

**Il concorso di persone nell'illecito amministrativo ambientale:**  
**la disciplina normativa e la prassi applicativa**

**A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta**

L'art. 5 della legge n. 24 novembre 1981, n. 689 disciplina il concorso di persone nell'illecito amministrativo, prevedendo che, qualora più persone concorrano in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiaccia alla sanzione per questa disposta.

Questa disposizione ricalca la lettera dell'art. 110 del codice penale<sup>1</sup> ed introduce anche nel campo del diritto amministrativo punitivo l'istituto penalistico del concorso di persone nell'illecito. Sebbene il dato normativo non lasci spazio ad incertezze interpretative, nella prassi applicativa la figura del concorrente nella violazione amministrativa trova scarsa applicazione e risulta spesso confusa con la diversa figura del responsabile solidale ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/1981.

Pertanto, occorre chiedersi cosa debba intendersi per concorso di persone nell'illecito e per quale ragione il legislatore abbia espressamente previsto una norma ad hoc per la punibilità del contributo del concorrente.

Il concorso di persone rappresenta una forma di manifestazione dell'illecito, ossia una forma eventuale di realizzazione di un illecito astrattamente monosoggettivo: il concorso sussiste quando più persone commettono insieme una violazione, che astrattamente può essere realizzata anche da una sola persona.<sup>2</sup>

Al riguardo va precisato che l'art. 5 della legge n. 689/1981 estende i principi del sistema penale al diritto amministrativo punitivo.<sup>3</sup> Secondo la giurisprudenza la previsione contenuta nell'art. 5 della legge n. 689/1981 rende "applicabile la pena pecuniaria a tutti coloro che abbiano offerto un contributo alla realizzazione dell'illecito, concepito come una struttura unitaria, nella quale

---

<sup>1</sup> Art. 110 c.p. – Pena per coloro che concorrono nel reato – Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna soggiace alla pena per questo stabilita, salvo le disposizioni degli articoli seguenti.

<sup>2</sup> F. Mantovani, *Diritto Penale*, 1992, CEDAM, p. 509 e seguenti.

<sup>3</sup> Come ribadito in Cass., sez. I, 19 luglio 2001, n. 9837.

confluiscono tutti gli atti dei quali l'evento punito costituisce il risultato, anche se detti atti, atomisticamente considerati, possono non essere illeciti, sempre che sussista nei singoli partecipi la consapevolezza del collegamento finalistico dei vari atti e, cioè, la coscienza e volontà di portare un contributo materiale e psicologico alla realizzazione dell'illecito perseguito da tutti.”<sup>4</sup>

In assenza delle espresse previsioni degli artt. 110 e seguenti del codice penale e dell'art. 5 della legge n. 689/1981 non sarebbe possibile estendere la punibilità anche a comportamenti atipici rispetto alla fattispecie punitiva di parte speciale. Infatti, negli ordinamenti a legalità formale è illecito soltanto il fatto conforme al tipo legale, ossia l'azione normativamente vietata o l'omissione della condotta normativamente imposta. Nel nostro sistema le fattispecie punitive sono modellate sulla figura dell'autore individuale e non risultano applicabili a quei concorrenti che, pur apportando un contributo alla realizzazione del fatto, realizzano atti di per sé non sufficienti ad integrare uno specifico illecito.<sup>5</sup> Invero, pur in assenza di una norma corrispondente all'art. 5 della legge 689/1981, non vi sarebbe alcun problema a comminare una sanzione amministrativa al soggetto che ha realizzato la condotta tipica insieme ad altri: ad esempio, in materia di caccia si pensi a più cacciatori che si danno appuntamento per esercitare la caccia in violazione degli orari consentiti (illecito amministrativo di cui agli artt. 18, 7° comma e 31, 1° comma, lett. g) della legge n. 157/1992 della legge n. 157/1992). Invece, diverso è il caso in cui un soggetto ha apportato un contributo atipico (non conforme alla fattispecie punitiva), ma comunque agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva dell'illecito. In quest'ultima ipotesi il fondamento della punibilità di chi ha contribuito alla realizzazione collettiva del fatto, senza tuttavia compiere l'azione o omissione conforme al tipo legale, è ravvisabile proprio nella disciplina contenuta nell'art. 5 della legge n. 689/1981. Per esemplificare in tema di trasporto di rifiuti si può citare il caso del titolare del sito finale di destinazione che accetta una partita di rifiuti non pericolosi accompagnata da formulario recante dati incompleti (ad esempio, senza l'indicazione del peso oppure del codice CER del rifiuto): il destinatario finale del viaggio dei rifiuti, pur non realizzando la condotta tipica del vettore (egli, infatti, non ha trasportato alcunché), riceve il carico di rifiuti e controfirma consapevolmente un formulario contenente indicazioni inesatte, rendendo in tal modo possibile il compimento

---

<sup>4</sup> Testualmente, Cass., sez. III, 18 febbraio 2000, n. 1876; nello stesso senso la già citata Cass., sez. I, 19 luglio 2001, n. 9837.

<sup>5</sup> G. Fiandaca - E. Musco, *Diritto penale. Parte Generale*, Zanichelli Editore, 2000, p. 437.

effettivo del viaggio; dunque, tale soggetto apporta un contributo causalmente agevolatore alla realizzazione collettiva del fatto (che, invero, non si sarebbe mai realizzato se il titolare del sito finale avesse respinto il carico di rifiuti) e, pertanto, può essere chiamato a rispondere ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981 a titolo di concorso nell'illecito amministrativo di cui agli artt. 15 e 52, 3° comma del D.Lgs. 22 febbraio 1997, n. 22.<sup>6</sup>

A questo punto occorre chiedersi quali ragioni sussistano dietro la scarsa applicazione pratica del chiaro disposto dell'art. 5 della legge n. 689/1981.

In primo luogo, sul piano della disciplina l'istituto del concorso di persone determina l'applicazione del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 5 della l. 689/1981: come si legge nel testo della citata disposizione "ciascun concorrente soggiace alla sanzione amministrativa". Come incide questa previsione sullo svolgimento del procedimento sanzionatorio? Nei casi di illecito commesso da una pluralità di soggetti attivi la somma-sanzione è dovuta all'amministrazione creditrice tante volte quanti sono i concorrenti nel medesimo illecito. Di conseguenza, il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione sanzionatoria degli altri partecipi. Qualora una medesima violazione sia contestata a più soggetti, se uno solo di questi adempie l'obbligazione sanzionatoria (magari avvalendosi del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981), il procedimento sanzionatorio prosegue nei confronti degli altri obbligati. Nella pratica il descritto regime sanzionatorio del concorso ha finito per costituire un freno all'applicazione dell'istituto, per una sorta di reticenza degli organi competenti a riconoscere questa proliferazione delle somme dovute per la violazione. Tuttavia, queste perplessità degli accertatori e delle p.a. devono essere superate, poiché il dato normativo non lascia spazio a dubbi: ai sensi dell'art. 5 della suddetta legge ciascun concorrente soggiace alla pena; dunque, la sussistenza del concorso di persone nell'illecito comporta una moltiplicazione della somme dovuta a titolo di sanzione per tante volte quanti sono i concorrenti nell'illecito. Ipotizziamo il caso in cui, in sede di accertamento presso il sito finale di destinazione, gli organi di vigilanza rinvenivano un formulario di accompagnamento dei rifiuti

---

<sup>6</sup> Nell'esempio descritto del trasporto di rifiuti pericolosi con formulario recante dati incompleti l'agente accertatore deve in concreto verificare che sussistano gli elementi per l'imputabilità del fatto a titolo di concorso nell'illecito. Evidentemente, in caso di controllo su strada quando ancora i rifiuti non sono giunti a destinazione non sarà mai possibile contestare l'illecito anche al titolare del sito finale ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981. Diversamente, invece, se l'organo di vigilanza decide di operare con la tecnica dell'appostamento e fermare il camion che trasporta rifiuti non appena il carico giunge a destinazione.

trasportati privo dell'indicazione del peso dei rifiuti e recante l'accettazione del titolare dell'impianto di smaltimento: in questa ipotesi la sanzione pecuniaria sarà dovuta in buona sostanza tre volte (dal produttore, dal trasportatore e dal destinatario della partita di rifiuti). Peraltro, se la contestazione fosse indirizzata soltanto ad alcuni soggetti e non ad altri, assisteremmo ad un arbitrario "stralcio" dal procedimento sanzionatorio della posizione di soggetti che pure hanno concorso insieme ad altri alla realizzazione collettiva del fatto illecito.

Accanto al problema dell'aggravamento del trattamento sanzionatorio, esiste un altro aspetto problematico che non ha favorito l'applicazione dell'istituto del concorso di persone nell'illecito amministrativo: spesso la figura del concorrente nell'illecito viene confusa con quella del responsabile solidale. Invece, si tratta di istituti profondamente diversi.<sup>7</sup>

Infatti, nel sistema di diritto amministrativo punitivo alla previsione dell'art. 5 della legge n. 689/1981 segue il disposto dell'art. 6 della medesima legge. Quest'ultima norma contempla una serie di figura obbligate in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta. Si tratta di soggetti che, pur non essendo in alcun modo autori della condotta illecita o di frazioni di essa,<sup>8</sup> sono chiamati a rispondere dell'adempimento dell'obbligazione sanzionatoria secondo lo schema della solidarietà passiva di cui agli artt. 1292 e seguenti del codice civile.<sup>9</sup> Il legislatore del 1981 si avvale dell'istituto civilistico della solidarietà passiva per rafforzare la posizione della pubblica amministrazione creditrice, poiché il vincolo solidale rende la realizzazione del diritto del creditore più sicura e più agevole.<sup>10</sup> In base alle regole della solidarietà passiva la somma-sanzione è dovuta una sola volta da uno qualsiasi degli obbligati con effetto estintivo dell'obbligazione sanzionatoria. La spiegazione dell'efficacia estintiva generale è da ravvisare nel particolare contenuto delle obbligazioni solidali, consistente in un'unica prestazione da eseguirsi una sola volta da parte di uno dei condebitori. Poiché ciascun debitore è tenuto per l'intero, il creditore può esigere la prestazione da un solo debitore solidale ed ha facoltà di scegliere

---

<sup>7</sup> In giurisprudenza si ribadisce la distinzione tra il concorso di più persone nella commissione di una violazione amministrativa e la fattispecie prevista dall'art. 6 della legge n. 689/1981 in Cass., sez. III, 24 febbraio 2000, n. 2088.

<sup>8</sup> A differenza dei concorrenti nell'illecito, che hanno apportato un contributo agevolatore alla realizzazione collettiva del fatto.

<sup>9</sup> Riferendosi all'istituto della responsabilità solidale, il legislatore intende richiamare integralmente la nozione e la disciplina di diritto civile: è solidale dal lato passivo l'obbligazione in cui più condebitori sono tenuti ad una sola prestazione, con la conseguenza che l'adempimento di uno libera tutti.

<sup>10</sup> Massimo Bianca, *Diritto Civile. L'obbligazione vol. IV*, Giuffrè Editore, 1995, p. 695.

il coobbligato cui chiedere l'adempimento totale. Per questa ragione il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria può essere richiesto ad uno qualsiasi dei debitori solidali, cioè anche un soggetto diverso dall'autore materiale del fatto. Ne consegue che, in un'eventuale fase di esecuzione forzata, la sanzione amministrativa può essere riscossa coattivamente agendo sul patrimonio di uno qualunque degli obbligati.

Illustrata sinteticamente la disciplina della responsabilità solidale di cui all'art. 6 della legge n. 689/1981, appare chiara la profonda differenza che intercorre tra la situazione del concorrente e la posizione dell'obbligato in solido al pagamento della sanzione amministrativa. Sebbene l'art. 14 della legge n. 689 del 1981 imponga di indirizzare la contestazione della violazione amministrativa anche alla persona obbligata in solido, l'art. 6 specifica che il responsabile solidale è obbligato al pagamento della somma-sanzione dovuta dall'autore della violazione amministrativa. Pertanto, il responsabile in solido è il soggetto (persona fisica o ente collettivo) che, senza aver commesso il fatto illecito, è tuttavia solidalmente obbligato a versare un importo corrispondente alle sanzioni irrogate. Come conferma il dato testuale dell' art. 6, 4° comma della legge n. 689/1981, che prevede a favore del coobbligato un diritto di regresso per l'intero nei confronti del soggetto attivo dell'illecito, nei rapporti interni il peso del debito sanzionatorio è posto integralmente a carico dell'autore del fatto. L'obbligato in solido è chiamato ad adempiere l'obbligazione sanzionatoria e la pubblica amministrazione creditrice può indifferentemente rivolgersi per il versamento della somma-sanzione al soggetto attivo dell'illecito oppure al responsabile solidale; tuttavia, dopo che ha pagato, il coobbligato può adire il giudice civile per farsi restituire dall'autore del fatto l'intera somma versata.

L'equivoco tra la categoria del concorrente e quella del responsabile solidale è probabilmente alimentato dal fatto che, dal punto di vista statico, entrambi i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa ed ambedue versano la corrispondente somma di denaro. Tuttavia, se si guarda al fenomeno dal punto di vista dinamico, si vede come le situazioni siano profondamente diverse: in caso di concorso nell'illecito amministrativo ciascun concorrente soggiace ad una sanzione; mentre nell'ipotesi della responsabilità solidale la medesima sanzione è dovuta una sola volta da uno qualsiasi degli obbligati. Di conseguenza, secondo la disciplina del concorso, il

pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione degli altri; mentre nel diverso caso della responsabilità solidale l'adempimento di uno libera tutti.

Ipotizziamo il caso di una violazione dell'art. 7 della legge n. 3267/1923 da parte di più comproprietari di terreni vincolati, condotta sanzionata dall'art. 24 della medesima legge n. 3267/1923.<sup>11</sup> In questo caso devono trovare applicazione i principi del concorso di persone e non già quelli della solidarietà passiva, per cui ciascuno dei comproprietari soggiace alla sanzione pecuniaria da euro 12 a euro 103<sup>12</sup> per ogni decara di terreno. Il pagamento della sanzione pecuniaria da parte di uno dei comproprietari determina esclusivamente la sua esclusione dal procedimento sanzionatorio in corso, ma non incide sulle posizioni degli altri responsabili a titolo di concorso. Di conseguenza, in presenza di una contestazione dell'illecito amministrativo di cui agli artt. 7 e 24 della legge 3267/1923 indirizzata ad altrettanti comproprietari dei terreni vincolati a titolo di concorso nell'illecito ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981, il pagamento in misura ridotta da parte di uno dei comproprietari non fa venir meno l'obbligo di versare la sanzione sussistente in capo agli altri concorrenti. Dunque, in questo caso l'autorità competente ad applicare la sanzione non può richiamare la disciplina degli artt. 1292 e seguenti del codice civile, poiché questa normativa trova applicazione nella diversa ipotesi della responsabilità solidale nel

---

<sup>11</sup> L'art. 7 della legge n. 3267/1923 così recita: "Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art 1." L'art. 24 della legge n. 3267/1923 testualmente prevede che: "Il proprietario o possessore di terreni vincolati, il quale non osserverà le norme emanate dal Comitato forestale (1) per l'applicazione dell'art. 7, e quelle relative alle modalità della soppressione ed utilizzazione dei cespugli ed alle modalità dei lavori di dissodamento nei terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria, di cui all'art. 8, incorrerà nell'ammenda da euro 12 a euro 103 per ogni decara di terreno, non mai però inferiore a euro 41, e considerandosi come decara intera una frazione di decara, ed avrà l'obbligo di compiere i lavori impostigli dal Comitato (2) entro il termine da questo stabilito."

L'art. 7 della legge n. 3267/1923 così recita: "Per i terreni vincolati la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione di terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad autorizzazione del comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art 1." L'art. 24 della legge n. 3267/1923 testualmente prevede che: "Il proprietario o possessore di terreni vincolati, il quale non osserverà le norme emanate dal Comitato forestale (1) per l'applicazione dell'art. 7, e quelle relative alle modalità della soppressione ed utilizzazione dei cespugli ed alle modalità dei lavori di dissodamento nei terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria, di cui all'art. 8, incorrerà nell'ammenda da euro 12 a euro 103 per ogni decara di terreno, non mai però inferiore a euro 41, e considerandosi come decara intera una frazione di decara, ed avrà l'obbligo di compiere i lavori impostigli dal Comitato (2) entro il termine da questo stabilito."

<sup>12</sup> La norma testualmente parla di ammenda da euro 12 a euro 103 per ogni decara di terreno. Tuttavia, tale illecito rientra nella depenalizzazione operata mediante l'art. 32 della legge n. 689/1981.

pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria e non già nel caso di concorso di persone nella violazione amministrativa.

Stefania Pallotta

*Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"*

*di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo*

*In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)*