

Nel caso di intervenuta depenalizzazione, da quando decorre il termine di novanta giorni che la legge accorda all'autorità amministrativa per la notifica degli estremi della violazione amministrativa? In particolare, cosa accade nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria trasmetta alla pubblica amministrazione il fascicolo penale, senza altresì trasmettere la sentenza di non luogo a procedere?

A cura della dott.ssa Stefania Pallotta

L'art. 14 della legge 689/1981 prevede due modalità attraverso le quali l'accertatore può comunicare all'interessato l'addebito di un illecito amministrativo: l'una immediata, attraverso consegna di copia del verbale direttamente nelle mani di trasgressore e obbligato in solido (cosiddetta "contestazione immediata"); l'altra differita, mediante notifica dell'atto di contestazione agli interessati residenti in Italia entro il termine perentorio di novanta giorni dall'accertamento. Il successivo 3° comma del menzionato art. 14 della legge n. 689/1981 disciplina il peculiare caso in cui gli atti relativi alla violazione siano trasmessi all'autorità amministrativa con provvedimento dell'autorità giudiziaria, statuendo che in tale ipotesi il termine perentorio di novanta giorni, entro il quale notificare gli estremi della violazione amministrativa, decorra dalla data della ricezione degli atti da parte dell'autorità amministrativa. La descritta previsione normativa va raccordata con il disposto dell'art. 41 della legge n. 689/1981, che disciplina le ipotesi di intervenuta depenalizzazione con procedimento penale già pendente, prevedendo che l'autorità giudiziaria disponga la trasmissione degli atti agli enti competenti ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative, sempre che non debba pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento,.

Nello stesso senso depone il testo del D.Lgs. 507/1999, recante la depenalizzazione dei reati minori e la riforma del sistema sanzionatorio, il cui art. 102 prevede che, per le violazioni commesse anteriormente alla data dell'entrata in vigore del medesimo decreto, l'autorità giudiziaria trasmetta all'autorità amministrativa gli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi. In particolare, il 4° comma dell'art. 102 del D.Lgs. 507/1999 ribadisce l'applicazione anche in tali casi del termine di novanta giorni entro il quale l'autorità amministrativa notifica agli interessati gli estremi della violazione e conferma come *dies a quo* per il computo di tale termine la ricezione degli atti da parte della pubblica amministrazione. Come ha precisato la stessa Corte di

Cassazione con sentenza del 23 marzo 2004 n. 5735, il termine previsto dal 1° comma dell'art. 102 del D.Lgs. 507/1999 non deve essere confuso con quello statuito dal successivo 4° comma del medesimo articolo, sebbene entrambi abbiano la medesima durata di novanta giorni. Infatti, il 1° comma del menzionato art. 102 del D.Lgs. 507/1999 indica un termine meramente organizzativo per la trasmissione degli atti dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa, allo scopo di assicurare il buon andamento dell'amministrazione; invece, il richiamato 4° comma dell'art. 102 prevede un termine perentorio per la contestazione dell'illecito amministrativo, funzionale al tempestivo esercizio del diritto di difesa. Conseguentemente, soltanto l'inosservanza del termine perentorio previsto dal 4° comma dell'art. 102 del D.Lgs. 507/1997 e dal 3° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 determina l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria, a nulla rilevando l'eventuale decorso del termine previsto con finalità meramente organizzative dal 1° comma dell'art. 102 del D.Lgs. n. 507/1999.

Anche nella legislazione ambientale si rinvencono numerose norme processuali transitorie di contenuto corrispondente al citato art. 41 della legge n. 689/1981 e al menzionato art. 102 del D.Lgs. n. 507/1999. A titolo di esempio, basti pensare in materia di inquinamento idrico all'art. 56, 3° comma del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e in tema di rifiuti all'art. 55, 3° comma del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Entrambe tali disposizioni regolano i casi in cui violazioni penali siano state trasformate in illeciti amministrativi in pendenza del relativo procedimento penale ed ambedue le norme impongono al giudice di trasmettere gli atti all'autorità competente per l'illecito amministrativo, sempre che non debba pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento. Come si è detto, in tali ipotesi comunque la notifica degli estremi dell'illecito agli interessati è assoggettata ad un termine perentorio, che decorre dalla data della ricezione degli atti da parte della pubblica amministrazione competente ad applicare la relativa sanzione amministrativa con ordinanza ingiunzione.

Nel quesito proposto si chiede da quando decorra tale termine nel particolare caso in cui l'autorità giudiziaria, dando attuazione alle previsioni normative sopra illustrate, in presenza di un fenomeno di depenalizzazione trasmetta gli atti relativi alla commissione dell'illecito alla pubblica amministrazione, senza tuttavia inoltrare la sentenza di non doversi procedere perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. In altri termini, nel caso in cui l'autorità amministrativa riceva la sentenza di non doversi procedere in una data successiva rispetto all'acquisizione degli atti del fascicolo penale, si chiede se il *dies a quo* per il computo dei novanta giorni per la comunicazione all'interessato degli estremi della violazione sia rappresentato dalla prima trasmissione degli atti processuali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi oppure decorra soltanto dal giorno

della ricezione della sentenza di non luogo a procedere. Sul punto si è espressa la giurisprudenza di legittimità con sentenza del 4 febbraio 2005, n. 2352 in relazione alla depenalizzazione dell'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti operata mediante il D.Lgs. n. 22/97, precisando che "l'autorità giudiziaria è tenuta a trasmettere gli atti processuali ma non vi è alcuna specifica previsione in ordine alla trasmissione della sentenza di non luogo a procedere." In particolare, la Corte di Cassazione ha sottolineato come la sentenza di non luogo a procedere non contenga alcun accertamento in ordine alla violazione depenalizzata, limitandosi a pronunciare la non procedibilità del giudizio penale per effetto dell'intervenuta depenalizzazione della fattispecie.

In conclusione, nel caso in cui intervenga una trasformazione di reati in illeciti amministrativi la comunicazione degli estremi della violazione ai soggetti interessati deve avvenire entro il termine perentorio di novanta giorni dalla ricezione degli atti processuali, pena l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria. Ai fini del computo di tale termine si deve tener conto della ricezione degli atti processuali, non rilevando a tal fine l'eventuale successiva trasmissione della sentenza di non doversi procedere, poiché tale atto non risulta necessario ai fini dell'acquisizione della piena conoscenza dell'illecito da parte della pubblica amministrazione procedente.

Stefania Pallotta

In calce, la sentenza Cassazione civile, sezione I, 4 febbraio 2005, n. 2352

Cassazione civile, sezione I, 4 febbraio 2005, n. 2352

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE**

...

SENTENZA

Sul ricorso proposto avverso la sentenza n. 51/01 del Tribunale di Venezia, depositata il 19/04/01

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 15.11.2000, Carlo Barotti conveniva davanti al Tribunale di Venezia – sezione distaccata di Chioggia, la Provincia di Venezia, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione emessa il 12.10.2000, con cui gli veniva irrogata una sanzione di £. 120.000.000, per aver omesso, quale direttore sanitario delegato dell'ospedale di Cavarzere, di annotare circa Kg 300 di rifiuti tossici nocivi sull'apposito registro, fatti ricadenti nell'ipotesi prevista dall'art. 52, c. 2 d.lgs. 22/97 (incompleta tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti).

Esponendo il ricorrente l'illegittimità della sanzione, non avendo egli ricoperto a carico di direttore sanitario e non essendo idonea a conferire tale qualifica la delega avuta dall'effettivo direttore sanitario. In più, in mancanza di una norma specifica nel d.lgs. 22/97 che sancisce la retroattività delle norme contenute in tale decreto, era stato violato il principio di irretroattività della sanzione amministrativa di cui all'art. 1 l. 689/1981. Eccepeva, poi, la violazione dell'art. 14 l. 689/1981, in quanto la Provincia non avrebbe rispettato il termine perentorio di 90 giorni per la notifica degli estremi della violazione, nonché la violazione dell'art. 15 l. 689/1981, in quanto gli accertamenti di laboratorio sarebbero precedenti al verificarsi del fatto contestato.

Radicatosi il contraddittorio, la convenuta contestava la domanda attorea, della quale chiedeva la reiezione e la conseguente conferma dell'ordinanza ingiunzione, deducendo in particolare che il Barotti aveva ricevuto espressa delega a compiere tutti gli adempimenti operativi e di ordinaria amministrazione e che l'art. 55 d.lgs. 22/97, nell'interpretazione anche della Corte Costituzionale, aveva regolato la successione tra la norma penale e quella che configura l'illecito amministrativo,

evitando che condotte tenute nel vigore della norma penale e poi depenalizzate risultassero prive di sanzione. Assumeva, inoltre, che la contestazione della sanzione era avvenuta nei termini previsti dalla legge e decorrenti dal momento dell'effettiva conoscenza da parte dell'amministrazione del fatto illecito.

Il tribunale di Venezia rigettava l'opposizione.

Ricorre per Cassazione il Barotti sulla base dei sei motivi cui resiste con ricorso illustrato con memoria dalla Provincia di Venezia.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo il ricorrente lamenta la falsa applicazione dell'art. 14 della legge 24.11.1981, n. 689, per avere la Provincia ommesso di notificare la contestazione contenente gli estremi della violazione entro novanta giorni dal ricevimento della documentazione necessaria per provvedere,

Con il secondo motivo d'impugnativa deduce la violazione dell'art. 15 della l. 689/1981 e, in particolare, l'omessa e insufficiente motivazione della sentenza su un punto decisivo della controversia, per avere la Provincia proceduto alla contestazione dell'infrazione amministrativa sulla base di un accertamento del carattere tossico nocivo dei rifiuti del 1991 e, quindi, , qualche anno prima della contestazione del fatto.

Con il terzo motivo lamenta la violazione dei principi di legalità, di irretroattività e divieto di applicazione dell'analogia in materia penale e di illeciti amministrativi.

Con il quarto e quinto motivo censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto valida la delega conferita dal direttore sanitario dell'Ospedale di Cavarzere.

Con il sesto motivo critica la sentenza nella parte in cui ha ommesso di accertare l'elemento soggettivo del reato.

Il primo motivo è fondato.

Risulta invero in atti che la documentazione relativa alla violazione venne ricevuta dall'amministrazione provinciale in data 27.10.97 a seguito di trasmissione da parte dell'ufficio del GIP, ove si faceva riferimento anche alla sentenza emessa dal predetto giudice penale. In data 28.11.97 la predetta amministrazione provvedeva a richiedere all'ufficio del GIP l'invio della suddetta sentenza che, allorché citata come allegata al precedente invio, non era stata materialmente inclusa tra la documentazione. La sentenza in questione venne inviata dal predetto ufficio in data 16.12.1997 e la Provincia di Venezia emise l'ordinanza ingiunzione il 30.1.98. l'articolo 14 della legge 689/1981

Chiarite in punto le circostanze di cui sopra, occorre rammentare che espressamente prevede che “quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all’autorità competente con provvedimento dell’autorità giudiziaria i termini di cui ai commi precedenti (90 giorni nel caso di specie) decorrono dalla data della ricezione.

A proposito del momento iniziale del termine di novanta giorni per l’emanazione del provvedimento sanzionatorio, questa Corte a già avuto occasione di precisare che tale termine decorra non dal momento in cui l’autorità pubblica acquisisce la mera notizia del fatto materiale bensì da quello in cui acquisisce la piena conoscenza dell’illecito (Cass. 3115/04).

Nel caso di specie occorre dunque valutare se l’invio degli atti relativi alla commissione della violazione da parte dell’autorità giudiziaria sia idoneo a determinare la piena conoscenza degli estremi dell’illecito da parte dell’autorità amministrativa oppure se al detto fine sia necessaria anchela trasmissione della sentenza di non doversi procedere perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato.

La risposta non può ce essere nel primo senso.

Come si evince infatti dalla semplice lettura dell’art. 55 comma 3 del d.lgs. 22/97 l’autorità giudiziaria è tenuta a trasmettere gli atti processuali ma non vi è alcuna specifica previsione in ordine alla trasmissione della sentenza di non doversi procedere. Quest’ultima infatti non contiene –come risulta anche nel caso di specie – alcun accertamento in ordine alla violazione depenalizzata, limitandosi a pronunciare la non procedibilità del giudizio penale per effetto dell’avvenuta depenalizzazione della fattispecie, il che significa che detta sentenza non aggiunge alcun elemento ulteriore ai fini della piena conoscenza dell’illecito che non sia già desumibile dalla documentazione trasmessa.

La Provincia di Venezia, pertanto, una volta constatato che l’ufficio del GIP aveva trasmesso ai sensi dell’art. 55 del d.l.vo 22/97 la documentazione della violazione ai fini dell’irrogazione delle sanzioni amministrative, non aveva alcuna necessità di richiedere la sentenza di non doversi procedere, disponendo già di tutti gli elementi necessari per la piena conoscenza dell’illecito.

Da ciò consegue necessariamente che il termine per emanare l’ordinanza ingiunzione decorreva nel caso di specie dalla prima ricezione degli atti inviati dall’Ufficio del GIP e cioè dalla data del 27.10.97, con la conseguenza che il provvedimento sanzionatorio emanato il 31.01.98 risulta fuori termine. Il primo motivo del ricorso va pertanto accolto, restando assorbiti gli altri, e la sentenza va di conseguenza cassata. Sussistendo i requisiti per emettere pronuncia nel merito va inoltre accolta l’opposizione proposta dal Barotti avverso l’ordinanza ingiunzione emessa dalla Provincia di Venezia. Sussistono giusti motivi per compensare le spese dell’intero giudizio

PQM

Accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito accoglie l'opposizione proposta dal Barotti contro l'ordinanza ingiunzione emessa dalla Provincia di Venezia. Compensa le spese dell'intero giudizio.

Roma 25.11.04

Depositata in cancelleria il 4 febbraio 2005.