

*Nota di commento Sentenza TAR Abruzzo n. 371/2022*

## **Le sanzioni amministrative in materia di scarichi**

**A cura del dott. Mauro Kusturin**

I procedimenti inerenti le sanzioni amministrative in materia di scarichi ex Parte III del D. Lgs. n. 152/2006 (cd *Testo Unico Ambientale*) risultano più complessi rispetto a quelli che riguardano i rifiuti ex Parte IV del citato decreto: a tal proposito, con l'art. 133 del *TUA* sono state definite le sanzioni amministrative in materia di *Tutela delle acque dall'inquinamento* e il successivo art. 135 (*Competenza e giurisdizione*) ha stabilito che:

- al comma 1 – *“In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità”;*
- al comma 4 – *“Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689”.*

Il citato art. 16 (*Pagamento in misura ridotta*) della L. n.689/1981 dispone che:

1. *“E' ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.*
2. *Per le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze comunali e provinciali, la Giunta comunale o provinciale, all'interno del limite edittale minimo e massimo della sanzione prevista, può stabilire un diverso importo del pagamento in misura ridotta, in deroga alle disposizioni del primo comma.*
3. *Il pagamento in misura ridotta è ammesso anche nei casi in cui le norme antecedenti all'entrata in vigore della presente legge non consentivano l'oblazione”.*

Sempre il *Testo Unico Ambientale*, all'art.140 (*Circostanza attenuante*), stabilisce, altresì, che *“Nei confronti di chi, prima ... dell'ordinanza-ingiunzione, ha riparato interamente il danno, le sanzioni ... amministrative previste nel presente titolo sono diminuite dalla metà a due terzi”.*

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - 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)

In questo contesto normativo si colloca il provvedimento del TAR Abruzzo – Sez. I – Sentenza n.371 del 13/10/2022, ribadendo che *“per le violazioni ricadenti nella disciplina in argomento(scarichi) l’art. 135 DLGS 152/06, dispone che non è previsto il pagamento in misura ridotta e pertanto, nell’esercizio del potere di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, l’Autorità competente attiva il procedimento sanzionatorio che scaturisce dal verbale di contestazione della violazione e si conclude con un provvedimento che può essere di ingiunzione o di archiviazione ai sensi dell’art. 18 Legge 689/81. Con l’Ordinanza ingiunzione di pagamento, ovvero con l’irrogazione della sanzione, l’Autorità competente determina sulla base dei citati criteri la sanzione, se ritiene fondata la violazione, tutto ciò ai sensi dell’art. 18 co. 2 Legge 689/81”*.

Nella fattispecie, la Regione Abruzzo (la citata *“Autorità competente”*), con Determinazione n. DPC/263 del 23/12/2019, nel proprio *“Esercizio della potestà à sanzionatoria”*, ha individuato i *“presupposti per la graduazione delle sanzioni di cui all’art. 133 del decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006, nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 11 della L. 24.11.1981 n. 689”*.

Il richiamato art. 11 (*Criteri per l’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*) della L. n.689/1981 prevede che *“Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell’applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all’opera svolta dall’agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”*.

Il TAR Abruzzo, di conseguenza, ha ritenuto corretti i provvedimenti adottati dalla Regione, in quanto, quest’ultima *“non ha né modificato né integrato il regime sanzionatorio ma ha agito in virtù della normativa nazionale DLGS 152/06 e Legge 689/81 regolamentando la procedura interna di irrogazione delle sanzioni”*.

È doveroso segnalare che la Regione Abruzzo, con la Determinazione n. DPC/263/2019, ha stabilito, nel dettaglio, i criteri per la gradazione delle sanzioni ex art. 133 fissando, altresì, per i commi 1, 2, 3 e 9, anche *“Maggiorazioni e circostanze attenuanti”*: si ritiene che la citata Regione abbia fatto *un buon lavoro*, anche sulla base di quanto sancito, per il ricorso oggetto della Sentenza in parola, dal Consiglio di Stato che, con Ordinanza n. 150/2022, respingendo l’appello cautelare, ha affermato che *“...le determinazioni impugnate si limitano ad adottare indirizzi interpretativi in ordine all’applicazione dei criteri di graduazione disciplinati dall’art. 11 della l.n. 689 del 1981, ai fini dell’applicazione di sanzioni pecuniarie la cui irrogazione rientra nella competenza della Regione, ai sensi dell’art. 135 del d.lgs. n. 152 del 2006”*.

Si reputa, altresì, che nella stesura di norme analoghe a quella della Regione Abruzzo deve essere tenuto in considerazione anche l’art.8 bis della L. n. 689/1981, così come sottolineato

anche nella Sentenza TAR in parola: *“gli importi delle sanzioni nel minimo e nel massimo edittale in argomento sono già stabiliti dalla normativa statale e, per la loro natura ritenuta dal legislatore nazionale “grave” non prevedono il pagamento in misura ridotta. L’aggravamento della sanzione in termini di pericolosità dell’inquinamento e quindi della tutela ambientale, sotto il profilo della reiterazione e quindi della personalità dell’autore della violazione è disciplinata dall’art. 8 bis della Legge 689/81, mentre l’attenuate è previsto dall’art. 140 DLGS 152/06”.*

Il citato art.8-bis (Reiterazione delle violazioni) dispone che:

1. *“Salvo quanto previsto da speciali disposizioni di legge, si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un’altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo.*
2. *Si considerano della stessa indole le violazioni 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.*
3. *La reiterazione è specifica se è violata la medesima disposizione.*
4. *Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria.*
5. *La reiterazione determina gli effetti che la legge espressamente stabilisce. Essa non opera nel caso di pagamento in misura ridotta.*
6. *Gli effetti conseguenti alla reiterazione possono essere sospesi fino a quando il provvedimento che accerta la violazione precedentemente commessa sia divenuto definitivo. La sospensione è disposta dall’autorità amministrativa competente, o in caso di opposizione dal giudice, quando possa derivare grave danno.*
7. *Gli effetti della reiterazione cessano di diritto, in ogni caso, se il provvedimento che accerta la precedente violazione è annullato”.*

In conclusione, ci si auspica che tutte le autorità competenti ex art. 135 comma 1, si siano già dotate di una disciplina *ad hoc*, la quale tenga in considerazione tutti i principi richiamati nel presente contributo.

Mauro Kusturin

Pubblicato il 28 novembre 2022

In calce si riporta il testo della sentenza del TAR in commento

---

© **Copyright riservato** [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) - **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)*

N. 00371/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00332/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 332 del 2021, proposto da Gran Sasso Acqua Spa, Consorzio Acquedottistico Marsicano Spa, Saca Spa, Aca Spa, Ruzzo Reti Spa, Sasi Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Colagrande, Sebastiana Parlavecchio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Roberto Colagrande in L'Aquila, via V. Veneto 11;

***contro***

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

*per l'annullamento*

1. della Determinazione n. DPC017/313 del 28 ottobre 2020 del Servizio Demanio Idrico Fluviale della Regione Abruzzo inerente: “Determinazione n. DPC/263 del 23.12.2019 recante “Esercizio della potestà sanzionatoria: individuazione dei presupposti per la graduazione delle sanzioni di cui all'art. 133 del decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 11 della L. 24.11.1981 n. 689”: sua convalida e contestuale disapplicazione ex art. 21 nonies comma 2 Legge 241/1990 e s.m.i.”;
2. della Determinazione n. DPC/263 del 23.12.2019 del Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali della Regione Abruzzo inerente “Esercizio della potestà sanzionatoria: individuazione dei presupposti per la graduazione delle sanzioni di cui all'art. 133 del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 11 della L. 24.11.1981 n.689”;
3. di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2022 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con il ricorso in epigrafe, la “Gran Sasso Acqua S.p.A. – di seguito G.S.A S.p.A.”, il “Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. – di seguito C.A.M. S.p.A.”, i “Servizi Ambientali Centro Abruzzo S.p.A. - di seguito S.A.C.A. S.p.A.”, la “RUZZO RETI S.p.A.”, l’ “Azienda Consortile Acquedottistica – di seguito A.C.A. S.p.A.”, la “Società Abruzzese per il Servizio Idrico Integrato – di seguito S.A.S.I. S.p.A”, hanno convenuto in giudizio la Regione Abruzzo affinché fossero annullate la Determinazione n. DPC017/313 del 28.08.2020 la Determinazione n. DPC/263 del 23.12.2019.

Il ricorso è fondato sui seguenti motivi di diritto:

1. “Sulla nullità dei provvedimenti violazione artt. 3, 25, 23, 97, 117 co.2 lett. S) cost., art.7, art 21septies e 21octies l. 241/1990, art. 1, l. 689/81 art. 23 co.1, lett. i) della lr. 77/1999, arbitrarietà, irragionevolezza, ed eccesso di potere”;
2. “Violazione artt. 25 e 23 cost e art. 1, l. 689/81 per impossibilità di conoscere il provvedimento anteriormente al fatto sanzionato”;
3. “Violazione del principio di legalità di cui all’art. 25, del principio di personalità della pena di cui all’art.27 cost., violazione dell’art. 3 cost., degli artt. 1 e 11, l. 689/81. Eccesso di potere irragionevolezza sproporzione”;

4. “Violazione art. 6 CEDU sul giusto processo violazione l. 241/1990”;
5. “Violazione art. 8bis della l.689/81, art. 133 dlgs 152/2006, artt. 3, 23,25, 117 co.2, lett. s) della costituzione, art. 7 CEDU”.

Si è costituita l'Amministrazione regionale resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

Con ordinanza n. 182/2021, questo collegio respingeva la domanda di tutela cautelare avanzata dalla parte ricorrente. L'ordinanza predetta veniva confermata in sede di appello dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 150/2022.

All'udienza pubblica del 5 ottobre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1.§. Per ragioni di connessione logica e giuridica il collegio ritiene di poter scrutinare congiuntamente i motivi di ricorso.

Con il primo motivo di ricorso si sostiene che i due provvedimenti impugnati risulterebbero essere, nella forma, provvedimenti amministrativi, ma, nella sostanza, atti normativi perché istituirebbero una disciplina normativa delle aggravanti e delle attenuanti per le sanzioni ambientali depenalizzate, e dei meccanismi di aumento della pena, di competenza esclusiva del legislatore.

Con il secondo motivo di ricorso si sostiene che il regime introdotto dai provvedimenti impugnati sarebbe viziato laddove ne prevede la applicabilità a partire dalla data dell'adozione del 23.12.2019 della prima determinazione istitutiva della integrazione del sistema sanzionatorio e non dalla effettiva conoscenza e, quindi, notificazione della stessa disciplina ai soggetti che, come le ricorrenti,

essendone direttamente destinatari in sede applicativa delle sanzioni ne dovrebbero preventivamente conoscere i contenuti.

Con il terzo motivo di ricorso si sostiene che i dirigenti della Regione hanno deciso arbitrariamente in assenza di indirizzi e deleghe di quantificare le sanzioni facendo applicazione delle determinazioni DPC263 del 13.12.2019 e DPC017/313 del 28.10.2020 pur non avendo la potestà di incidere sui criteri fissati dalla legge.

Inoltre, le determinazioni illegittime impediscono l'attività commisurativa dell'operatore voluta da legislatore, art. 27 Cost., che va esercitata caso per caso sostituendola con meri calcoli matematici.

Con il quarto motivo di ricorso si sostiene che i ricorrenti, non avendo contezza dei provvedimenti DPC/263 e DPC17/313 di che trattasi, non sono stati neanche messi in condizione di richiedere l'audizione come prevede la L. 689/81, e di difendere le proprie ragioni di fronte ai funzionari regionali.

Con il quinto motivo di ricorso si afferma che l'art. 8bis della L. 689/81 non stabilisce direttamente le conseguenze della reiterazione, ma si limita a rinviare ad altre norme che espressamente ne prevedono gli effetti. Sarebbe, pertanto, illegittima la previsione di un aumento delle sanzioni per il caso della reiterazione.

2.§. Le censure non possono essere accolte.

La stessa Legge 689/81 (Modifiche al sistema penale), lex specialis sulle sanzioni amministrative, prevede all'art. 11 che la sanzione vada determinata sulla base dei seguenti criteri: gravità, personalità, condizione economica e opera svolta dal trasgressore per attenuare o eliminare le conseguenze dell'illecito.



Il provvedimento n. DPC/263 del 23.12.2019 ha di fatto individuato i presupposti per la graduazione delle sanzioni di cui all'art. 133 del decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 11 della L. 24.11.1981 n. 689.

Si precisa che per le violazioni ricadenti nella disciplina in argomento (scarichi) l'art. 135 DLGS 152/06, dispone che non è previsto il pagamento in misura ridotta e pertanto, nell'esercizio del potere di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, l'Autorità competente attiva il procedimento sanzionatorio che scaturisce dal verbale di contestazione della violazione e si conclude con un provvedimento che può essere di ingiunzione o di archiviazione ai sensi dell'art. 18 Legge 689/81. Con l'Ordinanza ingiunzione di pagamento, ovvero con l'irrogazione della sanzione, l'Autorità competente determina sulla base dei citati criteri la sanzione, se ritiene fondata la violazione, tutto ciò ai sensi dell'art. 18 co. 2 Legge 689/81 che dispone "L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto."

La “somma dovuta per la violazione” scaturisce, nel caso delle violazioni in materia di scarichi, dagli importi nel minimo e massimo edittale previsti dall’art. 133 commi 1,2 e 3 DLGS 152/06.

Tale ultima considerazione appare determinante al fine di fugare ogni dubbio sulla natura provvedimentale e non normativa dei provvedimenti impugnati che, come affermato in sede cautelare con l’ordinanza n. 182/2021 “... nel pieno rispetto dei limiti edittali e dei criteri dettati dalla 689/1981, si limitano esclusivamente a dettare le coordinate ermeneutiche per la concreta determinazione della sanzione senza introdurre parametri nuovi o eccentrici rispetto alla disciplina legislativa statale ed hanno l’unico effetto di rendere omogenea l’applicazione e la determinazione della sanzione.

Ritenuto che i provvedimenti impugnati assumano la funzione di “preavvisi di provvedimento” adottati dall’Organo competente all’irrogazione della sanzione che, con essi, limita semplicemente la propria discrezionalità in sede di graduazione della sanzione che, comunque, rimane disciplinata dalla disciplina statale”.

Il Consiglio di Stato respingendo l’appello cautelare ha affermato che “...le determinazioni impugnate si limitano ad adottare indirizzi interpretativi in ordine all’applicazione dei criteri di graduazione disciplinati dall’art. 11 della l. n. 689 del 1981, ai fini dell’applicazione di sanzioni pecuniarie la cui irrogazione rientra nella competenza della Regione, ai sensi dell’art. 135 del d.lgs. n. 152 del 2006” (Cons. St., ord. n. 150/2022).

La Regione, dunque, la Regione non ha né modificato né integrato il regime sanzionatorio ma ha agito in virtù della normativa nazionale DLGS 152/06 e Legge 689/81 regolamentando la procedura interna di irrogazione delle sanzioni.

L'art. 18, comma secondo, Legge 689/81 dispone che “L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto” e l'art. 11 della stessa legge prevede “Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche.”

Quindi, gli importi delle sanzioni nel minimo e nel massimo edittale in argomento sono già stabiliti dalla normativa statale e, per la loro natura ritenuta dal legislatore nazionale “grave” non prevedono il pagamento in misura ridotta. L'aggravamento della sanzione in termini di pericolosità dell'inquinamento e quindi della tutela ambientale, sotto il profilo della reiterazione e quindi della personalità dell'autore

della violazione è disciplinata dall'art. 8 bis della Legge 689/81, mentre l'attenuante è previsto dall'art. 140 DLGS 152/06.

In relazione agli “automatismi arbitrariamente introdotti” occorre affermare che la determinazione della sanzione non è automatica ma è calibrata in base alle caratteristiche dell'accertamento svolto ed è sempre quella prevista tra il limite minimo e massimo previsto dall'art. 133 DLGS 152/06.

I dirigenti regionali, dunque, non hanno creato dal nulla dei criteri per l'aggravamento delle pene, ma al contrario hanno formulato una modalità di calcolo della sanzione trasparente e non discrezionale sia in ossequio ai criteri previsti dall'art. 11 Legge 689/81 che degli importi imposti nell'art. 133 dlgs 152/06.

Infine, i diritti di difesa dei ricorrenti non possono essere considerati lesi dai provvedimenti impugnati, in quanto chi riceve una Ordinanza ingiunzione di pagamento ha previamente ricevuto il verbale di contestazione e ha avuto la possibilità di presentare scritti difensivi oppure richiedere di essere ascoltati.

3.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere respinto.

Spese liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

1. respinge il ricorso in epigrafe;

2. Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in euro 2.500,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mario Gabriele Perpetuini**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

**IL SEGRETARIO**