sole violazioni delle disposizioni previste dal medesimo art. 258 del D.Lgs. 152/2006. Trattasi delle violazioni degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari, così che il comma 9 si configura quale disciplina speciale (di stretta applicazione), derogatoria rispetto alla disciplina generale di cui al sopra citato art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Una novità di rilievo, rispetto alla disciplina generale, riguarda inoltre il trattamento sanzionatorio. Il soggetto agente soggiace, infatti, alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave⁴, aumentata sino al doppio, e non sino al triplo come invece previsto dalla L. 24 novembre

² Per un commento della sentenza, cfr. S. PALLOTTA, *Pluralità di trasporti di rifiuti: il giudice di merito esclude l'applicabilità della reiterazione*, in *Diritto all'ambiente*, 29 gennaio 2007.

In argomento, cfr. anche M. SANTOLOCI, S. PALLOTTA, *Pluralità di episodi nel trasporto illecito di rifiuti: sanzione unica o pluralità di sanzioni?*, in *Diritto all'ambiente*. In tale contributo si rileva che “... alla luce degli illustrati principi generali della l. 689/1981 si deve ritenere che, se nel corso di un'unica attività accertativa siano acclamate più condotte di trasporto di rifiuti non pericolosi in assenza dei rispettivi formulari o in presenza di formulari con annotazioni incomplete o inesatte, i molteplici illeciti amministrativi devono essere contestati tante volte quante sono stati commessi. Conseguentemente, la misura ridotta della sanzione amministrativa deve essere calcolata moltiplicando la somma calcolata in base all'art. 16 della legge n. 689 per il numero di volte in cui l'illecito è stato commesso

³ Per la massima e il testo della sentenza, cfr. R. BERTUZZI, *L'errore nei Formulari di identificazione dei rifiuti comporta un cumulo materiale non un cumulo giuridico*, in <http://www.ambienterosa.net/articoli/2014/004.pdf>.

⁴ In merito alla determinazione del concetto di “violazione più grave” (seppur in riferimento all'art. 81 c.p.), cfr. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., rist. 2014, Zanichelli Editore, p. 673 e ss., in cui si rileva la presenza di due orientamenti contrapposti. Secondo il primo, per accertare quale sia la violazione più grave occorre fare riferimento all'astratta previsione legislativa, e cioè alla qualità e all'entità delle sanzioni, onde - nel caso di pena omogenea - si applica quella avente il massimo più elevato o, a parità di massimo, quella avente il maggior minimo. Il secondo orientamento, invece, orienta verso una determinazione in concreto della violazione più grave, così da dover fare riferimento alla violazione che risulta più gravemente (non già punibile) ma punita. Secondo gli autori, tuttavia, è “... preferibile la tesi più tradizionale, che ravvisa la violazione più grave in quella più gravemente punibile in astratto”.

1981, n. 689.

Da ultimo, appare utile fare menzione anche del nuovo comma 13 dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006, a mente del quale *“Le sanzioni di cui al presente articolo, conseguenti alla trasmissione o all'annotazione di dati incompleti o inesatti sono applicate solo nell'ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e violazioni formali. In caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale, si applica una sola sanzione aumentata fino al triplo”*.

Accanto alla disciplina del cd. cumulo giuridico, il legislatore ha dunque introdotto una ulteriore ipotesi sanzionatoria di favore, che trova applicazione in caso di errori (dati incompleti o inesatti) seriali, si pensi - ad esempio - alla stessa inesattezza nella compilazione di più formulari commessa dallo stesso soggetto.

Ebbene, alla luce del nuovo art. 258 del D.Lgs. 152/2006 risulta dunque ancora di più necessario che gli agenti accertatori prestino particolare attenzione nella redazione dei verbali di accertamento, così da consentire successivamente all'ente preposto⁵ la corretta determinazione dell'entità della sanzione nell'ordinanza ingiunzione da adottarsi. Determinazione che dovrà ovviamente avvenire in base alle nuove regole esposte.

3. Alcune considerazioni in merito all'applicazione giurisprudenziale del nuovo comma 9 dell'articolo 258 - Cumulo giuridico

Si è detto che il nuovo comma 9 dell'articolo 258 D. Lvo 152/2006 introduce, almeno sulla carta, un'importante novità legislativa, che dovrebbe portare ad un notevole ridimensionamento degli importi che le Autorità Locali (Province) potranno riscuotere con le proprie ordinanze ingiunzione emanate in ipotesi di violazioni concernenti, in particolar modo, i formulari di identificazione dei rifiuti. Non mancano, infatti, diversi episodi precedenti in cui le sanzioni amministrative raggiungevano importi dell'ordine delle centinaia di migliaia, o anche milioni, di euro, in applicazione del cumulo materiale delle pene pecuniarie, secondo il disposto dell'articolo 8 della L. 689/1981.

Ad oggi tuttavia, le pronunce giurisprudenziali sia di merito che di legittimità, ancora non hanno applicato la nuova disciplina sanzionatoria. Un esempio emblematico è rappresentato dalla Sentenza **Cass. Civ. n. 4830 del 23 febbraio 2021**, in cui si legge che *“F.B. s.r.l. e P.G. proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione del [...] 2011 prot. [...] con cui la Provincia di Brescia, a conferma del verbale di contestazione elevato dal Corpo Forestale dello Stato n. [...], aveva irrogato la sanzione pecuniaria di Euro 6.244.966,40 per la violazione del D.Lgs. n. 152 del 2006, art.*

⁵ In merito all'individuazione degli enti preposti all'adozione delle ordinanze ingiunzione, la situazione è variegata a seconda della Regione di riferimento. Così, ad esempio, dopo la Legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio) in Emilia-Romagna la competenza è stata attribuita all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPAE Emilia-Romagna), mentre in Sardegna tale competenza è ancora in carico alle Province.

259, comma 4, [rectius: 258, comma 4] per avere ricevuto in qualità di destinataria presso la propria attività produttiva di (OMISSIS) movimentazione e trasporti di rifiuti speciali non pericolosi consistenti in terre e rocce provenienti da scavo, in assenza dei prescritti formulari di identificazione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 193". In tale sede è stato nuovamente ribadito come "il cumulo giuridico è applicabile nella sola ipotesi di concorso formale di illeciti, caratterizzato dall'unicità dell'azione. Viceversa, non può essere adottato qualora la pluralità delle violazioni derivi da condotte distinte". In un'altra recente pronuncia di legittimità, **Cass. Civ. n. 26701 del 24 novembre 2020**, veniva confermata l'ordinanza ingiunzione emessa per l'effettuazione di 13 trasporti con Formulario di Identificazione incompleto, per un importo complessivo pari a 20.800 euro, calcolato sul minimo edittale previsto dall'art. 258, comma 4, (euro 1.600,00) moltiplicato per il numero di trasporti effettuati con formulari incompleti. Del resto, l'applicabilità del cumulo giuridico in questo caso è subordinata ad una condizione 'di fatto', valutabile soltanto nei giudizi di merito, ovvero la sussistenza di un medesimo disegno, vale a dire una serie di illeciti "unificati dalla presenza di un elemento finalistico, ossia dall'unicità dello scopo che l'agente si è prefissato, il quale è rinvenibile anche dal contesto logico-temporale di commissione dei reati."⁶. Tale condizione non può essere oggetto di giudizio in sede di legittimità. E' interessante notare, comunque, che anche le pronunce dei Giudici di merito ancora applicano il cumulo materiale. Ad esempio, nella sentenza del 12.11.2020 la Corte d'Appello di L'Aquila evidenzia: "E' infine infondato l'ultimo motivo d'appello, laddove, nel censurare la sentenza che ha respinto l'istanza di applicare il vincolo della continuazione ex art. 8 L. n. 689 del 1981 non ricorrendo la fattispecie di cui all'art. 8 comma 2 L. n. 689 del 1981, sostiene doversi invece applicare il comma 1 della disposizione, che recita "salvo che diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo", non considerando che nella fattispecie non è riscontrabile la situazione di chi viola la stessa disposizione di legge con una sola azione od omissione, posto che diverse furono le violazioni omissive (e quindi non riconducibili ad una sola azione o omissione) ascritte dagli accertatori alla P. per la irregolare compilazione dei formulari di identificazione indicati nei relativi verbali, compilati in maniera incompleta benché relativi al trasporto di rifiuti pericolosi". Nel caso di specie, venivano emesse 5 ordinanze ingiunzione, per l'importo di euro 1600 ciascuna, a titolo di sanzione per avere, il trasgressore, riportato dati incompleti nel formulario. Il giudice adito confermava l'importo risultante dalla somma matematica di ciascuna di esse, (cumulo materiale e non cumulo giuridico).

E' evidente allora, che l'ostacolo all'applicazione del cumulo giuridico sembra possa essere il secondo comma dell'art. 1 della L. 689/81, che sancisce il principio secondo cui nell'ambito delle sanzioni

⁶ Cit. Cass. Pen. Sez. I, n. 12357 del 17-03-2006

amministrative (diversamente da quelle penali) non si applica la retroattività della legge più favorevole⁷. Ed infatti, la stessa Corte Costituzionale nel 2016 aveva confermato la legittimità di tale principio, in considerazione del fatto che *“non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l’affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei Singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative”*⁸. Tale orientamento Costituzionale sembra che in parte sia stato modificato dalla più recente sentenza della stessa Corte Costituzionale del 2019, dove si afferma che *“Rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della materia penale -ivi compreso dunque, il principio di retroattività della lex mitior, nei limiti appena precisati- non potrà che estendersi anche a tali sanzioni.”*⁹ Il Giudice delle Leggi ha quindi ribadito la non retroattività automatica della *lex mitior* alle sanzioni amministrative, ma la ha confermata per singole specifiche sanzioni (nel caso di specie, si trattava delle sanzioni amministrative contenute nel D. Lvo 58/1998 - Testo Unico Finanziario) confermando però un principio di diritto di portata generale: *“Sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva”*. Alla luce di tutto ciò sembra che, per quanto concerne gli illeciti commessi successivamente all’entrata in vigore del D. Lgs 116/2020, il cumulo giuridico delle sanzioni di cui all’art. 258 T.U.A. possa effettivamente applicarsi, previo accertamento nelle competenti sedi di merito dei presupposti per la sua applicazione, mentre, per quanto riguarda le procedure sanzionatorie pendenti al momento dell’entrata in vigore della riforma, la giurisprudenza sembra continuare ad applicare il principio dell’irretroattività della legge più favorevole.

⁷ Art. 1, L. 689/81: *1) Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. 2) Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.*

⁸ C.Cost. Sent. N. 193 del 2016

⁹ C. Cost. Sentenza n. 63 del 2019