

Pluralità di trasporti di rifiuti: il giudice di merito esclude l'applicabilità della reiterazione

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Premessa: la questione teorica e la sua rilevanza pratica

Con la sentenza 8 giugno 2006, n. 558, il Tribunale civile di Venezia si pronuncia sul controverso tema della reiterazione delle violazioni amministrative, escludendone l'applicabilità in materia di rifiuti. In particolare, il giudice di merito ha ritenuto che in presenza di una pluralità di trasporti di rifiuti avvenuti con l'accompagnamento di formulari di identificazione recanti dati incompleti o inesatti non sia possibile applicare la disciplina dell'art. 8 *bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Prima di analizzare in modo specifico l'istituto della reiterazione degli illeciti amministrativi e la sua eventuale interferenza con la disciplina del trasporto dei rifiuti, esaminiamo il quadro generale in cui si colloca tale problematica.

Al pari del previgente art. 15 del D.lgs. n. 22/1997, l'attuale art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 statuisce che durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti siano accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare una serie di dati identificativi dello specifico viaggio. Tale documento fornisce una dettagliata rappresentazione dei rifiuti oggetto del trasporto e consente agli organi di vigilanza di effettuare una duplice verifica sui flussi dei rifiuti: da una parte, controllare la conformità tra i carichi di rifiuti inviati e quelli giunti a destinazione; dall'altra, accertare la corrispondenza tra il viaggio "dichiarato" e quello effettivamente realizzato.

Nel caso in cui l'organo di vigilanza ambientale accerti l'avvenuto svolgimento di una pluralità di trasporti di rifiuti con l'accompagnamento di un corrispondente numero di formulari compilati in modo incompleto o inesatto, si è posto il problema di determinare il trattamento sanzionatorio applicabile. L'inquadramento teorico della vicenda risulta particolarmente complesso, richiedendo l'approfondimento di numerosi istituti di derivazione penalistica (concorso formale e materiale di illeciti, continuazione, reiterazione delle violazioni). Ad ogni modo, la soluzione di tali problemi teorici è decisiva ai fini della determinazione del regime sanzionatorio da applicare, con conseguenze

notevolmente diverse sul piano della funzione di prevenzione generale e speciale che anche le sanzioni di tipo amministrativo sono chiamate a realizzare.

Esclusione del concorso formale di illeciti nel caso di più trasporti di rifiuti con l'accompagnamento di formulari recanti dati incompleti/inesatti

Nel caso in cui siano stati compiuti molteplici trasporti di rifiuti con l'accompagnamento di altrettanti formulari incompleti/inesatti si ritiene che non sussista un'ipotesi di concorso formale di illeciti amministrativi.

Sul piano generale, cosa si intende per concorso formale di violazioni amministrative? Ricorre il cosiddetto concorso formale di violazioni amministrative previsto dall'art. 8, 1° comma della legge 689/1981 qualora con *una sola azione od omissione* il trasgressore realizzi più violazioni, della medesima o di diverse disposizioni, che prevedono sanzioni amministrative.

Dal punto di vista del trattamento sanzionatorio, il 1° comma dell'art. 8 riserva al concorso formale di illeciti amministrativi il più mite regime sanzionatorio del cosiddetto cumulo giuridico delle sanzioni: in luogo del cumulo materiale delle sanzioni previste per i singoli illeciti, il trasgressore soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo. Questo regime sanzionatorio meno rigoroso 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. Proprio l'eventualità che la pluralità di illeciti amministrativi sia stata commessa mediante una condotta unica spiega un più benevolo calcolo della pena secondo parametri diversi dalla mera somma delle sanzioni previste per le singole violazioni.

La disciplina del concorso formale di illeciti non risulta applicabile al caso di plurimi trasporti di rifiuti non pericolosi eseguiti con altrettanti formulari incompleti/inesatti. Infatti, le previsioni dell'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 presuppongono una pluralità di illeciti commessi mediante un'*unica* azione od omissione; esula, invece, 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 tale ultimo caso ricorre il cosiddetto concorso materiale di illeciti amministrativi, cui si applica la più rigorosa disciplina giuridica del cosiddetto cumulo materiale delle pene, ovvero la somma algebrica delle sanzioni applicabili per i singoli illeciti. Appare evidente che, se la pluralità di infrazioni amministrative è commessa con una molteplicità 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 realizzando, però, una sola azione od omissione.

Esclusione della disciplina della continuazione in presenza di molteplici trasporti di rifiuti con l'accompagnamento di altrettanti formulari recanti dati incompleti o inesatti

Dopo aver escluso l'applicabilità della disciplina del concorso formale di illeciti amministrativi, passiamo ad esaminare se a questa pluralità di violazioni amministrative possa applicarsi la disciplina della continuazione degli illeciti.

Infatti, in campo penale sussiste la continuazione come istituto generale che consente una mitigazione del trattamento sanzionatorio nel caso in cui la pluralità di condotte illecite (concorso materiale di reati) sia unita da un medesimo disegno criminoso. Invece, nel sistema della legge n. 689/1981, pur esistendo la continuazione di illeciti, tuttavia essa non rappresenta un istituto generale, ma assume rilevanza soltanto in materia di assistenza e previdenza obbligatorie. Invero, già sulla base dell'iniziale formulazione dell'art. 8, la dottrina dominante escludeva che l'istituto penalistico della continuazione 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 delle pene applicabili per ciascuna violazione amministrativa). A maggior ragione, questa soluzione dottrinale è stata 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 espresso ed 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). A margine del ragionamento sopra delineato, va ricordato che in ripetute occasioni la Corte Costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di

legittimità costituzionale dell'art. 8, 2° e 3° comma della legge n. 689/1981 in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

In conclusione, in ambito amministrativo punitivo non è possibile 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.

La sentenza del Tribunale di Venezia n. 558/2006: inapplicabilità della reiterazione in caso di più trasporti di rifiuti con altrettanti formulari incompleti/inesatti

A questo punto, resta da verificare se una riduzione del trattamento sanzionatorio applicabile in caso di pluralità 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 costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni.

Tuttavia, una tale disposizione non incide in senso favorevole al trasgressore sul quadro normativo finora delineato per il trasporto di rifiuti non pericolosi. In particolare, la menzionata norma non sembra poter costituire la base giuridica per un trattamento sanzionatorio più favorevole al trasgressore per due ordini di ragioni: in primo luogo, la reiterazione non introduce affatto una disciplina di favore per il trasgressore; inoltre, il citato art. 8 *bis* non stabilisce direttamente quali siano le conseguenze sanzionatorie della reiterazione, ma semplicemente contiene una clausola di rinvio ad altre norme che espressamente prevedano tali effetti.

Approfondiamo l'analisi di ciascuna delle due considerazioni sopra esposte.

Sotto il primo profilo, secondo quanto sostenuto dalla più autorevole dottrina (F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative*, 2005, CEDAM), 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. Pertanto, l'art. 8 *bis* rappresenta una previsione normativa diretta ad

aggravare la posizione del trasgressore, accordando una specifica rilevanza ai suoi precedenti nel settore interessato dalla specifica violazione amministrativa.

Per quale motivo, allora, la norma viene da alcuni richiamata come disposizione favorevole al trasgressore? Si ritiene che alla base di tale ricostruzione vi sia un equivoco interpretativo avente ad oggetto il 4° comma dell'art. 8 *bis*. Tale norma, infatti, prevede espressamente che non siano valutate ai fini della reiterazione le violazioni amministrative successive alla prima quando commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria. Ma può una simile norma rappresentare la base giuridica per l'introduzione in via generale dell'istituto della continuazione nel sistema di diritto amministrativo punitivo? Non sembra: dal punto di vista sistematico sarebbe singolare che la norma deputata a disciplinare la continuazione in campo amministrativo sanzionatorio (art. 8 della legge n. 689/1981) ne limiti espressamente l'applicazione alle sole materie della previdenza ed assistenza obbligatorie e che, invece, la disposizione dedicata al diverso istituto della recidiva contenga al suo interno un comma valevole a introdurre in via generale l'istituto della continuazione delle violazioni amministrative. Allora, quale significato va attribuito alla previsione contenuta nel 4° comma dell'art. 8 *bis*? In realtà, con tale disposizione il legislatore si preoccupa di evitare un'antinomia nell'ordinamento giuridico. Infatti, ricorrerebbe un'antinomia qualora un medesimo fatto fosse valutato, ai fini della reiterazione, come aggravante del trattamento sanzionatorio e, ai fini della continuazione, come diminuzione della misura della sanzione. Pertanto, il 4° comma dell'art. 8 *bis* vale proprio ad evitare che nei casi in cui la continuazione sia contemplata dal diritto amministrativo punitivo (commi 2° e 3° dell'art. della legge n. 689/1981), il sistema possa dare al medesimo fatto una duplice rilevanza in chiave antitetica.

Oltre alle riflessioni sopra esposte, c'è un ulteriore aspetto che è stato opportunamente messo in luce dalla sentenza del Tribunale di Venezia 8 giugno 2006, n. 558. Per quanto l'art. 8 *bis* contenga una previsione di carattere generale collocata nel corpo normativo della legge generale n. 689/1981, tuttavia va rilevato che tale norma 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 recidive, ancorché definito per tutti gli illeciti amministrativi dall'art. 8 *bis* della legge n. 689/1981, produce effetti giuridici 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*). Allora, per attribuire rilievo

alla reiterazione degli illeciti amministrativi in tema di trasporto rifiuti dovrebbe rinvenirsi nel testo del decreto legislativo n. 152/2006 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 D.Lgs. n. 152/2006, così come non era contenuta nel 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.

Come già rilevato, queste considerazioni hanno trovato accoglimento nella sentenza del Tribunale di Venezia 8 giugno 2006, n. 558. In modo lapidario il giudice di merito ha escluso l'applicabilità dell'art. 8 *bis* ad una pluralità di trasporti con formulari recanti dati incompleti, ritenendo che “la normativa sui rifiuti non contempla alcuna disposizione che espressamente preveda gli effetti della reiterazione delle violazioni amministrative, sicché la norma citata non ha alcuno spazio di applicazione.”

Conclusioni

Dopo aver passato in rassegna tutti gli istituti di teoria generale implicati dalla complessa vicenda della pluralità di trasporti di rifiuti con l'accompagnamento di un numero corrispondente di formulari compilati in modo incompleto o inesatto, resta da risolvere il quesito pratico prospettato in apertura di questo lavoro, ovvero quale trattamento sanzionatorio vada applicato all'ipotesi in esame.

Invero, si ritiene che il caso vada inquadrato come concorso materiale di illeciti amministrativi. Infatti, siamo in presenza di una pluralità di azioni di trasporto, poiché risultano viaggi distinti, ciascuno avente ad oggetto un carico di rifiuti caratterizzato da una propria tipologia/quantità, svoltosi in una specifica data e con un determinato percorso d'instradamento. Quindi, le azioni di trasporto sono molteplici sia in senso naturalistico, sia nella prospettiva della fattispecie punitiva (che sanziona il singolo trasporto senza il rispettivo documento di accompagnamento dei rifiuti trasportati o con formulario irregolare).

Conseguentemente, il regime sanzionatorio del concorso materiale di violazioni amministrative comporta l'applicazione di tante sanzioni tante sono gli illeciti commessi, secondo il principio penalistico *tot crimina tot poenae*. Alla luce delle considerazioni sopra illustrate, si ritiene che nell'ipotesi in cui il procedimento amministrativo sanzionatorio abbia ad oggetto tanti trasporti di rifiuti avvenuti ciascuno con un formulario recante annotazioni incomplete o inesatte sussista un

concorso materiale di illeciti amministrativi che, come tale, determini l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 258, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006 tante volte quante risultano le condotte illecite oggetto dell'accertamento.

29 gennaio 2007

Stefania Pallotta

Segue testo sentenza



N° 558
 = 8 GIU. 2006
 DEP. _____
 CRON. 3558
 REP. _____

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Venezia, 2° sezione civile, in persona del pres. sez. G. Bertolino ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in primo grado, iscritta al n.6044/2005 RG, promossa da

OMISSIS

con sede legale in OMISSIS

, rappresentati e difesi dall'avv. OMISSIS del foro di OMISSIS presso lo studio del quale sono elettivamente domiciliati giusta mandato a margine del ricorso;

OPPONENTI

CONTRO

= 8 GIU. 20

PROVINCIA DI VENEZIA in persona del Presidente pro-tempore della Giunta, rappresentato e difeso per mandato a margine della comparsa di costituzione, dall'avv. Roberta Brusegan, domiciliata presso la propria sede in Venezia S. Marco 2662;

OPPOSTA

Oggetto: opposizione ad ordinanza ingiunzione

Conclusioni degli opposenti: 'derubricarsi la fattispecie di cui all'art. 52.3 d.lgs. 22/97 in quella prevista dall'art.52.4 ed applicarsi ex artt. 8 e 8bis 1.689/81 la sanzione minima prevista per una violazione aumentata fino al triplo per la continuazione; in via subordinata applicarsi la sanzione minima prevista dall'art. 52.4 per ciascuna violazione; in via ulteriormente subordinata applicarsi comunque l'art.8bis rideterminando l'ammontare complessivo della sanzione inflitta nei termini minimi di legge.'

Conclusioni dell'opposta: 'voglia il tribunale dichiarare inammissibile o rigettare il ricorso avversario con condanna del ricorrente alla rifusione di spese, diritti ed onorari.'

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato l'11 luglio 2005 OMISSIS, quali obbligati principali e soci amministratori della OMISSIS con sede in OMISSIS, e quest'ultima società, quale obbligata in solido, proponevano avanti al Tribunale di Venezia opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa in data 8.6.2005 con cui la Provincia di Venezia, in persona del dirigente del settore politiche ambientali, ordinava di pagare l'importo di € 9.294,00 oltre accessori a titolo di sanzione pecuniaria per la violazione dell'art. 15 d.lgs. 22/97, accertata il 15.3.04. Deducevano al riguardo che alla violazione era stata applicata la sanzione prevista dall'art. 52.3 e non quella, più lieve, prevista dal comma successivo; che non era

*oppo
ad ordina
ingiunzione*

alleg

stato applicato il criterio previsto dall'art. 8bis legge 689/81 ai fini della determinazione della sanzione.

Instaurato ritualmente il contraddittorio, la Provincia di Venezia si costituiva chiedendo il rigetto della opposizione.

Senza necessità di istruzione all'udienza del 3.3.2006 la causa veniva decisa come da dispositivo di cui veniva data lettura.

Motivi della decisione

Le doglianze sollevate dagli opposenti avverso l'ordinanza-ingiunzione non appaiono meritevoli di accoglimento.

Quanto alla censura relativa alla applicazione della sanzione prevista dall'art. 52.3 d.lgs. n.22/97 e non di quella più lieve prevista dal comma 4 della citata disposizione, risulta dal verbale di accertamento violazioni amministrative redatto dall'ARPAV di Venezia che n. 6 trasporti di rifiuti non pericolosi erano assistiti da formulari nei quali mancava l'indicazione della destinazione del rifiuto ed in assenza di pesata in partenza debitamente certificata non risultava barrata la casella 'peso da verificarsi a destino'.

E' noto che la disposizione dell'art. 15 d.lgs. cit. impone che durante il trasporto i rifiuti debbano essere accompagnati da un formulario di identificazione, dal quale devono risultare in particolare'... b) origine, tipologia e quantità del rifiuto; c) impianto di destinazione;...?.

Il modello di formulario approvato dal D. M 1.4.1998 n.145 prevede in particolare che alla casella quantità sia indicata la quantità di rifiuti trasportati in partenza o da verificare a destino ed inoltre che alla casella di pertinenza sia indicato se il rifiuto è destinato ad operazioni di recupero o di smaltimento.

Nel caso in specie dall'esame dei formulari oggetto di contestazione si rileva che

- la casella 'destinazione del rifiuto' è priva di qualsiasi contrassegno alle caselle recupero/smaltimento;
- l'indicazione di kg.2.200, apposta in ciascun formulario, come quantità dei rifiuti alla partenza del trasporto, non era assistita da alcuna attestazione al riguardo; né tantomeno risultava contrassegnata la casella relativa alla voce da verificarsi a destino, in modo da far ritenere che la pesatura dei rifiuti sarebbe stata fatta a destinazione.

Sulla base di tale accertamento appare corretta la configurazione dell'illecito sanzionato dal comma 3 dell'art.52 d.lgs. cit, che punisce l'indicazione nel formulario di dati incompleti o inesatti. Deve invece escludersi che si possa ravvisare la fattispecie meno grave del successivo comma 4), atteso che da tali indicazioni non si possono trarre comunque elementi per ricostruire le informazioni

dovute, essendo impossibile ricavare sia la quantità dei rifiuti trasportati sia la loro destinazione al recupero/smaltimento.

Ad analogo esito negativo si deve pervenire per l'ulteriore censura relativa alla mancata applicazione dell'art. 8bis legge 689/81. La reiterazione delle violazioni, introdotta da tale norma, non produce effetti previsti autonomamente, ma ai sensi del comma 5), *determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce*. Nel caso in specie la normativa sui rifiuti non contempla alcuna disposizione che espressamente preveda gli effetti della reiterazione delle violazioni amministrative, sicchè la norma citata non ha alcun spazio di applicazione.

In conclusione l'opposizione proposta va rigettata.

Sussistono giusti motivi per dichiarare compensate tra le parti le spese di lite.

P...Q...M...

Il tribunale di Venezia sezione 2° civile in composizione monocratica;

definitivamente pronunciando sulla opposizione proposta da **OMISSIS** avverso

l'ordinanza-ingiunzione della Provincia di Venezia;

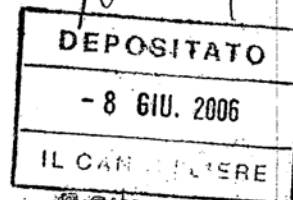
rigetta l'opposizione.

Spese compensate.

Venezia 3.3.2006

Il giudice
G. Bertolino

IL CANCELLIERE GI
(Elisabetta Bellemo)



IL CANCELLIERE GI
(Elisabetta Bellemo)