

Prosegue la rubrica "Tutorial sanzioni amministrative ambientali"

Accorgimenti e avvertenze per la contestazione nei casi concorso di persone nella violazione amministrativa ambientale

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'art. 5 della legge 24 novembre 1981, n. 689 testualmente prevede che "quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta". Si tratta di una norma di portata generale, che opera in tutte le ipotesi in cui l'illecito amministrativo è il frutto della collaborazione di una pluralità di agenti.¹ Proprio grazie alle previsioni dell'art. 5 della legge n. 689/1981, che ricalca il contenuto dell'art. 110 del codice penale, i principi elaborati dalla giurisprudenza penale in materia di concorso di persone nel reato si estendono al sistema amministrativo punitivo.²

I casi di illeciti amministrativi ambientali commessi da una pluralità di persone in concorso richiedono che l'organo di vigilanza ambientale calibri le proprie scelte operative su questa forma peculiare di manifestazione dell'illecito. Si pensi ad un agente di polizia provinciale che deve effettuare l'accertamento e la contestazione nell'ipotesi in cui un soggetto, pur sprovvisto di mezzi propri idonei alla caccia, accompagni altra persona in una battuta di caccia, contribuendo al trasporto della fauna uccisa.³

La prima avvertenza riguarda l'attività di accertamento, poiché il concorso di persone non si presume, ma va provato. In particolare, la fattispecie plurisoggettiva eventuale richiede, accanto all'elemento materiale, anche quello psicologico del concorso, costituito da due distinti fattori: la coscienza e volontà del fatto illecito, affiancata dalla volontà di concorrere con altri alla realizzazione collettiva del fatto illecito. Si segnala che per la giurisprudenza è sufficiente a integrare la specifica componente volitiva del concorso la coscienza, anche unilaterale, del contributo fornito all'altrui condotta.

¹ Cass. civ., Sez. II, 12 ottobre 2010, n. 21599.

² Come ribadito in Cass. civ., Sez. I, 19 luglio 2001, n. 9837.

³ Cass. civ., Sez. II, 10 febbraio 2010, n. 3014.

Pure la tecnica di redazione del verbale di contestazione risente del concorso di persone e richiede gli opportuni accorgimenti. In primo luogo, è preferibile che l'atto di contestazione rinvii espressamente l'art. 5 della legge n. 689/1981. Tale richiamo è necessario in tutti i casi in cui il concorrente apporta un contributo (materiale o morale) atipico, cioè non conforme alla fattispecie punitiva, ancorché agevolatore rispetto alla realizzazione collettiva dell'illecito, poiché in queste ipotesi l'art. 5 della legge n. 689/1981 rappresenta il fondamento della punibilità della condotta atipica: si pensi al mandante dell'illecito in caso di infrazioni della disciplina forestale di cui al R.D. n. 3267/1923, depenalizzate per effetto dell'art. 32 della legge n. 689/1981.⁴ Invece, il riferimento testuale all'art. 5 della legge n. 689/1981 può essere superfluo quando la condotta tipica è realizzata da ciascun partecipante: ad esempio, si ipotizzino più soggetti che, esercitando congiuntamente la caccia in zone di divieto non diversamente sanzionate, sono punibili in virtù dell'art. 31, lett. e) della legge n. 157/1992.

Un'ulteriore scelta operativa che l'accertatore deve compiere nei casi di concorso riguarda il numero dei verbali da predisporre. Il dubbio che si pone è se sia preferibile predisporre tanti verbali quanti sono i concorrenti oppure redigere un unico verbale riferito ai diversi concorrenti. Va sottolineato che entrambe le opzioni operative sono legittime: nelle ipotesi di concorso di persone l'accertatore può validamente predisporre un unico verbale di contestazione con indicazione e identificazione di tutte le persone concorrenti nel medesimo illecito oppure tanti verbali quanti sono i trasgressori in concorso con espresso richiamo dell'art. 5 della legge n. 689/1981. Tali modalità di compilazione della contestazione risultano ambedue compatibili con le previsioni della legge n. 689/1981, in quanto il successivo articolo 14 impone la mera notifica degli estremi della violazione a trasgressori e obbligati solidali. Invero, per ragioni di chiarezza e organicità, appare preferibile la predisposizione di un unico atto con la menzione di tutti i soggetti cui è imputabile una medesima violazione amministrativa e il contestuale richiamo all'art. 5 della legge n. 689/1981, poiché tale soluzione operativa risulta più aderente alla vicenda, che comunque è e resta unitaria. Tuttavia, spesso accade che la modulistica parzialmente precompilata contenga un solo campo dedicato al trasgressore e non contenga plurimi spazi vuoti da riempire con l'indicazione dei vari soggetti attivi in concorso tra loro; in tali ipotesi l'agente accertatore può predisporre molteplici verbali, uno per ciascun concorrente, ognuno recante un distinto numero di protocollo, con raccomandazione di richiamare esplicitamente l'art. 5 della legge n. 689/1981.

Sotto il profilo della comunicazione del verbale, occorre tenere presente che ciascun concorrente è tenuto al pagamento del proprio debito sanzionatorio e che il pagamento di uno non libera gli altri. Pertanto, affinché l'amministrazione creditrice possa rivolgersi per il pagamento a ciascuno dei concorrenti, è necessario che tutti i trasgressori in concorso abbiano ricevuto la contestazione immediata o la notifica degli estremi della violazione.

⁴ Sulla punibilità del mandante in caso di violazioni forestali si veda Cass. civ., Sez. I, 9 giugno 1989, n. 2792.

Laddove si sia optato per un verbale unitario per i diversi concorrenti, l'organo di vigilanza ambientale rammenti che ciascun concorrente deve essere raggiunto dalla notifica nei propri confronti.

In ultimo, una cautela va prestata anche dagli uffici del contenzioso, che nel trattare i verbali contenenti casi di concorso di persone devono fare attenzione alla descritta operatività dell'istituto sul piano della disciplina, poiché ciascun concorrente soggiace alla sanzione amministrativa, con effetto moltiplicatore della sanzione pecuniaria; di conseguenza, il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione sanzionatoria degli altri partecipi.⁵ Ciò comporta che l'eventuale pagamento della sanzione da parte di uno dei concorrenti, in qualunque fase procedimentale intervenga, determina l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria soltanto nei suoi confronti, con una sorta di "stralcio" della sua posizione dal procedimento sanzionatorio, che continuerà nei confronti degli altri concorrenti. A titolo di esempio, si pensi al pagamento in misura ridotta di uno dei concorrenti, che, a differenza di quanto accade per il responsabile solidale, determina la chiusura anticipata del procedimento soltanto nei suoi confronti dell'adempiente, mentre il procedimento sanzionatorio prosegue di chi non ha optato per la conciliazione amministrativa; parimenti, se soltanto uno dei destinatari dell'ordinanza ingiunzione versa la sanzione pecuniaria, ciò non estingue il debito degli altri concorrenti. Pertanto, gli Enti dovranno dotarsi di *data base* in grado di tracciare in modo differenziato i distinti percorsi del procedimento in presenza di una pluralità di concorrenti, anche se la violazione amministrativa e il relativo verbale sono unici. Ad esempio, si immagini la dinamica procedimentale nel caso di un verbale di contestazione relativo ad una pluralità di concorrenti qualora uno solo impugni l'ordinanza ingiunzione davanti al tribunale civile; o, ancora, all'ipotesi in cui per uno solo dei trasgressori in concorso occorra procedere alla riscossione coattiva dell'entrata sanzionatoria. Soltanto sistemi informatici in grado di riflettere la complessità dell'*iter* procedurale in presenza del concorso di persone consentiranno di ridurre l'incidenza dell'errore umano dell'operatore.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 17 giugno 2013

⁵ Cass. civ., Sez. II, 16 dicembre 2009, n. 26396.