

**Difese tardive per sanzioni amministrative ambientali:
gli eventuali ritardi sono a carico del ricorrente**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative ambientali, nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio i poteri difensivi del trasgressore sono disciplinati dall'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Questa disposizione prevede che, entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notifica della violazione, gli interessati possano far pervenire all'autorità competente ad applicare la sanzione amministrativa scritti difensivi e documenti, nonché chiedere di essere personalmente sentiti.

Tale principio discende dall'art. 97 della Costituzione¹ e determina una puntuale tutela del contraddittorio in ogni fase del procedimento.

Al potere di difesa corrisponde un vero e proprio obbligo per l'amministrazione procedente di sentire l'interessato e ricevere le sue memorie difensive, pena il sorgere di un vizio procedimentale che si riverbera in termini d'invalidità sul provvedimento finale di applicazione della sanzione.

Oltre a ricevere le difese, nella fase istruttoria del procedimento sanzionatorio l'autorità amministrativa deve esaminare gli scritti difensivi e valutare le risultanze dell'audizione personale. Tuttavia, un simile obbligo non si traduce in un vero e proprio diritto per il cittadino a ottenere un'istruttoria di tipo paragiurisdizionale: in questa prospettiva, nella motivazione dell'ordinanza le argomentazioni difensive del trasgressore non vanno contestate punto per punto, né sussiste alcun obbligo di procedere all'audizione di eventuali testi indicati dall'interessato.

Ai sensi del richiamato articolo 18, 1° comma della legge n. 689/1981 le difese devono essere esercitate entro un termine perentorio di trenta giorni, il cui computo avviene sulla base delle ordinarie regole del codice di procedura civile. Si definiscono "tardive" le difese che pervengono dopo il prescritto termine di trenta giorni. Secondo la giurisprudenza di legittimità, affinché sia garantita l'osservanza del precetto di cui all'art. 18, 1° comma della legge n. 689/1981, si richiede che la p.a. riceva gli scritti difensivi, le allegazioni documentali e la richiesta di audizione dell'interessato entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notifica, mentre non basta la mera spedizione degli atti di difesa nel termine imposto dal citato articolo 18.² Intervenendo sullo specifico tema della difesa orale, la giurisprudenza ha precisato che: «E' necessario che la richiesta di audizione dell'interessato "pervenga" all'Autorità competente a ricevere il rapporto entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione e notificazione della violazione, non essendo sufficiente il semplice inoltro della richiesta nel lasso di tempo sopra indicato.»³ Di conseguenza, non sorge l'obbligo dell'Amministrazione di tener conto della documentazione tardivamente inoltrata o di convocare gli interessati che ne abbiano fatto richiesta oltre il termine.

¹ L'art. 97, 1° comma della Costituzione recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione."

² Cassazione civile, sez. I, 6 agosto 1992, n. 9317.

³ Cassazione civile, sez. lav., 17 giugno 1997, n. 5429.

Sul quadro appena delineato non incide la giurisprudenza costituzionale in materia di momento perfezionativo delle notifiche.

Invero, la Corte Costituzionale è intervenuta sul sistema delle notifiche delineato dal codice di procedura civile e dalla legge n. 890/1982 con la sentenza 26 novembre 2002, n. 477, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 149 c.p.c. e dell'art. 4 della legge n. 890/82, nella parte in cui prevedono che la notifica si perfeziona, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto, anziché a quella, antecedente, di consegna all'ufficiale giudiziario.⁴ In virtù del "principio della sufficienza del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante",⁵ la Corte Costituzionale ha riconosciuto la scissione soggettiva del momento di perfezionamento del procedimento notificatorio tra notificante e notificato: per il notificante il momento di perfezionamento della notifica coincide con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale, indipendentemente dalla data di effettiva ricezione da parte del notificato; invece, per il destinatario la notifica si perfeziona solo alla data dell'effettiva ricezione dell'atto, con la conseguente decorrenza da quello stesso giorno dei termini imposti al destinatario dell'atto.⁶

Allora, alla luce dell'illustrata giurisprudenza costituzionale occorre chiedersi se i principi evidenziati in materia di notifiche spiegano la propria efficacia anche con riferimento al termine di esercizio delle difese nei procedimenti amministrativi sanzionatori. In altre parole, bisogna stabilire se può considerarsi tempestiva una difesa pervenuta oltre il termine stabilito dall'art. 18 della legge n. 689/1981, qualora l'interessato adduca un eventuale ritardo di consegna da parte degli uffici postali.

Con la sentenza 26 febbraio 2009, n. 4680, in materia di illeciti amministrativi la Cassazione civile ha escluso che per la presentazione delle difese valgano le medesime considerazioni che hanno indotto la Corte Costituzionale a far salva l'attività notificatoria iniziata tempestivamente dal notificante, pur se conclusa oltre il termine dagli addetti alla notificazione. Secondo la citata pronuncia, l'art. 18, 1° comma della legge n. 689/1981 prevede in modo espreso e univoco che gli scritti difensivi o la richiesta di audizione degli interessati debbano "pervenire" agli uffici amministrativi entro trenta giorni. Pertanto, la volontà del legislatore è che l'istanza arrivi all'autorità competente entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di contestazione o di notificazione della violazione, non essendo sufficiente il semplice inoltro della richiesta nel lasso di tempo sopra indicato, secondo una *ratio* di celerità del procedimento sanzionatorio.

⁴ Per un approfondimento sul tema ci permettiamo di rinviare al nostro "La notifica delle violazioni amministrative ambientali e il principio della scissione soggettiva della notifica per notificante e notificato", nell'Area "Sanzioni amministrative ambientali, in www.dirittoambiente.net

⁵ Il principio era stato già affermato, in tema di notificazioni all'estero, nella sentenza della Corte Costituzionale 3 marzo 1994, n. 69.

⁶ In tal senso, si veda pure Corte Costituzionale, sent. 23 gennaio 2004, n. 28.

In conclusione, il termine previsto dall'art. 18 della legge n. 689/1981 è posto a pena di decadenza, per cui l'autorità competente ad irrogare la sanzione non ha alcun obbligo di valutare le difese tardive ai fini dell'emanazione del provvedimento di ingiunzione, né è tenuta a sentire l'interessato che abbia fatto intempestiva richiesta di audizione. Rientra comunque nella discrezionalità dell'amministrazione procedere esaminare le memorie difensive pervenute in ritardo e porle ugualmente alla base della propria istruttoria, ma un eventuale rifiuto della pubblica amministrazione di fronte a memorie o richieste di audizione tardive non costituisce vizio di legittimità della successiva ordinanza ingiunzione.

Stefania Pallotta

Publicato il 10 maggio 2009

In calce il testo della sentenza citata

Cassazione civile, Sez. II, 26 febbraio 2009, n. 4680

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Presidente

Dott. ODDO Massimo - Consigliere

Dott. ATRIPALDI Umberto - Consigliere

Dott. PETITTI Stefano - Consigliere

Dott. D'ASCOLA Pasquale - rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

A.G., M.D., T.A., A. C., elettivamente domiciliati in ROMA, VIA G BONI 15, presso lo studio dell'avvocato SAMBATARO ELENA, rappresentati e difesi dall'avvocato LENTINI GASPARE;

- ricorrenti -

contro

ASSESSORATO REGIONALE INDUSTRIA CORPO REGIONALE MINIERE DISTRETTO MINERARIO (OMISSIS) DELLA REGIONE SICILIA, in persona dell'Assessore Regionale pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI. 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 87/2003 della SEDE DISTACCATA DI TRIBUNALE di CASTELVETRANO, depositata il 20/11/2003;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 10/12/2008 dal Consigliere Dott. PASQUALE D'ASCOLA;

udito l'Avvocato LENTINI GIOVANNI, con delega depositata in udienza dell'Avvocato LENTINI Gaspare, difensore di ricorrenti che ha chiesto accoglimento del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. GOLIA AURELIO, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

Il Tribunale di Marsala, sez. dist. di Castelvetro, il 20 novembre 2003 rigettava l'opposizione proposta da A.G., A. C., M.D. e T.A. per l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione n. 20 del 2001, con la quale il Distretto Minerario di (OMISSIS) aveva intimato a ciascuno di essi il pagamento della sanzione amministrativa di L. 40 milioni, per aver aperto senza autorizzazione una cava in (OMISSIS). Gli oppositori hanno proposto ricorso per cassazione, notificato il 17 maggio 2004, svolgendo tre motivi. L'Assessorato all'Industria della Regione Sicilia, assistito, come in primo grado, dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha resistito con controricorso.

Motivi della decisione

La prima censura concerne la violazione della *L. n. 689 del 1981, art. 23*, che sarebbe stata consumata a causa della tardiva costituzione in giudizio dell'amministrazione. Parte ricorrente non indica quali conseguenze avrebbe avuto detto ritardo, rimasto imprecisato, sull'esercizio del diritto di difesa. Sul punto il Giudice di merito ha già opportunamente rilevato che il termine fissato dall'art. 23 per il deposito da parte dell'amministrazione dei documenti relativi alla pretesa sanzionatoria non ha natura perentoria. Anche di recente la Suprema Corte ha confermato che detta violazione non implica decadenza, in difetto di espressa previsione di perentorietà, né il deposito tardivo fa venir meno la presunzione di veridicità dei fatti attestati dai verbalizzanti come avvenuti in loro presenza (Cass 13975/06; 15307/06; 15828/01). In tali casi ben può il Giudice dell'opposizione governare il processo concedendo al ricorrente un termine aggiuntivo per esame della documentazione sopravvenuta: non risulta che di ciò vi sia stato bisogno o che sia stata disattesa alcuna istanza siffatta, ditalchè la doglianza rimane inconfidente.

Parimenti infondato è il secondo motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti espongono che sarebbe stato violato la *L. n. 689 del 1981, art. 18*. Riprendono in proposito il motivo di opposizione relativo alla mancata audizione nel corso del procedimento amministrativo.

Anche in questo caso la sentenza impugnata ha fatto buon governo della normativa vigente, rilevando che l'istanza di audizione inviata dagli intimati era giunta all'amministrazione oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla data di contestazione o di notificazione della violazione, con la conseguenza che non era sorto l'obbligo dell'Amministrazione di convocarli o di tener conto della documentazione tardivamente inoltrata. Invano i ricorrenti adducono che non si può addebitare alla parte intimata l'eventuale ritardo (peraltro nella specie non dimostrato) nella consegna da parte degli uffici postali. Non valgono in materia le considerazioni che hanno indotto la Corte Costituzionale a far salva l'attività notificatoria iniziata tempestivamente dal notificante, pur se conclusa oltre il termine dagli addetti alla notificazione. L'art. 18, comma 1, prevede infatti espressamente che gli scritti difensivi o la richiesta di audizione degli interessati devono "pervenire" agli uffici amministrativi entro trenta giorni, così chiaramente esprimendo la volontà del legislatore, il quale vuole che l'istanza pervenga all'autorità competente entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di contestazione o di notificazione della violazione, non essendo sufficiente il semplice inoltro della richiesta nel lasso di tempo sopra indicato (Cass 5429/97; 9317/92). Va notato che il legislatore ha avuto di mira la celerità del procedimento, senza che per la brevità e perentorietà del termine restino compromesse in via definitiva le opportunità difensive dei trasgressori, atteso che essi in sede di opposizione alla successiva ordinanza ingiunzione possono dispiegare pienamente ogni possibile difesa.

Il terzo motivo critica la motivazione della sentenza siciliana in ordine alla reale effettuazione dell'attività di scavo. I ricorrenti si fondano sulla mancata considerazione della consulenza tecnica d'ufficio, la quale: a) non aveva ravvisato segni recenti di scavi;

b) aveva ritenuto che "le parti prive di vegetazione nella zona immediatamente vicina alla seconda scuola e ai fabbricati sia(no) stata(e) oggetto di movimento di terra per cercare di livellare le pendenze e rendere fruibile l'intero lotto".

La sentenza impugnata ha però con rigore e puntualità esaminato e disatteso l'opinione espressa dal consulente, rilevando che questi aveva formulato la conclusione sub a) solo sulla scorta dei rilievi fotografici, "astenersi dal prendere in esame la documentazione esistente agli atti". Inoltre aveva espresso il giudizio sub b) senza indicare le ragioni sulle quali ha fondato il proprio convincimento.

Il Giudice di merito ha pertanto riesaminato la documentazione disponibile, che riferiva della constatazione visiva condotta dai verbalizzanti, assistita da fede privilegiata, attestante uno scavo a cielo aperto di forma irregolare di circa 10.000 mq, profondo tre metri e l'attivazione di una cava su area ampia m. 38 per 40. Ha inoltre riferito altri particolari verificati e attestati dal verbale.

A fronte di questa esauriente motivazione, che ha tratto logiche conseguenze dai fatti documentati, confermando che lo scavo accertato risaliva all'esercizio recente di attività abusiva di cava, i ricorrenti hanno contrapposto una critica generica, mirante ad una rivisitazione delle circostanze di fatto, che è preclusa alla Corte di legittimità. Essi richiamano inammissibilmente (violando il principio di autosufficienza) il ricorso introduttivo e le altre difese svolte nella causa di merito (pag 10) per confutare i risultati raggiunti dai verbalizzanti, il cui operato non solo non è stato attaccato con querela

di falso, ma riconosciuto veridico, salvo sostenere che l'attività di escavazione non era desumibile da quanto constatato. In proposito però non offrono elementi per inficiare, nei limiti consentiti in questa sede, la accurata ricostruzione operata dal Giudice di merito, che non presenta vizi logici o carenze, alla quale invano parte opponente contrappone la propria lettura delle risultanze congruamente analizzate.

Segue da quanto esposto il rigetto del ricorso e la condanna di parte soccombente alla refusione delle spese di lite, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in Euro millesettecento, di cui Euro 200,00, per esborsi e Euro 1.500,00, per onorari, oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Seconda Civile, il 10 dicembre 2008.

Depositato in Cancelleria il 26 febbraio 2009

**Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione