

L' INDIVIDUAZIONE DELL'AUTORITA' AMMINISTRATIVA TERRITORIALMENTE COMPETENTE AD IRROGARE LA SANZIONE IN CASO DI TRASPORTO DI RIFIUTI SENZA FORMULARIO O CON FORMULARIO INCOMPLETO

L'esatta definizione della competenza territoriale degli organi che, a diverso titolo, intervengono nel procedimento amministrativo sanzionatorio, è tematica che riveste particolare interesse dal punto di vista pratico per gli effetti che, in caso di atti posti in essere da organi incompetenti, possono verificarsi sul provvedimento finale, rendendo vana l'intera attività di accertamento e repressione dell'illecito amministrativo.

I principali orientamenti giurisprudenziali in materia.

L'art. 17 comma 5 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nell'affrontare la questione, detta un criterio, quello del luogo di commissione della violazione, apparentemente chiaro e di semplice applicazione, che tuttavia, nella pratica operativa, non si è dimostrato tale. La norma in esame, infatti, è stata oggetto di numerose pronunce del giudice di legittimità che è possibile ricondurre a due diversi filoni interpretativi.

Per il primo indirizzo, facente capo alla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 17 giugno 1988, n. 4131, da un'analisi sistematica della normativa in materia di illeciti amministrativi discende che il luogo di commissione della violazione non può che individuarsi in quello dell'accertamento compiuto dagli organi a ciò deputati, dovendosi ritenere infungibili tali organi, e gli atti da essi posti in essere, in quanto per legge unici attributari del relativo potere. Ne consegue che la violazione amministrativa, indipendentemente dalla sua natura istantanea o permanente, deve ritenersi commessa al tempo e nel luogo dell'accertamento.¹

Secondo l'altro indirizzo ermeneutico, originato dalla sentenza della Corte di Cassazione 18 febbraio 2000, n. 1876, il criterio del luogo dell'accertamento, ricavato sistematicamente dalla precedente giurisprudenza, pur essendo in sé valido, necessita di alcune precisazioni, non potendosi totalmente obliterare il tenore letterale della norma di cui all'art. 17 L. 689/81 facente espresso riferimento al luogo di commissione dell'illecito. Con tale pronuncia, la Suprema Corte, se da un

¹ Nel senso che il luogo di commissione della violazione, e del conseguente radicamento della competenza territoriale dell'Autorità amministrativa alla quale spetta l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione (art. 17 L.689/81) e del giudice dell'opposizione (art. 22 legge cit.), coincide con quello dell'accertamento cfr. , tra le tante, Cass. 27 novembre 1996, n. 10561; Cass., 12 luglio 1996, n. 6346; Cass. 17 agosto 1994, n. 7426

lato ribadisce che l'Autorità amministrativa competente ad emanare l'ordinanza-ingiunzione va individuata sulla base del luogo in cui è avvenuto l'accertamento, dall'altro richiede che ciò avvenga sul presupposto che in detto luogo l'illecito sia stato, almeno in parte, consumato. Diversamente opinando, oltre alla totale elusione del dato testuale, non potrebbe sfuggirsi alla conseguenza, nell'ipotesi in cui l'organo accertatore abbia una limitata competenza territoriale, della nullità (o dell'inesistenza) dell'atto di accertamento posto in essere da quest'ultimo, ove l'illecito non risulti commesso, neanche parzialmente, nel luogo del compiuto accertamento.²

In definitiva, il criterio del luogo dell'accertamento della violazione non si sostituisce a quello del luogo di commissione emergente dalla lettera della legge (art. 17 L.689/81) "ma lo presuppone, regolando il possibile concorso di competenze territoriali, qualora la consumazione della violazione non si esaurisca nel territorio di una sola Autorità". Tale ultima precisazione va però retamente intesa per evitare di stravolgere il senso della pronuncia: con essa, infatti, la Cassazione non ha inteso assegnare al criterio del luogo dell'accertamento, adottato dalla giurisprudenza anteriore, una funzione meramente sussidiaria ed integrativa del criterio testuale del luogo di commissione, apprezzabile unicamente nel caso in cui vi sia l'esigenza di risolvere un conflitto di competenze territoriali, ma ne ha ribadito validità e primario rilievo, limitandosi a subordinarne l'applicabilità al presupposto dell'avvenuta commissione in quel luogo di tutta o di parte della condotta tipica, onde salvaguardare il dato letterale dell'art. 17 L. 689/81 e scongiurare il rischio dell'invalidità degli atti compiuti da organi accertatori aventi una limitata competenza territoriale.

La giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza 1876/00, ha prevalentemente fatto proprio il criterio enucleato da quest'ultima, in molti casi recependolo pedissequamente³, in altri specificandolo ulteriormente, ma sempre in senso conforme⁴.

Con queste ultime pronunce la Suprema Corte ha precisato che "il luogo della commissione dell'illecito è da reputarsi coincidente con il luogo dell'accertamento in relazione al presumibile perfezionarsi dell'infrazione nel posto in cui ne vengono accertati gli elementi costitutivi, ovvero venga constatata parte della condotta attiva o passiva del trasgressore in sé idonea ad integrare contegno sanzionabile" con esclusione dell'operatività del criterio nel caso in cui la stessa imputazione indichi un luogo di commissione del fatto diverso da quello dell'accertamento, relegando questo a mero luogo di reperimento delle prove di un illecito commesso altrove"⁵.

Dunque il luogo di commissione dell'illecito è identificato da quello dell'accertamento, purché vi si sia svolta, almeno in parte, la condotta tipica; la risoluzione del possibile concorso di competenze

² In tal senso è possibile argomentare dai punti 9.1 e 9.2 della sentenza citata

³ Cfr. Cass. 15 marzo 2001, n. 3756 e Cass. 4 agosto 2000, n. 10243

⁴ Cfr. Cass. 8 settembre 2004, n. 18075 e Cass. 11 luglio 2003, n. 10917.

⁵ In tal senso, testualmente, le sentenze citate nella precedente nota

territoriali delle Autorità amministrative nel cui ambito risulti commesso il fatto (ad esempio nel caso di illecito permanente) dovrà quindi considerarsi un effetto eventuale derivante dall'applicazione del criterio, non già il suo presupposto di operatività.

La natura permanente dell'illecito consistente nel trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario incompleto

L'art. 193 del D.Lgs. 152/06, che riproduce *in parte qua* la corrispondente norma di cui all'art. 15 del D.Lgs. 22/97, stabilisce che durante il trasporto effettuato da enti o imprese, i rifiuti siano accompagnati da un formulario di identificazione recante una serie di dati informativi. Il successivo art. 258 al comma 4, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per chiunque, in violazione di tale norma, effettui il trasporto senza formulario, ovvero riporti nello stesso dati incompleti o inesatti. Alla luce di tale dato normativo e delle nozioni di reato permanente e di reato istantaneo elaborate da dottrina e giurisprudenza, esportabili nel campo degli illeciti amministrativi, va ricostruita la natura della fattispecie in esame.

Comunemente si individuano due elementi costitutivi del reato permanente: la tipizzazione di una condotta che debba in sé protrarsi nel tempo, non essendo sufficiente il mero perdurare degli effetti lesivi della medesima, possibile anche in caso di reato istantaneo; la possibilità, per l'autore del fatto, di far cessare, in qualunque momento, l'attività antiggiuridica. Per converso, si definisce istantaneo il reato in cui l'offesa all'interesse protetto dalla norma violata si realizza e si conclude nello stesso istante, per la sua stessa impossibilità, materiale o giuridica, di protrarsi nel tempo. In tal caso il reo non ha il potere di far cessare la condotta illecita che, normativamente, si esaurisce nel momento in cui si realizza.

Nell'ambito della prima categoria, la giurisprudenza ha individuato una nuova sottospecie di reato permanente, quello caratterizzato da una permanenza circoscritta nell'ambito di due momenti, predeterminati normativamente, tra i quali la condotta tipica deve avere inizio e concludersi.⁶ A quest'ultima tipologia di illecito permanente sembra riconducibile la fattispecie in esame, che, come si evince dal combinato disposto degli artt. 193 e 258 D.Lgs. 152/06, si sostanzia nell'esecuzione dell'azione di trasporto in assenza del prescritto documento di accompagnamento o

⁶ Cass. Pen., SS.UU. 8 maggio 2002, n. 17178. Le SS.UU. definiscono in questi termini il reato, previsto dall'art 55 del codice della navigazione, di abusiva esecuzione di opere nelle zone di rispetto del demanio marittimo, configurando una permanenza che va dall'inizio e si protrae fino all'ultimazione dei lavori e respingendo la tesi secondo la quale questa cesserebbe solo con la rimozione delle opere abusive o con il rilascio della prescritta autorizzazione.

con documento irregolare. Infatti, da un lato l'art. 193 prescrive che *durante* il trasporto i rifiuti siano *accompagnati* dal formulario, dall'altro l'art. 258 sanziona *l'effettuazione* di tale trasporto senza il documento in questione ovvero l'indicazione nello stesso di dati incompleti.

Trattasi dunque di illecito che si protrae dal momento in cui ha inizio il trasporto a quello dell'arrivo a destinazione dei rifiuti, con permanenza circoscritta a quest'ambito temporale. Dell'illecito permanente sussistono infatti entrambi gli elementi costitutivi, ossia il perdurare nel tempo della condotta tipica, richiedendo l'art. 193 che per tutta la durata del viaggio (che necessariamente si protrae nel tempo) il carico di rifiuti sia accompagnato dal relativo documento identificativo, nonché la possibilità materiale per il trasportatore di far cessare la condotta antiggiuridica, ad esempio abbandonando i rifiuti durante il percorso o cedendoli ad altro trasportatore⁷.

Del resto risulta evidente, anche alla luce del dato normativo, che il formulario di identificazione non ha una funzione puramente dispositiva del trasporto, con conseguente possibilità di ipotizzare la definitiva consumazione dell'illecito già nel momento in cui si decida di non compilarlo o lo si rediga in maniera incompleta, ma ha propriamente una funzione di accompagnamento, essendo destinato a documentare, in ogni istante, il tragitto compiuto dai rifiuti, onde consentire agli organi di controllo di ricostruirne origine e destinazione finale. Pertanto l'illecito non si perfeziona fin quando il trasporto non ha inizio e si consuma definitivamente solo nel momento in cui questo ha termine⁸.

Né a diverso risultato può condurre la considerazione del dato testuale dell'art. 258 nella parte in cui sembra voler sanzionare, accanto alla fattispecie dell'effettuazione del trasporto senza formulario, quella consistente nella mera indicazione di dati incompleti o inesatti a prescindere, si sarebbe indotti a pensare sulla scorta di un'esegesi esclusivamente letterale della norma, dalla effettiva esecuzione del trasporto. A tale conclusione, infatti, è possibile opporre vari rilievi critici. In primo luogo, ragionando in questi termini, si finirebbe con lo scindere una fattispecie unitaria dal punto di vista dell'interesse protetto, anche se realizzabile secondo diverse modalità (omessa redazione o redazione incompleta del formulario), in due distinte fattispecie rispetto alle quali la

⁷ Agli effetti della determinazione della natura dell'illecito è irrilevante che l'interruzione della permanenza si realizzi per mezzo di altra condotta illecita, come quelle indicate, o attraverso un comportamento lecito, come nel caso in cui sia restituita la libertà a soggetto sequestrato. Ciò che conta è la possibilità di interrompere la condotta antiggiuridica che, negli illeciti istantanei, non sussiste.

⁸ Una conferma in tal senso può essere rinvenuta, *mutatis mutandis*, nell'interpretazione che della paragonabile fattispecie di cui all'art. 46 legge 6 giugno 1974, n. 298, offre la giurisprudenza di legittimità. L'illecito contemplato da quest'ultima norma, che testualmente sanziona "...*chiunque disponga l'esecuzione di un trasporto di cose con autoveicoli o motoveicoli, senza licenza o senza autorizzazione oppure violando le condizioni o i limiti stabiliti nella licenza o nell'autorizzazione...*", viene infatti ritenuto di natura permanente, perfezionandosi non già con la semplice disposizione del trasporto, bensì con l'effettivo svolgimento dello stesso, e protraendosi per tutta la sua durata. Cfr. Cass. 8 novembre 1993, n. 10118; Cass. 30 aprile 1988, n. 889; Cass. 19 agosto 1987, n. 2408.

materiale esecuzione del trasporto verrebbe ad assumere un diverso ruolo: elemento costitutivo della condotta tipica nel primo caso; elemento indifferente ai fini della realizzazione dell'illecito o, al più, mera condizione obiettiva di punibilità, nel secondo. L'altra obiezione muove proprio da quest'ultima considerazione, ossia dal rischio di ridurre ad elemento estrinseco rispetto alla sfera di offensività della condotta tipica (ritenendolo, appunto, una condizione di punibilità), con tutte le relative conseguenze anche in tema di elemento soggettivo (non richiesto per le condizioni in parola), un dato, come la materiale esecuzione del trasporto in mancanza di regolare documentazione, che accentra in sé tale offensività.

D'altra parte va considerato che, ritenendo l'illecito di natura istantanea ed assegnando quindi al formulario una (discutibile) funzione dispositiva, non sarebbe possibile configurare un concorso nello stesso del destinatario del rifiuto - che ad esempio accetti per intero un carico di cui non sia stato quantificato il peso in partenza - trattandosi di illecito già esaurito al momento dell'incompleta redazione del formulario di trasporto.

Alla luce di quanto precede si può quindi affermare che il trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario incompleto, costituisce illecito permanente, con permanenza circoscritta all'ambito temporale di effettuazione del viaggio.

La competenza spetta all'Autorità del luogo di accertamento

Volendo tirare le fila della breve disamina svolta, è possibile pervenire alla seguente conclusione. Nell'ipotesi in cui l'organo a ciò deputato accerti l'esecuzione di un trasporto di rifiuti senza formulario, o con formulario incompleto, nel territorio di una Provincia diversa da quella nel cui ambito sia stato irregolarmente compilato il formulario (o ne sia stata omessa la redazione), competente all'irrogazione della sanzione sarà la Provincia del luogo di accertamento, in quanto l'illecito risulterà consumato, parzialmente, anche in tale luogo. Si avrà a che fare, infatti, con un illecito permanente validamente accertabile in ogni luogo in cui si svolge la condotta tipica, cioè in ogni tratto del percorso compiuto; in base al luogo in cui è avvenuto l'accertamento sarà poi possibile individuare, conformemente all'insegnamento della Cassazione consolidatosi all'indomani della sentenza n. 1876/00, l'autorità amministrativa territorialmente competente ad irrogare la sanzione.

Qualora, invece, dovesse considerarsi, erroneamente, l'illecito intermente consumato nel luogo di partenza del rifiuto, dove avviene (o dovrebbe avvenire) la compilazione del formulario, reputandolo, quindi, di natura istantanea, il criterio giurisprudenziale in questione vincolerebbe gli organi preposti ad effettuare l'accertamento in detto luogo, dovendosi ritenere quello compiuto

lungo il percorso da organo avente una limitata competenza territoriale (come la polizia provinciale), sempre nullo o inesistente. Tale ricostruzione, quindi, oltre ad essere discutibile sotto il profilo teorico per le ragioni esposte, avrebbe anche delle pesanti ricadute dal punto di vista pratico in quanto rischierebbe di vanificare il lavoro svolto “sul campo” dagli organi accertatori.

Francesco Tanda