

Il termine di novanta giorni per la notifica della violazione amministrativa ambientale tra garanzie di difesa e complessità dell'accertamento

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 disciplina la contestazione e la notifica degli estremi della violazione amministrativa. In particolare, come alternativa alla contestazione immediata, il 2° comma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede che gli estremi della violazione amministrativa debbano essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni dall'accertamento.¹

La previsione del 2° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 limita nel tempo la possibilità di notifica del verbale di contestazione, fissando un termine perentorio di novanta giorni per la comunicazione dell'addebito agli interessati ed identificando nell'accertamento il relativo *dies a quo*. Conseguentemente, occorre stabilire in quale momento l'attività di accertamento di un illecito amministrativo ambientale possa dirsi compiuta i fini della decorrenza del termine di novanta giorni prescritto dalla legge. Tale problema assume particolare rilievo in relazione alla materia ambientale, frequentemente caratterizzata da una particolare complessità dell'attività accertativa.

Peraltro, si tratta di una questione preguata di conseguenze pratiche: una violazione amministrativa ambientale, sebbene sussistente in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, non potrebbe condurre all'applicazione di alcuna sanzione, qualora il relativo processo verbale di contestazione non sia stato comunicato entro il termine perentorio di cui al 2° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981. Infatti, il 5° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 prevede la perentorietà del termine stabilito dal precedente 2° comma del medesimo articolo, collegando esplicitamente all'omessa notificazione nel termine prescritto l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria. Dunque, nel sistema di diritto amministrativo punitivo la previsione dell'art. 14, 2° comma assolve una funzione di garanzia, poiché la tempestiva comunicazione dell'addebito è funzionale al tempestivo - e dunque effettivo - esercizio delle difese da parte dei contravventori.² In tale quadro di riferimento, appare decisiva la corretta individuazione del momento a partire dal quale calcolare il tempo previsto dalla legge per la comunicazione dell'addebito a pena dell'estinzione della pretesa sanzionatoria.

¹ Il 2° comma dell'art. 14, prevede un termine di trecentosessanta giorni per la notifica degli estremi della violazione ai trasgressori residenti all'estero.

² Cass. civ., sez. I, 23 marzo 2004, n. 5735.

Alla luce del dato legislativo che identifica “nell’accertamento” il momento a partire dal quale si computa il termine di legge, per stabilire se una determinata notifica sia stata tempestiva oppure sia avvenuta fuori termine, occorre definire cosa si intende per “avvenuto accertamento”.

In primo luogo, sul piano definitorio va rilevato che l’accertamento degli illeciti amministrativi ambientali consiste nell’attività volta ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative. Si tratta di un’attività di natura sia certificativa che valutativa, in quanto l’accertatore non solo procede a riscontrare la violazione in concreto verificatasi, ma inoltre ne fornisce una qualificazione giuridico-formale in termini di illecito. Dunque, è nella stessa nozione di accertamento amministrativo che rientra non solo l’acquisizione degli elementi di fatto, ma anche la valutazione dei dati acquisiti in relazione agli elementi oggettivi e soggettivi dell’illecito.³ In questa prospettiva, il *dies a quo* per il computo dei novanta giorni non può essere fatto coincidere con la mera notizia del fatto materiale, bensì con l’epoca in cui l’agente accertatore acquisisce la piena conoscenza dell’illecito: l’accertamento di una violazione amministrativa ambientale non coincide con il momento in cui l’organo di controllo assume una generica ed approssimativa percezione del fatto, ma richiede l’espletamento dei complessivi atti previsti dall’art. 13 della legge n. 689/1981 e la conseguente valutazione delle risultanze così ottenute anche sotto il profilo della disposizione sanzionatoria applicabile.⁴ Dunque, nella lettura della giurisprudenza,⁵ conformemente alla nozione di accertamento elaborata dalla dottrina, il termine per la contestazione all’interessato va inteso come comprensivo del “tempo necessario per la valutazione dell’idoneità di tale fatto ad integrare gli estremi (oggettivi e soggettivi) di comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi.” In alcune interessanti pronunce⁶ la Corte di Cassazione addirittura correla l’avvenuto accertamento all’acquisizione di tutti gli elementi necessari ai fini della stesura del cosiddetto “rapporto” previsto dall’art. 17 della citata legge n. 689/1981, ossia l’atto mediante il quale l’organo di controllo espone in maniera completa le risultanze dell’accertamento all’autorità competente ad applicare la relativa sanzione amministrativa: in quest’ottica la decorrenza del termine di novanta giorni va riscontrata con riferimento “all’epoca in cui la piena conoscenza dell’illecito è idonea a giustificare la redazione del rapporto ai sensi dell’art. 17 della legge citata.”⁷ Vale la pena di rilevare che la giurisprudenza⁸ ha puntualizzato che i limiti temporali entro i quali l’amministrazione procedente deve provvedere alla notifica della contestazione sono collegati alla fase procedimentale di accertamento dell’infrazione, non rilevando invece la data di

³ Cass. civ., sez. I, 11 giugno 2003, n. 9357; in senso conforme, Cass. civ., sez. III, 18 febbraio 2000, n. 1866.

⁴ Cass., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115.

⁵ Per tutte, Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2004, n. 8692 e Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456.

⁶ Cass., sez. lav., 5 marzo 2003, n. 3254.

⁷ Cass., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115.

⁸ Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7346.

commissione dell'illecito: mentre la commissione della violazione amministrativa rappresenta il *dies a quo* cui la legge collega il termine quinquennale di prescrizione dell'obbligazione sanzionatoria, il successivo tempo dell'accertamento dell'illecito costituisce il momento a partire dal quale calcolare il termine per la comunicazione dell'addebito.

Alla luce del consolidato orientamento giurisprudenziale sopra illustrato, possiamo fissare alcuni punti nella nostra analisi: laddove il 2° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 stabilisce che il termine per eseguire la notifica dell'atto di contestazione decorre "dall'accertamento", quest'ultimo comprende anche l'attività di tipo valutativo compiuta dall'organo di controllo. In questa logica si comprende come la disposizione dell'art. 14, 2° comma non comporti l'automatica predeterminazione del limite temporale della fase procedimentale di accertamento dell'infrazione amministrativa.⁹

Resta da chiedersi se la valutazione dei dati acquisiti in sede di verifica di un illecito amministrativo ambientale è un'attività che può essere realizzata senza alcun limite di tempo. Invero, la giurisprudenza ha precisato che il processo di valutazione dell'idoneità del fatto ad integrare comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi, "pur non essendo assoggettato ad una durata predeterminata, deve tuttavia svolgersi entro un tempo ragionevole".¹⁰ Di conseguenza, la disposizione in esame va intesa nel senso che "il termine per la contestazione (non immediata) degli addebiti inizia a decorrere dal momento in cui l'accertamento è stato compiuto o avrebbe potuto *ragionevolmente* essere effettuato":¹¹ secondo il giudice di legittimità, il limite temporale accordato all'organo addetto ad accertare l'osservanza delle disposizioni che si assumono violate va individuato nel principio di ragionevolezza, nel senso che l'accertamento deve comunque avvenire in un termine congruo.

Allora, spostando ulteriormente il livello della nostra indagine, è opportuno chiedersi quando un determinato accertamento possa dirsi avvenuto in un tempo ragionevole. Invero, non è possibile fornire una risposta univoca al quesito appena proposto, in quanto la giurisprudenza precisa che non esiste una regola valevole per tutti gli accertamenti, poiché questi possono avere un diverso grado di complessità.¹² Pertanto, la legittimità della durata del procedimento di accertamento va valutata in relazione al caso concreto e sulla base della complessità delle indagini.¹³ In questa prospettiva, il tempo ragionevole per eseguire l'attività di accertamento di un illecito amministrativo ambientale varia in relazione alla peculiarità delle varie situazioni concrete con riferimento all'attività di vigilanza compiuta e alle caratteristiche del caso esaminato.

⁹ Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2000, n. 6531.

¹⁰ Cass., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456.

¹¹ Già citata, Cass., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456.

¹² Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2005, n. 8692.

¹³ Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7346.

A chi è rimessa la valutazione in ordine alla congruità della durata dell'accertamento? Nel sistema delineato dalla legge n. 689/1981 spetta al giudice civile, competente ai sensi degli artt. 22 e seguenti a giudicare dell'opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione, sindacare se un determinato accertamento sia avvenuto in un tempo ragionevole. Infatti, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità,¹⁴ è compito del giudice di merito “apprezzare la congruità del tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per acquisire i dati e valutarne la consistenza ai fini della corretta formulazione della contestazione”.¹⁵

In conclusione, ci permettiamo di suggerire agli organi di controllo alcune indicazioni operative, finalizzate a favorire la tempestiva notifica del processo verbale di contestazione e a garantire che l'ordinanza ingiunzione applicativa della sanzione amministrativa ambientale superi il vaglio dell'eventuale sindacato giurisdizionale. In primo luogo, appare opportuno che l'organo addetto alla vigilanza delle disposizioni che si assumono violate svolga l'attività accertativa in modo sollecito: in considerazione del fatto che il tempo impiegato dagli agenti accertatori può costituire un profilo assoggettato all'apprezzamento del giudice civile, quanto minore sarà la durata dell'accertamento tanto maggiori saranno le possibilità che il giudice dell'opposizione valuti questo tempo come ragionevole. Inoltre, in presenza di accertamenti complessi appare preferibile motivare sinteticamente nel verbale di accertamento il grado di complessità dell'attività di vigilanza svolta in relazione al caso oggetto del procedimento sanzionatorio (ad esempio, con riferimento alla mole di documentazione acquisita in sede di verifica). In questo modo, qualora vi sia opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione, sarà più agevole per il giudice civile ripercorrere l'*iter* logico che ha determinato la durata temporale dell'accertamento in relazione al caso concreto oggetto di valutazione e contestazione da parte dell'organo di vigilanza. Si ritiene che un tale accorgimento possa aumentare la probabilità che il giudice di merito riconosca la congruità del tempo impiegato per l'accertamento dell'illecito e conseguentemente confermi il provvedimento applicativo della sanzione amministrativa ambientale.

Stefania Pallotta

¹⁴ Cass. civ. 7 maggio 2004, n. 8692.

¹⁵ Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2000, n. 6531; conformemente, Cass. civ., sez. I, 24 febbraio 2000, n. 2088.