



**Procedura per sanzioni amministrative ambientali**  
**Vigilanza ambientale e garanzie partecipative**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

**DOCUMENTI**

**2010**

**INformazione**

In generale, nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge n. 689/1981 gli addetti al controllo delle violazioni amministrative sono dotati dei poteri di accertamento, previsti e disciplinati dall'art. 13 della citata legge.

Con particolare riferimento alla prassi della vigilanza ambientale, si pone il problema se il destinatario degli atti accertativi abbia diritto ad un vero e proprio contraddittorio con gli organi di controllo. In realtà, in tema di sanzioni amministrative ambientali non esiste un diritto del potenziale trasgressore alla partecipazione attiva ed informata all'accertamento della violazione, né un diritto ad una forma di contraddittorio sin da tale fase; inoltre, non è neppure configurabile un generale obbligo per gli agenti accertatori di comunicare ai potenziali trasgressori l'avvio di un procedimento sanzionatorio nei loro confronti, non costituendo una simile omissione violazione del diritto di difesa. Ed, in effetti, basterebbe considerare che spesso nello stadio iniziale dell'*iter* sanzionatorio non è ancora noto agli organi di vigilanza chi sia il destinatario dell'eventuale contestazione, né tantomeno se sussista effettivamente un illecito da addebitare: l'accertamento precede dal punto di vista logico e cronologico la stesura dell'eventuale verbale di contestazione, che integra il vero e proprio atto recettizio.

Come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità,<sup>1</sup> il principio del contraddittorio non ha pari estensione ed applicazione in tutti i procedimenti amministrativi e non implica una partecipazione ad ogni attività materiale o giuridica posta in essere; altrimenti l'Amministrazione sarebbe gravata da oneri tali da paralizzare o rendere difficoltoso lo svolgimento di operazioni, quali quelle di accertamento, che spesso per loro intrinseca natura richiedono speditezza e celerità. Sin dalla fase di avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, questo è governato dalle sue peculiari regole, che impongono la comunicazione degli estremi della violazione entro novanta giorni dalla conclusione dell'accertamento (art. 14, 2° comma) e non già fintanto che sono in corso le fasi certificative e valutative in cui si articola l'attività di vigilanza.<sup>2</sup> Il principio del contraddittorio negli accertamenti amministrativi è rispettato se il contravventore riceve la tempestiva contestazione degli estremi dell'illecito conformemente all'art. 14 della legge n. 689/1981 ed è messo in condizione di assistere alla formazione del provvedimento finale di ingiunzione, fornendo il proprio apporto ai sensi dell'art. 18, 1° comma della medesima legge.

In generale, la legge n. 689/1981 prevede il libero esercizio della potestà di accertamento dell'illecito amministrativo da parte degli organi di vigilanza (art. 13, 1° comma), senza alcun intervento di garanzia da parte dell'autore della violazione.<sup>3</sup> In deroga a tale regola generale, vi sono poi norme specifiche che in ipotesi particolari prevedono espressamente la partecipazione del futuro ed eventuale destinatario della contestazione: si pensi, ad esempio, alla

---

<sup>1</sup> Cassazione civile, Sez. I, 14 maggio 2005, n. 10132.

<sup>2</sup> Cassazione civile, sez. II, 6 febbraio 2009, n. 3043; Cassazione civile, Sez. II, 11 maggio 2009, n. 10801; Cassazione civile, Sez. lav., 14 settembre 2009, n. 19771; Cassazione civile, Sez. II, 5 novembre 2009, n. 23477;

<sup>3</sup> Già citata Cassazione civile, Sez. I, 27 novembre 2003, n. 18114.

partecipazione in caso di revisione dell'analisi disciplinata dall'art. 15 della legge n. 689/1981 o alla stessa analisi irripetibile ai sensi dell'art. 223 disp. att. del codice di procedura penale,<sup>4</sup> il cui precetto integra una regola valevole anche per le violazioni amministrative ambientali.<sup>5</sup>

Dunque, nell'ambito delle operazioni di accertamento previste dall'art. 13 della legge n. 689/1981 non è prescritta la generale presenza o comunque la convocazione dell'incolpato, all'infuori della revisione delle analisi o di altra ipotesi similmente disciplinata da norme speciali.<sup>6</sup> In quest'ottica, risulta corretto che l'accertamento sia effettuato per gradi e che l'eventuale contestazione emerga pure all'esito di una dialettica tra distinti uffici, anche a tutela dello stesso destinatario, che in tal modo potrebbe non ricevere alcun addebito, poiché l'organo di vigilanza non ha l'obbligo di notificare gli esiti di accertamenti negativi.

Peraltro, la mancata previsione del contraddittorio in questa fase non implica alcuna menomazione del diritto di difesa, il cui esercizio è pienamente assicurato dalla contestazione dell'addebito, dalla facoltà di presentare le memorie difensive entro trenta giorni dalla contestazione stessa e poi dalla facoltà d'impugnare in giudizio l'eventuale ordinanza ingiunzione.<sup>7</sup>

Dunque, la partecipazione non si estende, salvo espressa previsione normativa, alla fase di accertamento della violazione.

*Quid iuris* nel prosieguo del procedimento sanzionatorio, ove la p.a. competente decide se applicare o meno la sanzione amministrativa mediante ordinanza (ingiunzione o archiviazione)? Invero, in tale fase istruttoria l'art. 18, 1° comma della legge n. 689/1981 disciplina l'intervento del trasgressore e dell'obbligato solidale nel procedimento sanzionatorio, prevedendone le facoltà di richiedere l'audizione personale, presentare memorie difensive e trasmettere allegazioni documentali. Tali specifiche forme di tutela del contraddittorio previste dalla legge n. 689/1981 non risultano meno efficaci di quelle contemplate dalla legge n. 241/1990 (comunicazione dell'avvio del procedimento, visione degli atti e presentazione di memorie scritte e documenti): per questa ragione le disposizioni sulla partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo introdotte dalla legge n. 241 del 1990 non trovano applicazione al procedimento amministrativo sanzionatorio. L'art. 18 della legge n. 689/1981 garantisce meccanismi di informazione e difesa che assicurano una partecipazione non inferiore al "minimum" prescritto dalla legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990:<sup>8</sup> in questa prospettiva le disposizioni sulla partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo di cui agli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/1990 configurano una normativa generale su cui prevale la normativa speciale rappresentata dalla legge n. 689/1981.

---

<sup>4</sup> Art. 223, 1° comma. disp. att. c.p.p. - Qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, a cura dell'organo procedente è dato, anche oralmente, avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate. L'interessato o persona di sua fiducia appositamente designata possono presenziare alle analisi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. A tali persone spettano i poteri previsti dall'art. 230 del codice.

<sup>5</sup> Cassazione penale, Sezione III, 27 aprile 2010, n. 16385; Cassazione penale, Sezione III, 21 maggio 2008, n. 27087; Cassazione, Sezione I, 3 settembre 1999, n. 9282.

<sup>6</sup> Nel corso dei lavori preparatori il problema dell'instaurazione di una forma di contraddittorio rispetto alle attività di accertamento è stato posto in relazione all'art. 24 della Costituzione.

<sup>7</sup> Cassazione civile, Sez. I, 27 aprile 2001, n. 6097.

<sup>8</sup> Cassazione civile, Sez. lav., 5 marzo 2003, n. 3254; Cassazione civile, Sez. V, 21 dicembre 2009, n. 26874.

Infine, secondo la giurisprudenza di legittimità,<sup>9</sup> non sussiste per l'Amministrazione un dovere di traduzione del verbale di contestazione in una lingua nota al destinatario, non essendo tale obbligo positivamente previsto dalla legge n. 689/1981 e non trovando applicazione nel procedimento amministrativo sanzionatorio disciplinato dalla legge n. 689/1981 il disposto dell'art. 143 del codice di procedura penale, che assicura all'imputato che non conosce la lingua italiana l'assistenza di un interprete.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 2 giugno 2010*

*Parte del presente testo è tratto dal nuovo corso in house tenuto dall'autrice "Vademecum per la contestazione ambientale e l'ingiunzione ambientale - Aggiornato alla Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010)" - Vedi : [www.dirittoambientecorsieformazione.net](http://www.dirittoambientecorsieformazione.net)*

---

<sup>9</sup> Cassazione civile, Sez. II, 23 marzo 2009, n. 4377.



**Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

**[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)**