

Pluralità di episodi nel trasporto illecito di rifiuti: sanzione unica o pluralità di sanzioni?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Stefania Pallotta

Spesso ci sottopongono un quesito relativo al trasporto dei rifiuti: «Come deve comportarsi l'organo di vigilanza nel caso in cui, nel corso di un unico accertamento, sia verificata la realizzazione di una pluralità di trasporti di rifiuti avvenuti senza i rispettivi formulari di identificazione oppure con formulari recanti dati incompleti o inesatti?».

Evidentemente, il problema non riguarda i controlli effettuati su strada dove il trasportatore viene fermato durante l'esecuzione del singolo trasporto, quanto piuttosto le verifiche documentali eseguite presso l'impresa produttrice dei rifiuti oppure presso il titolare del sito finale di destinazione, nel corso delle quali l'accertatore può esaminare un numero anche rilevante di formulari erroneamente compilati oppure può riscontrare l'avvenuta realizzazione di molteplici viaggi di rifiuti senza l'accompagnamento dei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati.

La questione appare di grande interesse non solo sul piano dei principi generali, ma anche sotto il profilo della disciplina applicabile, poiché una diversa ricostruzione di teoria generale conduce a trattamenti sanzionatori estremamente diversificati.

Pluralità di illeciti trasporti di rifiuti non pericolosi (reati)

Esempio: l'impresa "Caiotizio" s.r.l. produce rifiuti pericolosi. Per conferire tali rifiuti allo smaltimento si avvale della ditta di trasporto "Tracorifiuti". Nel corso di una verifica documentale effettuata presso il produttore dei rifiuti (o presso il sito finale di destinazione) l'organo di controllo accerta che per dieci volte i viaggi di rifiuti (ciascuno relativo uno specifico carico di rifiuti con proprio codice CER, effettuato da un trasportatore, diretto ad un sito finale di destinazione, con propria data e percorso d'instradamento) sono stati accompagnati da dieci formulari recanti dati incompleti (ad esempio, omessa indicazione del peso dei rifiuti trasportati e/o luogo di destinazione).

Riteniamo logico che ogni viaggio realizzato con un formulario gravemente incompleto come nella ipotesi prospettata integri un reato autonomo (punito con pena delitto con rinvio all'art. 483 c.p.), che presenta specifiche componenti oggettive e soggettive. E come tale ciascun reato va segnalato al PM. Naturalmente la comunicazione di notizia di reato sarà unica, ma avrà cura nel suo contesto di specificare con puntualità ed esattezza ciascuna singola ipotesi accertata e gli estremi costitutivi della stessa in un elenco chiaro e dettagliato, allegando comunque i formulari sequestrati in originali con rinvio di dettaglio rispetto all'elenco redatto. Sarà poi il PM da un lato e, soprattutto, il giudice in sede giurisdizionale ad accertare ed attestare se è ipotizzabile riunire le singole violazioni sotto il profilo del reato continuato sulla base dell'art 81 cpv c.p.

Tale riunione per i reati non è così automatica come qualcuno vuole sostenere, perché la norma non prevede certo un premio di incoraggiamento per chi delinque molto rispetto a chi opera un'azione isolata di violazione di legge...

Dunque, per potersi ipotizzare una riunione in continuazione l'autorità giudiziaria (alla quale spetta il compito, e non certo alla P.G. operante) deve verificare una serie di condizioni oggettive e soggettive, in difetto delle quali giungeremmo al paradosso che la somma matematica dei reati sarebbe conveniente perché in ogni caso si otterrebbe uno sconto forte di pena. Dunque applicare in sede giurisdizionale il principio del reato continuato non corrisponde al concetto improprio (seppur diffuso) di somma cumulativa dei singoli episodi di reato in senso matematico. Si deve infatti accertare preliminarmente se sussiste probabile ed attendibile unicità del disegno criminoso nella commissione dei reati singoli.

Infatti affinché possa ritenersi effettivamente sussistente il vincolo della continuazione è necessario ed essenziale che i singoli fatti-reato, rispetto ai quali il vincolo sia dedotto, siano stati previamente previsti dall'agente e programmati quali elementi costitutivi di un identico ed unico piano criminoso, del quale costituiscono, obiettivamente e non soltanto per soggettiva e retrospettiva prospettazione dell'agente, l'esecuzione e l'estrinsecazione del disegno criminoso, concreto e non supposto, perché riferibile ad una unica determinazione, diversa e differenziabile da un generico programma di attività criminale, quale che possa

essere la propensione comportamentale e delittuosa del soggetto; dunque la configurabilità della continuazione non può identificarsi con la generale inclinazione a commettere reati sotto la spinta di fatti e di circostanze occasionali più o meno collegati tra loro, ovvero di bisogni e di necessità di ordine contingente, e neanche con la tendenza a porre in essere reati della stessa specie o indole, dovendo le singole violazioni costituire parte integrante di un unico programma deliberato fin dall'inizio nelle linee essenziali per conseguire un determinato fine, a cui si aggiungerà, di volta in volta, l'elemento volitivo necessario per l'attuazione del programma stesso;

Va rilevato che “ (...) non possono rientrare nella previsione della norma in questione tutti quei fatti costituenti reato che si trovino, rispetto al primo, in un rapporto di mera occasionalità, ovvero siano espressione di un'abitudine o addirittura di un costume di vita” (Cass. pen., sez. I, 22 gennaio 1994, n. 5106 (c.c. 24 novembre 1993), Laurano)

Si osserva che “ (...) L'accentuazione del ruolo del medesimo disegno criminoso, nonché il suo carattere soggettivo-psichico -da cui deriva l'esigenza di una più rigorosa prova della sua presenza - riduce l'importanza dell'elemento oggettivo, costituito dall'elemento cronologico e cioè dalla vicinanza o dalla lontananza, sul piano temporale dei diversi illeciti. L'accertamento del disegno criminoso, così individuato sul piano normativo e concettuale, è rimesso all'apprezzamento del giudice di merito (...)”.

Si osserva ancora che la rilevanza giuridica del “medesimo disegno criminoso” di cui al secondo comma dell'art. 81 c.p. trova la sua ragion d'essere nel minor disvalore sociale di più reati che non scaturiscano da altrettanti progetti, ma da uno solo, che avvinca tutte le singole violazioni della legge penale. Di conseguenza, secondo la Suprema Corte “ (...) esso può essere ravvisato solo se la decisione di commettere i vari reati sia stata presa dall'agente in un momento precedente la consumazione del primo e si sia estesa a tutti gli altri, già programmati, sia pure nelle loro linee generali. Pertanto non possono rientrare nella previsione della norma in questione tutti quei fatti costituenti reato che si trovino, rispetto al primo, in un rapporto di mera occasionalità, ovvero siano, con il primo, espressione di una abitudine o addirittura di un costume di vita. (...) ” (Cass. pen., sez. VI, 20 maggio 1993, n. 5216 (ud. 10 marzo 1993), Lisa); né può assumere alcun valore determinante l'omogeneità

delle imputazioni e l'ambito temporale, in cui i singoli reati sono stati consumati, perché questi elementi non possono “ (...) far presumere, in mancanza di altri e più sostanziali elementi, che i reati stessi siano frutto di determinazioni volitive risalenti ad un'unica deliberazione di fondo, consistenti nel fatto che i singoli episodi siano tutti previsti, programmati e deliberati, fin dall'origine, come momenti di attuazione di un programma unitario.” (Cass. pen., sez. 1, 3 febbraio 1994, n. 5597 (c.c. 20 dicembre 1993), Vaneffi).

Si deve tener presente che “ (...) un breve lasso di tempo tra la consumazione di due fatti criminosi può costituire un principio di prova indiretta dell'esistenza di un medesimo disegno criminoso che li unifica (...)” ma che tuttavia da solo questo elemento non é sufficiente perché il citato disegno “ (...) potrà ritenersi accertato sempre che concorrano altri indizi a chiudere il cerchio dimostrativo (...)” (Cass. pen. Sez. I, 11 marzo 1994, n. 395 - Pres. Pirozzi); e che “per la ravvisabilità della continuazione, non è sufficiente che i diversi reati da unificare a tale titolo siano stati accertati in un unico momento, attesa la equivocità sintomatica del momento temporale se non accompagnato da altre significative circostanze, dalle quali evincere la esistenza di una previa determinazione volitiva a commettere reati inquadrati in un medesimo disegno criminoso. (Cass. Pen. - Sez. I, 28 aprile 1994, n. 4838 (ud. 5 aprile 1994) Pres. Scopelliti - Est. Campo).

La Corte ha anche precisato che “l'identità del disegno criminoso ai sensi dell'art. 81 c.p. non può essere presunta” e l'imputato ha l'onere di dimostrarne i presupposti “necessitando il corredo di prove ed argomentazioni tali da dimostrare l'unicità del disegno criminoso in cui devono essere ricomprese le diverse azioni od omissioni fin dal primo momento” (Cass. pen. Sez. I - 21/11/94 - n. 4437 - Pres. Di Rollo - Rel Saccucci).

Dunque, il fatto della sussistenza di una serie di reati posti in essere in momenti storico-temporali successivi dallo stesso soggetto non crea automaticamente vincolo di continuazione ex art. 81 cpv c.p. talché – astrattamente - riunirli sotto il vincolo della continuazione significherebbe tradurre il concetto così chiaramente espresso dalla Cassazione in un mero esercizio di somma matematico-temporale tra reati successivi nel tempo, paradossalmente creando peraltro una condizione di favore procedurale-processuale proporzionalmente più favorevole a chi commette un maggior numero di reati ripetuti nel

tempo rispetto a chi delinque invece in modo isolato. Si sottolinea al riguardo che l'unicità del disegno criminoso necessaria ai fini della continuazione va tenuta distinta dal programma di attività delinquenziale implicando essa, a differenza di quest'ultimo, la progettazione ab origine di una serie individuata di illeciti concepiti nelle loro caratteristiche essenziali. Ed infatti la ravvicinatezza cronologica e/o l'identità fisica dei partecipanti in tali casi "dimostrano la disponibilità a violare la legge e non l'esistenza di una pregressa e articolata progettazione criminosa" (Cass. Pen. sez. I - 23/11/94 n. 4431 - Pres. Di Rollo - Rel. Mocali).

Va aggiunto, per completezza, che l'ipotesi manualistica in esame deve portare l'operatore di P.G. ad una ulteriore verifica, giacché la reiterazione delle omissioni sul formulario in ordine ad un dato importante e significativo come quello del peso e/o della destinazione, al di là delle singole sanzioni (in questa prima ipotesi comunque penali), deve indurre a sospettare legittimamente una finalità più grave alla base di tale comportamento. Si può dunque ipotizzare una attività di smaltimento illegale, basata anche su tali omissioni, oppure un meccanismo di "ripulitura in bianco" dei rifiuti o sistemi di fraudolenta manipolazione documentale tesi a far sparire i rifiuti in senso formale/giuridico o materiale. Va dunque in ogni caso verificato con calma ed esattezza viaggio per viaggio se il ciclo del rifiuto dalla partenza all'arrivo è stato sostanzialmente regolare e se vi sono tracce indirette di regolarità o meno. Quindi l'indagine va estesa e l'esperienza insegna che da una modesta violazione per un formulario incompleto o inesatto sono partite inchieste che hanno poi determinato la contestazione di associazioni per delinquere finalizzate allo smaltimento illegale di rifiuti ed ordini di custodia cautelare.

Pluralità di illeciti trasporti di rifiuti non pericolosi (illeciti amministrativi)

Esempio: l'impresa "Tizioaio" s.r.l. produce rifiuti non pericolosi. Per conferire tali rifiuti allo smaltimento si avvale della ditta di trasporto "Tracorifiuti". Nel corso di una verifica documentale effettuata presso il produttore dei rifiuti (o presso il sito finale di destinazione) l'organo di controllo accerta che per dieci volte i viaggi di rifiuti (ciascuno relativo uno specifico carico di rifiuti con proprio codice identificativo, effettuato da un trasportatore,

diretto ad un sito finale di destinazione, con propria data e percorso d'instradamento) sono stati accompagnati da dieci formulari recanti dati (ad esempio, omessa indicazione del peso dei rifiuti trasportati e/o luogo di destinazione). In un caso di questo genere, come deve essere eseguita la contestazione dell'illecito amministrativo di cui agli artt. 15 e 52, 3° comma del D.Lgs 5 febbraio 1997, n. 22?

Riteniamo che la procedura corretta sia contestare (con un unico processo verbale di contestazione) dieci illeciti trasporti di rifiuti non pericolosi e quantificare la misura ridotta moltiplicando per dieci il doppio del minimo edittale previsto dal 3° comma dell'art. 52 (1549,00 Euro).

Questa soluzione sembra discendere dai principi generali della legge 24 novembre 1981, n. 689.

In primo luogo, deve escludersi che la pluralità di trasporti illeciti integrino un'ipotesi di concorso formale di illeciti amministrativi di cui all'art. 8, 1° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689. Infatti, il concorso formale di violazioni amministrative ricorre nella diversa ipotesi in cui con una sola azione od omissione il trasgressore realizzi più violazioni, della medesima o di diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative. Il trattamento sanzionatorio che l'art. 8, 1° comma riserva al concorso formale di illeciti è il cosiddetto cumulo giuridico delle sanzioni: il trasgressore soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo. Dunque, la disposizione citata estende anche agli illeciti amministrativi la disciplina dettata per il concorso formale di reati dall'art. 81 c.p., come modificato dalla legge 7 giugno 1974, n. 220. Si tratta di un regime sanzionatorio più mite rispetto al cumulo materiale delle sanzioni previste per i singoli illeciti, che trova il suo fondamento nella supposta minore pericolosità sociale di chi viola più norme (o viola più volte la stessa norma) con una sola azione o omissione.

Questo regime sanzionatorio più favorevole al trasgressore applicabile nel caso della pluralità di trasporti di rifiuti non pericolosi senza formulario o con formulario incompleto/inesatto? No, non sembra possibile. Infatti, nel caso considerato difetterebbe il principale presupposto per l'applicazione dell'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981, ossia che l'azione od omissione sia unica. Come abbiamo visto, l'art. 8, 1° comma si

riferisce proprio alle particolari ipotesi in cui una pluralità di fattispecie punitive concorrano a disciplinare uno stesso fatto, poiché una medesima condotta integra contemporaneamente la violazione di più disposizioni amministrative punitive. Ad esempio, si pensi all'ipotesi di chi sia rinvenuto dagli organi di controllo nell'esercizio della caccia in zone di divieto e, contestualmente, senza il possesso del tesserino regionale. Proprio l'eventualità che la pluralità di illeciti amministrativi sia stata commessa mediante una sola azione od omissione spiega un più benevolo calcolo della pena secondo parametri diversi dalla mera somma algebrica delle sanzioni previste per le singole violazioni.

Invece, esula dalla nozione di concorso formale di illeciti amministrativi (e dalla relativa disciplina più favorevole al trasgressore) la diversa ipotesi in cui con una pluralità di azioni od omissioni l'agente commetta più violazioni amministrative: in quest'ultimo caso ricorre il cosiddetto concorso materiale di illeciti amministrativi. Nel silenzio del legislatore del 1981, che non ha dedicato nessuna specifica disposizione al fenomeno del concorso materiale di illeciti amministrativi, si ritiene che anche nel campo amministrativo punitivo trovi applicazione la regola penalistica della somma algebrica delle sanzioni applicabili per i singoli illeciti. Pertanto, al concorso materiale di illeciti si applica la più rigorosa disciplina giuridica del cosiddetto cumulo materiale delle pene, rappresentata dalla addizione delle sanzioni previste per le singole violazioni. Peraltro, se la pluralità di infrazioni amministrative è commessa con una pluralità di condotte (attive od omissive) viene meno la ragione stessa di un trattamento sanzionatorio più mite, la cui unica giustificazione risiede nel fatto che il soggetto ha commesso più illeciti sia pure con una sola azione od omissione.

In materia di trasporto di rifiuti non pericolosi, se nel corso di un controllo eseguito presso la sede dell'impresa produttrice dei rifiuti si accerti che sono stati eseguiti dieci trasporti di rifiuti non pericolosi corredati da un corrispondente numero di formulari incompleti oppure del tutto sforniti degli appositi formulari di identificazione dei rifiuti trasportati, sussiste una ipotesi di concorso materiale di illeciti (e non di concorso formale). In realtà, siamo in presenza di una pluralità di azioni di trasporto, poiché risultano dieci distinti viaggi, ciascuno avente ad oggetto un carico di rifiuti caratterizzato da una propria origine/tipologia/quantità, proveniente da un produttore/detentore, diretto ad un impianto di destinazione, in una

specifica data e con un determinato percorso d'instradamento. Dunque, le azioni di trasporto sono molteplici sia in senso naturalistico (sussistono infatti dieci distinte condotte di trasporto di rifiuti), sia nella prospettiva della fattispecie punitiva (che sanziona il singolo trasporto senza il rispettivo documento di accompagnamento dei rifiuti trasportati o con formulario irregolare).

Né sembra assumere rilevanza il fatto che la molteplicità di illeciti amministrativi sia stata oggetto di un unico accertamento: d'altronde, se nel corso di ogni singolo viaggio per ben dieci volte gli accertatori avessero fermato il trasportatore di rifiuti non pericolosi e questi avesse esibito ad ogni controllo un formulario recante dati incompleti o inesatti, non vi sarebbe alcun dubbio sulla sussistenza di dieci distinti illeciti. Anzi, dal punto di vista della quantificazione della sanzione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/1981, nella determinazione della misura della sanzione da irrogare con ordinanza-ingiunzione il trattamento sanzionatorio si inasprirebbe alla luce del criterio della personalità del trasgressore, intesa dalla giurisprudenza soprattutto come "precedenti" del trasgressore nel settore interessato dalla violazione.

Né pare condivisibile l'argomentazione - pure da altri sostenuta - secondo cui la sanzione amministrativa deve essere applicata una sola volta (anche in presenza di una pluralità di condotte di trasporto) allo scopo di non far gravare sul cittadino l'inerzia degli organi di controllo. Come a dire che se il controllo fosse avvenuto prima della ripetizione della condotta illecita, probabilmente il cittadino avrebbe tenuto una condotta conforme alla norma. In primo luogo, il giudizio sulla colpa deve essere riferito al modello di agente che svolge la stessa attività (l'homo eiusdem condicionis et professionis), per cui grava sul soggetto che ha intrapreso una determinata professione l'onere di informarsi sugli obblighi che la legge impone per il suo esercizio; inoltre, la funzione di prevenzione speciale della sanzione amministrativa deriva dalla minaccia astratta della sanzione e non già dalla sua applicazione in concreto; infine, l'esperienza purtroppo ci insegna che l'antecedente contestazione di un illecito amministrativo ad un determinato soggetto non garantisce affatto che la medesima condotta illecita non sia nuovamente posta in essere dalla stessa persona,

visto che gli archivi delle pubbliche amministrazioni pullulano di trasgressori “recidivi” delle normative ambientali.

Una volta escluso che si possa applicare l’art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 al caso di più episodi di trasporti illeciti di rifiuti non pericolosi, si deve verificare se a questa pluralità di violazioni amministrative possa applicarsi la disciplina della continuazione degli illeciti.

In campo penale il reato continuato rappresenta una particolare ipotesi di concorso materiale di reati, che sussiste quando le più azioni o omissioni siano esecutive di un medesimo disegno criminoso. L’istituto, disciplinato dall’art. 81 del codice penale, è stato riformato dalla legge 7 giugno 1974, n. 220.¹ Dopo la novella del 1974, è stato modificato il trattamento sanzionatorio del reato continuato con passaggio dal regime del cumulo materiale delle pene a quello del cumulo giuridico delle sanzioni: in luogo della somma aritmetica delle pene previste per i singoli reati in continuazione, si applica un aumento di pena calcolato sulla base della sanzione prevista per l’illecito penale più grave. Dunque, dal punto di vista sanzionatorio, sebbene il reato continuato integri un’ipotesi di concorso materiale di reati (per la sussistenza di più azioni od omissioni), ad esso si applica la disciplina giuridica propria del concorso formale di reati.

E’ possibile in campo amministrativo mitigare il regime sanzionatorio da applicare in caso di accertamento di una pluralità di trasporti illeciti di rifiuti non pericolosi, invocando la continuazione di violazioni amministrative? Questa soluzione, percorribile per i reati di illecito trasporto di rifiuti pericolosi, non può essere adottata per gli illeciti amministrativi di trasporto di rifiuti non pericolosi.

Nel sistema della legge 24 novembre 1981, n. 689 la continuazione di illeciti può rilevare soltanto in materia di assistenza e previdenza obbligatorie. Invero, già sulla base dell’iniziale formulazione dell’art. 8, la dottrina dominante² riteneva che l’istituto penalistico della continuazione non trovasse ingresso in via generale nel campo degli illeciti amministrativi. Di conseguenza, si reputava che in presenza di più infrazioni commesse mediante una pluralità di azioni od omissioni, sebbene esecutive di un medesimo disegno, dovesse trovare applicazione il regime sanzionatorio del concorso materiale di illeciti (cumulo aritmetico

¹ La legge 7 giugno 1974, n. 220 rappresenta la conversione del D.L. 11 aprile 1974, n. 99.

² M. A. Sandulli, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, op. cit., p. 137 e seguenti.

delle pene applicabili per ciascuna violazione amministrativa). Questa soluzione risulta confermata anche dopo la modifica dell'art. 8 della legge n. 689/1981 ad opera del decreto legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito con modifiche nella legge 31 gennaio 1986, n. 11. Infatti, la suddetta legge ha arricchito di altri due commi il citato art. 8, disciplinando le ipotesi di illecito amministrativo continuato con esclusivo riferimento alla materia della previdenza ed assistenza obbligatorie.

Pertanto, i commi 2° e 3° dell'art. 8 della citata legge n. 689/1981 non possono trovare applicazione in tema di illeciti amministrativi ambientali, poiché per precisa scelta del legislatore la disciplina della continuazione non opera per la generalità delle violazioni amministrative, bensì soltanto nello specifico settore della previdenza ed assistenza obbligatorie. Né il regime di favore introdotto dai commi 2° e 3° della legge n. 689/1981 può essere esteso in via analogica a materie diverse da quelle in essi espressamente considerate, poiché tali disposizioni integrano norme eccezionali come tali non applicabili analogicamente (art. 14 disposizioni sulla legge in generale). Sebbene per certi versi questa soluzione possa apparire in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza, in più occasioni la Corte Costituzionale³ ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 689/1981 in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

A questo punto, resta da verificare se una riduzione del trattamento sanzionatorio applicabile in caso di più episodi di trasporti illeciti di rifiuti non pericolosi possa derivare dall'applicazione della disciplina contenuta nell'art. 8 bis della legge n. 689/1981. La norma in questione, introdotta dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, disciplina la reiterazione delle violazioni amministrative. Ai sensi dell'art. 8 bis della legge n. 689/1981 la reiterazione sussiste quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole. Il legislatore definisce espressamente come violazioni della stessa indole quelle della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le

³ Corte Costituzionale, ord. 19 novembre 1987, n. 421, in *Giur. Cost.*, 1987, I, p. 2881; Corte Costituzionale, ord. 27 luglio 1989, n. 468, in *Giur. Cost.*, 1989, I, p. 2157.

costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Può una tale disposizione incidere sul quadro normativo finora delineato per il trasporto di rifiuti non pericolosi in senso favorevole al trasgressore? Invero, non sembra.

In primo luogo, secondo la dottrina più autorevole,⁴ attraverso la novella del D.Lgs. 507/1999 il legislatore ha inteso introdurre anche per gli illeciti amministrativi un istituto corrispondente alla recidiva di diritto penale: si tratta, quindi, di una previsione che mira ad aggravare la posizione del trasgressore, accordando una specifica rilevanza ai suoi precedenti nel settore interessato dalla specifica violazione amministrativa.

Ad ogni modo, per quanto la norma contenga una previsione di carattere generale collocata nel corpo normativo della legge generale n. 689/1981, tuttavia va rilevato che l'art. 8 bis non prevede gli effetti della reiterazione medesima, ma rinvia per la determinazione di questi ad altre leggi che espressamente li disciplinino. Infatti, il 5° comma dell'art. 8 bis testualmente indica che "la reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce". Dunque, in campo amministrativo punitivo l'istituto delle recidiva, ancorché definito per tutti gli illeciti amministrativi dall'art. 8 bis della legge n. 689/1981, produce effetti giuridicamente rilevanti limitatamente ai casi in cui tali conseguenze siano previste e disciplinate da singole disposizioni di leggi (diverse e ulteriori rispetto al suddetto art. 8 bis).⁵ Allora, per attribuire rilievo alla reiterazione degli illeciti amministrativi in tema di trasporto rifiuti dovrebbe rinvenirsi nel testo del decreto legislativo n. 22/1997 una disposizione che espressamente determini gli effetti della reiterazione delle infrazioni amministrative in materia di rifiuti. Tuttavia, una simile disposizione non è prevista nell'ambito del decreto Ronchi. Di conseguenza, non resta che concludere che – allo stato attuale della legislazione - l'art. 8 bis non operi in caso di una pluralità di trasporti di rifiuti non pericolosi senza formulari oppure con formulari contenenti dati inesatti o incompleti.

⁴ In tal senso, F. Bartolini, *Il codice delle depenalizzazioni*, Casa Editrice La Tribuna, 2002, p. 233: "L'art. 8 bis ha introdotto nella legge di depenalizzazione una normativa concernente la reiterazione delle violazioni che, nella materia delle trasgressioni amministrative, tiene vece e luogo di quella dettata dal codice penale per la recidiva nei reati."

⁵ Ad esempio per una serie di illeciti amministrativi in materia di caccia l'art. 31 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 prevede l'aumento delle misure edittali delle sanzioni amministrative "se la violazione è nuovamente commessa".

Infine, va rilevato che l'art. 8 bis non può costituire la base giuridica per escludere la rilevanza delle condotte illecite successive alla prima. Invero, il 4° comma della citata norma testualmente prevede che le violazioni successive alla prima non siano valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. Qual è il significato da attribuire a questa disposizione? La previsione sembra escludere l'operatività dell'istituto generale della recidiva in un particolare caso di reiterazione di illeciti amministrativi, ossia quando le violazioni successive sono esecutive di un disegno mentale anticipato. In assenza dell'espressa previsione del 4° comma dell'art. 8 bis anche la pluralità di violazioni riconducibili al medesimo disegno sarebbe stata considerata rilevante ai fini della recidiva. Invece, con la specifica disciplina del 4° comma dell'art. 8 bis, il legislatore ha sottratto le ipotesi di continuazione dal calcolo delle violazioni reiterate. In questo modo, si evita che il medesimo elemento della pluralità di condotte illecite esecutive di un medesimo programma sia valutato in modo contraddittorio nel corpo della legge n. 689/1981: come elemento favorevole al reo ai sensi dell'art. 8, 2° comma (sia pure limitatamente alla materia della previdenza e assistenza obbligatorie) e come fattore rilevante ai fini della recidiva in base all'art. 8 bis.

Peraltro, sarebbe improprio invocare l'art. 8 bis come base giuridica per sostenere l'introduzione in via generale nel sistema della legge n. 689/1981 dell'istituto della continuazione di illeciti amministrativi: invero, il concetto di "programmazione unitaria" menzionato dal 4° comma del citato art. 8 bis evoca la nozione di "medesimo disegno criminoso" richiamata dall'art. 81, 2° comma del codice penale in materia di reato continuato; come abbiamo visto, però, nell'art. 8 bis il rinvio assume un rilievo circoscritto, poiché la norma si limita ad escludere l'operatività dell'istituto della reiterazione in caso di violazioni commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria.

In conclusione, alla luce degli illustrati principi generali della legge n. 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.

Ad ogni modo, a parte le considerazioni di teoria generale appena esposte, si deve segnalare che una soluzione contraria a quella prospettata porterebbe al paradossale riconoscimento di una sorta di "licenza" a trasportare i rifiuti senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti, in spregio alla funzione di prevenzione speciale e generale che la sanzione amministrativa, al pari di quella penale, è chiamata ad assolvere. Infatti, se l'accertatore contestasse una sola volta l'illecito amministrativo del trasporto di rifiuti non pericolosi, si arriverebbe al paradosso che il produttore che ha realizzato il primo viaggio con documenti incompleti sarebbe addirittura incentivato a reiterare la condotta illecita, almeno fino a quando non sia eseguita un'attività accertativa nei confronti suoi. Né il numero dei trasporti irregolari potrebbe assumere un qualche rilievo ai fini della determinazione della misura della sanzione mediante l'ordinanza-ingiunzione, poiché in un caso di tal genere il trasgressore avrebbe tutto l'interesse ad arrestare il procedimento sanzionatorio nella sua fase iniziale avvalendosi dell'istituto del pagamento in misura ridotta. Dunque, si assisterebbe ad uno scenario paradossale di svuotamento del contenuto afflittivo della sanzione, poiché l'interessato si libererebbe di ogni conseguenza sul piano amministrativo punitivo versando una somma che sa anticipatamente consistere in 3.098,00 Euro complessivi per un numero di trasporti irregolari tendenti all'infinito.

Né, infine, ci sembra decisiva l'obiezione di quanti sostengono che, addebitando l'illecito amministrativo più volte in presenza di una pluralità di trasporti, si rischierebbe una disparità di trattamento tra quanti effettuano il trasporto dei rifiuti senza formulario e quanti lo compilano in modo in completo. Invero, spetta all'organo di vigilanza accertare anche i viaggi di rifiuti del tutto sprovvisti del documento di accompagnamento, avvalendosi di tutti gli elementi disponibili (cronotachimetri, documenti di trasporto, piani di lavoro, movimentazioni in scarico eventualmente annotate sul registro di carico e scarico dei rifiuti). In effetti, in tale caso risulta più arduo raggiungere la prova della sussistenza dell'illecito; tuttavia, nel momento in cui gli illeciti trasporti di rifiuti senza formulario siano stati

accertati (si pensi, ad esempio ad un certo numero di DDT che comprovino la destinazione verso uno smaltitore di sostanze, magari addirittura identificate con l'indicazione del codice CER), essi devono essere contestati tante volte quante sono stati commessi.

In conclusione, sebbene de iure condendo l'esclusione della disciplina dell'illecito continuato per alcuni illeciti amministrativi possa condurre a trattamenti sanzionatori talora sproporzionati rispetto all'entità del fatto illecito in concreto accertato, de iure condito l'unico compito riservato all'interprete (sia esso l'organo di vigilanza amministrativa, sia l'amministrazione competente ad applicare la sanzione amministrativa) è l'applicazione della legge esistente, senza indulgere in letture di "realpolitik", che – sia pure involontariamente – offrono una efficace copertura a condotte di violazione sistematica delle norme poste a tutela dell'ambiente.

Va infine aggiunto che anche nella seconda ipotesi manualistica in esame che riguarda illeciti amministrativi, e' consigliabile per l'operatore di P.G. procedere ulteriore verifica, giacche' comunque anche in questo caso la reiterazione delle omissioni sul formulario in ordine ad un dato importante e significativo come quello del peso e/o della destinazione, al di la' delle singole sanzioni (in questa seconda ipotesi in se stessa amministrative), deve indurre a sospettare legittimamente una finalita' piu' grave alla base di tale comportamento. Finalita' che potrebbe integrare reati. Si puo' dunque ipotizzare anche in tale contesto – come sopra – una attivita' di smaltimento illegale di piu' ampio respiro. E' un errore limitare in casi come questo l'accertamento al solo sistema di irrogazione delle sanzioni amministrative senza procedere ad ulteriori verifiche. Si pensi, ad esempio, ad omissioni su formulari per spandimento di liquami zootecnici a fini agronomici. In se stesse le violazioni sono di natura amministrativa, ma una verifica in loco sui terreni e la ricostruzione a posteriore dei cicli di produzione/trasporto/smaltimento ha portato dall'esame di un banale dato iniziale a scoprire discariche abusive di liquami in ampie zone di terreno con reati conseguenti molto gravi.

Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale" di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo

