

**La duplice accezione del termine “contestazione”
in materia di illeciti amministrativi ambientali**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Premessa

In materia di illeciti amministrativi ambientali si parla di contestazione della violazione in una duplice accezione. In primo luogo, il dato testuale dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 fa riferimento alla “contestazione immediata” della violazione ai soggetti interessati. Inoltre, in campo amministrativo punitivo il termine contestazione è utilizzato anche per indicare l'atto scritto contenente la descrizione dell'addebito (il cosiddetto processo verbale di contestazione).

Dunque, il termine “contestazione” riveste due diversi significati, che appare opportuno specificare.

La contestazione immediata come alternativa alla notifica

Secondo una prima prospettiva, il legislatore si avvale della parola “contestazione” per designare una delle due forme di comunicazione dell'addebito (la cosiddetta contestazione immediata), in alternativa alla notifica nel termine di novanta giorni.

Infatti, l'art. 14 della legge n. 689/1981 prevede che la violazione amministrativa riscontrata attraverso l'attività di accertamento possa essere immediatamente contestata al trasgressore e alla persona obbligata in solido; qualora tale contestazione immediata non sia avvenuta, gli estremi della violazione devono essere notificati agli interessati nel termine di novanta giorni dall'avvenuto accertamento.

Dunque, il citato art. 14 della legge 689/1981 prevede due modalità attraverso le quali l'accertatore può comunicare all'interessato che gli è imputato un illecito amministrativo: l'una immediata, attraverso consegna di copia del verbale direttamente nelle mani di trasgressore e obbligato in

solido; l'altra differita, mediante notifica dell'atto di contestazione agli interessati residenti in Italia entro il termine perentorio di novanta giorni dall'accertamento.¹

Pertanto, il richiamato art. 14 si riferisce alla contestazione qualificandola come immediata: in questo modo il legislatore indica la più frequente forma di comunicazione all'interessato dell'accertata violazione amministrativa.

In questa specifica accezione la contestazione rappresenta un'alternativa rispetto alla notifica. Infatti, il sistema della legge n. 689/1981 limita la contestazione immediata della violazione amministrativa ai casi in cui questa sia possibile. L'accertatore, laddove non abbia proceduto all'immediata contestazione dell'addebito, deve provvedere a notificare gli estremi della violazione secondo le disposizioni previste dalle leggi vigenti. Nell'interpretazione della giurisprudenza,² la tempestività di cui parla l'art. 14 della l. 689 del 1981 va intesa in senso relativo e correlata allo scopo della norma, ossia l'esigenza di garantire l'esercizio delle difese da parte dei contravventori. La mancata contestazione diretta e personale, anche se possibile, non estingue l'obbligazione sanzionatoria, benché possa integrare un'ipotesi di responsabilità disciplinare a carico dell'accertatore e determinare l'attenuazione del valore probatorio dell'atto di accertamento in sede di opposizione giudiziale.³ Infatti, ai sensi del 5° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 l'unico adempimento essenziale per evitare l'estinzione del debito sanzionatorio è la notifica nel termine perentorio indicato dalla legge.

La notifica, prevista per le residuali ipotesi in cui la comunicazione immediata non sia avvenuta, deve essere effettuata entro il termine di novanta giorni dall'accertamento. Dalla lettera dell'art. 14, 2° comma, che prevede che l'atto sia notificato nei casi in cui non sia avvenuta la contestazione immediata "per tutte o per alcune delle persone indicate dal comma precedente" (ossia autori, eventuali concorrenti nell'illecito e responsabili in solido), si ricava che la contestazione immediata e quella differita possano coesistere. Infatti, quando la medesima violazione deve essere comunicata a più persone, può accadere che gli estremi dell'illecito siano contestati immediatamente ai soggetti

¹ Il 2° comma dell'art. 14, prevede un termine di trecentosessanta giorni per la notifica degli estremi della violazione ai trasgressori residenti all'estero.

² Per tutte, Cass. civ., Sezioni Unite, 25 novembre 1992, n. 12545.

³ Cass. Civ., sez. III, 1 agosto 2000, n. 10036, in Arch. Giur. Circ., 2000, p. 742; conformemente, Cass., Sez. I, 14 ottobre 1995, n. 10753, in *Foro it., Rep.*, 1996, voce Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 72.

nei cui confronti sia possibile una comunicazione personale e diretta, mentre vengano successivamente notificati agli altri destinatari nel termine di novanta giorni previsto dalla legge.

Il processo verbale di contestazione

Sotto altro profilo, il termine contestazione sta anche ad indicare l'atto scritto con cui formalmente è comunicato l'addebito agli interessati, ossia il sommario processo verbale di contestazione.⁴ Si tratta di un atto redatto e sottoscritto dall'agente accertatore, finalizzato a rendere noto ad un determinato soggetto che gli è imputata una specifica violazione amministrativa ambientale.

Di regola, gli organi di vigilanza ambientale eseguono la contestazione avvalendosi di modulistica prestampata; tuttavia, in presenza di accertamenti complessi può accadere che per la stesura dell'atto di contestazione della violazione non venga utilizzato il supporto di moduli prestampati.

Il processo verbale di contestazione deve essere tenuto distinto dal verbale di accertamento. I due documenti hanno in comune la forma scritta, tuttavia assolvono due diverse funzioni e presentano un contenuto diverso. Il verbale di accertamento illustra l'attività accertativa svolta dagli organi di vigilanza ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981; tale atto indica i singoli atti di accertamento svolti nel corso dell'attività di vigilanza amministrativa ambientale e i risultati cui tali atti hanno condotto. Invece, il processo verbale di contestazione è il documento mediante il quale il trasgressore viene messo a conoscenza della violazione ed è sufficiente che contenga la mera indicazione degli estremi della violazione (e non anche la dettagliata descrizione di tutti gli atti di accertamento).

Sotto altro profilo, il processo verbale di contestazione non va confuso con il "rapporto" redatto ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Nella logica della legge n. 689/1981, ai sensi dell'art. 14 l'atto di contestazione è indirizzato esclusivamente a trasgressore e obbligato in solido, contiene la mera indicazione degli estremi della violazione ed è funzionale all'esercizio del diritto di difesa; invece, a norma dell'art. 17 il rapporto è diretto all'organo titolare della potestà sanzionatoria, delinea compiutamente il fatto illecito contestato e gli atti di accertamento compiuti ed è funzionale alla verifica della fondatezza dell'accertamento medesimo.

⁴ Per una dettagliata analisi sul contenuto dell'atto di contestazione e sulle modalità di corretta stesura di tale processo verbale si veda M. Santoloci e S. Pallotta, *Manuale dell'illecito amministrativo ambientale*, 2004, Laurus Robuffo, p. 183 e seguenti.

Stefania Pallotta

*Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"
di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo*

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com