

Le sanzioni amministrative ambientali e la disciplina applicabile ai procedimenti amministrativi pendenti alla data dell'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Al pari di ogni altro procedimento amministrativo, anche il procedimento sanzionatorio richiede il decorso di un certo lasso di tempo tra il suo inizio e la sua fine. Infatti, il complesso *iter* diretto all'applicazione della sanzione implica necessariamente un determinato arco temporale tra il momento di avvio del procedimento mediante la contestazione della violazione amministrativa ambientale e la sua conclusione con il provvedimento finale di irrogazione della sanzione. Cosa accade se intervengono delle modifiche normative dopo l'apertura del procedimento sanzionatorio, ma prima della sua conclusione? In materia ambientale, tale quesito teorico è divenuto di estrema attualità a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n. 152/2006, poiché l'entrata in vigore del cosiddetto Testo Unico ambientale ha comportato la necessità di individuare la normativa applicabile ai procedimenti amministrativi sanzionatori già in corso. Peraltro, il problema riveste una notevole rilevanza pratica: se si considera che il termine per l'emanazione delle ordinanze ingiunzione è quello quinquennale di cui all'art. 28 della legge n. 689/1981,¹ risulta evidente come alla data dell'entrata in vigore del decreto n. 152/2006 presso ogni pubblica amministrazione fossero pendenti procedimenti sanzionatori relativi a violazioni ambientali contestate sotto la vigenza della pregressa normativa.

La questione dell'incidenza delle modifiche normative sui procedimenti già in corso va differenziata a seconda che si tratti di norme procedurali oppure di norme sostanziali.

Per quanto riguarda le sopravvenute norme procedurali, in base alle regole generali ciascun atto del procedimento amministrativo deve uniformarsi alla normativa vigente al tempo della sua emanazione. L'enunciato principio "tempus regit actum" comporta per l'amministrazione procedente l'obbligo di applicare le disposizioni procedurali vigenti al momento dell'adozione del provvedimento sanzionatorio. In particolare, qualora le nuove regole ridefiniscano le autorità competenti ad applicare le sanzioni, l'ordinanza ingiunzione deve essere adottata dalla pubblica amministrazione competente sulla base delle disposizioni vigenti al tempo della sua emanazione.² Ad esempio, in materia di abbandono di rifiuti l'art. 262 del decreto 152/2006 ha modificato l'autorità deputata ad irrogare le

¹ Sulla non applicabilità ai procedimenti amministrativi sanzionatori dello stringente termine previsto dall'art. 2 della legge n. 241/1990 si veda, per tutte, Cass., SS.UU., 27 aprile 2006, n. 9591.

² In tal senso, Consiglio di Stato, 15 ottobre 2003, n. 6309.

sanzioni amministrative previste per le violazioni del divieto di abbandono, trasferendo la predetta competenza dal Comune (art. 55, 1° comma del vecchio D.Lgs. n. 22/1997) alla Provincia. La nuova disposizione incide direttamente sui procedimenti *in itinere*, in quanto le relative ordinanze ingiunzione devono essere emanate dalle p.a. competenti ai sensi dell'art. 262 del D.Lgs. n. 152/2006. Sul piano operativo, questi rilievi determinano due ordini di conseguenze: in primo luogo, nei verbali di contestazione redatti successivamente alla data di entrata in vigore del nuovo Testo Unico ambientale, deve essere designata la Provincia quale autorità competente a ricevere le difese degli interessati, anche in presenza di attività accertativa iniziata prima del 29 aprile 2006; inoltre, i Comuni devono inviare alle Province territorialmente competenti tutti fascicoli relativi ai procedimenti sanzionatori non ancora decisi alla data del 29 aprile 2006. Peraltro, va rilevato come tale trasmissione di atti non necessiti di una preventiva richiesta da parte della provincia e debba avvenire nel più breve tempo possibile, in quanto la conclusione del procedimento sanzionatorio soggiace comunque al termine di prescrizione imposto dall'art. 28 della legge n. 689/1981.

Passiamo ora ad esaminare quale sia la normativa sostanziale applicabile ai procedimenti amministrativi sanzionatori già in corso. Infatti, il decreto n. 152/2006 contiene un'ampia gamma di fattispecie punitive relative alle matrici ambientali oggetto della riforma e, parallelamente, abroga numerose disposizioni sanzionatorie contenute in normative previgenti. Pertanto, in presenza di verbali che contestano illeciti amministrativi ambientali previsti dalle normative antecedenti occorre determinare quali disposizioni sanzionatorie debbano essere richiamate negli eventuali provvedimenti di ingiunzione.

Dal punto di vista generale, l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 detta il principio di legalità per gli illeciti amministrativi (depenalizzati e non), statuendo che nessuno possa essere assoggettato a sanzione amministrativa se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione. Con tale disposizione il legislatore ha esteso alla materia delle sanzioni amministrative un principio cardine del sistema penale (art. 2, 1° comma c.p.), dando ad esso un fondamento di diritto positivo anche in campo amministrativo punitivo.

Tuttavia, la conformità tra i due sistemi punitivi è soltanto parziale, poiché essi hanno in comune la sola regola della irretroattività della nuova incriminazione. Infatti, mentre in campo penale la disciplina dettata dall'art. 2 del codice penale prosegue con la regola della retroattività della disposizione più favorevole al reo nel caso di abolizione del reato o di successione di leggi penali modificative (2° e 3° comma art. 2 c.p.), in campo amministrativo punitivo non vi sono deroghe al principio di irretroattività posto dall'art. 1 della legge n. 689/1981. Infatti, secondo la consolidata

giurisprudenza di legittimità,³ l'art. 1, 1° comma della legge n. 689/1981 ha accolto il principio della cosiddetta irretroattività assoluta, cioè estesa anche alla legge più favorevole. Di conseguenza, ai procedimenti sanzionatori già in corso non risulta applicabile retroattivamente una sopravvenuta disciplina più favorevole al trasgressore; in particolare, non rileva nemmeno la circostanza che la più favorevole disciplina, posteriore alla data della commissione del fatto, sia entrata in vigore anteriormente all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione.⁴ La regola penalistica dell'applicazione retroattiva della disciplina più favorevole non può essere applicata agli illeciti amministrativi nemmeno in via analogica, in quanto la Suprema Corte di Cassazione ha precisato che la previsione dell'art. 2 c.p. si riferisce esclusivamente alla successione di norme tutte penali.⁵ Come confermato dai lavori preparatori alla legge n. 689/1981, l'assenza di deroghe al principio di irretroattività delle disposizioni sulle sanzioni amministrative espresso dall'art. 1 della legge n. 689/1981 “non costituisce una lacuna di detta legge (da colmare mediante l'applicazione analogica delle regole dettate dal codice penale), ma rappresenta una scelta del legislatore, che, per la disciplina generale dell'illecito amministrativo, ha recepito molti istituti del diritto penale, senza però pervenire ad una completa assimilazione dell'illecito amministrativo al reato.”⁶ Va, peraltro, rilevato che una simile interpretazione dell'art. 1 della legge 689/1981 non rappresenta una violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale (si veda ord. n. 49 del 1999, ord. n. 140 del 2002 e 245 del 2003): a differenza di quanto accade per i reati in virtù dell'art. 25, 2° comma Cost., in materia di violazioni amministrative manca un vincolo costituzionale per il legislatore ordinario e, pertanto, rientra nella discrezionalità del legislatore stesso introdurre trattamenti sanzionatori di maggiore o minor rigore, adottando diverse scelte di diritto positivo a seconda delle differenti materie disciplinate;⁷ inoltre, non costituisce violazione del principio di uguaglianza la sottoposizione di medesime fattispecie di illecito amministrativo a una diversa disciplina in dipendenza del tempo in cui sono state commesse, poiché ciò rappresenta la conseguenza sul piano applicativo del principio di stretta legalità che sorregge la materia delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Dopo aver illustrato il quadro teorico di riferimento, esaminiamo l'operatività degli esposti principi a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006. In materia ambientale, le pubbliche

³ Per tutte, Cass., SS.UU., 29 gennaio 1994, n. 890; da ultimo,

⁴ Cass., sez. lav., 5 luglio 2003, n. 10631.

⁵ Cass. civ., 13 agosto 1992, n. 9557.

⁶ Cass. civ. 14 novembre 1992, n. 12240.

⁷ Cass., sez. I, 28 gennaio 2004, n. 1481.

amministrazioni competenti ad irrogare le sanzioni amministrative previste dal nuovo Testo Unico ambientale devono attenersi alla regola della irretroattività assoluta delle disposizioni amministrative sanzionatorie. Come ampiamente illustrato sul piano generale, la regola dell'irretroattività opera in campo amministrativo in modo incondizionato, trovando applicazione non solo nel caso di nuova incriminazione, ma anche nell'ipotesi di sopravvenute norme di favore o, addirittura, di abolizione degli illeciti.⁸ Da tale principio discende che nell'ordinanza ingiunzione debba essere applicata la medesima norma richiamata nell'atto di contestazione, ancorché abrogata da corrispondenti disposizioni del D.Lgs. 152/2006. A titolo esemplificativo, si pensi al trasporto dei fanghi di depurazione da utilizzare in agricoltura: mentre l'art. 193, 8° comma del D.Lgs. 152/2006 attualmente esclude per tale tipo di trasporto di rifiuti l'obbligo di accompagnamento con formulario di identificazione, una simile esenzione non sussisteva sotto la vigenza del decreto legislativo n. 22/1997. Pertanto, in presenza di un verbale di contestazione redatto sotto la vigenza della normativa pregressa, la p.a. competente può addivenire all'applicazione della sanzione prevista dall'art. 52, 3° comma D.Lgs. 22/97, senza che rilevi il successivo venir meno dell'obbligo amministrativamente sanzionato. Il medesimo discorso vale per un atto con cui si contesti l'effettuazione di uno scarico senza l'osservanza delle prescrizioni indicate nell'autorizzazione: in una simile ipotesi la pubblica amministrazione competente ad emanare l'ingiunzione deve applicare la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 54, 3° comma del vecchio D.Lgs. 152/1999 e non quella più aspra prevista dall'attuale art. 133, 3° comma del nuovo Testo Unico ambientale.

Tuttavia, va sottolineato che con riferimento all'ipotesi di continuità tra i due sistemi normativi succedutisi nel tempo, la giurisprudenza ha comunque precisato che non costituisce violazione del principio di legalità l'irrogazione di una sanzione in forza di una legge successiva rispetto a quella applicabile *ratione temporis*.⁹ Quindi, nella specifica ipotesi di illeciti che hanno mantenuto una sostanziale identità tra nuova e vecchia disciplina, l'ordinanza ingiunzione che eventualmente facesse riferimento a precetti e sanzioni contenute nelle normative previgenti non sarebbe illegittima per violazione di legge.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 9 ottobre 2006

⁸ Cass., sez. I, 13 agosto 1992, n. 9557.

⁹ Cass., sez. I, 21 dicembre 2004, n. 23705.