

Spunti applicativi in tema di concorso formale
di illeciti amministrativi ambientali

A cura di Stefania Pallotta e Bruno Cajano

1. La categoria del concorso formale di illeciti amministrativi

Ai sensi dell'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 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.

La disposizione appena illustrata disciplina in campo amministrativo punitivo il cosiddetto concorso formale di illeciti amministrativi, che ricorre nell'ipotesi in cui con *una sola azione od omissione* il trasgressore realizza più violazioni, della medesima o di diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative. La caratteristica del concorso formale di violazioni amministrative è la sussistenza del binomio “unicità della condotta – pluralità degli illeciti”.

Il concorso formale si distingue in omogeneo ed eterogeneo a seconda che la medesima condotta integri la plurima violazione della stessa disposizione o di diverse disposizioni amministrative punitive.

Il principale requisito per l'applicazione dell'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 è che l'azione od omissione sia unica. Come abbiamo visto, il citato art. 8, 1° comma si riferisce proprio alle particolari ipotesi in cui una pluralità di fattispecie punitive concorrono a disciplinare uno stesso fatto, poiché una medesima condotta integra contemporaneamente la violazione di più disposizioni amministrative punitive. Ad esempio, si pensi all'ipotesi in cui un soggetto che, trovandosi in un determinato orario in un certo luogo, eserciti la caccia in zone di divieto non diversamente sanzionate ed in orari non consentiti, in tal modo integrando con un'unica condotta l'illecito amministrativo di cui alla lettera e) dell'art. 31 della legge n. 157/1992 e quello previsto dalla lettera g) del medesimo articolo.

Proprio l'eventualità che la pluralità di illeciti amministrativi sia stata commessa mediante una sola azione od omissione (l'esercizio dell'attività venatoria contestualmente in luogo e orario vietati) spiega un più benevolo calcolo della sanzione secondo parametri diversi dalla mera somma aritmetica degli importi previsti 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 l'agente commetta più violazioni amministrative con una *pluralità* di azioni od omissioni: 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 ritiene¹ che anche nel campo amministrativo punitivo trovi applicazione la regola penalistica della somma aritmetica 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 sanzioni, 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 comunque realizzato una sola azione od omissione (sia pure commettendo più illeciti).

2. Il concetto di violazione “più grave”

Dopo questo breve *excursus* teorico in materia di concorso formale di illeciti amministrativi, esaminiamo i principali problemi applicativi suscitati dalla disposizione in questione.

In primo luogo, ai fini del calcolo del regime sanzionatorio indicato dall'art. 8, 1° comma si pone la questione dell'identificazione di quale sia la violazione più grave.

Sul punto la dottrina² suole rinviare alle soluzioni adottate in campo penalistico, ove si segnalano due diversi orientamenti: in primo luogo, va rilevata l'opinione di quanti sostengono che la violazione più grave sia da determinare in concreto, ossia con riferimento alla sanzione applicata e non astrattamente applicabile (non in relazione alla misura edittale, ma con riguardo alle circostanze concrete del fatto). Tuttavia, prevale sul piano dottrinale³ e giurisprudenziale⁴ la tesi che identifica come violazione più grave quella che risulti tale in astratto, cioè con riguardo alla misura edittale delle sanzioni: in tal senso è più grave l'illecito per il quale la legge prevede il massimo più elevato o, a parità di massimo, il maggior minimo.

¹ In tal senso, M. A. Sandulli, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1983, p. 133 e seguenti.

² F. Bartolini, *Il codice delle violazioni amministrative*, CasaEditriceLaTribuna, 2005, p. 134.

³ G. Fiandaca E. Musco, *Diritto penale - Parte generale*, Zanichelli Editore, 2001, p. 607.

⁴ Cass., S.U., 27 marzo 1992; nello stesso senso Cass. S.U., 25 gennaio 1994, n. 748.

A titolo di esempio si vedano le ipotesi di seguito riportate:

IPOTESI A

Concorso formale ex art. 8, 1° co. L. 689/1981	Misure edittali delle sanzioni	Violazione più grave
illecito amministrativo n. 1 + illecito amministrativo n. 2 + illecito amministrativo n. 3	sanzione illecito 1 = da 20 a 50 euro sanzione illecito 2 = da 20 a 100 euro sanzione illecito 3 = da 10 a 150 euro	Illecito 3

IPOTESI B

Concorso formale ex art. 8, 1° co. L. 689/1981	Misure edittali delle sanzioni	Violazione più grave
illecito amministrativo n. 1 + illecito amministrativo n. 2 + illecito amministrativo n. 3	sanzione illecito 1 = da 30 a 50 euro sanzione illecito 2 = da 50 a 150 euro sanzione illecito 3 = da 40 a 150 euro	Illecito 2

3. L'aumento fino al triplo della sanzione previsto dall'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981

Sul piano del trattamento sanzionatorio, l'art. 8, 1° comma della legge n. 689/1981 dispone che al *concorso formale* di illeciti si applichi il cosiddetto *cumulo giuridico* delle sanzioni: secondo le previsioni normative 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. Come abbiamo visto, si tratta di un trattamento 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 trasgredisce più volte la stessa norma) con una sola azione o omissione.

Va rilevato che la norma parla di *aumento fino al triplo* e non già di aumento del triplo. Dunque, occorre chiedersi secondo quali criteri la p.a. procedente dovrà determinare la misura della sanzione nell'ambito della forbice compresa tra la sanzione prevista per la violazione più grave e il triplo di questa. Sul punto si ritiene che debba trovare applicazione l'art. 11 della legge n. 689/1981 che, nel dettare i criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, costituisce una norma di carattere generale tale da rappresentare un valido ausilio in ogni caso di quantificazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Di conseguenza, conformemente alla regola generale secondo cui la p.a. che adotta l'ordinanza ingiunzione deve motivare non solo l'*an debeatur* ma anche il *quantum*, anche nelle ipotesi di concorso formale l'autorità amministrativa competente ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria dovrà motivare la misura dell'aumento della sanzione prevista per la violazione più grave.

Inoltre, si ritiene che l'art. 8, comma 1 della legge 689/1981 stabilisca un limite massimo alla somma da infliggere al trasgressore, uguale a tre volte la sanzione prevista per la violazione più grave. Pertanto, pur in assenza di una enunciazione corrispondente all'ultimo comma dell'art. 81 del codice penale che espressamente dispone che "la pena non può essere superiore a quella che sarebbe applicabile a norma degli articoli precedenti", si ritiene che tale limite comunque operi anche nel campo amministrativo punitivo. Infatti, il cumulo giuridico rappresenta una disciplina favorevole al trasgressore e pertanto risponde alla sua stessa *ratio* che esso non possa comportare l'applicazione di un regime sanzionatorio superiore rispetto a quello che si avrebbe applicando il cumulo materiale delle sanzioni.⁵ In conclusione, nel caso del concorso formale di illeciti amministrativi previsto dal 1° comma dell'art. 8 della legge n. 689/1981 la somma-sanzione deve essere compresa nell'intervallo di valori tra la sanzione più grave ed il triplo della sanzione più grave, che conseguentemente si configura come limite massimo della somma da infliggere al trasgressore.

Infine, la Corte di Cassazione⁶ ha chiarito come spetti al giudice di merito in sede di opposizione all'ordinanza ingiunzione valutare se ricorrano in concreto gli estremi del concorso formale e, ove tale accertamento abbia esito positivo, rideterminare l'entità della sanzione, sostituendo le sanzioni

⁵ In tal senso in campo penale la più autorevole dottrina ritiene che l'ultimo comma dell'art. 81 c.p. costituisca una "precisazione non solo inutile, perché con essa si vorrebbe sancire un limite logico implicito nel cumulo giuridico e nella ratio della riforma. Ma anche inesatta e deviante dalla stessa logica del cumulo giuridico, in quanto consente di applicare una pena eguale a quella che sarebbe applicabile col cumulo materiale, anziché inferiore come invece vuole tale tipo di cumulo." (F. Mantovani, *Diritto penale - Parte generale*, CEDAM, 1995, p. 465).

⁶ Cassazione civile, sez. I, 2 dicembre 2003, n. 18389.

irrogate con quella prevista per la violazione più grave aumentata fino al triplo. Infatti, l'art. 23, 11° comma della legge n. 689/1981, secondo cui il giudice civile può accogliere l'opposizione modificando l'ordinanza ingiunzione anche limitatamente all'entità della sanzione dovuta, rappresenta una norma di carattere generale che trova applicazione anche in caso di concorso formale di illeciti amministrativi.

Stefania Pallotta e Bruno Cajano