

La verbalizzazione dell'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali: rassegna di problematiche operative

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Nel procedimento amministrativo sanzionatorio il verbale di accertamento riveste un'importanza fondamentale. Infatti, sul piano procedimentale l'art. 18 della legge n. 689/1981 rimette all'autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione amministrativa il giudizio sulla fondatezza dell'accertamento medesimo: evidentemente, se l'accertamento è documentato in un atto scritto completo ed esauriente, vi sono maggiori possibilità che la p.a. competente ad applicare la sanzione ne riconosca la fondatezza ed emani la conseguente ordinanza ingiunzione. Inoltre, sul piano probatorio l'agente accertatore, documentando gli esiti dell'accertamento in un apposito processo verbale, assicura ad essi un'efficacia probatoria privilegiata, destinata a spiegare i suoi effetti anche sul giudizio di opposizione avverso l'ingiunzione.

Dunque, i dati acquisiti nel corso dell'attività accertativa devono essere riversati in quel peculiare atto scritto che è il verbale di accertamento. L'attività accertativa va comunque distinta dalla sua verbalizzazione. Infatti, l'accertamento consiste nello svolgimento degli atti, previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981, diretti ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative. Invece, il verbale di accertamento rappresenta il documento che attesta i dati acquisiti attraverso lo svolgimento degli atti di accertamento. Ad esempio, in caso di trasporto di rifiuti non pericolosi senza il formulario prescritto dall'art. 15 del D.Lgs. 22/1997, l'esecuzione di un sequestro amministrativo cautelare avente ad oggetto il camion su cui i rifiuti sono trasportati ai sensi del 2° comma dell'art. 13 della legge 689/1981 risulta un'operazione distinta rispetto alla stesura del relativo verbale di sequestro ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571.

Il verbale di accertamento deve essere tenuto distinto anche dal verbale di contestazione. I due atti, pur avendo in comune la forma scritta che entrambi devono rivestire, si differenziano sotto il profilo contenutistico: mentre il verbale di accertamento deve comprendere una descrizione completa degli atti di vigilanza ambientale, ai sensi dell'art. 14, 2° comma della legge 689/1981 la contestazione deve indicare i soli "estremi della violazione". Di regola, nella fase iniziale del procedimento sanzionatorio sussistono entrambi i documenti: il verbale di accertamento (narrazione storico-giuridica degli atti di accertamento

dell'illecito) e la contestazione (comunicazione dell'addebito a trasgressore e obbligato in solido). Talora si rinviene una modulistica degli enti di controllo recante l'intestazione "verbale di accertamento e contestazione". In tali casi occorre distinguere: se l'accertatore comunque predisporre un autonomo e diverso verbale dell'attività accertativa svolta (comunemente indicato con il nome "annotazione di servizio"), il problema è puramente terminologico perché - al di là delle improprie intestazioni - l'atto denominato "verbale di accertamento e contestazione" assolve una mera funzione di contestazione dell'illecito al trasgressore; invece, qualora non risulti agli atti un separato verbale di accertamento, si è in presenza di un unico documento chiamato ad assolvere le due funzioni di verbale di accertamento ed altresì di atto di contestazione. Ad ogni modo, nei casi in cui sia predisposto un unico processo verbale di accertamento e contestazione, l'eventuale omessa verbalizzazione di alcune risultanze dell'accertamento non incide sulla legittimità della contestazione, che richiede per la sua validità la mera enunciazione degli estremi della violazione, ma rileva esclusivamente ai fini della prova dell'infrazione.

A conferma del fatto che verbale di accertamento e atto di contestazione rappresentano documenti distinti per funzione e contenuto, va segnalato che la giurisprudenza di legittimità ritiene che "non deve essere notificato quel documento allegato al processo verbale di contestazione dell'infrazione, che fornisca un elemento di valutazione ai fini dell'accertamento e non concerna gli estremi della violazione"¹

Vista la distinzione tra i due documenti, gli organi di controllo devono prestare particolare attenzione a riportare gli esiti dell'accertamento nel contenuto della contestazione. In altre parole, l'attività accertativa deve essere documentata nel verbale di accertamento; quanto descritto nel processo verbale di accertamento deve corrispondere a ciò che è addebitato al trasgressore. Infatti, soltanto la contestazione è comunicata all'interessato e circoscrive l'oggetto del procedimento amministrativo sanzionatorio con effetto preclusivo rispetto ad altre violazioni eventualmente pure accertate nel corso dell'attività di controllo, ma non contestate agli interessati nei termini di legge.

In relazione alla verbalizzazione dell'accertamento si pone il problema se essa debba sempre essere eseguita per tutti gli atti accertativi. Invero, in alcuni casi è la legge stessa a richiedere la stesura di un apposito verbale che documenti il singolo atto accertativo compiuto: ad esempio, il già citato art. 4 del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571 richiede che il pubblico ufficiale che procede al sequestro amministrativo ne rediga processo verbale, corredato dall'elenco delle cose sequestrate. Nelle altre ipotesi il silenzio della legge legittima una certa libertà di forme. In dottrina si registra l'opinione di quanti² ritengono che tutte le operazioni previste dall'art. 13 della legge 689/1981 debbano comunque essere trasfuse in un verbale dotato

¹ Cass., sez. I, 17 luglio 1990, n. 7332.

² Assini, *Sanzioni amministrative: aspetti di diritto processuale*, in Suppl. al n.1/1984 de "Il consiglio Superiore della Magistratura", Roma p. 247; M. A. Sandulli, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, op. già cit., p. 179.

dell'efficacia probatoria di atto pubblico, vista l'analogia intercorrente tra procedimento penale e procedimento amministrativo sanzionatorio. Ad ogni modo, si ritiene preferibile che l'organo di controllo documenti nella maniera più esaustiva possibile l'accertamento compiuto. Infatti, una puntuale verbalizzazione dell'accertamento rileva sotto un duplice profilo: in primo luogo sul piano probatorio, poiché - come vedremo tra breve - quanto riportato dal pubblico ufficiale nel processo verbale di accertamento è coperto da efficacia probatoria privilegiata; inoltre, sul piano procedimentale, poiché consente all'autorità competente ad applicare la sanzione di ripercorrere l'*iter* che ha condotto l'accertatore a ritenere sussistente una determinata violazione.

Va chiarito che l'organo di vigilanza può predisporre un verbale dei singoli atti accertativi compiuti (ad esempio, verbale di ispezione) e/o un verbale che descriva la complessiva attività accertativa svolta. Infatti, l'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali consiste in un'attività di natura certificativa e valutativa, in quanto l'agente non solo procede ad accertare l'infrazione in concreto verificatasi, ma inoltre ne fornisce una qualificazione giuridico-formale in termini di illecito. Si pensi al caso di un sopralluogo presso un'impresa, con ispezione dei luoghi ed acquisizione delle scritture ambientali (MUD, registro di carico e scarico dei rifiuti e formulari di identificazione dei rifiuti trasportati): al momento del controllo presso la sede dell'impresa l'agente accertatore predispose un verbale di ispezione; in un tempo successivo, dopo aver valutato la documentazione acquisita, l'organo di controllo redige un verbale di accertamento, che rappresenta l'atto descrittivo della complessiva attività accertativa realizzata (ad esempio, l'incompleta compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e la loro rilevanza in termini di illecito ai sensi degli artt. 12 e 52, 2° comma del D.Lgs. 22/1997).

In quale momento l'accertatore deve predisporre il verbale di accertamento? La verbalizzazione dell'accertamento deve essere eseguita nel momento in cui l'accertamento si compie. Dunque, i singoli atti accertativi devono essere verbalizzati *in itinere* nel momento in cui sono compiuti (si pensi al verbale di ispezione dei luoghi, che deve essere predisposto quando l'ispezione stessa è compiuta). Ad esempio, nel caso del verbale di sequestro è lo stesso art. 4, 2° comma del D.P.R. 571/1982 ad imporre l'immediata consegna agli interessati di una copia del processo verbale di sequestro. Va comunque sottolineato che, soprattutto in presenza di accertamenti complessi, l'organo di controllo non si limita a compiere i singoli atti accertativi, ma effettua una valutazione unitaria dei dati acquisiti e della loro rilevanza in termini di illecito. Come illustrato dalla giurisprudenza di legittimità,³ l'accertamento consiste nell'acquisizione della piena conoscenza della sussistenza dell'illecito amministrativo e la durata dell'accertamento varia in relazione alla complessità del caso concreto e delle indagini. Pertanto, ai fini della durata dell'accertamento si deve tener

³ Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7346.

conto anche del tempo necessario per valutare l'idoneità del fatto ad integrare un illecito amministrativo e tale processo valutativo non ha durata predeterminata. In tali casi, sotto il profilo delle modalità temporali di verbalizzazione dell'accertamento, avremo uno o più processi verbali dei singoli atti compiuti ai sensi dell'art. 13 della legge 689/1981 (es., verbali di ispezione e sequestro) ed un ulteriore documento, predisposto in epoca successiva (ovvero quando l'accertamento è concluso), contenente la valutazione delle risultanze dell'accertamento compiuto.

L'importanza della verbalizzazione dell'accertamento emerge sul piano probatorio. Infatti, per la giurisprudenza di legittimità⁴ il processo verbale di accertamento è atto pubblico, poiché rientra nella nozione di atto pubblico dettata dall'art. 2699 del codice civile, cioè documento redatto con le richieste formalità da un pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato. Di conseguenza "il verbale suddetto fa piena prova, fino a querela di falso...alla stregua della disciplina generale dell'art. 2700 c.c."⁵ Resta solo da chiarire quale sia la portata probatoria dell'atto pubblico. L'espressione "fa piena prova" dei fatti contenuta nell'art. 2700 c.c. indica un'efficacia probatoria assoluta e incondizionata.⁶ Infatti, nel processo civile sussiste la regola della libera valutazione delle prove da parte del giudice: ai sensi dell'art. 116 c.p.c. il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento, salvo che la legge disponga altrimenti. Le prove legali rappresentano altrettante eccezioni alla regola della libera valutazione delle prove. Dunque, l'efficacia probatoria delle prove legali consiste nel vincolare il giudice al loro risultato probatorio, nel senso che l'autorità giudiziaria non ha un margine per esprimere un convincimento diverso rispetto a quello che consegue da quel risultato. Tuttavia, tale efficacia probatoria privilegiata non è insuperabile, in quanto l'efficacia di prova legale ed il conseguente vincolo per il giudice cessano per effetto dell'esito positivo di uno speciale procedimento civilistico: la querela di falso. Di conseguenza, la norma sostanziale e la norma processuale vanno lette in collegamento: secondo l'art. 2700 del codice civile l'atto pubblico fa piena prova fino a querela di falso e tale apposito giudizio è disciplinato dagli artt. 221 e seguenti del codice di procedura civile. Pertanto, la querela di falso, ossia quel peculiare giudizio che consente di superare il valore di piena prova dell'atto pubblico, è l'unico strumento per contestare la rispondenza alla realtà del contenuto del verbale di accertamento coperto da fede pubblica. In presenza di un tale quadro di riferimento, appare chiaro come le risultanze dell'atto pubblico non possano essere contestate davanti alla p.a. competente ad emanare l'ordinanza ingiunzione, poiché la querela di falso è un giudizio civilistico che può essere proposto soltanto davanti al giudice.

⁴ Per tutte, Cass. civ., SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

⁵ Testualmente, Cass. civ., SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

⁶ C. Mandrioli, *Corso di diritto processuale civile – vol. II*, 1991, Giappichelli Editore, p. 136 e seguenti.

Va rilevato che non tutto il contenuto del verbale di accertamento ha piena efficacia probatoria, ma soltanto i fatti attestati dal pubblico ufficiale “come da lui compiuti ovvero come avvenuti in sua presenza e da lui conosciuti senza margini di apprezzamento o discrezionalità”.⁷ Non opera la fede privilegiata per gli apprezzamenti personali del verbalizzante su fatti che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo (es. un oggetto in rapido movimento). In altre parole, la Cassazione⁸ distingue in base al carattere statico o dinamico della percezione: il verbale di accertamento ha valore di atto pubblico in relazione a fatti che “siano stati oggetto di una percezione sensoriale che può essere organizzata staticamente” dal pubblico ufficiale stesso, mentre ha valore di prova liberamente apprezzabile in relazione a fatti conosciuti dal pubblico ufficiale a seguito di “occasionale percezione sensoriale di accadimenti che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo”.⁹

Alla luce delle considerazioni appena esposte, appare chiaro come il contenuto del verbale di accertamento e le dichiarazioni degli scritti difensivi non abbiano la stessa efficacia probatoria, poiché solo il verbale di accertamento è dotato della descritta efficacia probatoria privilegiata.¹⁰ Ad ogni modo, si ritiene che la fede privilegiata del verbale di accertamento non pregiudichi il diritto di difesa del cittadino. Infatti, sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale, con ordinanza 12 novembre 1987, n. 504 rilevando che “l’efficacia probatoria privilegiata prevista dall’art. 2700 cod. civ. è sancita a tutela del superiore interesse alla certezza giuridica dell’attività svolta dai pubblici ufficiali e sotto questo aspetto risponde anche ad esigenze di garanzia del buon andamento della P.A.” Di conseguenza, il Corte costituzionale ha riconosciuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché “il maggior onere cui va incontro in sede processuale il cittadino che intenda negare la veridicità dei fatti attestati dal pubblico ufficiale, mentre da un lato, trova il suo fondamento nella tutela di interessi pubblici anche costituzionalmente garantiti dall’altro, non limita il diritto di difesa dell’interessato, non essendo precluso a quest’ultimo attraverso un apposito procedimento, il ricorso ai normali mezzi di prova.”¹¹

Stefania Pallotta

⁷ Cassazione civile, sez. lav., 12 agosto 2004, n. 15702; in tale senso anche Cass., sez. III, 25 febbraio 2002, n. 2734.

⁸ Si veda anche Cass. civ., 10 aprile 1999, n. 3522.

⁹ In tal senso la più volte citata Cass. civ., SS.UU., 25 novembre 1992, n. 12545.

¹⁰ Sulla fede privilegiata del verbale di accertamento si vedano anche Cass. civ., 14 aprile 2000, n. 4844; Cass. civ., 6 agosto 1990, n. 7913 e Cass., sez. lav., 29 novembre 1989, n. 5237.

¹¹ Corte costituzionale, ord. 10 dicembre 1987, n. 504.