

***La nuova disciplina del cumulo delle sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari dei rifiuti***

**Il nuovo art. 258 del D.Lgs. 152/2006**

di Rosa Bertuzzi e Andrea Tedaldi

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 commessa<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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. 558<sup>2</sup>). 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 2013<sup>3</sup>). 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 grave<sup>4</sup>, aumentata sino al doppio, e non sino al triplo come invece previsto dalla L. 24 novembre 1981, n. 689.

---

<sup>2</sup> 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 acclarate 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”.

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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

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 preposto<sup>5</sup> la corretta determinazione dell'entità della sanzione nell'ordinanza ingiunzione da adottarsi. Determinazione che dovrà ovviamente avvenire in base alle nuove regole espone.

Piacenza, 24 ottobre 2020

---

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”*.

<sup>5</sup> 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.