

Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche

(Relazione al Convegno «Giornate di studio sul codice dell'ambiente» - Palermo, 23-24 maggio 2008)

FABIO SAIITA

SOMMARIO: 1. Perché è opportuno discutere ancora di tutela sanzionatoria dell'ambiente. – 2. Il quadro delle sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente e le possibili ipotesi di classificazione. – 3. Le scelte di politica ambientale del legislatore italiano: la combinazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative. – 4. Alcuni problemi specifici: la competenza legislativa; i criteri di commisurazione della sanzione; la giurisdizione sulle controversie in materia di sanzioni amministrative. – 5. Il modello codicistico: profili critici e prospettive future.

1. Perché è opportuno discutere ancora di tutela sanzionatoria dell'ambiente

Il primo interrogativo con cui occorre confrontarsi prima di intraprendere un'analisi del regime sanzionatorio amministrativo vigente nel Codice dell'ambiente attiene, a ben guardare, all'utilità stessa dell'indagine: viste le tendenze della più recente politica ambientale perseguita in ambito sia comunitario che nazionale, ha senso dibattere ancora di tutela sanzionatoria dell'ambiente?

Si allude al fatto che – com'è noto e com'è stato diffusamente ricordato nelle precedenti relazioni – lo schema normativo adottato dal d.p.r. n. 915 del 1982, improntato alla tecnica legislativa del *command and control*, è risultato presto incompatibile con i principi comunitari «dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente»¹ e che, con il decreto Ronchi, il legislatore italiano ha tentato di superarlo introducendo nuovi strumenti di tutela in un'ottica soprattutto di prevenzione².

In sostanza, da allora in poi, tanto il legislatore comunitario quanto quello nazionale hanno tenuto sempre presente che una più efficace lotta al degrado ambientale ed all'inquinamento consiste nell'evitare *ab origine* danni all'ambiente, piuttosto che nell'intervenire successivamente in una logica unicamente risarcitoria-sanzionatoria³, tanto che oggi quest'ultimo, tradizionale, approccio può ritenersi quasi del tutto accantonato⁴ o quantomeno circoscritto al ruolo di «ultimo

¹ Così già l'art. 130R dell'Atto unico europeo aperto alla firma a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed a L'Aja il 28 febbraio 1986 (successivamente modificato in occasione del Trattato di Maastricht), di cui era stata a tempo debito evidenziata l'incidenza sulla possibile evoluzione dell'ordinamento interno: G. RECCHIA, *Osservazioni sui valori costituzionali della tutela ambientale*, in *Scritti in onore di P. Virga*, Milano 1994, II, 1517.

² Su tale evoluzione normativa v. F. ROVERSI MONACO, *Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e il riordinamento della legislazione ambientale*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, Padova 2001, II, 1195 ss.. Già prima, con specifico riguardo alla tutela penale, L. BERTOLINI, *Ambiente (tutela dell') – IV) Diritto penale*, in *Enc. giur.*, II, Roma 1988, 2-3; in una prospettiva comparata, S. PATTI, *Ambiente (tutela dell') – V) Diritto comparato e straniero*, *ibidem*, 1.

³ S. CIMINI, *L'inquinamento acustico tra diritto comunitario e diritto interno*, in *I «nuovi diritti» nello stato sociale in trasformazione* (Atti del Convegno di Alessandria, 26-27 maggio 2000), a cura di R. Ferrara e P.M. Vipiana, I, Padova 2002, 663. Sull'importanza dell'azione preventiva sul rischio ambientale, più recentemente, G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino 2003; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.* 2005, 509 ss., spec. 525 ss.; ID., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione* (Atti del I Colloquio di Diritto dell'ambiente – Teramo, 29-30 aprile 2005), a cura di D. De Carolis, E. Ferrari e A. Police, Milano 2006, 337 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano 2006, spec. 209 ss.; A. CROSETTI, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *Quad. reg.* 2007, 561 ss., spec. 568-572. Più in generale, per un quadro sintetico ed aggiornato degli indirizzi generali della politica dell'ambiente definiti a livello internazionale, comunitario e nazionale ed un'analisi degli strumenti utili per la loro attuazione, cfr. M.C. APRILE, *Le politiche ambientali*, Roma 2008. L'opportunità di inserire nel Codice dell'ambiente i principi di prevenzione e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, del principio «chi inquina paga», nonché del principio precauzionale, è stata recentemente evidenziata da Cons. St., Sez. cons. atti norm., 5 novembre 2007, n. 3838/07, in *Foro amm.*: *CdS* 2007, 3225.

⁴ Questa la radicale conclusione dell'indagine di R. FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati: alle origini del problema*, in *Studi economico-giuridici in memoria di F. Ledda*, Torino 2004, I, 461: «alla luce del fondamentale principio comunitario della tutela preventiva e di quello di precauzione, che

fronte», in quanto destinato a trovare applicazione solo laddove gli strumenti di tutela di carattere spiccatamente preventivo non riescano ad evitare il concreto verificarsi dei fenomeni inquinanti⁵.

La circostanza che la regolazione pubblica improntata a meccanismi rigidi di *command and control*, che attingeva all'intero armamentario degli strumenti autoritativi (tra i quali, per quanto qui interessa, le sanzioni amministrative), abbia indubbiamente mostrato numerosi difetti⁶ – tra i quali, ad es., la pratica incapacità delle amministrazioni pubbliche italiane di applicare con il giusto rigore le misure previste⁷ – non deve indurre, tuttavia, a ritenere che la tutela sanzionatoria debba (e, prim'ancora, possa) essere totalmente trascurata, non foss'altro perché – com'è del resto evidente – non sempre è possibile prevenire in modo adeguato ed efficace.

A prescindere dalle concrete difficoltà di applicare in modo equilibrato e ragionevole il principio di precauzione⁸, prima fra tutte l'«incertezza scientifica» collegata alla misura da adottare⁹, i numerosi fallimenti registrati – pur assieme, sia ben chiaro, ad alcuni innegabili successi – dai sei Programmi comunitari di azione per l'ambiente succedutisi dal 1973 ad oggi¹⁰ dimostrano, del resto, come sostituire al tradizionale approccio repressivo e risarcitorio una tutela preventiva volta ad intervenire a monte, piuttosto che a valle, delle problematiche ambientali non sia cosa di poco conto, sicché non sembra inutile interrogarsi sul concreto ruolo oggi svolto, all'interno delle dinamiche ambientali, da quegli strumenti tipici del c.d. protoambientalismo nel cui ambito possono collocarsi le sanzioni amministrative ambientali¹¹.

Lo stesso legislatore comunitario, d'altronde, nell'affermare che l'azione della comunità e degli Stati membri in materia ambientale dev'essere fondata «sui principi dell'azione preventiva e della correzione, *anzitutto* [quindi, non soltanto, *n.d.r.*] alla fonte, dei danni causati all'ambiente»¹², sembra essere consapevole del fatto che il problema della tutela ambientale dev'essere risolto anche mediante gli strumenti di tutela *ex post*, che rappresentano il necessario completamento della tutela preventiva a copertura di tutti i casi, purtroppo frequenti, in cui non si riesce ad evitare l'evento dannoso¹³. Il che equivale a dire, in sostanza, che laddove non funzionino gli strumenti di *soft law*,

del primo costituisce sviluppo e specificazione, o la protezione dell'ambiente è a carattere preventivo oppure, francamente, non è nulla: o le forme e i modelli della tutela operano *ex ante* oppure si avrà, *ex post*, il mero ristoro patrimoniale del danno subito (cfr. l'art. 174 del Trattato CE)».

⁵ A. PAIRE, *Illeciti amministrativi e sanzioni amministrative in campo ambientale*, in *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela*, a cura di P.M. Vipiana, Milano 2005, 249.

⁶ Sul punto, si rinvia a M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato* (Relazione al Convegno su: «Analisi economica e diritto amministrativo» - Venezia, 28-29 settembre 2006), in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO, *Annuario 2006*, Milano 2007, 103 ss., ed *ivi* ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁷ Ad es., con specifico riguardo agli *standards* ambientali (su cui si è recentemente diffuso M. RENNA, *Il sistema degli standard ambientali*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli 2005, III, 1947 ss.), è stato, a tal proposito, osservato che trattasi di misure cautelari che richiedono uno specifico accertamento mediante un procedimento amministrativo di tipo sanzionatorio, che può facilmente essere eluso in un Paese come il nostro, nel quale all'inefficienza cronica dell'amministrazione si accompagna una sempre più diffusa corruzione: B. CAVALLO, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico nel sistema amministrativo*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Milano 1993, 954.

⁸ In argomento, per tutti, L. BUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.* 2006, 809 ss.. Sull'esigenza di individuare dei «controlimiti» a tale principio, M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano 2006, 165 ss..

⁹ F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e qualità dell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di V. Spagnuolo Vigorita*, Napoli 2007, III, 1619; D. BEVILACQUA, *I limiti della scienza e le ragioni della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli 2007, 147 ss..

¹⁰ Su cui F. FONDERICO, *Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e «strategie tematiche»*, in *Riv. giur. amb.* 2007, 695 ss.

¹¹ Così A. PAIRE, *op. cit.*, 253.

¹² Così recita testualmente il succitato art. 130R.

¹³ L'importanza dei controlli successivi a tutela dell'ambiente è stata recentemente ribadita da S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano 2007, 1131.

il potere autoritativo costituisce, come sempre, l'unica soluzione possibile per mediare fra gli egoismi dei singoli in una visione d'insieme¹⁴.

Induce ad evitare «compartimenti stagni», *ergo* a privilegiare un equilibrato dosaggio tra tutela *ex ante* e tutela *ex post*, anche la considerazione che, da un lato, l'organizzazione e la strumentazione delle forme giuridiche della tutela preventiva possono risultare di diverso grado e/o intensità, per cui anche talune forme di tutela *ex ante* – come, ad es., i controlli amministrativi preventivi – rispondono alla fin fine alla logica tradizionale del *command and control*¹⁵, mentre, dall'altro, anche le sanzioni amministrative possono anticipare la tutela ambientale dal momento del danno a quello della semplice minaccia¹⁶.

2. Il quadro delle sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente e le possibili ipotesi di classificazione

Fiduciosi di aver dimostrato la persistente utilità di un'indagine intesa ad individuare l'attuale ruolo delle sanzioni amministrative ambientali, corre l'obbligo di chiarire subito che non ci occuperemo, per espressa scelta dell'organizzazione scientifica di questo Convegno, dichiaratamente mirato al Codice dell'ambiente, delle sanzioni amministrative, parimenti finalizzate alla tutela ambientale, contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁷.

Del tutto personale è, invece, la scelta di non tediare l'uditorio con l'esame analitico delle singole disposizioni codicistiche¹⁸, per tentare una classificazione delle sanzioni amministrative che possa risultare di una qualche utilità ai fini della sistemazione della materia.

La prima ipotesi classificatoria è quella che, prendendo le mosse dai più attendibili criteri di riparto utilizzati nel più generale ambito delle sanzioni amministrative, distingue, in primo luogo, tra *sanzioni ripristinatorie* – aventi lo scopo di porre rimedio, in qualche misura, al comportamento illecito attraverso la riparazione dell'interesse pubblico violato – e *sanzioni afflittive* – volte ad assicurare il rispetto del precetto in modo, in certo senso, indiretto, ossia prevedendo una punizione a carico del trasgressore e, quindi, dissuadendolo dal compiere un determinato illecito –, non senza precisare, peraltro, che la differenza tra le une e le altre non attiene esclusivamente al piano teleologico, ma si traduce, sul piano ontologico, anche in regimi giuridici diversi caratterizzati da reciproca autonomia: ad es., ai nostri fini, può essere interessante osservare che le sanzioni di tipo ripristinatorio vengono talvolta irrogate anche a colui che non abbia compiuto la violazione, ma si trovi, al momento dell'irrogazione, in rapporto con la *res* tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato¹⁹.

Com'è noto, sulla base dell'anzidetto criterio, si è soliti operare, poi, ulteriori suddivisioni.

Così, le sanzioni afflittive si distinguono a loro volta in *sanzioni interdittive*, consistenti in misure personali privative o sospensive di un diritto o di una capacità derivanti da provvedimenti amministrativi, e *sanzioni pecuniarie*, consistenti nel pagamento di una somma di denaro a mo' di

¹⁴ V. CAIANIELLO, *Il cittadino e le trasformazioni dello Stato*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, Modena 1992, I, 292.

¹⁵ R. FERRARA, *I principi comunitari*, cit., 528, nota 32.

¹⁶ A. PAIRE, *op. cit.*, 254.

¹⁷ Su cui v., per tutti, M.A. SANDULLI, *La tutela coercitiva dell'ambiente: sanzioni pecuniarie e ripristino*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 465 ss., spec. 468-484.

¹⁸ Per il quale si rinvia a L. COSTATO – F. PELLIZZER (a cura di), *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, Padova 2007 ed *ivi*, in particolare, ai commenti di S. MATTEOLI (art. 130), C. BERNASCONI (artt. 137, 139, 140 e 254-258), A. MARTELLI (artt. 133-136 e 138) e F. MONALDI (artt. 261-263, 288 e 296).

¹⁹ D.M. TRAINA, *La riforma del sistema sanzionatorio amministrativo (note minime sui profili non penalistici della sanzione pecuniaria depenalizzata alla luce del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507)*, in *Dir. proc. amm.* 2001, 355, cui si rinvia anche per i relativi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

indennizzo o compensazione per la conservazione dello *status quo*, ossia quale risarcimento (per equivalente, anziché in forma specifica) dell'interesse pubblico leso dalla trasgressione²⁰.

Queste ultime si suddividono ulteriormente in *principali* – allorquando costituiscano la sanzione base irrogata per la violazione commessa – ed *accessorie* – allorquando accedano ad una sanzione principale – e, all'interno di quest'ultima sottocategoria, tra *facoltative* ed *obbligatorie*, a seconda che la loro irrogazione da parte dell'autorità amministrativa sia discrezionale o meno²¹.

Non mancano, poi, ipotesi in cui vengono cumulate sanzioni ripristinatorie e sanzioni pecuniarie afflittive²².

Se, dalle note classificazioni astratte, si passa alle ipotesi concretamente disciplinate dal Codice dell'ambiente, può essere utile operare una distinzione per tipologie di illecito.

Ed infatti, com'è stato recentemente notato nel commentare le novità contenute nel decreto correttivo del gennaio scorso²³, le sanzioni (sia amministrative che penali) contenute nel Codice – le quali, peraltro, non hanno formato oggetto di correzioni – possono raggrupparsi in due grandi categorie: quelle *in materia di tutela delle acque dall'inquinamento* e quelle *in materia di rifiuti*²⁴.

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, appartengono al primo gruppo le previsioni contenute negli artt. 130 e da 133 a 136, che contemplano sanzioni – rispettivamente, interdittive e pecuniarie – per inosservanza di prescrizioni varie in materia di scarichi, mentre appartengono al secondo gruppo le previsioni di cui agli artt. 255, 256, 258, 261 e 279, che contemplano sanzioni pecuniarie in materia di abbandono, gestione e trasporto di rifiuti ed imballaggi.

A parte, in quanto finalizzate alla tutela dall'inquinamento atmosferico, possono collocarsi le previsioni sanzionatorie di cui agli artt. 279 e 288, che contemplano sanzioni – sia pecuniarie che ripristinatorie – in materia di installazione ed esercizio di impianti termici civili.

3. *Le scelte di politica ambientale del legislatore italiano: la combinazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*

L'ampiezza ed articolazione del sistema sanzionatorio previsto dal legislatore del 2006 costituisce una ghiotta occasione per tornare sulla mai sopita questione della combinazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, che da sempre rappresenta uno dei maggiori problemi di politica ambientale.

Sin dall'epoca del c.d. protoambientalismo, il legislatore, pur non nutrendo dubbi in ordine alla doverosità della tutela ambientale, è apparso incerto in ordine alla tipologia delle sanzioni da prevedere a salvaguardia dei beni ambientali: non è esagerato affermare che la difficoltà di stabilire se qualificare di natura penale, amministrativa ovvero civile un determinato illecito ambientale è stata una costante della politica del diritto ambientale degli ultimi decenni²⁵.

Per affrontare il problema, occorre tener presente, per le linee generali, che, dopo aver tentato di individuare le caratteristiche dell'illecito penale avendo riguardo alla natura degli interessi tutelati o alla loro rilevanza (ricavata da elementi diversi, giuridici ed extragiuridici), i penalisti hanno infine optato per il criterio squisitamente formale: la norma è penale, la fattispecie è reato se la sanzione è

²⁰ Così D.M. TRAINA, *op. cit.*, 357-358, il quale precisa che la sanzione pecuniaria mira, al contempo, a perequare la posizione del titolare del bene che si trovi in situazione di antigiuridicità, evitando che possa trarre vantaggio dal suo mantenimento nel proprio patrimonio.

²¹ A. PAIRE, *op. cit.*, 285.

²² V. DOMENICHELLI, *Profili «sistematici» delle sanzioni amministrative in materia ambientale*, in *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, a cura di V. Domenichelli, N. Olivetti Rason e C. Poli, Padova 1996, 333.

²³ D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

²⁴ O. FORLENZA, *Mano pesante sul traffico illecito di rifiuti*, in *Guida al diritto 2008*, Dossier n. 3, 182 ss..

²⁵ A. PAIRE, *op. cit.*, 255-256.

penale²⁶. Ed anche per individuare il tipo di sanzione, non è alle caratteristiche contenutistiche, bensì agli elementi formali ricavati dall'ordinamento, che è necessario rifarsi²⁷.

Applicando analogicamente l'anzidetto criterio formale, potrebbe parimenti affermarsi che l'illecito è amministrativo quando sia qualificabile come tale la relativa sanzione, *id est* quando il meccanismo che conduce alla sua irrogazione ed applicazione abbia i connotati di un procedimento amministrativo²⁸.

Passando da queste brevi considerazioni generali, allo specifico fenomeno dell'illecito ambientale, va detto che le prime leggi denotavano un certo *favor* legislativo verso gli illeciti penali, in quanto, a fronte di poche fattispecie punite con sanzioni amministrative non pecuniarie, ve n'erano numerose altre qualificate come reati contravvenzionali²⁹.

Non a caso, del resto, solo poco più di dieci anni fa, qualificata dottrina lamentava ancora l'«ipertrofia» delle sanzioni penali su quelle amministrative, che appariva evidente soprattutto quando le prime si accompagnavano alle seconde³⁰.

L'invito a rimeditare l'impostazione di diffusa penalizzazione dell'illecito ambientale, peraltro contrastante con le istanze dottrinali per un «diritto penale minimo», e la stessa concorrenza delle sanzioni – cioè, la possibilità, in passato contemplata, ad es., dalla legge Galasso, di irrogare per il medesimo illecito sanzioni sia penali che amministrative –, ritenuta senza senso quando anche le sanzioni amministrative abbiano finalità afflittive³¹, sembra essere stato recepito dal legislatore più recente, che ha gradualmente mutato rotta, sostituendo ad una generalità di fattispecie contravvenzionali gruppi di fattispecie depenalizzate, accompagnate adesso da sanzioni amministrative pecuniarie (di entità, peraltro, non corrispondente alle originarie ammende)³².

L'anzidetta tendenza a sostituire le sanzioni penali preesistenti con sanzioni amministrative, che negli ultimi anni si è talmente diffusa nell'ambito della tutela dell'ambiente da indurre la dottrina a parlare di «illecito amministrativo-depenalizzato ambientale»³³, ha, peraltro, ottenuto autorevoli riscontri giurisprudenziali.

Si allude, innanzitutto, alla Corte di giustizia delle Comunità europee, che nel 1996 ha affermato che la normativa comunitaria non osta all'applicazione, da parte di uno Stato membro, di sanzioni penali per garantire l'osservanza degli obblighi previsti dalle direttive comunitarie in materia ambientale, «purchè tali sanzioni siano analoghe a quelle applicabili a violazioni del diritto nazionale simili per natura ed importanza e purchè esse, in ogni caso, rispondano ai requisiti di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva»³⁴. La discrezionalità degli Stati membri quanto alla scelta delle sanzioni – che è evidentemente bivalente, ossia è valida sia in presenza della scelta di

²⁶ G. DELITALA, *Diritto penale*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, 1095 ss.; *amplius*, G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte generale*, 3ª ed., Bologna 2002.

²⁷ M. SINISCALCO (a cura di), *Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento*, Padova 1997, 129.

²⁸ Corre l'obbligo, tuttavia, di segnalare che questa impostazione metodologica è stata avversata da certa dottrina: per maggiori indicazioni, cfr. M. SINISCALCO (a cura di), *ibidem*.

²⁹ A. PAIRE, *op. cit.*, 258.

³⁰ V. DOMENICHELLI, *op. cit.*, 334, il quale, peraltro, segnalava come il fenomeno della prevalenza del diritto penale sul diritto amministrativo in materia di tutela dell'ambiente non fosse esclusivo dell'ordinamento italiano. Più in generale, sull'«ipertrofia» del diritto penale, G. FIANDACA – E. MUSCO, *op. cit.*, 805 ss.

³¹ V. DOMENICHELLI, *op. cit.*, 335-336, il quale osservava, altresì, che il diritto penale ambientale sanziona per lo più l'inosservanza delle prescrizioni legislative o amministrative, mentre solo in rari casi la sanzione penale si fonda sull'offesa, potenziale o concreta, del bene tutelato, così dimostrandosi inidonea a fornire una tutela effettiva, che potrebbe essere più efficacemente garantita dalla sanzione amministrativa.

³² M. SINISCALCO (a cura di), *op. cit.*, 11 ss..

³³ M. SINISCALCO (a cura di), *op. cit.*, 130 ss..

³⁴ Sez. I, 12 settembre 1996, in cause riunite C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Gallotti ed altri, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1997, 85, con nota di D.U. GALETTA, *Dall'obbligo di trasposizione delle direttive all'obbligo di rispetto del principio di proporzionalità: riflessioni a prima lettura*.

sanzionare in via amministrativa, anziché penale, l'illecito ambientale³⁵ che nell'ipotesi inversa – risulta, dunque, subordinata a due condizioni: la sanzione dev'essere analoga a quelle applicabili a violazioni del diritto nazionale che appaiano simili per natura ed importanza; il legislatore interno non deve adottare una qualsivoglia misura di trasposizione, ma una misura che si appalesi idonea, necessaria e proporzionale rispetto al raggiungimento degli obiettivi imposti dal diritto comunitario³⁶.

Un ulteriore autorevole avallo alla «nuova» politica sanzionatoria ambientale del legislatore italiano è venuto due anni dopo dalla Corte costituzionale, che ha confermato la discrezionalità del legislatore stesso nell'assoggettare determinati illeciti ambientali a sanzione amministrativa anziché penale: in questo caso, nell'escludere l'eccesso di delega, i Giudici delle leggi hanno affermato che, nell'effettuare la scelta in ordine al tipo di sanzione, il legislatore non poteva non considerare, soprattutto, che le violazioni in questione non concernevano «condotte direttamente pregiudizievoli per l'ambiente (come potrebbe essere lo scarico non consentito di sostanze inquinanti), ma condotte in contrasto con obblighi formali (di comunicazione o di tenuta di registri), sia pure strumentali, nel contesto legislativo, al miglior controllo sull'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, di produzione e di smaltimento di rifiuti. Tale strumentalità non basta per fare assimilare pienamente siffatte condotte a quelle direttamente lesive dell'ambiente; e dunque per rendere ingiustificata, in tale assetto normativo, la scelta della sanzione amministrativa, anziché di quella penale»³⁷.

Ai nostri fini, risulta ancora più interessante un ulteriore passaggio della sentenza, laddove si osserva che «la repressione penale non costituisce, di per sé, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali – le uniche assoggettabili a pena, in forza del principio di responsabilità penale – attività d'impresa».

Secondo una condivisibile lettura del fenomeno, la suddescritta tendenza all'espansione delle aree coperte dall'illecito amministrativo – che non è limitata, ovviamente, al settore ambientale – è alimentata da tre fattori, che pongono al contempo nuovi problemi:

- a) l'erompere, in una fase storica di «regionalismo forte» o di «neofederalismo», della legislazione regionale, che non ha a disposizione altri strumenti per tutelare i propri precetti³⁸;
- b) la politica criminale dello Stato, che, al fine sia di deflazionare il contenzioso penale che di conseguire una maggiore effettività della sanzione, tende a derubricare sempre più illeciti penali al rango di illeciti amministrativi;
- c) la c.d. *deregulation*, che comporta inevitabilmente una proliferazione delle regole atte a conformare l'attività dei privati per far sì che non si svolga in contrasto con l'interesse pubblico e, conseguentemente, delle sanzioni poste a presidio di esse³⁹.

Non mancano, infatti, critiche, anche accese, alla scelta legislativa di demandare all'ordinamento amministrativo la tutela dei beni ambientali che precedentemente erano garantiti (da precetti e) da sanzioni penali.

Con riguardo, ad es., all'inquinamento atmosferico, è stato affermato che la grande polverizzazione di sanzioni criminali contravvenzionali, spesso di minima differenza strutturale, rivela l'incapacità del legislatore di gestire in modo efficiente il sistema di tutela criminale

³⁵ Era questa l'ipotesi che il giudice *a quo* aveva sottoposto all'attenzione della Corte, ritenendo che le disposizioni del d.p.r. n. 915/1982, dando la prevalenza al ricorso alla sanzione penale rispetto al momento della gestione e dei controlli, fossero incompatibili con la direttiva 91/156/CEE, che sembrava, invece, aver optato in via prioritaria, se non esclusiva, per l'assoggettamento della materia dei rifiuti ad un regime amministrativo, relegando il controllo penale ai casi estremi.

³⁶ D.U. GALETTA, *op. cit.*, 95.

³⁷ Sent. 30 dicembre 1998, n. 456, in www.giurcost.org, concernente l'art. 52 del decreto Ronchi.

³⁸ Sulla potestà legislativa delle regioni in materia di sanzioni amministrative, v. *infra*, § 4.

³⁹ D.M. TRAINA, *op. cit.*, 396-397.

dell'ambiente⁴⁰. Ne consegue un regime sanzionatorio complessivamente blando (poche sanzioni, peraltro prevalentemente amministrative), specie se confrontato con il periodo di compromissione dell'ambiente derivante dalle emissioni prodotte, a cui la magistratura penale ha cercato di rimediare facendo ricorso alla norma generale del codice penale (cioè, all'art. 674), in primo luogo al fine di sanzionare comportamenti abnormi, ancorché non specificamente vietati dalla normativa di settore⁴¹.

Più di recente, e con visione di più ampio respiro, è stato acutamente osservato che, in un settore, come quello in esame, che richiede, da parte della pubblica amministrazione, specializzazione, esperienza ed abbondanza di uomini e mezzi ed in un Paese che, come il nostro, è, invece, connotato da un apparato amministrativo estremamente debole sia quantitativamente che qualitativamente, il ricorso alle sanzioni amministrative conduce inevitabilmente ad una drastica limitazione dei controlli – spesso, peraltro, «annacquati»: si pensi alle violazioni ambientali attribuibili a strutture pubbliche (comuni, a.s.l., aziende municipalizzate, ecc.) ed al conseguente rischio concreto di coincidenza tra controllore e controllato⁴² – e ad un aumento degli illeciti, specie più gravi (e più difficili da controllare e sanzionare)⁴³.

Così com'è stato evidenziato che l'effetto deterrente di una sanzione amministrativa per chi delinque nel campo ambientale è assai scarso, a fronte dei lucri smodati che l'attività *contra legem* riesce comunque a garantire⁴⁴.

La verità è che – come sempre, del resto – non può farsi di tuttata l'erba un fascio, nel senso che così com'è giusto – anche al fine di razionalizzare la giustizia penale sfoltendo il lavoro dei giudici, *ergo* concentrando le risorse dell'apparato giudiziario sui reati più gravi – depenalizzare gli illeciti ambientali di minore gravità, consistenti nella violazione di meri obblighi formali ovvero in condotte che non destino particolare allarme nella generalità dei consociati⁴⁵, è assolutamente sbagliato non attribuire rilievo penale – ed in alcuni casi come delitti, e non già come mere contravvenzioni – agli illeciti ambientali che pongano in serio pericolo, se non addirittura danneggino, le risorse ambientali⁴⁶.

Sotto quest'aspetto, il cammino da fare sembra ancora lungo perché il Codice dell'ambiente, oltre a non aver inasprito le sanzioni – ciò che, peraltro, non poteva fare in quanto la delega legislativa, nel sollecitare una più efficace tutela ambientale anche mediante il coordinamento e l'integrazione della disciplina del sistema sanzionatorio amministrativo e penale, prevedeva che restassero fermi i limiti di pena e l'entità delle sanzioni amministrative già stabiliti dalla legge –, non ha nemmeno messo ordine nella selvaggia foresta delle pregresse, troppe e disordinate, previsioni sanzionatorie⁴⁷.

Ed infatti, con riguardo alla tutela delle acque, è stata riproposta la graduazione del regime sanzionatorio basata sulla fondamentale distinzione tra «acque reflue domestiche» ed «acque reflue industriali» (art. 74) già propria della legge Merli (risalente – è bene ricordarlo – ad oltre trent'anni fa), cui corrisponde un diverso trattamento (sanzioni amministrative nel primo caso, penali nel

⁴⁰ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, Milano 1993, II, 428.

⁴¹ M.P. VERNISI, *La tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore: la disciplina fra diritto comunitario e diritto interno*, in I «nuovi diritti», cit., 978-980.

⁴² Il rischio che la sanzione amministrativa si traduca nell'impunità delle condotte è stato evidenziato da G. AMENDOLA, *I nuovi obblighi per la gestione dei rifiuti*, Bologna 1999, 27 ss..

⁴³ G. AMENDOLA, in M. SANTOLOCI – S. PALLOTTA, *Manuale pratico dell'illecito amministrativo ambientale*, Roma 2004, 6.

⁴⁴ A. PAIRE, *op. cit.*, 262.

⁴⁵ In tal senso, in generale, A. ROSSI VANNINI, *Illecito depenalizzato-amministrativo. Ambito di applicazione*, Milano 1990.

⁴⁶ A.L. VERGINE, *Valutazioni critiche sulle più recenti proposte normative in tema di tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 2003, 870.

⁴⁷ Così si esprimeva V. GIUNTA, *Ideologie punitive e tecniche di normazione nel diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.* 2002, 859.

secondo), mentre, con riguardo ai rifiuti, è rimasto pressochè immutato il precedente regime⁴⁸, connotato da una pluralità di sanzioni, soprattutto penali⁴⁹.

Solo nell'art. 130 è dato cogliere un interessante elemento di novità, laddove, nel riproporre il contenuto dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 258 del 2000, che a sua volta aveva sostituito integralmente l'art. 51 del decreto legislativo n. 152 del 1999, si prevede, in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione allo scarico, in aggiunta alle sanzioni amministrative e penali, l'applicazione di misure amministrative interdittive: diffida, diffida congiunta a sospensione e revoca dell'autorizzazione. Viene in tal modo, opportunamente, rafforzato il sistema sanzionatorio, introducendo delle misure che esplicino effetti, ancorché indiretti, sull'esercizio dell'attività economica. Com'è noto, infatti, le sanzioni amministrative pecuniarie – ed anche quelle penali (la pena detentiva è applicata raramente) – hanno un modesto effetto deterrente e sono considerate dalle imprese come un semplice costo d'esercizio, mentre misure come la sospensione o la revoca hanno una più incisiva efficacia dissuasiva, dal momento che incidono sulla possibilità di continuare lo scarico autorizzato⁵⁰.

Nel complesso, comunque, (poco o) nulla di nuovo, a conferma della fondatezza delle pessimistiche previsioni avanzate qualche anno fa, quando, alla luce degli anzidetti limiti contenuti nella proposta di redazione del Codice, si era detto che nulla sarebbe cambiato nello sconcertante panorama del diritto punitivo ambientale: solo un po' più d'ordine, ma nulla a che vedere con l'auspicata «rivoluzione copernicana», che presupporrebbe, peraltro, il passaggio dalla concezione antropocentrica forte, attualmente dominante, a quella geocentrica⁵¹.

Va, tuttavia, tenuto conto della direttiva sui reati ambientali approvata dal Parlamento europeo il 21 maggio scorso, che istituisce un elenco minimo di reati ambientali gravi che dovranno essere considerati fatti penalmente rilevanti in tutta l'Unione Europea qualora siano commessi intenzionalmente o per grave negligenza. Gli Stati membri potranno stabilire norme penali più stringenti. La tipologia e l'entità delle sanzioni, fissate a livello nazionale, dovranno essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Ai fini della presente relazione – la quale, è opportuno ricordarlo, ha ad oggetto le sole sanzioni amministrative – può essere interessante riportare un brano delle motivazioni e finalità della proposta di direttiva presentata dalla Commissione il 9 febbraio 2007:

«[...] come dimostrano vari studi di settore, le sanzioni attualmente istituite negli Stati membri non sempre risultano sufficienti per garantire la piena attuazione della politica comunitaria per la tutela dell'ambiente. Non tutti gli Stati membri si sono dotati di sanzioni penali idonee a punire tutti i più gravi reati ambientali, *benchè sia assodato che solo sanzioni di natura penale hanno efficacia sufficientemente dissuasiva*. Le ragioni di questa efficacia sono le seguenti:

In primo luogo, l'imposizione di sanzioni penali è indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori civilistici.

In secondo luogo, *le sanzioni di natura amministrativa o pecuniaria rischiano di non aver sufficiente efficacia dissuasiva quando gli autori del danno ambientale non sono solvibili o, al contrario, quando abbiano cospicue risorse finanziarie*. In questi casi possono essere necessarie pene privative della libertà.

⁴⁸ In tal senso, prendendo spunto dall'art. 254 d.lgs. n. 152/2006, C. BERNASCONI, in *Commentario breve*, cit., 669.

⁴⁹ O. FORLENZA, *op. cit.*; con specifico riguardo all'art. 133 d.lgs. n. 152/2006, *amplius*, A. MARTELLI, in *Commentario breve*, cit., 349-353. Per un esame dettagliato della normativa pregressa in materia di tutela delle acque, v. F. FEDELI, *Le sanzioni amministrative e penali a tutela delle acque*, in www.gazzettaambiente.it, n. 3/1998.

⁵⁰ S. MATTEOLI, in *Commentario breve*, cit., 347.

⁵¹ Così A.L. VERGINE, *op. cit.*, 879, cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche. Sulla necessità di superare la visione antropocentrica dell'ambiente, A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 3 ss..

In terzo luogo, gli strumenti a disposizione nell'ambito delle indagini penali e dell'azione penale (ivi compresa l'assistenza reciproca fra Stati membri) sono molto più incisivi di quelli predisposti dal diritto civile o amministrativo e possono contribuire a una più efficace tutela dell'ambiente.

Infine, *il fatto che nelle indagini intervengano le autorità inquirenti, cioè autorità diverse da quelle amministrative che hanno rilasciato licenze di esercizio o permessi di inquinare, costituisce un'ulteriore garanzia d'imparzialità*⁵².

4. *Alcuni problemi specifici: la competenza legislativa; i criteri di commisurazione della sanzione; la giurisdizione sulle controversie in materia di sanzioni amministrative ambientali*

Meritano, poi, una breve analisi alcuni problemi specifici, che la disciplina codicistica, da un lato, e l'evoluzione giurisprudenziale, dall'altro, ripropongono all'attenzione degli interpreti con rinnovato vigore.

a) Già più di un decennio addietro era stato segnalato il notevole aumento delle sanzioni amministrative pecuniarie causato dalla notevole produzione legislativa delle regioni, le quali, non potendo – come si è detto – introdurre sanzioni penali, hanno spesso (ab)usato (del)l'anzidetto strumento, facendolo coesistere con la sanzione penale prevista da leggi statali in numerose fattispecie del tutto identiche⁵³.

Com'è stato notato, la giurisprudenza costituzionale è stata costante sia nel negare fermamente ingresso al diritto penale regionale, sia nel riconoscere, con altrettanta decisione, in capo alle regioni, la potestà di dettare sanzioni amministrative a tutela delle norme da esse emanate. La potestà sanzionatoria – ha detto la Consulta – non costituisce una materia a sè stante, ma una funzione ausiliaria a funzioni principali, tese ad assicurare il soddisfacimento degli interessi affidati in via primaria alla cura delle regioni; come per il potere espropriativo, quindi, essa non richiede un'espressa menzione nell'elenco delle materie attribuite a tali enti, poiché in ogni materia è incluso, unitamente al potere di porre i precetti, anche quello di porre le sanzioni per la loro inosservanza⁵⁴.

In pratica, la prescrizione di sanzioni amministrative non appartiene in via pregiudiziale allo Stato o alle regioni, ma accede alla specifica competenza legislativa ritenuta, secondo Costituzione, più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi⁵⁵.

La potestà sanzionatoria soggiace, quindi, ai medesimi limiti e gode delle medesime garanzie della potestà legislativa delle regioni: deve rispettare i principi fondamentali della materia⁵⁶, deve assicurare il rispetto degli obblighi internazionali, non può impingere nella materia penale⁵⁷, ecc.⁵⁸.

La situazione non sembra essere mutata con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, della quale occorre pur tenere conto, in quanto anche nell'attuale contesto l'esercizio della potestà sanzionatoria, più che integrare una vera e propria «materia», sembra rappresentare un momento

⁵² In <http://ec.europa.eu> (il corsivo nel testo è nostro).

⁵³ V. DOMENICHELLI, *op. cit.*, 339.

⁵⁴ D.M. TRAINA, *op. cit.*, 373-374.

⁵⁵ Corte cost., 12 febbraio 1996, n. 28 e 7 aprile 1995, n. 115, in www.giurcost.org.

⁵⁶ Ad es., è stato affermato che «[r]ientra nella discrezionalità del legislatore, da esercitare nei limiti della ragionevolezza, modellare i procedimenti per l'applicazione delle sanzioni amministrative e disciplinare l'esercizio della tutela giurisdizionale (cfr. sentenze n. 94 del 1996 e n. 471 del 1992; ordinanze nn. 448 e 305 del 1998), che è necessario prevedere, nei confronti di tali provvedimenti» (Corte cost., 4 marzo 1999, n. 49, in www.giurcost.org).

⁵⁷ Nel senso che una legge regionale non potrebbe «interrompere» il nesso fra sanzioni penali e sanzioni amministrative che caratterizza una legge statale, interferendo, ancorché indirettamente, nell'applicazione delle norme penalmente rilevanti, Corte cost., 7 luglio 1986, n. 179, in www.giurcost.org.

⁵⁸ G. CORSO, *Sanzioni amministrative e competenza regionale*, in *Le sanzioni amministrative* (Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione), Milano 1982, 59 ss..

strumentale alle diverse funzioni conferite, ossia essere ricompreso nelle varie materie elencate dall'art. 117 della Carta ovvero affidate per esclusione alle regioni⁵⁹.

La giurisprudenza costituzionale più recente ha, comunque, ribadito che «la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di autonomia rientra la disciplina della materia, la inosservanza della quale determina l'atto sanzionabile»⁶⁰. In altri termini, «la competenza ad irrogare sanzioni amministrative non è in grado di configurarsi in via autonoma come materia, ma accede alle materie sostanziali che disciplinano gli atti e i comportamenti sanzionabili»⁶¹, sicché «il legislatore [...], cui è riconosciuto il potere di prevedere le fattispecie da sanzionare, deve avere anche quello di determinare le sanzioni per il caso di violazioni dei divieti e degli obblighi stabiliti»⁶².

Con specifico riguardo alle sanzioni amministrative ambientali, va, però, tenuto conto del fatto che – com'è stato diffusamente evidenziato da chi mi ha preceduto – la «tutela dell'ambiente» è materia di legislazione esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione), sicché occorre stabilire se, nel rispetto degli standards uniformi di tutela sul territorio nazionale fissati dallo Stato, residui uno spazio all'interno del quale le regioni possano anch'esse legiferare a tutela dell'ambiente, come sembra ammettere certa giurisprudenza costituzionale⁶³.

Va, peraltro, segnalato che l'art. 135 del Codice, in materia di sanzioni amministrative a tutela delle acque, non contemplando più l'inciso «salvo diversa disposizione delle regioni o delle province autonome» (già contenuto nell'art. 56 dell'abrogato decreto legislativo n. 152 del 1999), pone il problema della sopravvivenza di normative regionali che stabiliscano una diversa allocazione delle competenze in materia di sanzioni amministrative⁶⁴.

b) Soltanto un cenno ai criteri di commisurazione delle sanzioni, giusto per dire che, poiché il Codice – a differenza delle leggi regionali, dalle quali emerge qualche profilo di originalità⁶⁵ – non contiene indicazioni al riguardo, devono ritenersi applicabili in linea generale – come, del resto, accadeva in passato – i criteri contenuti nella legge n. 689 del 1981⁶⁶.

⁵⁹ Così E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 9ª ed., Milano 2007, 336, il quale, peraltro, osserva che «così opinando deve però concludersi che la l. 689/1981, nella parte che eccede la materia «giurisdizione e norme processuali» (di competenza legislativa statale), sia direttamente applicabile soltanto alle sanzioni relative alle materie riservate alla potestà legislativa statale e, soltanto per quelle di legislazione concorrente, possa al più valere come disciplina contenente principi fondamentali della materia». Ne conseguirebbe, *de iure condendo*, la possibilità delle regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, che rappresentano ormai l'area più vasta della potestà normativa regionale (art. 117, comma 4, Cost.), di derogare ai principi fissati dall'anzidetta legge (addirittura anche al principio di legalità di cui all'art. 1, che – al contrario dell'art. 25, comma 2, per le pene criminali – non avrebbe fondamento costituzionale diretto), pur sempre nel rispetto della Costituzione e dei vincoli dell'ordinamento comunitario ed internazionale: F. SICILIANO, *La tutela del cittadino nei confronti del potere sanzionatorio dell'amministrazione: il ruolo del principio di legalità alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Codice delle cittadinanze*, a cura di R. Ferrara, F. Manganaro e A. Romano Tassone, Milano 2006, 40 ss., spec. 52, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti in ordine all'incidenza del nuovo riparto di competenze dell'art. 117 Cost. sul ruolo di modello generale di riferimento dell'illecito amministrativo sinora rappresentato dalla l. n. 689/1981.

⁶⁰ Corte cost., 8 maggio 2007, n. 162, in www.giurcost.org, che richiama le sentenze nn. 384/2005 e 12/2004.

⁶¹ Corte cost., 26 giugno 2007, n. 240, in www.giurcost.org.

⁶² Corte cost., 16 febbraio 2006, n. 63, in www.giurcost.org, che richiama la sentenza n. 361/2003, nella quale si parla espressamente di «parallelismo tra potere di predeterminazione della fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione»; 19 dicembre 2003, n. 361, *ibidem*.

⁶³ Per i relativi riferimenti giurisprudenziali, sia consentito rinviare al recentissimo lavoro di A. BORZÌ, *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di Corte cost., sent. n. 62 del 2008*, in www.federalismi.it, n. 7/2008.

⁶⁴ Sul punto, *amplius*, A. MARTELLI, in *Commentario breve*, cit., 354 ss..

⁶⁵ Cfr., anche per i relativi riferimenti normativi, D.M. TRAINA, *op. cit.*, 377 ss..

⁶⁶ A. LOLLI, *Le sanzioni amministrative ambientali. Criteri di applicazione*, in *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, a cura di F. Sgubbi e M. Franzoni, Torino 2000, 283 ss., cui si rinvia per ulteriori indicazioni.

Vanno, ovviamente, sempre applicati anche i principi generali dell'ordinamento, tra cui, in particolare, quello di proporzionalità⁶⁷ e quello di gradualità⁶⁸.

c) Una breve notazione meritano, infine, le recenti evoluzioni giurisprudenziali in tema di giurisdizione sulle controversie in materia di sanzioni amministrative.

Si allude al fatto – verosimilmente noto a tutti gli addetti ai lavori – che, mentre fino a qualche anno fa la giurisprudenza era unanime nell'affermare che l'opposizione contro sanzione amministrativa era in ogni caso devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981⁶⁹, da qualche tempo⁷⁰ si registrano pronunce di segno opposto, che affermano, ancorché non senza qualche oscillazione⁷¹, la giurisdizione del giudice amministrativo allorché si discuta di sanzioni irrogate in materia assoggettata alla sua giurisdizione esclusiva, come, ad es., l'urbanistica ed edilizia⁷² e/o i servizi pubblici⁷³.

Tale tendenza – che alcuni vedono con favore, ritenendo che l'ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo possa determinare una maggiore procedimentalizzazione della materia⁷⁴ – determina una parziale alterazione⁷⁴ del tradizionale modello di riparto, secondo cui «[r]ientrano nella cognizione del giudice amministrativo le controversie in materia di sanzioni di tipo ripristinatorio o restitutorio, destinate a realizzare il medesimo interesse pubblico al cui soddisfacimento è preordinata la funzione amministrativa assistita dalla sanzione amministrativa di tipo ripristinatorio o restitutorio, nei confronti delle quali la posizione giuridica del privato assume la consistenza di interesse legittimo; sono invece devolute alla competenza del giudice ordinario le controversie in materia di sanzioni amministrative di carattere punitivo e/o afflittivo, volte a garantire soltanto il rispetto della norma violata posta a tutela dell'interesse pubblico, come quelle consistenti nel pagamento di una somma di denaro disciplinate dalla legge n. 689/1981, nei cui confronti la posizione giuridica del privato ha natura di diritto soggettivo»⁷⁵.

5. Il modello codicistico: profili critici e prospettive future

Al termine della pur frettolosa e certamente superficiale analisi svolta, riteniamo di poter affermare che, anche dopo la codificazione di due anni fa, il nostro ordinamento positivo continua a non avere un *corpus* organico di norme volte a sanzionare gli illeciti ambientali.

Si ha la netta sensazione che il legislatore, consapevole della frequente irreversibilità dei danni ecologici, della difficoltà nel determinare il nesso di causalità tra condotta ed evento incriminato e dell'estrema tecnicità della materia, abbia avvertito la necessità di apprestare una protezione quanto

⁶⁷ Su cui, *ex multis*, Cons. St., Sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087, in *Giorn. dir. amm.* 2006, 1106, con nota di D.U. GALETTA, *La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento*.

⁶⁸ Su cui T.A.R. Veneto, Sez. III, 14 maggio 2007, n. 1480, in *Riv. giur. amb.* 2007, 855, con nota di F. OSTAN, *La gradualità degli strumenti cautelari, sanzionatori o di autotutela: principio generale che deve trovare applicazione anche in materia ambientale*.

⁶⁹ *Ex multis*, T.A.R. Toscana, Sez. III, 10 ottobre 2002, n. 2426, in *Foro amm.*: TAR 2002, 3226.

⁷⁰ A quanto consta, a far data da Cass., Sez. un., 19 aprile 2004, n. 7374, in *Foro amm.*: Cds 2004, 1037.

⁷¹ Cfr., ad es., Cass., Sez. un., ord. 4 febbraio 2005, n. 2205, in *Foro amm.*: Cds 2005, 701; 2 dicembre 2005, n. 26224, in *CED Cassazione*; 4 luglio 2006, n. 15222, *ibidem*.

⁷² Così, da ultimo, Cass., Sez. un., 12 marzo 2008, n. 6525, in www.lexitalia.it, n. 3/2008.

⁷³ T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. III, 18 marzo 2008, n. 576, in www.lexitalia.it, n. 3/2008.

⁷⁴ D.M. TRAINA, *op. cit.*, 379 ss..

⁷⁵ T.A.R. Basilicata, 12 luglio 2007, n. 506 e 12 giugno 2007, n. 471, in *Giur. it.* 2007, 2876. In applicazione del tradizionale criterio di riparto basato sulla consistenza della posizione giuridica azionata, è stato affermato che, in materia di tutela da emissioni elettromagnetiche, rientra nella giurisdizione amministrativa il ricorso avverso l'ordinanza contingibile ed urgente impositiva della riduzione di potenza delle emissioni radioelettriche, mentre è impugnabile innanzi al giudice ordinario il provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa pecuniaria: Cass., Sez. un., 28 ottobre 2005, n. 20994, in *Urb. e app.* 2006, 171, con nota di R. CONTI, *Giurisdizione in tema di inquinamento elettromagnetico, urbanistica e azione di danno nei confronti della p.a.* Per maggiori approfondimenti sul tema, di recente, G. SEVERINI, *Sanzioni amministrative interdittive e giurisdizione (sugli eccessi di velocità dei taxi acquei nella Laguna di Venezia)*, in *Foro amm.*: TAR 2007, 436 ss..

più anticipata possibile del bene ambientale⁷⁶, finendo però per trascurare eccessivamente la tutela *ex post*⁷⁷, che ha, conseguentemente, perduto (ammesso che l'avesse mai avuta⁷⁸) efficacia.

Tale dequotazione della sanzione (amministrativa, ma anche penale) è frutto, a nostro avviso, di scelte legislative alquanto miopi, che non tengono conto dei suggerimenti della dottrina a far uso congiunto degli strumenti di politica ambientale⁷⁹, ossia del fatto che ci si può avvalere, alternativamente o congiuntamente, di strumenti non economici (cioè, di *command and control*, sanzioni incluse) e di strumenti economici puri (tasse ambientali, sussidi alla riduzione delle emissioni, ecc.)⁸⁰. D'altronde, anche nel modello della c.d. «prevenzione specifica» (o collettiva) – consistente nel vietare oppure limitare e regolare puntualmente, tramite decisioni collettive, attività giudicate potenzialmente pregiudizievoli – ogni obbligo o divieto viene accompagnato da una sanzione altrettanto puntuale, la cui intensità mira ad avere un effetto deterrente adeguato al grado di disvalore attribuito alla condotta osteggiata⁸¹.

Da qui l'invito a prestare maggiore attenzione alla tutela sanzionatoria *lato sensu* intesa (comprensiva, cioè, delle misure interdittive, sovente assai più efficaci – come si è detto – delle sanzioni pecuniarie), che costituisce un ineliminabile completamento di quella preventiva, nel convincimento che solo attraverso «un *mix* composito di regole e di strumenti: da quelli tradizionalmente autoritativi a quelli connotati da consensualità e spirito pattizio»⁸² si possa adeguatamente tutelare un bene così prezioso come l'ambiente.

⁷⁶ F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, 2^a ed., Milano 2003, 2088.

⁷⁷ Nel senso che l'impronta marcatamente preventiva dell'impianto legislativo di tutela dell'ambiente ha fatto sì che, rispetto all'autorizzazione, la disciplina dell'illecito e della sanzione amministrativa ambientale finiscano per avere un'importanza limitata, quasi residuale, A. PAIRE, *op. cit.*, 291.

⁷⁸ Con riguardo all'inquinamento acustico, cfr., ad es., le considerazioni critiche di F. FRACCHIA, *Profili pubblicistici in tema di inquinamento da emissioni acustiche*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli 2001, 1285-1291. In termini analogamente scettici sull'efficacia del sistema sanzionatorio, con riguardo all'inquinamento atmosferico, M. VERNISI, *op. cit.*, 977 ss.; con riguardo alla tutela del paesaggio, C. VENTIMIGLIA, *La tutela coercitiva degli illeciti contro il paesaggio: osservazioni sull'effettività della tutela a margine della stagione di riforma delle sanzioni amministrative e penali*, in *Riv. giur. edil.* 2007, III, 153 ss.; ID., *Tutela del paesaggio e strumenti sanzionatori*, in M. IMMORDINO – N. GULLO (a cura di), *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi* (Atti del Convegno di Polizzi Generosa, 20 ottobre 2006), in corso di pubblicazione per i tipi dell'Editoriale Scientifica.

⁷⁹ In tal senso, ad es., M. FRANZINI, *Mercato e politiche per l'ambiente*, Roma 2007, 194 ss..

⁸⁰ M. CLARICH, *op. cit.*, 105.

⁸¹ M. CAFAGNO, *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., 192.; ID., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino 2007, 327 ss..

⁸² R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente*, cit., 355.