

## **Sanzioni amministrative ambientali: inammissibili gli accordi transattivi tra pubbliche amministrazioni e privati**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

Vanno sempre più diffondendosi accordi transattivi, con cui le pubbliche amministrazioni titolari della potestà sanzionatoria, in corso di giudizio di opposizione, addivengono a soluzioni sanzionatorie concordate con i privati destinatari delle ordinanze ingiunzione. Simili prassi, distorte e fuorvianti, si collocano al di fuori dei principi basilari del sistema amministrativo punitivo.

L'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 detta una serie di criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, limitando il potere discrezionale della pubblica amministrazione attraverso l'introduzione di una canoni generali vincolanti per l'autorità competente ad applicare la sanzione. La formulazione letterale della norma si riferisce testualmente alle sanzioni amministrative pecuniarie graduate tra un limite minimo e un limite massimo e alle sanzioni accessorie facoltative, cui i tracciati criteri appaiono congeniali.

La determinazione della misura della pena pecuniaria secondo i parametri previsti dall'art. 11 si deve riflettere sulla motivazione del provvedimento amministrativo di irrogazione della sanzione, da giustificare non soltanto con riferimento all'*an debeat*, ma anche riguardo al *quantum*: il giudice civile in sede di opposizione all'ordinanza ingiunzione deve poter ripercorrere l'*iter* logico che ha portato l'autorità amministrativa ad applicare una determinata sanzione in una precisa misura.

Per la giurisprudenza, tuttavia, in caso di irrogazione del minimo di legge non è obbligatoria una specifica motivazione in rapporto all'impiego dei criteri di applicazione delle sanzioni contemplati dal segnalato art. 11 della legge n. 689/1981.<sup>1</sup> Parimenti, qualora l'infrazione non abbia caratterizzazioni specifiche che inducano a valutazioni di minore o maggiore rigore, si reputa corretto anche il riferimento alla misura deducibile dall'art. 16 della legge n. 689/1981.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cass. civ., Sez. I, 17 marzo 1989, n. 1316.

<sup>2</sup> Cass. civ., Sez. II, 30 dicembre 2009, n. 28163.

Ad ogni modo, è sufficiente che le regole per la graduazione della sanzione siano valutate complessivamente dall'amministrazione procedente, non richiedendosi il vaglio dettagliato di ciascuno dei criteri stabiliti dall'art. 11.

I parametri normativi sono modellati sulla falsariga di quelli per la determinazione della pena da parte del giudice ai sensi dell'art. 133 del codice penale, contribuendo a delineare la funzione di prevenzione generale e speciale della sanzione amministrativa. Tale quantificazione della giusta misura della sanzione rappresenta un compito arduo per l'autorità amministrativa, chiamata ad esercitare un'attività di tipo "paragiurisdizionale": la pubblica amministrazione è così gravata dalla duplice difficoltà di adeguare la pena al fatto in concreto verificatosi (nella sua dimensione oggettiva e soggettiva) e di garantire il buon andamento dell'azione amministrativa mediante l'applicazione di sanzioni rispondenti al principio costituzionale di uguaglianza (inteso come trattamento uguale di situazioni conformi e trattamento differenziato di situazioni diverse).

Dal quadro normativo appena tracciato consegue che nella commisurazione delle sanzioni amministrative ambientali le pubbliche amministrazioni possano quantificare gli importi sanzionatori nell'ambito della forbice edittale stabilita dal legislatore, senza poter accogliere richieste di applicazione delle sanzioni pecuniarie al di sotto dei minimi di legge. In campo amministrativo opera il principio di legalità in base al quale l'azione amministrativa è soggetta alla legge e persegue i fini da essa indicati (il cosiddetto vincolo teleologico). Quando il legislatore prevede sanzioni (penali o amministrative) che vanno da un minimo ad un massimo, la determinazione della sanzione da parte del giudice penale o dell'autorità amministrativa consiste nella decisione circa la quantità di pena da infliggere in concreto al trasgressore all'interno della forbice edittale fissata dalla legge.

In materia penale lo statuisce espressamente l'art. 132 c.p., che riconosce il potere discrezionale del giudice di applicare la pena, circoscrivendolo però nei limiti fissati dalla legge; il medesimo discorso vale in campo amministrativo punitivo, dove l'art. 11 della legge n. 689/1981 detta i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, precisandone l'operatività entro i limiti minimi e massimi stabiliti dalla legge. Quindi, esula dal potere della p.a. una quantificazione della sanzione pecuniaria ambientale in una misura inferiore o superiore rispetto ai valori minimi o massimi imposti dal legislatore. In particolare, l'irrogazione di una sanzione al di sotto del minimo edittale rappresenta una riduzione indebita dell'entrata sanzionatoria, come tale idonea ad integrare un pregiudizio erariale.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. I, 9 novembre 2006, n. 23930.

In questa prospettiva sono parimenti inammissibili le adesioni degli enti territoriali alle proposte di transazione dei contravventori aventi ad oggetto la potestà sanzionatoria (siano esse inferiori o superiori al minimo edittale): in questo senso si è espressa la Corte dei Conti,<sup>4</sup> secondo cui il potere punitivo dell'amministrazione e le conseguenti misure afflittive appartengono al novero delle potestà e dei diritti indisponibili, in merito ai quali è escluso che possano concludersi accordi transattivi con la parte privata destinataria degli interventi sanzionatori: alla luce dei principi e dei requisiti legittimanti il contratto transattivo, non può invocarsi la transazione per definire una controversia giudiziale in cui si contrapponga la legittima pretesa di un'amministrazione pubblica di esigere il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate e l'atteggiamento resistente del privato che ha violato specifiche norme di legge.

Ancora una volta non resta che constatare come spesso la tutela dell'ambiente non esiga massicci inasprimenti dei trattamenti sanzionatori o creazione di nuove spettacolari fattispecie punitive, ma richieda semplicemente l'applicazione delle più elementari regole giuridiche, *in primis* il principio di legalità dell'azione amministrativa.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 20 febbraio 2011*

Parte del presente testo è tratto dal nuovissimo corso a cura dell'autrice  
"Vademecum sulla contestazione ambientale e ingiunzione ambientale -  
Aggiornato al D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 e al D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205"  
Vedi pagina "corsi&formazione" in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)

---

<sup>4</sup> Corte dei Conti, Sez. giurisd. di controllo per la Lombardia, deliberazione 18 dicembre 2009, n. 1116.