

AREA AMBIENTE

OGGETTO *Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.*

In data 09.05.2019, è stato notificato a questa Amministrazione, a mezzo PEC, il ricorso in opposizione all'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019, R.G. n. 3628/2019, presentato, davanti al Tribunale Ordinario di Cagliari, dall'Avv. Giovanni Luigi Machiavelli nell'interesse della Società Villaservice S.p.A., in persona del Legale Rappresentante Manuela Collu.

Con Decreto di fissazione udienza n. 4783/2019 del 09.05.2019, il Giudice del Tribunale di Cagliari, Dott. Andrea Bernardino, ha fissato, per il 05 luglio 2019, l'udienza per la comparizione delle parti, assegnando a questa Amministrazione il termine di gg. 10, anteriori all'udienza fissata per la comparizione, per costituirsi.

Con l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019, emessa a carico della Società Villaservice e del Consorzio Industriale Provinciale Medio Campidano - Villacidro, in qualità di soggetti obbligati in solido, la Provincia del Sud Sardegna, ha ritenuto fondato l'accertamento effettuato, in agro del Comune di Villacidro, località "Cannamenda", dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Sardegna (A.R.P.A.S.), Dipartimento di Cagliari,

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

AREA: *Ambiente*

DIRIGENTE: *Speranza Schirru*

SETTORE: *Ambiente*

RESPONSABILE -

SERVIZIO: *Sanzioni amministrative in materia ambientale*

SEDE: *via Paganini, 22 - 09025 Santluri (VS)*

TEL.: *+39 070 9356301*

FAX.: *+39 070 93 70 383*

REDATTO DA: *Dr. Oliviero Taccori*

C.F. *90038150927*

P.I.:

E-MAIL -

con il verbale di contestazione n. 9532 del 07.04.2014, per la violazione concernente l'aver effettuato uno scarico che superava i valori limite di accettabilità previsti dalla tabella 3 di cui all'Allegato 5, Parte terza del D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (Norme in materia ambientale), sanzionata dall'art. 133, comma 1, del D. Lgs. 03.04.2006, n. 152.

Con il suddetto ricorso l'Avv. Giovanni Luigi Machiavelli, ha chiesto al Tribunale adito, previa sospensione dell'efficacia esecutiva dell'Ordinanza Ingiunzione impugnata, di accogliere le seguenti conclusioni:

in via cautelare, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. 1 settembre 2011, n° 150:

- sospendere, provvedendo inaudita altera parte, l'efficacia esecutiva dell'ordinanza opposta e indicata in epigrafe del presente atto, confermando la misura cautelare alla prima udienza di trattazione;
- sospendere, provvedendo audita altera parte, l'efficacia esecutiva della medesima ordinanza opposta;

nel merito:

- annullare e/o riformare l'ordinanza opposta, mandando la ricorrente assolta da ogni addebito;
- riformare l'ordinanza opposta nella parte relativa alla determinazione della sanzione applicata, quantificando quest'ultima in misura pari al minimo edittale ovvero in quella diversa misura che riterrà di giustizia;

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019.

TIPO DOCUMENTO : *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG. 2 DI 15

in ogni caso:

il tutto con ogni conseguenziale pronunzia come per legge, anche in ordine alle spese del giudizio di cui si chiede espressamente la rifusione.

Il Giudice adito ha fissato l'udienza per il 05.07.2019, ritenendo che non sussistano i presupposti per la sospensione del provvedimento impugnato già con decreto inaudita altera parte (pericolo imminente di danno grave e irreparabile, art. 5 D. Lgs. n. 150/2011).

Quindi, l'Avv. Machiavelli chiedeva l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione n. 34/2019 del 03.04.2019 per i seguenti motivi:

1

La parte ricorrente evidenzia che l'impianto è ancora incompleto e non adeguato alla normativa vigente in materia di tutela delle acque e dell'ambiente. Tali carenze non consentono di rispettare i limiti tabellari di legge. I costi per adeguare l'impianto sono notevoli ed un piccolo Consorzio industriale come quello di Villacidro non è in grado di sostenere le spese per i lavori necessari all'adeguamento della struttura tale da poter garantire l'ottemperanza alle prescrizioni di legge. Per questo motivo da oltre dieci anni gli organi del Consorzio stanno richiedendo invano l'intervento della Regione e delle autorità pubbliche competenti in materia di acque. D'altra parte si osserva che l'impianto non può essere fermato perché ciò determinerebbe *“una situazione di estesa e gravissima emergenza”*. Di quanto sopra era a conoscenza anche la Provincia in quanto l'impianto *“è destinatario di un'autorizzazione temporanea, secondo quanto previsto dall'art. 6 delle direttive approvate con deliberazione della*

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG. 3 DI 15

Giunta Regionale n. 69/25 del 10 dicembre 2008, proprio per gli impianti non pienamente funzionanti o non adeguati alla normativa vigente". La stessa relazione istruttoria allegata alla domanda tesa ad ottenere l'autorizzazione indicava chiaramente che l'impianto non avrebbe potuto garantire il rispetto della legge. Nel caso in questione pertanto ricorrono i presupposti di cui agli artt. 45, 51, e 54 c.p. che avrebbero dovuto indurre la Provincia a ritenere non responsabile la Villaservice, mero gestore dell'impianto altrui, impossibilitata a svolgere i lavori necessari sia perché non di propria competenza sia perché priva dei mezzi finanziari e nel contempo impossibilitata ad arrestare l'attività per evitare una situazione di grave e diffusa emergenza sanitaria. Per i sopraccitati motivi l'ordinanza è illegittima e merita la riforma per violazione e falsa applicazione delle norme sopraccitate.

In primo luogo si osserva che la Società Villaservice S.p.A. ha stipulato apposito contratto di affitto con il Consorzio Industriale Provinciale Medio Campidano - Villacidro anche per la gestione dell'impianto di depurazione dei reflui industriali e civili provenienti questi ultimi dai centri abitati dei Comuni di Villacidro e San Gavino Monreale, facendo capo alla prima ogni onere inerente la conservazione e la manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni concessi in affitto. Inoltre, la Società Villaservice S.p.A. ha assunto in proprio la gestione del ramo d'azienda affittato e ha sollevato, pertanto, la concedente (Consorzio Industriale) da ogni responsabilità in merito alla stessa per gli atti posti in essere successivamente alla stipula del contratto. Se la Società Villaservice S.p.A. avesse avuto dei dubbi circa la funzionalità dell'impianto di depurazione questi dovevano essere dichiarati in sede di contratto, invece ha accettato senza nessuna osservazione.

In secondo luogo l'autorizzazione provvisoria non significa possibilità di derogare ai limiti di legge impunemente. Niente di tutto questo.

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG.4 DI 15

Viene rilasciata sul presupposto che l'impianto garantisca una certa funzionalità, altrimenti si avrebbe un espresso provvedimento di rifiuto dell'autorizzazione da parte della Provincia (TAR Sardegna, Sez. II, n. 442 del 3 luglio 2017). L'autorizzazione provvisoria allo scarico n. 238 del 26.07.2013 rilasciata per l'impianto in questione, prevede, a pagina 3, il rispetto e l'osservanza delle seguenti prescrizioni :

“(…)

1) *Dovrà, comunque, essere assicurato il regolare ed efficiente funzionamento dell'impianto di depurazione in tutte le sue fasi, nonché la corretta gestione e manutenzione delle strutture e delle infrastrutture annesse dotate di sistemi atti a garantire il rispetto delle misure di sicurezza.*

2) *Le acque reflue urbane depurate, dovranno rispettare i limiti di emissione previsti dalla Tab 1, (valori di BOD5, COD, Solidi Sospesi) per la Tab 2 prevista la deroga dell'azoto a 35 mg/l e per il fosforo a 10 mg/l, per la Tab 3, dovranno essere rispettati i valori dei seguenti parametri di cui ai numeri 1, 2, 5, 26, 30, 32, 33, 34, e per l'azoto nitrico è valida la deroga dell'azoto a 35 mg/l - 36, 42, 50 dell'Allegato 5 del D. Lgs. n. 152/2006”.*

Dalle suddette prescrizioni emerge un'unica deroga ai valori tabellari ordinari per il parametro dell'Azoto Nitrico.

Quanto al fatto che ricorrendo i presupposti di cui agli artt. 45, 51, e 54 c.p. avrebbe dovuto indurre la Provincia a ritenere non responsabile la Società Villaservice S.p.A., si osserva che secondo la previsione dell'art. 4 della L. 689/1981 non risponda delle violazioni amministrative chi abbia commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa.

Le cause di giustificazione e i principi generali sottesi alla loro applicazione si applicano, pertanto, in virtù del richiamo succitato, anche in ambito di violazioni amministrative:

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019.

TIPO DOCUMENTO : *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG.5 DI 15

“.....l'esclusione della responsabilità per violazioni amministrative derivante da "stato di necessità", secondo la previsione dell'art. 4 della l. n. 689 del 1981, postula, in applicazione degli art. 54 e 59 c.p., che fissano i principi generali della materia, una effettiva situazione di pericolo imminente di danno grave alla persona, non altrimenti evitabile, ovvero l'erronea persuasione di trovarsi in tale situazione, persuasione provocata da circostanze oggettive. (Cass. civ., sez. I, 12 maggio 1999, n. 4710, MGC, 1999, 1069)

Il trasgressore non ha provato in concreto la non punibilità del fatto. Ha dichiarato di aver compiuto la violazione nell'adempimento di un dovere, limitandosi a giustificare la violazione commessa a causa di difetti strutturali dell'impianto, ad esso non imputabili.

Non è dato rinvenire a livello legislativo e giurisprudenziale riferimenti ad eventuali esclusioni di responsabilità qualora ci si trovi di fronte ad un impianto di depurazione ritenuto non pienamente adeguato. E' bene evidenziare che a norma dell'art. 101 del D. Lgs. n. 152/2006 *“Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limiti previsti nell'Allegato 5 alla parte del presente decreto”*. Eventuali deroghe ai limiti di legge possono essere previste in sede di autorizzazione allo scarico, cosa che non è dato riscontrare nell'autorizzazione n. 238 del 26.07.2013 e in quella successiva n. 306/14 del 20.06.2014 rilasciate al Consorzio Industriale Provinciale Medio Campidano - Villacidro.

Ancor meno si trovano disposizioni specifiche che esentano da responsabilità la Società Villaservice S.p.A.. Pertanto, nessuna esclusione di responsabilità a priori sussiste a favore della suddetta Società. La condotta tenuta non può essere ritenuta scriminata perché riconducibile all'adempimento di un dovere o addirittura ad uno stato di necessità inesistente.

Nono sussistono i presupposti neanche per l'applicazione del caso fortuito.

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

Secondo la Suprema Corte la causa di esclusione della responsabilità si può applicare limitatamente all'ipotesi in cui il soggetto titolare dell'impianto fornisca la prova di aver fatto ricorso a tutti i presidi tecnicamente disponibili per evitare lo scarico di acque reflue non trattate e non quando si confidi, a torto, sul fatto dell'inadeguatezza funzionale dell'impianto.

In questo senso si è espresso anche il Tribunale di Cagliari con la sentenza n. 623 del 19.03.2019.

Per questo aspetto i rilievi sono del tutto inconsistenti.

2

La situazione di inadeguatezza dell'impianto non è mai stata nascosta né dal gestore né dal proprietario, anzi essa è stata posta a fondamento della richiesta di autorizzazione provvisoria rilasciata dalla Provincia del Medio Campidano. Il Consorzio industriale e la Società Villaservice hanno operato nella piena correttezza della loro attività, in quanto svolta sulla base di un'autorizzazione provvisoria e in attesa della esecuzione delle opere necessarie a rendere efficiente il depuratore. Poiché l'attività della ricorrente è stata svolta sulla base di un'autorizzazione eccezionale deve escludersi ogni elemento soggettivo dell'illecito e, quindi, anche per tale ragione l'ordinanza opposta è illegittima ed errata, e, quindi, va annullata e/o riformata.

Valgono le stesse considerazioni del punto precedente, l'autorizzazione provvisoria non legittima in via di principio il superamento dei limiti tabellari.

E' assolutamente pretestuoso per usare un eufemismo affermare che lo svolgimento dell'attività sulla base di un'autorizzazione c.d. eccezionale escluda l'elemento soggettivo (dolo e colpa) e conseguentemente la punibilità dei gestori. Come già segnalato nel punto precedente è stata concessa una deroga solamente per il

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG. 7 DI 15

parametro dell'Azoto Nitrico. Infatti, a fronte di un limite massimo di 20 mg/l previsto dalla Tabella 3 di cui all'Allegato 5, Parte Terza, del D.Lgs. n. 152/2006, l'autorizzazione allo scarico n. 238 del 26.07.2013 ha elevato il limite massimo a 35 mg/l.

Quanto sopra è pure conforme al contenuto della relazione integrativa presentata a corredo della sopraccitata richiesta di autorizzazione allo scarico. Infatti, al paragrafo 16.0 "*Considerazioni finali*", pag. 25, si legge "*Sulla base degli elementi forniti con la presente relazione e della situazione strutturale dell'impianto, si chiede che l'autorizzazione provvisoria allo scarico venga rilasciata nel rispetto della Tab. 3 dell'allegato v alla parte III del D. Lgs. n. 152/2006, fatta eccezione per il parametro Azoto Nitrico per il quale si propone un innalzamento a 35 mg/l. Sulla base dei risultati analitici eseguiti nell'anno 2012, si ritiene che il rispetto di tale limite possa essere osservato nella totalità dei casi.*"

Quanto appena riportato smentisce le giustificazioni della parte ricorrente riportate nel punto precedente. La Società Villaservice S.p.A. era ben cosciente dei limiti tabellari che doveva obbligatoriamente osservare, salvo l'innalzamento in deroga per l'Azoto Nitrico, perché proposti in sede di richiesta di autorizzazione ed accettati dalla Provincia del Medio Campidano come si può evincere dalla suddetta autorizzazione.

Per i succitati motivi anche tale rilievo è totalmente infondato

3

L'ordinanza è illegittima nella parte in cui ha determinato la sanzione da applicare nella misura massima edittale. L'Amministrazione Provinciale ha determinato la sanzione nella misura massima prevista in applicazione dell'art. 19, comma1, lett. del Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative, che dispone:

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.04.2019.

TIPO DOCUMENTO: Comunicazione

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG.8 DI 15

PER LE VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE PER LE QUALI NON È CONSENTITO IL PAGAMENTO IN MISURA RIDOTTA, LA DETERMINAZIONE DELL'AMMONTARE DELLA SANZIONE NELL'EMISSIONE DELL'ORDINANZA INGIUNTIVA DI PAGAMENTO È STABILITA TENENDO CONTO DELLA GRAVITÀ DELLA VIOLAZIONE E SECONDO I SEGUENTI CRITERI:

(..)

E)QUALORA SUSSISTA UNA PRIMA REITERAZIONE DELL'ILLECITO, ACCERTATA SECONDO I CRITERI INDICATI NELL'ART. 8 BIS DELLA LEGGE N. 689/81, SI APPLICA UN IMPORTO PARI AL PAGAMENTO IN MISURA RIDOTTA MAGGIORATA DEL 45 %;

F) IN CASO DI ULTERIORE REITERAZIONE DELL'ILLECITO SI APPLICA UN IMPORTO PARI AL PAGAMENTO IN MISURA RIDOTTA MAGGIORATO DEL 65%;

G) PER LE SUCCESSIVE REITERAZIONI SI APPLICA LA SANZIONE NELLA MISURA MASSIMA PREVISTA PER QUEL TIPO DI ILLECITO.

L'AMMINISTRAZIONE HA APPURATO CHE NEL QUINQUENNIO LA SOCIETÀ VILLASERVICE ERA GIÀ STATA SANZIONATA ALTRE VOLTE PER IL SUPERAMENTO DEI LIMITI TABELLARI DI LEGGE AGLI SCARICHI ED HA QUANTIFICATO NELLA MISURA MASSIMA LA SANZIONE DA APPLICARE.

La Società Villaservice in precedenza non avrebbe proposto ricorso avverso le precedenti sanzioni perché stante l'importo delle stesse l'iniziativa giudiziaria sarebbe stata antieconomica e non perché irrogate correttamente.

La legge n. 81/689 all'art. 1 prevede che *“Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.”*

Il medesimo principio è peraltro ribadito nel regolamento richiamato dall'Amministrazione Provinciale il quale stabilisce:

“NESSUNO PUÒ ESSERE ASSOGETTATO A SANZIONI SE NON IN FORZA DI UNA LEGGE ENTRATA IN VIGORE PRIMA DELLA COMMISSIONE DELLA VIOLAZIONE”.

AI PROCEDIMENTI SANZIONATORI GIÀ IN CORSO, OVVERO PER VIOLAZIONI GIÀ ACCERTATE E CONTESTATE, NON SI APPLICA RETROATTIVAMENTE UNA DISCIPLINA, QUAND'ANCHE PIÙ FAVOREVOLE AL TRASGRESSORE.

Il Regolamento in questione è stato approvato con deliberazione dell'Amministrazione Straordinario della Provincia del Sud Sardegna

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: *Comunicazione*

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG.9 DI 15

n. 14 del 27.08.2018 e quindi dopo la commissione del fatto sanzionato, avvenuto nel mese di marzo 2014. Pertanto, in virtù dei principi sopra richiamati il regolamento non poteva essere applicato nel caso di specie.

Al riguardo si osserva che la Provincia con il Regolamento non ha istituito nessuna sanzione anche perché si tratta di una competenza statale. Sia il Consorzio Industriale che la Società Villaservice sapevano o erano tenuti a sapere che chi, *nell'effettuazione di uno scarico superi i valori di emissione fissati nella tabelle di cui all'allegato 5 , parte Terza, è punito con una sanzione da 3.000,00 a 30.000,00.* Violazione e sanzione già contemplata dal D.Lgs. n. 152/2006. Con il Regolamento si è cercato di graduare l'ammontare delle sanzioni nel limite del massimo edittale previsto dalla legge in base alla reiterazione delle stesse. La Provincia non ha istituito niente che i suddetti enti non conoscessero già. Quanto al secondo comma dell'art. 2, comma 2, del Regolamento riportato forse volutamente rimaneggiato si precisa che il comma correttamente pubblicato è il seguente “ *Ai procedimenti sanzionatori già in corso, ovvero per violazioni già accertate e contestate, non si applica retroattivamente una disciplina, **quand'anche più favorevole**”*. Il comma in questione era stato scritto per segnalare la profonda differenza con i principi sanzionatori del diritto penale in quanto per gli illeciti amministrativi si applica la sanzione vigente al momento della violazione e non quella di irrogazione della stessa. Di conseguenza, resta inapplicabile la disciplina legislativa posteriore, anche se abrogatrice o più favorevole. In pratica per gli illeciti amministrativi si applica il principio “tempus regit actum”, cioè la disposizione vigente all'epoca del fatto. Pertanto, al comma in questione con il rimaneggiamento si è cercato di dare un significato completamente diverso da quello reale.

Per i succitati motivi anche tale rilievo è totalmente infondato

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

TIPO DOCUMENTO: Comunicazione

VER.: -

APPROVATO CON: -

mod. Carta Intestata.dot Versione 3.10 del 25.10.2011

PAG. 10 DI 15

Il Regolamento sulle sanzioni amministrative non è applicabile al caso di specie perché illegittimo. Le disposizioni sanzionatorie prevedono di regola un minimo e un massimo edittali riservando al giudice un margine di discrezionalità nella modulazione della pena da applicarsi. Cosa che non è avvenuta per il caso di specie da parte della provincia, che ha stabilito che, una volta che si siano verificate più violazioni si applica la misura edittale massima della sanzione. L'applicazione della misura massima della sanzione, sulla rilevata reiterazione delle sanzioni, è errata e illegittima anche alla luce di quanto dispone l'art. 8 bis, 4° comma, della Legge n. 689/81, secondo il quale *“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”*.

L'entità della sanzione è stata determinata per effetto delle reiterate violazioni dei limiti tabellari di legge da parte del gestore dell'impianto di depurazione. Violazioni che hanno legittimato l'ente all'applicazione del massimo edittale, secondo quanto previsto dal Regolamento per l'applicazioni delle sanzioni amministrative in materia ambientale.

Riguardo all'esclusione della reiterazione di cui al comma 4 della Legge n. 689/81 quando le violazioni amministrative successive alla prima siano commesse in tempi ravvicinati e siano riconducibili ad una programmazione unitaria è opportuno innanzitutto precisare che la giurisprudenza della Suprema Corte considera la reiterazione come una circostanza aggravante. In pratica ha la stessa funzione nelle sanzioni amministrative della recidiva in campo penalistico. E' sintomo di una propensione del sanzionato a commettere violazioni amministrative.

L'istituto in questione è stato introdotto dall'art. 94 del Decreto Lgs. 507 del 1999 *“per colmare una lacuna vistosa che aveva ostacolato la valutazione appropriata di quei comportamenti antiggiuridici, che si fossero reiterati con una certa frequenza e fossero stati commessi dalle stesse persone, anche a causa della scarsa deterrenza della sanzione pecuniaria prevista ovvero della incapacità dell'ordinamento di garantire certezza alla normativa. Secondo questa norma, salvo quanto previsto dalle speciali disposizioni di legge, si configura la reiterazione nel campo delle sanzioni amministrative quando nei cinque anni successivi alla commissione della violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole”* (Ministero dell'Interno).

E' opportuno precisare che l'art. 8 bis non stabilisce direttamente le conseguenze della reiterazione ma si limita a rinviare ad altre norme che espressamente ne prevederanno gli effetti. La reiterazione non va confusa con gli istituti disciplinati dal precedente art. 8 della Legge n. 689/81. Quest'ultimo articolo prevede al primo comma il concorso formale degli illeciti e al secondo comma la continuazione degli illeciti in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie. Gli artt. 8 e 8 bis incidono sulla determinazione del trattamento sanzionatorio applicato anche se in direzioni opposte. Infatti, le previsioni dell'art. 8, commi 1 e 2, costituiscono disposizioni a favore del trasgressore, mentre le previsioni dell'art. 8 bis rappresentano una norma sfavorevole per il destinatario dell'ordinanza ingiunzione. Come detto prima, la reiterazione integra una circostanza aggravante, mentre l'art. 8 introduce meccanismi di riduzione della sanzione nei confronti del trasgressore (cumulo giuridico). La Giurisprudenza della Suprema Corte rispetto al quarto comma dell'art. 8 bis si è pronunciata sempre nel senso di escludere che, nei limitati casi in cui la continuazione sia contemplata dal diritto amministrativo punitivo, più precisamente nei casi riconducibili alla

Area Ambiente

Relazione riguardante il ricorso in opposizione presentato nell'interesse della Società Villaservice S.p.A. avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2019 del 03.042019.

previdenza ed assistenza obbligatoria di cui all'art. 8, commi 2 e 3, della legge n. 689/81, l'ordinamento giuridico possa dare al medesimo fatto una duplice rilevanza in chiave antitetica(*Le sanzioni amministrative non pecuniarie - Francesca Ferrari*).

Nei termini di cui sopra si è espressa la Corte di Cassazione con la sentenza n. 26434 del 16.12.2014 "La [L. n. 689 del 1981, art. 8](#), *statuisce, al primo comma, che, salvo quanto diversamente stabilito dalla legge, "chi con un'azione od un'omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla pena prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo"*.

La disposizione appena riprodotta estende al settore delle sanzioni amministrative il sistema del cumulo giuridico delle sanzioni, tipizzato inizialmente in sede penale: pertanto, se a fronte della stessa azione od omissione, vengano violate più volte la stessa norma incriminatrice (concorso omogeneo) o norme diverse (concorso eterogeneo), l'autore degli illeciti verrà sanzionato soltanto con la pena prevista per la violazione più grave, incrementata fino al triplo.

Questa disciplina non è, però, applicabile nei casi di plurime violazioni commesse con altrettante condotte ([Cass. 5252/2011](#); [Cass. 12974/2008](#); [Cass. 12844/2008](#)).

Ipotesi che, in realtà, vengono contemplate dall'[art. 81 c.p.](#), e per la quali è previsto, come per i casi di concorso omogeneo o eterogeneo, il cumulo giuridico delle sanzioni.

L'[art. 81 c.p.](#), non è applicabile analogicamente in materia di sanzioni amministrative, "sia perchè la [L. n. 689 del 1981, menzionato art. 8](#), al comma 2, prevede una simile disciplina solo per le suddette violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (evidenziandosi così l'intento del legislatore di non

estendere detta disciplina ad altri illeciti amministrativi), sia perchè la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese agli illeciti amministrativi". ([Cass. 5252/2011](#)).

2.1) E' stato soltanto con la [L. n. 689 del 1981, art. 8 bis](#), introdotto per effetto del [D.Lgs. n. 507 del 1999](#), che il legislatore ha conferito rilevanza giuridica alla continuazione degli illeciti.

L'art. 8, comma 4, dispone, infatti, che 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.

L'inciso "ai fini della reiterazione" circoscrive la rilevanza del disegno criminoso, realizzato attraverso una pluralità di illeciti amministrativi teleologicamente avvinti, alla sola elisione degli effetti negativi che deriverebbero dal riconoscimento della reiterazione ([Cass. 17347/2007](#)).

Quest'ultima, che riproduce la recidiva di stampo penalistico, si configura allorchè, salvo diverse disposizioni di legge, un soggetto, entro cinque anni dalla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, realizzi un'altra violazione della stessa indole.

Ai sensi dell'art. 8 bis, comma 5, la reiterazione dispiega soltanto gli effetti espressamente stabiliti dalla legge. Pertanto, le conseguenze della reiterazione sono dettate direttamente dalla legge;

in assenza di qualsiasi norma a riguardo, la reiterazione non può, quindi, operare "quale elemento unificante ai fini della sanzione del precedente articolo 8 a guisa di continuazione ([art. 81 c.p., comma 2](#)), e non modifica il principio generale, desumibile dal

citato articolo 8, secondo cui la sanzione più grave aumentata fino al triplo non può essere irrogata, salve le ipotesi eccezionali del secondo comma (violazioni delle norme previdenziali e assistenziali), che nei soli casi di concorso formale". ([Cass. 5252/2011](#))".

Anche non volendo prendere in considerazione l'indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte si evidenzia che le violazioni riscontrate nell'impianto di depurazione in questione non si sono susseguite in un brevissimo lasso di tempo.

Anche per questo aspetto i rilievi sono del tutto inconsistenti

In conclusione le eccezioni formulate dalla parte ricorrente avverso l'ordinanza ingiunzione n. 24/2010 del 03.04.2019 sono pretestuose e infondate e, pertanto, si ritiene opportuno costituire l'Ente in giudizio al fine di tutelare gli interessi giuridico patrimoniali di questa Amministrazione Provinciale.

Carbonia, 06.06 .2019

Il Dirigente
Dott.ssa Speranza Schirru