

**La titolarità della potestà amministrativa sanzionatoria in materia di inquinamento idrico:  
prospettive de iure condito e de iure condendo**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

In materia di inquinamento idrico la competenza all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie è disciplinata dall'art. 135, 1° comma del D.Lgs. n. 152/2006.

Prima dell'entrata in vigore del nuovo Testo Unico ambientale, l'articolo 56 del decreto legislativo n. 152/1999 disciplinava la competenza all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative pecuniarie, prevedendo che all'irrogazione di queste sanzioni provvedessero Regioni o Province autonome, ad eccezione di una residuale competenza dei Comuni per l'applicazione della sanzioni previste dai commi 8° e 9° dell'art. 54 del decreto 152/1999. Dopo aver individuato le autorità titolari della potestà sanzionatoria, lo stesso articolo 56 del D.Lgs. 152/99 contemplava due possibilità di deroga al quadro delle competenze in esso descritto: da una parte, espressamente faceva salve eventuali diverse norme sulla competenza dettate dalle Regioni o Province Autonome; dall'altra, a seguito della modifica introdotta dal D.Lgs. n. 258/2000, la disposizione in commento espressamente conteneva una clausola di salvezza per le attribuzioni affidate dalla legge ad altre autorità. Di fatto, alla luce delle statuizioni del D.Lgs. 152/99, molte Regioni si erano avvalse del proprio potere di dettare norme in deroga alle previsioni dell'art. 56, 1° comma del medesimo decreto, attribuendo ad Enti diversi (quali, ad esempio, Province e Comuni) il potere di irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie di competenza regionale previste dal decreto 152/1999.

Con l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico ambientale, si è posto il problema di stabilire come la nuova normativa incida sulla titolarità della potestà amministrativa sanzionatoria in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Norma corrispondente al testo del previgente art. 56 del D.Lgs. 152/1999 è l'art. 135, 1° comma del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che testualmente dispone che "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 n. 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'art. 133, comma 8°, per le quali è competente il Comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità".

In primo luogo, va rilevato che la norma vigente, a differenza di quella abrogata, specifica che l'autorità competente provvede all'irrogazione delle sanzioni mediante ordinanza-ingiunzione. Pertanto, anche dal testo dell'art. 135, 1° comma del D.Lgs. 152/2006, risulta come nei casi in cui la legge faccia riferimento all'autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie intenda riferirsi alla p.a. che provvede ad emanare l'ingiunzione, e non già all'organo di vigilanza ambientale che esegue l'accertamento e contesta la violazione amministrativa. Infatti, l'atto di contestazione dell'illecito non "applica" la sanzione, poiché soltanto l'ordinanza-ingiunzione è provvedimento idoneo ad incidere in senso sfavorevole nella sfera giuridica del destinatario: come confermato dalla più recente giurisprudenza di legittimità,<sup>1</sup> nelle materie diverse dalla circolazione stradale, il verbale di contestazione, non assumendo il valore di titolo esecutivo, non incide *ex se* sulla situazione giuridica soggettiva del trasgressore. Peraltro, si deve osservare che, per le violazioni in materia di tutela delle acque, lo stesso ultimo comma dell'art. 135 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del nuovo Testo Unico non si applichi il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981; conseguentemente, in materia di tutela delle acque appare ancora più evidente che soltanto con l'ordinanza-ingiunzione si provvede all'applicazione della sanzione, in quanto il verbale di contestazione non indica alcun importo da pagare in misura ridotta con effetto estintivo dell'obbligazione sanzionatoria.

Passando ad esaminare l'art. 135 del D.Lgs. 152/2006 sotto il profilo della titolarità della potestà sanzionatoria in tema di inquinamento idrico, la formulazione letterale della norma ha determinato un problema interpretativo in ordine alla individuazione dell'autorità competente all'emanazione delle ordinanze-ingiunzioni che applicano le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del decreto n. 152/2006. Infatti, da un confronto tra la norma abrogata e quella attualmente in vigore, emerge la soppressione dell'inciso dell'abrogato art. 56 del decreto 152/99 contenente l'espressa previsione del potere delle Regioni di dettare disposizioni diverse in materia di competenza ad applicare le sanzioni amministrative.

Tale aspetto è emerso anche nell'*iter* che ha condotto alla prima modifica al testo del D.Lgs. 152/2006. Inizialmente, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome aveva formulato le proprie proposte emendative da includere nel testo dello schema di decreto recante disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. n. 152 del 2006, specificando come, con riferimento al riparto di competenze in materia di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e introito dei relativi proventi di cui agli articoli 135

---

<sup>1</sup> Cass. civile, sez. un., 4 gennaio 2007, n. 16.

e 136, si richiedesse di “far salva espressamente l’eventuale diversa allocazione delle funzioni operata dalla legislazione regionale, al fine di superare le gravi incertezze interpretative registrate nei primi mesi di vigenza del decreto legislativo in questione”.

Successivamente, le istanze delle Regioni concernenti gli artt. 135 e 136 erano state considerate suscettibili di accoglimento dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni nella seduta del 19 luglio 2006 avente ad oggetto lo “schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per le politiche europee, in attuazione dell’art. 1, comma 6, della 15 dicembre 2004, n. 308”.

Analoghe osservazioni erano poi state espresse nel Parere della XIII Commissione Senato (territorio, ambiente, beni ambientali), datato 26 luglio 2006, favorevole all’approvazione dello schema di decreto legislativo di modifica del D.Lgs. 152/2006 a condizione che fossero “inserite nel testo del decreto legislativo in esame disposizioni correttive o integrative del Decreto legislativo n. 152 del 2006 volte a fare salva l’eventuale diversa attribuzione delle funzioni stabilite dalla legislazione regionale in relazione alle sanzioni e ai proventi (articoli 135 e 136)”.

Tuttavia, l’intervenuto decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284, recante “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”, non ha apportato alcuna modifica all’articolo 135 del decreto 152/2006, nonostante i pareri di rilievo sopra illustrati.

In conclusione, l’ambigua formulazione del 1° comma dell’art. 135 del nuovo Testo Unico ambientale pone non pochi problemi interpretativi e questioni operative in ordine alla titolarità del potere di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie contemplate dalla parte terza del D.Lgs. 152/2006. Pertanto, tenuto conto delle esigenze di certezza del diritto intrinseche all’esercizio della potestà sanzionatoria, si auspica che in sede di ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 152/2006 venga emendato il testo dell’art. 135 attualmente vigente, affinché risulti in modo chiaro la sussistenza o meno per le Regioni e per le Province autonome della possibilità di introdurre nell’ordinamento giuridico disposizioni derogatorie rispetto alla competenza sanzionatoria stabilita in via generale dall’art. 135, 1° del medesimo decreto.

Stefania Pallotta

15 giugno 2007