

“Tutorial illeciti amministrativi ambientali”

Per gli illeciti amministrativi ambientali le “controdeduzioni” sono un atto atipico

A cura della dott.ssa Stefania Pallotta

Passando in rassegna gli atti del procedimento sanzionatorio in materia ambientale, può capitare di imbattersi in un documento denominato “controdeduzioni”.

Con tale termine si intende un elaborato richiesto dagli uffici del contenzioso agli accertatori, a seguito della presentazione degli scritti difensivi. Quanto al contenuto, si tratta di deduzioni tecniche formulate dall'organo di vigilanza per confutare o confermare le argomentazioni della memoria difensiva presentata dagli interessati ai sensi dell'art. 18, comma 2 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

L'istituto delle controdeduzioni, pur molto diffuso nella prassi, per gli illeciti amministrativi ambientali non trova alcun fondamento in una specifica norma di legge: nel sistema generale della legge n. 689/1981 la valutazione degli scritti difensivi è integralmente rimessa all'autorità competente a decidere il procedimento sanzionatorio mediante ordinanza ingiunzione o archiviazione.

In realtà, la consuetudine delle pubbliche amministrazioni di richiedere le “controdeduzioni” agli organi di vigilanza ambientale è mutuata dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 “Nuovo codice della strada”. Infatti, per le violazioni stradali l'art. 203 del citato d.lgs. 285/1992 stabilisce che il ricorso al prefetto possa essere presentato tramite l'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore oppure direttamente al prefetto, prevedendo anche in tale ultimo caso che il prefetto trasmetta il ricorso agli accertatori. Ad ogni modo, a prescindere dalla modalità di presentazione del ricorso (in via diretta al prefetto o in modo mediato attraverso l'organo di accertamento), in entrambe le ipotesi il comma 2 del citato art. 203 dispone che il responsabile dell'ufficio o del comando cui appartiene l'organo accertatore sia tenuto a trasmettere gli atti al prefetto, corredati anche dalle “deduzioni tecniche dell'organo accertatore utili a confutare o confermare le risultanze del ricorso” (e non soltanto dalla prova della avvenuta contestazione o notificazione).

Invece, per gli altri illeciti amministrativi non dotati di uno statuto speciale, tra cui rientrano quelli ambientali, le regole procedurali per la presentazione delle difese sono contenute negli artt. 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Tali disposizioni non contemplano né una possibilità di trasmissione degli scritti difensivi direttamente all'ufficio o comando cui appartiene l'organo accertatore, né impongono un obbligo di trasmissione delle difese agli accertatori per una istruttoria di carattere tecnico, né includono le deduzioni tecniche sugli scritti difensivi tra gli atti che l'organo di vigilanza deve trasmettere alla p.a. che applica la sanzione.

Avvalersi delle controdeduzioni anche in campo ambientale significa attingere alle regole procedurali speciali previste dal d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada", estendendo la regola dettata per le infrazioni al codice della strada al di fuori dell'ambito che le è proprio. Infatti, mentre per l'art. 204, comma 1 del d.lgs. n. 285/1992 richiama il contenuto dell'art. 18, comma 2 della legge n. 689/1981, il precedente articolo 203 del d.lgs. n. 285/1992 non trova un omologo nella disciplina generale del procedimento amministrativo sanzionatorio. A differenza del codice della strada, la legge n. 689/1981 non esige le deduzioni tecniche degli accertatori sulle risultanze della memoria difensiva. Pertanto, la diffusione anche in campo ambientale della prassi di richiedere le "controdeduzioni" all'organo di vigilanza rappresenta un'emulazione del meccanismo previsto dall'art. 203 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

È bene precisare che questa prassi, ancorché atipica, non è di per sé illegittima, in quanto rientra nelle facoltà della p.a. decidente arricchire la propria istruttoria con richieste integrative agli accertatori.

Tuttavia, paiono utili due precisazioni. Spesso la fortuna delle "controdeduzioni" è dovuta ad una mancata trasmissione del rapporto previsto dall'art. 17 della legge n. 689/1981. Infatti, nella dinamica fisiologica della legge n. 689/1981, l'accertatore deve confezionare per la p.a. competente ad applicare la sanzione un rapporto sull'attività di vigilanza, poiché così dispone l'art. 17 della legge n. 689/1981. Invece, sovente l'organo di controllo si limita a trasmettere il mero verbale di contestazione, senza l'allegazione di alcuna relazione sulle operazioni accertative compiute. Ricordiamo che il rapporto rappresenta un *quid pluris* rispetto al verbale di contestazione; non a caso il legislatore relega la redazione di tale atto alle sole ipotesi in cui non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, con ciò evitando inutili aggravii lavorativi nei casi di conclusione anticipata del procedimento sanzionatorio mediante il ricorso al meccanismo conciliativo previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981. Di fatto succede che le richieste di controdeduzioni all'organo di controllo proliferino proprio per sopperire alla disfunzione del mancato invio del rapporto.

Sotto altro profilo, in campo ambientale la legge n. 689/1981 non prevede che l'accertatore, già oberato dal gravoso compito dell'attività di vigilanza ambientale, si faccia carico anche dell'istruttoria tecnica sulle difese. Per le violazioni ambientali, la legge affida alle p.a. (e non all'ufficio o comando cui appartiene l'accertatore) l'istruttoria del procedimento sanzionatorio, ivi inclusa la valutazione delle memorie difensive per confutarne o confermarne le risultanze. Pertanto, la richiesta agli accertatori di elementi utili a contraddire le difese, per gli uffici del contenzioso ambientale dovrebbe rappresentare l'eccezione, non la regola.

In conclusione, le "controdeduzioni", atipiche in quanto non previste per le violazioni diverse dal codice della strada, non possono costituire un surrogato tardivo del "rapporto" previsto dall'art. 17 della legge n. 689/1981, intervenendo *ex post* a compensare la mancata tempestiva trasmissione del rapporto sull'attività accertativa. D'altro canto, le "controdeduzioni" non devono diventare uno strumento con cui gli uffici competenti a decidere riversano su altri le proprie funzioni e le proprie responsabilità. Nella fisiologia del procedimento amministrativo sanzionatorio, a ciascuno va dato il suo. E ciò vale per compiti, remunerazioni e responsabilità.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 10 settembre 2013