

N. R.G. 2516/2023



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di PESCARA**

RESPONSABILITA' AQUILIANA E ALTRO CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Rossana Villani

ha pronunciato, con dispositivo emesso all'udienza del 17/1/2025, la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **2516/2023** promossa da:

D.G.G. (C.F. ...), in proprio ed in qualità di legale rappresentante p.t. della **D.G. S.A.S. di D.G.G. & C**, con sede in ..., p.iva ..., elettivamente domiciliato in, presso e nello studio dell'Avv. M.M. (Cod. Fisc.: ... - Fax: ... – PEC: ...), che lo rappresenta e difende

ATTORE/OPPONENT

E

contro

REGIONE ... (CF: ...), Dipartimento Agricoltura, Servizio Foreste e Parchi in persona del legale rappresentante p.t. (...) Rappresentato dal **funzionario delegato B.S.**

CONVENUTO/OPPOSTO

OGGETTO: ricorso in opposizione ad ordinanza ingiunzione emessa dalla Regione ... - Dipartimento Agricoltura - Servizio Foreste e Parchi - Ufficio Coordinamento e Pianificazione nel Settore Forestale, Prot. n. .../23 del 16.06.2023 notificata a D.D.G., in



proprio ed in qualità di l.r.p.t. della D.G. S.A.S.G., recante carichi per complessivi €. 59.682,00 dovuti a quell'Ente per "violazione dell'art. 30 comma 5 della Legge 3/2014 ... ,” e “l’illecito di cui all’ art. 69 della L.R. 3/2014, secondo la misura proporzionale ivi stabilita”, contestazioni e sanzioni portate dal Verbale di Contestazione di illecito amministrativo n. 11/2022 del giorno 05.08.202

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

Si discute dell'opposizione ad ordinanza ingiunzione emessa nei confronti dell'odierno appellante dalla Regione ... per violazione dell'art. 30 comma 5 della Legge 3/2014 in relazione all'illecito di cui all' art. 69 della L.R. 3/2014.

La violazione origina da verbale di accertamento e contestazione n. .../2022 con cui la Regione Carabinieri Forestale “...” Stazione di ..., nel verificare lo stato di avanzamento dei lavori di livellamento terreno per miglioramento fondiario in località “..” del Comune di ... sulle particelle ..., ..., ..., ..., ... e ... accertava la violazione di cui all'art. 30 comma 5 e 69 comma 1 della L.R. 3/2014. Più nel dettaglio i militi accertavano “*Intervento di miglioramento fondiario mediante riporto e movimentazione di terre e rocce da scavo in zona sottoposta a vincolo idrogeologico senza la prescritta autorizzazione.*”

I motivi di opposizione verranno distintamente trattati, raggruppando tra loro quelli rapportabili ad un medesimo profilo.

I) Violazione dell'art. 18 L. 689/81.

L'ordinanza-ingiunzione sarebbe illegittima sotto un preliminare profilo formale inerente l'avvenuto decorso di oltre sette mesi, a seguito della notificazione del verbale di contestazione di illecito amministrativo n. .../2022 prima di procedere alla notifica della ordinanza-ingiunzione impugnata, impiegando solo per la convocazione in audizione quasi quattro mesi. Rileva l'opponente: *rimarrebbe tale, il suddetto enorme arco temporale, pure a voler considerare una eventuale sospensione del termine di cui a breve si discuterà, per un*



periodo di 14 giorni (ossia dal 26/01/2023 al 09/02/2023), a seguito della richiesta di differimento avanzata dall'istante, poi effettivamente accolta dall'Ente (Doc. 4). Il provvedimento impositivo, allora, deve dirsi illegittimo perché palesemente tardivo rispetto ai termini fissati dal combinato disposto degli artt. 14-18, L. 689/81, nonché dalla norma generale di cui all'art. 2, L. 241/90, e comunque irraguardoso del principio costituzionale di buon andamento della P.A. che impone una pronta definizione del procedimento amministrativo anche allo scopo di salvaguardare il diritto alla difesa garantito dall'art. 24, Cost.

Il motivo di opposizione è stato contrastato dalla controparte sulla scorta di alcune pronunce della Corte di Cassazione. In particolare, viene richiamata Cass. Sez. II, sentenza 29404 del 10/10/2022 nella quale si afferma che...*in tema di sanzioni amministrative, il procedimento preordinato alla loro irrogazione sfugge all'ambito di applicazione della L. n. 241 del 1990 in quanto, per la sua natura sanzionatoria, è compiutamente retto dai principi sanciti dalla L. n. 689 del 1981 (Cass. n. 31239 del 2021).*

Ritiene il Giudicante di non poter accogliere il motivo di opposizione, alla stregua della giurisprudenza di cui sopra, dalla quale non vi è motivo di discostarsi in quanto la stessa trova fondamento nel principio secondo cui il procedimento per l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'articolo 18 della Legge 24 novembre 1981 n. 689, non può soggiacere all'applicazione dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990 in assenza di diverso termine specifico stabilito per legge o da regolamento.

Infatti, la Legge n. 689/1981 è speciale rispetto alla Legge n. 241/90, in quanto disciplina particolari procedimenti volti all'applicazione di sanzioni amministrative.

Più volte la Cassazione ha ribadito che le disposizioni della Legge n. 689/1981 costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno.

La Legge n. 689/1981 delinea un procedimento a carattere contenzioso con una precisa scansione temporale a garanzia degli interessati.



Coerentemente, quindi, la Legge n. 689/1981 non prevede alcun termine per la conclusione della fase decisoria del procedimento ivi disciplinato, essendo finalizzata la durata di tale fase all'esercizio del diritto di difesa da parte dell'interessato ed alla necessità di assicurare un migliore esercizio dei poteri sanzionatori della pubblica amministrazione.

E' stato anche rilevato che l'ostacolo per l'applicazione al procedimento in esame del termine previsto dall'articolo 2 della Legge n. 241/90 non può essere superato applicando il predetto termine alle singole fasi del procedimento o a quella conclusiva in quanto *"in tal modo verrebbe operata un'arbitraria manipolazione della norma, la quale considera unitariamente il procedimento amministrativo e dispone che il termine per la sua conclusione decorre non dall'esaurimento di ognuno dei vari segmenti che eventualmente lo compongono, <<bensì dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte>>".*

In assenza di altri termini specifici previsti dalla Legge n. 689/1981, deve ritenersi che il termine massimo per l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione sia quello di prescrizione (cinque anni) previsto dall'articolo 28 della stessa Legge n. 689/1981, decorrente dal giorno in cui la violazione è stata commessa

II) L'opponente richiamava l'iter che portava all'emissione dell'ordinanza ingiunzione sostenendo che dalla sua ricostruzione si evince la mancanza di fondamento della contestazione

Rileva in proposito come venga imputata la violazione dell'art. 30, comma 5, L.R. n. 3/2014, poiché a detta degli accertatori, la sua ditta aveva avviato intervento di movimentazione di terre e rocce da scavo in zona sottoposta a vincolo idrogeologico senza la prescritta autorizzazione.

La vicenda avrebbe tuttavia avuto il seguente svolgimento.

In data 05/03/2020 la società, a mezzo del tecnico incaricato Geom. R.D., inoltrava al Comune di ... una Segnalazione di inizio attività edilizia per l'esecuzione di un intervento di



miglioramento fondiario afferente ad un terreno sito in località ... (catastalmente identificato al Fg. 6, particelle nn. ..., ..., ..., ..., ... e ...) precedentemente coltivato a cava e non ripristinato, al fine di renderlo funzionale per l'utilizzo agricolo. L'Ufficio tecnico comunale attribuiva alla SCIA il n. ... di pratica edilizia. Con nota prot. n. ... del 12/03/2020 il Comune chiedeva una integrazione documentale, riservandosi di adottare, all'esito, i provvedimenti inibitori di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, L. 241/1990 (Doc. 6). Con nota del 15/06/2020, acquisita al prot. comunale n. ... del 15/06/2020, la D.G. S.a.s., sempre per il tramite del proprio tecnico di fiducia, inoltrava al Comune di ... una nuova SCIA integrata con la documentazione richiesta (Doc. 7).

Detta SCIA conteneva, altresì, la richiesta contestuale rivolta al Comune per l'acquisizione degli atti di assenso presupposti. L'area oggetto di intervento, infatti, era sottoposta a vincolo idrogeologico e, quindi, la SCIA di che trattasi avrebbe dovuto ottenere il previo nulla osta della Regione ... ai sensi dell'art. 30, L.R. n. 3/2014. Il Comune di ... aveva provveduto, in tal senso, alla richiesta di autorizzazione al competente servizio regionale con nota prot. ... del 16/03/2020 trasmessa a mezzo racc. A/R; la Regione riceveva detta domanda il 14/04/2022 (Doc. 8). Con nota prot. n. ... del 22/06/2020 l'Ufficio tecnico comunale chiedeva ulteriore integrazione documentale in riferimento alla pratica edilizia n. .../2020 e nulla osservava circa il nulla osta della Regione per i lavori da eseguire su zona sottoposta a vincolo idrogeologico (Doc. 9). Detta integrazione veniva trasmessa dal Geom. R.D., sempre nella qualità di tecnico della D.G. S.a.s., con nota acquisita dal Comune con prot. n. ... del 15/07/2020 (Doc. 10). Dal mese di luglio 2020 il Comune di ... non muoveva alcuna contestazione nei confronti dell'intervento di cui alla SCIA suddetta, né adottava provvedimenti inibitori ai sensi di legge. In considerazione del notevole lasso di tempo trascorso dal deposito della SCIA, pertanto, con nota a mezzo PEC del 14/03/2021 la D.G. S.a.s., a mezzo dell'odierno opponente comunicava al Comune l'inizio dei lavori oggetto della SCIA in parola. In data 20/06/2022 i Carabinieri Forestali acquisivano la documentazione inerente l'intervento suindicato ed il 05/08/2022 veniva redatto il verbale di contestazione di illecito amministrativo da cui promana l'atto impositivo impugnato, con il quale -come visto in precedenza- veniva imputata la violazione dell'art. 30, comma 5, L.R. n.



3/2014, ed elevata nei suoi confronti la sanzione prevista ai sensi dell'art. 69, comma 1, L.R. cit.

VI) Della mancanza dell'elemento soggettivo ai sensi dell'art. 3, L. 689/1981 e della rilevanza della buona fede.

Sostiene l'opponente che il difetto dell'elemento soggettivo richiesto dall'art. 3, L. 689/1981 si evince proprio dalla ricostruzione del fatto, in quanto il Geom. R.D. aveva depositato presso lo Sportello Unico Edilizia del Comune di ... la prescritta SCIA con richiesta di acquisizione di atti presupposti; nella fattispecie concreta aveva chiesto di acquisire il nulla osta di cui all'art. 30, comma 5, L.R. n. 3/2014. Inoltre, nelle more del procedimento avviato con la SCIA n. .../2020, egli aveva sospeso ogni attività relativa a quell'intervento di miglioramento fondiario, in attesa di eventuali comunicazioni da parte del medesimo Comune di In considerazione del notevole lasso di tempo trascorso dal deposito della SCIA, il direttore dei lavori in nome della ditta committente, aveva comunicato l'avvio dei lavori in data 14/03/2021, ossia circa un anno dopo. Il Comune di ... nulla riscontrava e/o osservava sul punto. Se da un lato difetta clamorosamente alcun minimo indice di colpevolezza, dall'altro ricorrerebbe senz'altro, nell'ipotesi de qua, l'esimente della buona fede, giacché l'asserito trasgressore aveva (oggettivamente) fatto esclusivo affidamento sull'operato dell'Ufficio tecnico comunale, che nulla aveva osservato in merito alla mancanza di autorizzazione ex art. 30, L.R. n. 3/2014; insomma, egli faceva tutto quanto possibile per conformarsi ai precetti di legge.

I due motivi di opposizione vengono trattati congiuntamente in quanto del tutto sovrapponibili. Ad essi sono poi riconducibili le argomentazioni riproposte ai paragrafi VIII, VIITA, VIIB e IX.

Vi è da precisare anzitutto che la parte opposta ha rilevato come l'avversa ricostruzione volta a sostenere una sorta di "ignoranza incolpevole" sia del tutto incongrua. In altri termini siccome il Comune di ... aveva richiesto alla Regione ... la preventiva autorizzazione (nulla osta) per il vincolo idrogeologico, ma nulla aveva riferito al Direttore dei Lavori in merito a



questo provvedimento autorizzatorio (nulla osta) allorquando richiese una integrazione documentale in data 22/06/2020, allora la ditta che aveva iniziato i lavori (in assenza del nulla osta obbligatorio!!) anche “...in considerazione del notevole lasso di tempo trascorso...”, sarebbe da considerare esente da ogni colpa

Ebbene, nota il giudicante che- contrariamente a quanto esposto dal ricorrente- nell’excursus storico della vicenda non sono evidenziabili elementi o circostanze che inducono a ravvisare né l’illegittimità della contestazione né eventuali profili di buona fede anche considerate le particolari caratteristiche professionali della società facente capo a D.G. Sas. Risulta dirimente richiamare quanto previsto dall’art. 19 comma 1 della L. 241/1990: “Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, e’ sostituito da una segnalazione dell’interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale”, tanto più che il responsabile dell’ illecito non ha affatto presentato alcuna (per quanto inammissibile ed inefficace) SCIA in tal senso.

Da tanto discende da una parte la chiarezza di una norma escludente l’applicabilità del silenzio assenso per le opere e lavori nei settori sottoposti a speciale vincolo. Dall’altra, attese le competenze della Ditta specializzata in lavori di movimentazione di terra peraltro assistita dal Direttore dei Lavori, non si ravvisano le condizioni per ipotizzare una condizione di ignoranza circa la sussistenza dei presupposti dell’illecito amministrativo di carattere incolpevole, cioè non superabile dall’interessato con l’uso dell’ordinaria diligenza (cfr. Cass. n. 6018/2019). Infatti, è pacifico come nell’ambito della responsabilità amministrativa l’esimente della buona fede rilevante come causa di esclusione della stessa si configura solo qualora sussistano elementi positivi idonei ad ingenerare nell’autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia



fatto tutto il possibile per conformarsi al precetto di legge, onde nessun rimprovero possa essergli mosso (cfr. Cass. n. 20219/2018). Tali condizioni all'evidenza non sono ravvisabili nel caso di specie.

III) Violazione del principio di specialità di cui all'art. 9, L. 689/1981; ovvero violazione del principio "ne bis in idem".

Nota in proposito l'opponente quanto segue.

All'esito dei controlli condotti dai Carabinieri Forestali ed alla redazione del verbale di contestazione di illecito amministrativo n. .../2022 gli accertatori hanno ritenuto formato il loro definitivo convincimento -poi fatto proprio dall'Ente resistente- in merito ad un unico fatto, ad una unica condotta, ovverosia l'esecuzione (imputabile alla società D.G. S.a.s. di D.G.G. & c. ed al suo tecnico incaricato della cura della relativa pratica, Geom. R.D.) di un intervento di movimentazione di terre e rocce da scavo in zona sottoposta a vincolo idrogeologico senza la prescritta autorizzazione. Epperò, dall'accertamento di quell'unica condotta, sono derivati due paralleli procedimenti: il primo di natura amministrativa, per cui si discute nel presente giudizio; il secondo in ambito penale, di cui al n. 4201/2022 R.G.N.R.

Eppure, in entrambe le "incolpazioni" ivi presenti, le rispettive Autorità Amministrativa e Penale hanno identificato gli stessi identici elementi oggettivi integranti la condotta contestata, ovvero lavori di movimentazione terra e rocce / miglioramento fondiario e livellamento, intervenuti in Contrada ..., località ..., sui terreni catastalmente identificati al Fg. 6, particelle nn. ..., ..., ..., ..., ... e ..., effettuati senza l'autorizzazione di cui all'art. 30, L.R. 3/2014.

Tuttavia, a mente delle disposizioni di cui all'art. 9, L. 689/1981: *"Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale. Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di*



Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali.”

Ed allora, la corretta applicazione della normativa appena richiamata, nonché del principio ad essa sotteso, non potrebbe che condurre a concludere per l'illegittimità, non soltanto del provvedimento impugnato, ma persino dell'intero iter procedimentale da cui esso promana. Ed in effetti, tanto a mente delle disposizioni di cui al comma 1 del citato art. 9, L. 689/1981 (ponendosi la normativa penale in rapporto di specialità rispetto a quella regionale), quanto per inequivocabile indicazione del comma 2 della stessa disposizione (laddove proprio la matrice regionale della normativa “concorrente” la renderebbe soccombente in favore della disposizione penalistica) l'unico procedimento all'interno del quale il Geom. R.D. dovrebbe essere chiamato a spiegare le proprie difese dovrebbe identificarsi in quello penale di cui al n. 4201/2022 R.G.N.R..

Peraltro, a prescindere dall'inequivoco dato normativo appena trattato, il parallelismo tra le due procedure in argomento, oltre ad un potenziale “conflitto di giudicati”, creerebbe certamente i presupposti per una aperta violazione del più generale principio del “ne bis in idem”, posto che la convivenza tra l'ambito penale e quello amministrativo potrebbe essere consentita se e solo se le procedure risultino complementari, non anche duplicazioni l'una dell'altra e/o della potestà punitiva (in tal senso, tra le altre, Cass., Sez. II, 15/12/2016, n. 9184). Insomma, anche sotto tale profilo, l'ordinanza-ingiunzione impugnata dovrebbe incontrare ferma censura giudiziale.

Questo profilo di censura, osteggiato dalla Regione che ha variamente argomentato a sostegno della considerazione che in definitiva non si comprende per quale ragione dovrebbe sussistere rapporto di specialità tra la violazione della norma che impone l'obbligo della previa autorizzazione regionale (nulla osta vincolo idrogeologico) per l'inizio lavori su una certa area e quella che punisce la condotta di chi realizza una discarica di rifiuti speciali sulla medesima area, introduce una tematica molto delicata che a parere della scrivente va risolta tenendo presenti alcuni basilari principi.



Occorre anzitutto partire dalla considerazione che la norma di riferimento considera l'ipotesi dello stesso fatto punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa.

Quindi occorre valutare se le condotte contestate siano in sostanza sovrapponibili sicchè possa parlarsi di medesimezza del fatto, o comunque se le diverse contestazioni siano riconducibili alla stessa condotta.

Non sembra fondato un approccio interpretativo che guardi esclusivamente ai rapporti astratti e strutturali fra le due norme; ciò che davvero importa verificare, in una prospettiva di tutela sostanziale che voglia evitare un bis in idem, è la concreta riconducibilità dei fatti oggetto di duplice contestazione penale ed amministrativa alla medesima condotta.

Nel caso di specie preliminarmente si reputa che non si possa in alcun modo parlare di uno "stesso fatto", posto che nell'ambito penale si contesta la gestione di una discarica di rifiuti speciali mentre in questo procedimento si discute di un'operazione di scavo e livellamento senza autorizzazione su zona sottoposta a vincolo idrogeologico. Il fatto che le due condotte siano state presumibilmente concomitanti ovvero realizzate sullo stesso fondo o su particelle attigue non sposta.

Le due condotte diversamente sanzionabili nell'ambito penale e nell'ambito amministrativo di cui qui ci occupiamo sono del tutto distinte. Sulla loro differenziazione non incide il fatto che siano state contestate contestualmente a seguito di un accertamento unitario.

Non siamo dunque in presenza di uno stesso fatto, o di più fatti riconducibili alla medesima condotta, caso nel quale una sola sarebbe la norma che dovrebbe operare, nella ricorrenza del presupposto di un rapporto di specialità tra fattispecie.

Quello che si deve evitare nel fare una corretta applicazione del principio di specialità è "spezzare" la condotta tipica, per ricavare, sul piano astratto, una diversità che non si riesce a giustificare nella realtà concreta.

È necessario infatti tener presente che la specialità si pone quale presidio preventivo rispetto ai rischi di duplicazione sanzionatoria.



Alla luce di quanto sin qui esposto sembra congruo riferirsi alla prassi interpretativa invalsa nella giurisprudenza secondo cui ai fini dell'accertamento della sussistenza di uno "stesso fatto" sul quale apparentemente convergono una norma penale ed una norma sanzionatoria amministrativa, il riferimento al "fatto" si traduce, in una considerazione struttural-normativa dello stesso, che si sostanzia nella ricerca di un'eventuale area di sovrapposibilità fra le condotte tipizzate, attraverso un'analisi astratta degli elementi costitutivi dell'illecito; accertata tale sovrapposibilità, viene identificata la norma applicabile - in quanto *lex specialis* - sulla base di indici normativi.

Così, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione è stato ritenuto (ved sent 10744 del 17/04/2019) ad esempio che in relazione alle disposizioni penali sul falso ideologico e sulle autocertificazioni delle situazioni rilevanti ai fini delle annotazioni al PRA , l'art. 9, comma 2, della l. n. 689 del 1981 in tanto opera in quanto le norme sanzionanti un medesimo fatto si trovino fra loro in rapporto di specialità, che deve essere escluso ove sia diversa l'obiettività giuridica degli interessi protetti dalle due norme.

Ed ancora nello stesso senso, n 10475 del 19/04/2023 secondo cui in tema di sanzioni irrogate dalla Consob, non opera il principio di specialità di cui all'art. 9 della l. n. 689 del 1981 tra l'illecito di cui all'art. 187 ter del d.lgs. n. 58 del 1998 e quello di cui all'art. 94 del medesimo decreto, essendo diversi gli elementi oggettivi delle due fattispecie.

Nell'ambito, dei principi appena esaminati, le due contestazioni non risultano in rapporto di specialità, per cui il motivo di opposizione non può essere considerato favorevolmente.

VII) Della natura dell'illecito e dell'eliminazione della sua antigiuridicità.

In questo paragrafo, che risulta correlato al precedente, l'opponente rileva come la Regione ... identifica nella condotta contestata all'opponente un illecito a consumazione ed effetto permanente, peraltro (sembrerebbe) implicitamente escludendone alla radice ogni ipotesi di attenuazione e/o eliminazione dell'antigiuridicità. Tuttavia, nell'ambito del processo penale di cui al n. 4201/2022 R.G.N.R., la Pubblica Accusa dando alla medesima condotta -e dunque allo stesso fatto- connotazione diametralmente opposta, avrebbe ritenuto di ammettere, accogliere e consentire la richiesta di ripristino ambientale promossa dalla



difesa degli imputati, tra cui l'odierno opponente. Deve pertanto riconoscersi ed ammettersi, anche in relazione al procedimento amministrativo di cui si discute, un effetto favorevole alla riparazione eventualmente posta in essere dal presunto trasgressore, laddove viene garantito l'assetto che la normativa si propone di tutelare. Infatti, il Geom. R.D. per il tramite dei suoi difensori- ha proposto in sede penale un programma di ripristino ambientale, ottenendo il dissequestro delle relative aree e l'accoglimento del progetto teso a ristabilire l'assetto idrogeologico (Docc. 12 / 15). L'effetto del completamento di tali attività, di cui una prima fase si è già conclusa in data 27/03/2023 (Doc. 14), sarà l'attenuazione, se non la radicale eliminazione, dell'antigiuridicità della condotta, con le ovvie conseguenze benefiche (se non definitivamente estintive) sull'eventuale fattispecie di reato. Medesimi effetti dovrebbero debitamente considerarsi nell'ambito del presente giudizio, laddove il ripristino suddetto garantirà l'integrità dell'assetto idrogeologico voluto dalla disciplina. Una simile conclusione, peraltro, dovrebbe pure combinarsi con la corretta applicazione nel caso di specie del principio del "ne bis in idem" al fine di evitare l'insostenibile paradosso, per il quale, l'eliminazione o l'attenuazione dell'antigiuridicità ottenuta in sede penale non avrebbe effetti sul medesimo elemento riferito all'illecito amministrativo. A ciò si aggiunga che, la condotta volta all'eliminazione degli effetti di un eventuale illecito, imporrebbe in ogni caso l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 11, L. 689/1981, nella parte in cui prevedono un criterio di proporzionalità nella graduazione della sanzione amministrativa collegandola al parametro dell' "opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione": l'eliminazione radicale delle conseguenze della asserita violazione, non potrebbe che imporre una altrettanto radicale eliminazione della sanzione. Anche sotto tale profilo, insomma, la sanzione contestata dovrà essere annullata.

Il motivo di opposizione di che trattasi non merita favorevole accoglimento per le motivazioni svolte in punto di autonomia della due figure sanzionatorie, quella penale e quella amministrativa.

IV) Dell'onere della prova



Viene sottolineato dall'opponente che, secondo i principi in materia, incombe sulla Regione ... la prova di ogni circostanza posta, sia alla base della ricostruzione operata in sede di accertamento, sia a fondamento del *decisum* amministrativo, dovendo, in difetto di completa dimostrazione, il ricorso in opposizione, essere integralmente accolto, con conseguente annullamento e revoca dell'atto impugnato.

V) Della violazione delle disposizioni di cui all'art. 69, L.R. 3/2014 e dell'assoluto difetto di prova che affligge il provvedimento impugnato.

Secondo l'opponente la contestazione sembrerebbe derivare dall'analisi -effettuata dai Carabinieri Forestali (e non dall'Ufficio Regionale Competente)- di alcuni documenti di trasporto asseritamente riferibili a movimentazioni di terra e rocce dal sito ove si sarebbe rilevata la violazione (cfr. Doc. 2). Ebbene, l'art 69, comma 1, L.R. 3/2014, testualmente recita: "Chiunque, in violazione di quanto disposto dall'articolo 30, realizzi movimenti terra in scavo o riporto in mancanza della prescritta autorizzazione è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20,00 ad euro 200,00, cui sono aggiunti da euro 3,00 ad euro 21,00 per ogni metro cubo di terreno movimentato o sua frazione." Il dato relativo ai metri cubi oggetto di movimentazione (in scavo o in riporto), allora, dovrebbe essere caratterizzato da assoluta certezza, un dato solido e incontestabile, tale da consentire la precisa ed esatta quantificazione della sanzione

I due aspetti sub IV e V sono complementari e pertanto vanno trattati unitariamente.

Sul punto la resistente ha ribattuto come la contestazione che ci occupa è fondata sul dato concreto della terra movimentata. In realtà sarebbe bastato leggere il verbale dei carabinieri per verificare come detta quantificazione sia stata effettuata mediante "l'acquisizione dei documenti di trasporto di terre e rocce da scavo dai siti di produzione a quello di destinazione finale" con indicazione persino delle ditte incaricate. Sostiene invece la parte opponente che una prima, grave e profonda, violazione del suddetto onere di dimostrazione, viene immediatamente alla luce dalla semplice lettura del testo dell'ordinanza-ingiunzione impugnata. Dopo aver (invero illegittimamente) contestato la violazione dell'art. 30, L.R. 3/2014, la Regione ... procedeva alla determinazione della sanzione secondo le disposizioni



di cui all'art. 69, L.R. cit., aprioristicamente parametrandola ad un dato numerico così testualmente riportato: "Metri cubi movimentati 9.947" (v. Doc. 2). Di tale dato all'opponente non è mai stata concessa alcuna verifica di veridicità. Il D.D.T., tra l'altro, riporta una mera indicazione della quantità, come da disposizioni di cui all'art. 1, n. 3, D.P.R. 472/1996 ma non anche un dato riferibile ad una effettiva misurazione, come potrebbe essere la registrazione di una pesata o l'esito di un rilievo ed è, invero ben noto, che i quantitativi di trasporto sono da considerare indicativi e non probatori, laddove difetti una operazione di verifica (ad esempio proprio una pesata) all'origine; d'altronde, persino per i rifiuti, i formulari di trasporto (Allegato B, pto. [6], D.M. 145/1998) indicano espressamente il campo "Peso da verificarsi a destino". La corretta quantificazione del presunto illecito, ossia del volume del movimento terra in riporto su aree gravate da vincolo, avrebbe dovuto essere riferita al rilievo dei metri cubi effettivi effettuato in loco, o, almeno, alle dichiarazioni -probatorie- di avvenuto utilizzo richieste a fine lavori dal citato D.P.R. 120/2017.

Ritiene diversamente il giudicante che i rilievi dell'opponente risultano non del tutto condivisibili.

Anzitutto, infatti, non si può negare che l'ente irrogante la sanzione si è fondato su dati di natura oggettiva costituiti dalle emergenze dei DDT di pertinenza della ditta coinvolta. Da parte sua l'opponente, pur contestando la coincidenza dei mc oggetto di contestazione rispetto ai dati risultanti dai documenti di trasporto non si è premunito di dettagliare in modo circostanziato la contestazione, avendo omesso di precisare quanta e quale parte dei metri cubi riportati in detta documentazione siano rimasti estranei alla movimentazione che origina la contestazione.

Insomma, nel caso di specie da una parte, non si può accedere alla tesi dell'opponente secondo cui vi sarebbe stata violazione dell'onere probatorio in capo all'Ente opposto; neppure si può concordare sulla considerazione che la Regione ... abbia operato la quantificazione dei metri cubi basandosi su un inammissibile ragionamento deduttivo meramente ipotetico (a dire dell'opponente peraltro *indirettamente -seppur apertamente*



ammesso attraverso l'utilizzo del vocabolo "circa" a presidiare la determinazione dell'ammontare del volume di materiale asseritamente trasportato ("...ha determinato la movimentazione di circa 9.947 Mc ..." - cfr. Doc. 2, Opposizione).

Tuttavia, non potendosi dubitare dell'effettività della condotta di scavo, eventuali dubbi sulla riferibilità di tutti i mc menzionati nelle bolle alla condotta *de qua* portano ragionevolmente ad ipotizzare, a tutto favore di esso opponente, che solo una metà dei metri cubi di terreno ricavati dalla documentazione abbiano riguardato gli scavi.

Alla luce di quanto sin qui osservato, si perviene alla congrua rideterminazione del trattamento sanzionatorio, riconducendolo alla metà del minimo edittale per come calcolato da parte opposta, ovvero alla somma di (29.841,00/2) euro 14.920,00.

Si apprezza la congruità della compensazione delle spese.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sull'opposizione, ogni diversa richiesta disattesa, riduce la sanzione comminata con l'ordinanza ingiunzione oggetto di opposizione alla minor somma di euro 14.920,00.

Compensa le spese di giudizio.

Pescara, 17/1/25

IL GIUDICE
Rossana Villani

