

**Domanda:**

Si ponga il caso in cui il medesimo fatto in campo ambientale sia punito da una legge regionale con sanzione amministrativa e da una legge statale con sanzione penale: l'operatore di Polizia deve verificare quale sia la norma speciale? Cosa bisogna fare, inoltre, quando uno stesso fatto è sanzionato da una disposizione amministrativa statale e da una disposizione amministrativa sanzionatoria regionale?

**Risposta (a cura della dott.ssa Stefania Pallotta):**

Nel nostro ordinamento giuridico il concorso apparente di norme ricorre quando una condotta illecita, apparentemente riconducibile ad una pluralità di fattispecie punitive, risulta in realtà assoggettata ad una sola disposizione sanzionatoria.

Nel sistema degli illeciti amministrativi, il 1° comma dell'art. 9 della legge n. 689/1981 prevede che: "Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale." Il secondo comma del medesimo articolo prosegue statuendo che: "Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali."

La norma risolve il concorso apparente non solo tra una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, ma anche tra norme penali e norme amministrative punitive: in particolare, il 1° comma dell'art. 9, al pari dell'art. 15 del codice penale, individua il principio di specialità come criterio per risolvere l'apparente convergenza di fattispecie punitive verso un unico fatto illecito, prevedendo in ogni caso l'applicazione della norma speciale (ancorché amministrativa); il successivo secondo comma del medesimo articolo pone un'unica deroga alla regola della prevalenza della norma speciale, statuendo l'eccezionale prevalenza della norma penale nei soli casi in cui uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa.

In sintesi, dal combinato disposto dei primi due commi dell'art. 9 della legge n. 689/1981 deriva una soluzione di tipo misto per i casi di concorso apparente di norme: di regola, applicazione della norma speciale (indipendentemente dalla sua natura penale o sanzionatoria amministrativa), con la sola eccezione della prevalenza della norma penale nelle ipotesi di disposizione sanzionatoria amministrativa non statale.<sup>1</sup>

Alla luce del descritto quadro normativo, la norma penale prevale sempre in presenza di norme sanzionatorie amministrative che non siano previste da leggi dello Stato. Pertanto, nel caso prospettato dal quesito in cui un medesimo fatto abbia rilevanza penale e, al contempo, sia sanzionato sul piano amministrativo da una norma di legge regionale, deve trovare applicazione la norma penale.

Va rilevato che il descritto criterio composito dettato dall'art. 9 non pone particolari problemi in presenza di sanzioni omogenee previste da uno stesso sistema: infatti, laddove si applicassero ambedue le norme pur sussistendo tra queste un rapporto di genere a specie, sussisterebbe violazione del *ne bis in idem*, poiché un medesimo fatto sarebbe addebitato due volte ad uno stesso soggetto attivo. Dunque, se si tratta di concorso tra disposizioni amministrative punitive, l'operatore deve sempre verificare se tra queste sussista un rapporto di specialità, a prescindere dal fatto che si tratti di norme statali, regionali o degli enti locali. Si precisa che il rapporto di genere a specie consiste in uno schema logico formale di derivazione aristotelica, che intercorre tra due disposizioni normative di cui una (quella speciale) contiene tutti gli elementi dell'altra con l'aggiunta di ulteriori elementi cosiddetti "specializzanti".

Più problematica è l'estensione del principio di specialità al concorso fra illecito penale e amministrativo. La soluzione di diritto positivo, che tendenzialmente accoglie il principio di specialità anche in questi casi, rappresenta un'innovazione rispetto all'opinione tradizionale di ravvisare un rapporto da *genus ad speciem* solo tra fatti inquadrabili in schemi propri di uno

---

<sup>1</sup> Salvo che la stessa disposizione penale contenga una clausola di riserva che ne subordini l'applicazione alla mancanza di altre disposizioni penali.

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

stesso ramo dell'ordinamento. Appaiono evidenti le insidie insite nel meccanismo privilegiato dal legislatore: esso stravolge il rapporto di rango tra il maggiore disvalore dell'illecito penale rispetto a quello dell'illecito amministrativo e rende inoperante l'effetto deterrente della sanzione penale in tutti quei casi nei quali la fattispecie amministrativa presenti elementi specializzanti. Questo spiega il correttivo introdotto dal 2° comma dell'art. 9 (prevalenza della norma penale, allorché la disposizione amministrativa punitiva sia regionale): in tal modo si evita che una fonte normativa subprimaria possa violare il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, determinando situazioni differenziate nell'ambito spaziale di efficacia della norma penale.

Inoltre, la giurisprudenza di legittimità<sup>2</sup> ha precisato che la regola sancita dal 1° comma dell'art. 9 della legge n. 689/1981 sul concorso apparente tra norma penale e norma sanzionatoria amministrativa deve essere interpretata e applicata in senso rigorosamente restrittivo, con puntuale e scrupolosa verifica dei relativi presupposti. Quindi, la condizione per delimitare l'ambito di operatività del principio di specialità è l'esistenza di un concorso apparente di norme che sanzionano, in modo convergente, uno stesso fatto. In difetto della descritta convergenza sullo stesso fatto, non c'è spazio per risolvere, in base al principio di specialità, il concorso tra la disposizione sanzionata penalmente e quella sanzionata come mero illecito amministrativo. In particolare, la Corte di Cassazione<sup>3</sup> ha evidenziato che il presupposto per l'applicabilità della disposizione speciale è che uno dei due illeciti in astratto contestabile costituisca parte integrante dell'altro, mentre ha escluso l'applicazione del principio di specialità in ipotesi caratterizzate dalla presenza di due illeciti (penale ed amministrativo) basati su fatti distinti ed autonomi.

---

<sup>2</sup> Cass. pen., sez. VI, 28 gennaio 2008, n. 4238.

<sup>3</sup> Cass. civ., 25 maggio 2001, n. 7112.

Ad esempio, proprio in applicazione di questo orientamento rigoroso la Suprema Corte di Cassazione<sup>4</sup> ha escluso un rapporto di genere tra la norma penale che prevede il reato di gestione di rifiuti non autorizzata e la disposizione amministrativa che sanziona l'omessa tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti, in quanto dal raffronto tra le due disposizioni sanzionatorie non risulta che l'una disciplini un sottoinsieme dei casi contemplati dall'altra.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 22 febbraio 2009*

---

<sup>4</sup> Cass. civ., sez. I, 10 dicembre 2003, n. 18811.

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*