N. 00314/2019 AFFARE
Allegato al protocollo ARPAT n° 0005914 del 27/01/2021

Numero 01744/2020 **e data** 05/11/2020 **Spedizione**

Firmato digitalmente

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 7 ottobre 2020

NUMERO AFFARE 00314/2019

OGGETTO:

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Coppini Achille, in qualità di Gestore AIA della società Torre a Cenaia Società Agricola s.r.l., con sede in Crespina Lorenzana (PI), frazione Cenaia, via Livornese n. 55, e da Coppini Battista, in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della medesima società, contro l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), la Regione Toscana, la Provincia di Pisa, in persona dei rispettivi legali rapp.ti p.t., per l'annullamento, *in parte qua* e ove lesivi, del processo verbale di accertamento e contestazione n. 34 del 15 settembre 2017 di violazione di legge sanzionata in via amministrativa dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) - Area Vasta Costa - Dipartimento di Pisa, notificato alla società ricorrente il 28 settembre 2017, con cui è stata contestata la violazione dell'art. 29-quattuordecies, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006; del verbale di ammissione al pagamento della sanzione in sede amministrativa per reato esaurito n. 5 del 5

dicembre 2017 dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) - Area Vasta Costa - Dipartimento di Pisa; di tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi, se lesivi, tra cui, ove occorrer possa: l'autorizzazione ambientale integrata (A.I.A.) rilasciata dalla Provincia di Pisa con determinazione n. 2596 del 25 giugno 2014; il decreto – diffida della Regione Toscana n. 7849 del 18 agosto 2016; il decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 3 820 del 31 marzo 2017; il verbale di sopralluogo ambientale di ARPAT, Dipartimento di Pisa n. 149/2017; il decreto dirigenziale di revoca della Regione Toscana n. 9398 del 3 luglio 2017; la relazione di sintesi trasmessa da ARPAT - Dipartimento di Pisa con nota prot. n. 84186 del 29 novembre 2017; la nota di ARPAT - Dipartimento di Pisa del 24 gennaio 2018 recante rettifica alla relazione di sintesi prot. n. 84186 del 29 novembre 2017.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 7541 del 21 febbraio 2019, trasmessa con nota n. prot. 10279 del 27 febbraio 2019, con la quale il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario in esame, datato 25 gennaio 2018, la società Torre a Cenaia Società Agricola s.r.l., con sede in Crespina Lorenzana (PI), frazione Cenaia, che ivi gestisce un impianto di allevamento di suini sulla base dell'autorizzazione ambientale integrata (A.I.A.) rilasciata dalla Provincia di Pisa con determinazione n. 2596 del 25 giugno 2014, ha impugnato – deducendo plurime censure di violazione di legge e di eccesso di potere - il processo verbale di accertamento e contestazione n. 34 del 15 settembre 2017 di violazione di legge

sanzionata in via amministrativa dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), con cui è stata contestata la violazione dell'art. 29-*quattuordecies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, e il verbale di ammissione al pagamento della sanzione in sede amministrativa per reato esaurito n. 5 del 5 dicembre 2017 della medesima Agenzia regionale- ARPAT.

2. Il contenzioso trae origine da una pluralità di contestazioni mosse dall'Amministrazione in relazione a varie infrazioni commesse dalla società ricorrente alle prescrizioni contenute nell'allegato "A" all'autorizzazione ambientale n. 2596 del 25 giugno 2014, relative, tra l'altro, alla gestione degli effluenti di allevamento, allo stoccaggio e al successivo reimpiego in agricoltura, nonché al monitoraggio della falda sotterranea. I controlli effettuati dall'ARPAT avevano evidenziato numerose inadempienze alle prescrizioni e condizioni contenute nell'autorizzazione n. 2596 del 25 giugno 2014, con particolare riferimento al pessimo stato manutentivo delle vasche di raccolta degli effluenti, alcune delle quali risultavano piene fino al colmo e/o con i relativi rivestimenti impermeabilizzanti non integri.

3. La società ricorrente ha dunque presentato un atto di motivi aggiunti in data 25 gennaio 2018, con il quale ha proposto, avverso i medesimi atti già impugnati con il ricorso introduttivo, un ulteriore motivo di "*Violazione e falsa applicazione degli artt. 23, 24 bis, comma 2, lett. a) del DPGR Toscana n. 46/R/2008 (sotto ulteriore profilo); Violazione e falsa applicazione dell'articolo 2, comma 1, lett. xter) della l.r. Toscana n. 20/2006 (sotto ulteriore profilo); Violazione e falsa applicazione dell'allegato 3, paragrafo 1, sezioni a e b, alla parte III del d.lgs. n. 152/2006 (sotto ulteriore profilo); Violazione e falsa applicazione della D.G.R. Toscana n. 932 del 29 ottobre 2012 e della D.G.R. Toscana n. 847 del 14 ottobre 2013 (sotto ulteriore profilo); Violazione e falsa applicazione del decreto interministeriale n. 5046 del 25 febbraio 2016 (sotto ulteriore profilo; Eccesso di potere per grave difetto di istruttoria e di motivazione, irragionevolezza e illogicità manifeste (sotto ulteriore profilo)*".

4. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha acquisito le difese regionali (inviate con PEC del 19 dicembre 2018) e le ha trasmesse alla società ricorrente con propria nota n. prot. 1923 del 17 gennaio 2019, alla quale la ricorrente non ha dato seguito.

5. Il Ministero, nella sua relazione prot. n. 7541 del 21 febbraio 2019, trasmessa anche alla società ricorrente con nota n. prot. 10279 del 27 febbraio 2019, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (trattandosi di accertamento e contestazione facente parte del procedimento sanzionatorio disciplinato dalla legge n. 689 del 1991, devoluto, unitamente alla relativa ordinanza-ingiunzione, alla cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, alla stessa stregua del verbale di ammissione al pagamento in sede amministrativa n. 5/2017, che è atto adottato dal personale dell'ARPAT nell'esercizio delle proprie funzioni di polizia giudiziaria e nell'ambito della procedura di estinzione dei reati contravvenzionali in materia ambientale, di cui agli artt. 318 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006); ha eccepito altresì l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, atteso che il verbale dell'ARPAT n. 34 del 2017, quale atto del procedimento amministrativo di diffida, avrebbe natura di atto meramente endoprocedimentale, interno al procedimento conclusosi con il decreto n. 1234 del 1° febbraio, peraltro impugnato dalla medesima società ricorrente dinanzi al Tar della Toscana (giudizio RG 882/2017 ivi pendente innanzi alla sezione II). l'Amministrazione ha poi comunque concluso per l'infondatezza del ricorso nel merito, contestando punto per punto le avverse deduzioni.

Considerato:

1. Il ricorso è inammissibile.

2. Il primo atto impugnato – il processo verbale di accertamento e contestazione n. 34 del 15 settembre 2017 di violazione di legge sanzionata in via amministrativa con cui è stata contestata la violazione dell'art. 29-*quattuordecies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 -, come correttamente eccepito dall'Amministrazione, si

colloca nell'ambito applicativo della legge n. 689 del 1981, in base alla quale (art. 22) le sanzioni amministrative pecuniarie sono ricorribili dinanzi al Giudice civile mediante opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione. Ed invero, in materia di autorizzazione integrata ambientale, l'art. 29-*quattuordecies* (*Sanzioni*) del d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce, al comma 2, che "2. *Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 15.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall' autorità competente*". Lo stesso articolo precisa, al comma 11, che "1. *Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689*". È dunque la stessa legge speciale, introduttiva della fattispecie sanzionatoria, che ne colloca il regime applicativo nell'ambito della suddetta legge n. 689 del 1981, sicché non si ravvisano dubbi sulla spettanza al Giudice civile della cognizione delle relative controversie.

3. Parimenti inammissibile, per difetto di giurisdizione, ma secondo un diverso percorso argomentativo, risulta l'impugnativa del secondo degli atti impugnati, ossia il verbale di ammissione al pagamento della sanzione in sede amministrativa per reato esaurito n. 5 del 5 dicembre 2017 della medesima ARPAT. Questo secondo atto è stato invero adottato in attuazione dell'art. 318-*septies* (*Estinzione del reato*) del "codice ambiente" del 2006, il cui comma 3 prevede che "*L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318-quater, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa*". Si tratta, in questo caso, quindi, non già (come per il primo degli atti qui impugnati) di una sanzione amministrativa pecuniaria, ma di

una vicenda attinente al reato contravvenzionale contestato, riguardo al quale la legge speciale prevede un caso di estinzione mediante pagamento dell'ammenda in misura ridotta. Trattasi, dunque, di vicenda giuridica del tutto estranea all'ambito amministrativo, per appartenere all'ambito penale. Soccorre in tal senso la giurisprudenza del Giudice della giurisdizione (Cass. civ., ss.uu., 9 marzo 2012, n. 3694) che, in una fattispecie – strutturalmente e proceduralmente analoga a quella qui in esame - in tema di verbale di contravvenzione e prescrizione emesso dell'Ispettorato del lavoro per violazione della normativa in materia di occupazione e mercato del lavoro, ha affermato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice penale, "*stante la natura di atto di polizia giudiziaria del verbale in questione anche nella parte in cui impartisce le prescrizioni per eliminare le contravvenzioni contestate*", che "*non può essere impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale, che in merito a detti atti di polizia giudiziaria non ha giurisdizione, ma ogni doglianza rientra nella giurisdizione del giudice penale, davanti al quale può essere fatta valere nel procedimento conseguente all'eventuale inottemperanza della prescrizione stessa*". La Corte ha dunque distinto chiaramente le ipotesi in cui si tratta di atti di vigilanza amministrativa, avverso i quali opera il regime della legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22, "*espressamente richiamata dalle predette norme con la disciplina generale per le sanzioni amministrative stabilita dalla detta legge*", rispetto alle ipotesi in cui si tratta di atti di vigilanza penale, nel quale il personale ispettivo agisce "*quale organo di polizia giudiziaria, a norma dell'art. 55 c.p.p.*", sicché "*l'atto non è provvedimentale, ma costituisce un atto di polizia giudiziaria*", con la conseguenza che è "*sottratto alle impugnazioni previste per i suddetti provvedimenti, tanto in sede amministrativa quanto in sede giurisdizionale (Cass. pen., Sez. 1^, 14/02/2000, n. 1037; cfr. anche Cass. pen. sez. 3, 16.6.2009, n. 24791)*".

4. La Cassazione ha altresì condivisibilmente precisato che, in questi casi, il

Giudice amministrativo che declini la propria giurisdizione potrà rinviare al Giudice ordinario, mediante la *translatio judicii*, solo allorché si tratti di sanzioni amministrative (ossia nel primo dei casi sopra esaminati, corrispondete al primo degli atti in questa sede impugnati), ma non anche allorché si tratti, invece, di accertamenti penali, "*poiché tale istituto della translatio iudicii ha diverse caratteristiche e finalità nel rito processualpenalistico, per cui il giudice penale dovrà essere adito nelle forme di tale rito*".

5. Parte ricorrente ha poi indicato, nell'epigrafe del ricorso, anche «*tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi, se lesivi, tra cui, ove occorrer possa: l'autorizzazione ambientale integrata (A.I.A.) rilasciata dalla Provincia di Pisa con determinazione n. 2596 del 25 giugno 2014; il decreto – diffida della Regione Toscana n. 7849 del 18 agosto 2016; il decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 3820 del 31 marzo 2017; il verbale di sopralluogo ambientale di ARPAT, Dipartimento di Pisa n. 149/2017; il decreto dirigenziale di revoca della Regione Toscana n. 9398 del 3 luglio 2017; la relazione di sintesi trasmessa da ARPAT -Dipartimento di Pisa con nota prot. n. 84186 del 29 novembre 2017; la nota di ARPAT - Dipartimento di Pisa del 24 gennaio 2018 recante rettifica alla relazione di sintesi prot. n. 84186 del 29 novembre 2017*». Al riguardo, in disparte il rilievo della inidoneità ad allargare il *thema decidendum* della formula di rito adoperata in ricorso, di impugnazione "*di tutti gli atti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi, se lesivi, tra cui, ove occorrer possa*", il Collegio rileva che l'inammissibilità anche di tale ulteriore capo della domanda discende comunque dal fatto che alcuni di questi atti risultano già gravati in sede giurisdizionale dinanzi al Tar della Toscana, (decreti n. 1234 del 1° febbraio 2018 e n. 3820 del 31 marzo 2017, diffida n. 13386 del 24 agosto 2018 - giudizi RG 882/2017 e 1435/2019, riuniti e decisi dal Tar con sentenza della Sez. II 14 luglio 2020, n. 908), altri risultano essere atti istruttori endoprocedimentali non autonomamente lesivi.

6. In conclusione, per gli esposti motivi, il ricorso deve giudicarsi inammissibile. È

ammessa, nei limiti di legge, la *translatio judicii* ex art. 11 c.p.a. limitatamente al capo della domanda di impugnazione del processo verbale di accertamento e contestazione n. 34 del 15 settembre 2017 di violazione di legge sanzionata in via amministrativa dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Maria Cristina Manuppelli