

## **Il principio della corrispondenza tra contestazione e condanna** **nella lettura della giurisprudenza di legittimità**

**A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta**

L'ordinanza ingiunzione rappresenta il provvedimento amministrativo con cui la pubblica amministrazione esercita la propria potestà sanzionatoria. E' importante rilevare che la contestazione della violazione amministrativa ambientale costituisce un mero atto endoprocedimentale diretto a comunicare l'addebito al trasgressore, mentre soltanto l'ordinanza ingiunzione integra il provvedimento finale con cui si applica la sanzione amministrativa ambientale.

Ad ogni modo, per quanto la contestazione non rappresenti il vero e proprio provvedimento irrogativo della sanzione, essa assolve un ruolo determinante nell'ambito del procedimento sanzionatorio, risultando funzionale all'esercizio del diritto di difesa. Come ribadito dalla giurisprudenza di legittimità, l'obbligo della contestazione dell'illecito è posto a tutela del diritto di difesa del trasgressore, poiché attraverso tale verbale si rappresenta ad un determinato soggetto il fatto del quale egli deve rispondere sul piano sanzionatorio amministrativo, affinché l'interessato possa valutare se e come predisporre le proprie difese.<sup>1</sup> Al riguardo, basti pensare che il termine di trenta giorni che la legge accorda per l'esercizio delle facoltà difensive decorre dall'avvenuta contestazione immediata o dalla notifica degli estremi della violazione ai sensi dell'art. 14 della legge 689/1981. Soltanto a partire da questo momento il trasgressore è reso edotto della violazione imputatagli e può compiere le sue scelte procedurali, esercitando le facoltà che la legge gli accorda: ad esempio, in materia di rifiuti, nel caso di una contestazione relativa all'incompleta tenuta del registro di carico e scarico relativo a rifiuti pericolosi in violazione dell'art. 12 del D.Lgs. n. 22/1997 il trasgressore può valutare l'opportunità di eseguire un pagamento in misura ridotta, in tal modo evitando la sanzione accessoria della sospensione da un mese ad un anno dalla carica

---

<sup>1</sup> In tal senso, Cassazione civile, sez. III, 18 febbraio 2000, n. 1876.

rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dall'amministratore prevista dal 2° comma dell'art. 52 del decreto 22/1997.<sup>2</sup>

Alla luce di queste considerazioni risulta chiaro come anche in tema di sanzioni amministrative vigga il principio della necessaria correlazione tra il fatto contestato e quello per il quale viene emessa la sanzione, enunciato in campo penale dall'art. 521 del codice di procedura penale sotto la rubrica "principio della correlazione tra l'imputazione contestata e la sentenza". In applicazione della regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, l'autorità competente ad emanare l'ordinanza ingiunzione non può adottare un provvedimento sanzionatorio per una violazione diversa da quella oggetto dell'atto di contestazione, né dal punto di vista del fatto commesso, né sotto il profilo delle norme violate. Infatti, qualora l'autorità amministrativa sanzionasse un fatto illecito diverso rispetto a quello oggetto di contestazione si potrebbe determinare una lesione del diritto di difesa del trasgressore, poiché quest'ultimo ha organizzato le proprie difese sulla base della specifica contestazione di cui è stato destinatario.<sup>3</sup> In tal senso, la Suprema Corte di Cassazione ritiene che "l'Autorità amministrativa viola la corrispondenza fra contestazione e condanna, quando pronunci ordinanza ingiunzione per un fatto non attribuito al trasgressore in sede di contestazione, ovvero quando applichi norme diverse da quella in esso richiamate, poiché la loro immutazione ha nella specie determinato la lesione del diritto di difesa".<sup>4</sup> In particolare, la Cassazione ha precisato che "il rispetto della regola della corrispondenza tra contestazione e condanna esige che tutti indistintamente gli elementi materiali costitutivi della fattispecie astratta che l'ordinanza-ingiunzione dichiara essere stata consumata dall'autore dell'illecito, siano stati contestati all'interessato."<sup>5</sup> Va tuttavia rilevato che secondo la giurisprudenza di legittimità la violazione della corrispondenza tra contestazione e condanna inficia la validità dell'ordinanza ingiunzione soltanto quando determini un'effettiva lesione del diritto di difesa: secondo la Suprema Corte di Cassazione "la p.a. competente ad emettere l'ordinanza - ingiunzione non può irrogare sanzione per un fatto diverso da quello contestato, ma fermo restando quel fatto, può darne una ricostruzione, una

---

<sup>2</sup> Va rilevato che attraverso la conciliazione amministrativa il trasgressore ottiene l'effetto di evitare le sanzioni amministrative accessorie, poiché tali sanzioni possono essere applicate soltanto mediante ordinanza ingiunzione e non possono seguire alla mera comunicazione dell'atto di contestazione.

<sup>3</sup> P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè Editore, 1999, p. 212.

<sup>4</sup> Cassazione civile, Sez. I, 8 settembre 1999, n. 9528.

<sup>5</sup> Cassazione Civile, 16 giugno 1995, n. 6838.

valutazione ed una definizione giuridica differenti da quelle poste a base della contestazione, senza che ciò comporti l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio”.<sup>6</sup>

Sul piano operativo, si pone il problema concreto se l'ordinanza ingiunzione possa essere emanata per una sanzione prevista da una disposizione normativa diversa rispetto a quella enunciata nel processo verbale di contestazione. In particolare, in campo ambientale, secondo una tecnica di redazione normativa consueta per i testi ambientali, le sanzioni amministrative spesso sono previste in un solo articolo di legge, in cui ogni comma contempla una specifica sanzione amministrativa per la violazione di regole di condotta poste nei precedenti titoli del testo di legge. Tendenzialmente, la menzione in ordinanza ingiunzione di un comma diverso rispetto a quello enunciato nell'atto di contestazione può inficiare la validità della predetta ordinanza sotto il profilo della violazione del principio della corrispondenza tra contestazione e condanna: di regola, infatti, l'interessato che ha ricevuto la comunicazione di un determinato addebito, organizza le proprie difese sulla base della specifica contestazione. Tuttavia, non si deve dimenticare che per la giurisprudenza incide sulla validità dell'ingiunzione la lesione effettiva del diritto di difesa e non quella meramente potenziale. Pertanto, può ritenersi valida l'ingiunzione riferita ad una determinata disposizione sanzionatoria che, sebbene non richiamata nell'atto di contestazione, sia stata oggetto delle difese (scritte e orali) presentate ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981. A titolo esemplificativo, si pensi ad un atto di contestazione riferito nei suoi elementi fattuali ad un trasporto di rifiuti senza formulario di identificazione, ma con menzione per mero errore materiale del 2° comma dell'art. 52, in luogo del corretto 3° comma del medesimo articolo: in un tale caso si ritiene che l'autorità amministrativa possa validamente applicare la sanzione relativa al trasporto di rifiuti senza formulario, laddove nelle memorie presentate ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981 e/o in sede di audizione personale il trasgressore si sia difeso con riferimento al fatto illecito del trasporto dei rifiuti in assenza dell'apposito formulario di identificazione.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 2.11.05*

---

<sup>6</sup> Cass. civile, 13 luglio 1990, n. 7262.