

**La tempestività della notifica dell'illecito amministrativo ambientale**  
**nella recente giurisprudenza di legittimità**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

*Indice*

- 1. La comunicazione della violazione del quadro normativo della legge n. 689/1981*
- 2. La tempestività della notifica nello jus receptum della Suprema Corte di Cassazione*
- 3. La durata dell'accertamento secondo i parametri della giurisprudenza di legittimità*
- 4. Considerazioni conclusive*

**1. La comunicazione della violazione del quadro normativo della legge n. 689/1981**

Gli organi di vigilanza ambientale devono comunicare l'addebito agli interessati, dopo aver completato la fase di accertamento dell'illecito amministrativo.

L'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 disciplina le due forme in cui tale comunicazione può avvenire: in modo immediato, mediante consegna di copia del verbale a trasgressore e obbligato in solido, con sottoscrizione attestante la ricevuta da parte dei destinatari (art. 14, 1° comma); in via differita, mediante notifica degli estremi della violazione amministrativa entro il termine di novanta giorni agli interessati residenti nel territorio della Repubblica (art. 14, 2° comma).<sup>1</sup>

Sebbene il 1° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 richieda la contestazione immediata nei casi in cui questa sia possibile, la consolidata giurisprudenza di legittimità intende la contestualità richiesta dal 1° comma dell'art. 14 in senso relativo, ossia come tempestività volta a garantire l'esercizio delle difese da parte dei trasgressori.<sup>2</sup> Dunque, la mancata contestazione diretta e personale, anche se possibile, non estingue l'obbligazione sanzionatoria né è causa di nullità del procedimento

---

<sup>1</sup> Il 2° comma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede un termine di trecentosessanta giorni per la notifica degli estremi della violazione ai trasgressori residenti all'estero.

<sup>2</sup> Per tutte, Cass. civ., Sezioni Unite, 25 novembre 1992, n. 12545.

sanzionatorio, purché vi si sia stata la notifica nel termine prescritto dal 2° comma dell'art. 14 della legge 689/1981.<sup>3</sup> Una conferma di questa interpretazione deriva dal dato testuale del 5° comma dello stesso articolo 14, secondo cui l'unico adempimento essenziale per evitare l'estinzione del debito sanzionatorio è la notifica nel termine di novanta giorni prescritto dalla legge.

Il 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 ed identificando nell'accertamento il relativo *dies a quo*. Ad ogni modo, nel sistema della legge n. 689/1981 l'art. 14 rappresenta la disposizione dedicata alla comunicazione delle violazioni amministrative, mentre è il precedente art. 13 la norma che disciplina l'accertamento: pertanto, la previsione dell'art. 14, 2° comma non fissa un limite alla durata dell'accertamento, ma semplicemente circoscrive nel tempo la possibilità di notificare gli estremi dell'addebito.

## **2. La tempestività della notifica nello *jus receptum* della Suprema Corte di Cassazione**

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 tardiva, occorre stabilire cosa si intenda per “avvenuto accertamento”.

In primo luogo, si deve chiarire che il termine dell'art. 14, 2° comma non decorre dall'inizio dell'attività di vigilanza, ma dalla sua conclusione. Infatti, l'accertamento consiste in una complessa attività, che si sostanzia nello svolgimento dei poteri accertativi derivanti dall'art. 13 della legge n. 689/1981 e da eventuali previsioni della normativa ambientale. In tal senso, la giurisprudenza di legittimità precisa che il termine di novanta giorni può iniziare a decorrere anche in tempo successivo al primo verbale di accertamento, qualora i fatti da accertare, non semplici ed evidenti, richiedano ulteriori indagini.<sup>4</sup> A titolo di esempio, si pensi al caso in cui gli agenti accertatori eseguano una complessa attività accertativa, avviandola con una ispezione presso la sede di una impresa che gestisce rifiuti: in una simile ipotesi il termine di cui all'art. 14, 2° comma della legge n. 689/1981 non decorre dalla data del verbale di ispezione, poiché l'attività ispettiva rappresenta soltanto uno degli atti di

---

<sup>3</sup> Cass. civ., sez. II, 10 ottobre 2005, n. 19664; Cass. Civ., sez. III, 1 agosto 2000, n. 10036, in Arch. Giur. Circ., 2000, p. 742; conformemente, Cass., Sez. I, 14 ottobre 1995, n. 10753, in *Foro it., Rep.*, 1996, voce Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 72.

<sup>4</sup> Cass. civ., 13 gennaio 2006, n. 539.

accertamento previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981, cui può seguire l'esercizio di altri poteri riconosciuti ai competenti organi di controllo dal citato art. 13 (assunzione di informazioni, rilievi segnaletici, descrittivi, fotografici, altre operazioni tecniche non espressamente menzionate, sequestri e perquisizioni amministrative).

In secondo luogo, la fase dell'accertamento comprende non solo l'acquisizione dei dati afferenti all'infrazione, ma anche la valutazione di tali elementi da parte dell'organo di controllo. Dunque, il termine previsto dall'art. 14 non può essere fatto decorrere dal mero esercizio dei poteri disciplinati dall'art. 13 della legge n. 689, poiché l'accertamento include la conseguente valutazione delle risultanze accertative così acquisite.<sup>5</sup> Infatti, l'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali è quell'attività volta ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative: si tratta di una complessiva 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, perché l'accertamento si perfezioni è indispensabile che gli organi di controllo prioritariamente acquisiscano gli elementi relativi all'infrazione e successivamente li valutino per verificare la sussistenza dell'illecito.<sup>6</sup>

Una simile impostazione<sup>7</sup> trova l'avallo della giurisprudenza di legittimità. Nella lettura della Suprema Corte di Cassazione,<sup>8</sup> il termine per la notifica all'interessato va inteso come comprensivo del tempo indispensabile a valutare la rilevanza del fatto in termini di illecito amministrativo: costituisce *jus receptum* in tema di sanzioni amministrative che la conclusione dell'accertamento, in relazione al quale collocare il *dies a quo* del termine di novanta giorni stabilito dall'art. 14 della legge n. 689/1981, non coincide con la conoscenza dei fatti nella loro materialità, ma 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."<sup>9</sup> La Suprema Corte sottolinea come l'attività di accertamento debba essere intesa come comprensiva della fase finale di

---

<sup>5</sup> Cass., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115.

<sup>6</sup> Cass. civ., sez. I, 11 giugno 2003, n. 9357; in senso conforme, Cass. civ., sez. III, 18 febbraio 2000, n. 1866.

<sup>7</sup> Ci permettiamo di rinviare al nostro "Il termine di novanta giorni per la notifica della violazione amministrativa ambientale tra garanzie di difesa e complessità dell'accertamento", in "Area sanzioni amministrative ambientali" [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net)

<sup>8</sup> Per tutte, Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2004, n. 8692 e Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456.

<sup>9</sup> Cass. civ., sez. II, 18 aprile 2007, n. 9311; Cass. civ. 30 maggio 2006, n. 12830; Cass. civ., sez. II, 11 aprile 2006, n. 8456; Cass. civ., sez. II, 5 dicembre 2006, n. 25916; Cass. civ., sez. I, 4 febbraio 2005, n. 2363; Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2004, n. 8692; Cass. civ., 19 novembre 2003, n. 17534

deliberazione correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione agli effetti della corretta formulazione della contestazione.<sup>10</sup>

Ma c'è un'ulteriore precisazione che merita di essere specificata. Tale attività valutativa - che abbiamo visto essere una delle componenti in cui si articola l'accertamento - non coincide con la mera notizia del fatto materiale, bensì postula la completa conoscenza da parte dell'autorità competente di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi della violazione: spesso, in ambiti come quello ambientale si richiedono valutazioni complesse, che per loro stessa natura non possono essere effettuate nell'immediatezza della mera percezione. Come illustrato dalla giurisprudenza di legittimità, una simile conoscenza esaustiva "può anche non coincidere con il momento in cui è stata semplicemente constatata la violazione amministrativa, ma devono essere verificati ulteriori elementi, la cui omissione può pregiudicare la correttezza della procedura."<sup>11</sup> Nella stessa direzione si segnala anche la recente sentenza della Cassazione civile, V sez., 24 maggio 2007 n. 12093 che sottolinea come "l'accertamento non coincide con la generica e approssimativa percezione del fatto, ma con il compimento delle indagini necessarie per riscontrare, secondo le modalità previste dall'art. 13, l'esistenza di tutti gli elementi dell'infrazione". In alcune pronunce<sup>12</sup> la Corte di Cassazione addirittura correla l'avvenuto accertamento all'acquisizione di tutti i dati 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."<sup>13</sup>

Va rilevato che tale completa conoscenza della violazione include anche l'istruttoria finalizzata a identificare i soggetti attivi dell'illecito, cui è imputabile la violazione commessa monosoggettivamente oppure in concorso ai sensi dell'art. 5 della legge n. 689/1981. Tale assunto trova conferma nella recente sentenza della Cass. civile, sez. II, 18 aprile 2007, n. 9311, ove si legge che "il termine di novanta giorni comprende l'identificazione degli interessati e, pur non traducendosi la mancata identificazione del suo autore in una condizione di legittimità della contestazione

---

<sup>10</sup> Testualmente, la già cit. Cass. civ., 30 maggio 2006, n. 12830.

<sup>11</sup> Cass. civ., sezione V, 28 maggio 2007, n. 12429.

<sup>12</sup> Cass., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115; Cass. civ., sez. lav., 5 marzo 2003, n. 3254.

<sup>13</sup> Già cit. Cass. civ., sez. lav., 17 febbraio 2004, n. 3115.

dell'illecito al responsabile solidale, non può ravvisarsi alcun obbligo dell'amministrazione di notificare a quest'ultimo la violazione anteriormente a tale identificazione." Nello stesso senso, la Suprema Corte ha illustrato come sia "del tutto logico e proceduralmente corretto che l'acquisizione dei dati afferenti all'elemento oggettivo delle violazioni e la loro valutazione, indispensabili al fine di apprezzarne la consistenza e l'idoneità e sufficienza per la formulazione della contestazione, preceda quello dell'elemento soggettivo dei loro autori e non può, quindi, essere astrattamente addebitato, in difetto di ulteriori elementi, ad una ingiustificata inerzia dell'Autorità il mancato tempestivo approntamento degli strumenti necessari per acquisire detta informazione anteriormente o contestualmente a quello oggettivo."<sup>14</sup> A titolo di esempio, si pensi ad un caso di taglio di piante in boschi vincolati per scopi idrogeologici in contravvenzione alle prescrizioni impartite dall'autorità, sanzionato dall'art. 26 del R.D. 3267/1923: verificata la conformità della condotta alla fattispecie punitiva, l'attività accertativa prosegue fino all'identificazione dei soggetti che in concreto abbiano realizzato il taglio. Analogamente, si ipotizzi un fenomeno di abbandono di rifiuti in violazione del precetto dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, laddove, dopo aver constatato il fatto nella sua materialità, gli agenti accertatori debbano risalire al soggetto cui è imputabile l'illecito abbandono.

### **3. La ragionevole durata dell'accertamento secondo i parametri della giurisprudenza di legittimità**

Ad ogni modo, il fatto che l'accertamento non sia sottoposto dalla legge ad un generale ed unitario limite di durata, non significa che esso possa essere protratto *ad libitum*. Infatti, la giurisprudenza di legittimità 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".<sup>15</sup>

Nel sistema delineato dalla legge n. 689/1981 spetta al giudice di merito, 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

<sup>14</sup> Cass. civ., 5 dicembre 2006, n. 25916.

<sup>15</sup> Testualmente, Cass., sez. I, 19 maggio 2004, n. 9456. In senso conforme, le recenti Cass. civ., 28 maggio 2007, n. 12429; Cass. civ., sez. lav., 24 maggio 2007, n. 12093; Cass. civ., sez. II, 18 aprile 2007, n. 9311; Cass. civ., S.U., 9 marzo 2007, n. 5395; Cass. civile, 5 dicembre 2006, n. 25916; Cass. civ., 24 agosto 2006, n. 18391; Cass. civ., sez. II, 11 aprile 2006, n. 8456; Cass., sez. lav., 23 aprile 2004, n. 7710.

orientamento della Suprema Corte di Cassazione,<sup>16</sup> 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.”<sup>17</sup>

In conclusione, non sussistendo un’unica regola generale di durata valevole per tutti gli accertamenti, non esiste una durata *standard* dell’attività di verifica, superata la quale l’accertamento diventa automaticamente tardivo. Tuttavia, il tempo impiegato per l’accertamento, per essere considerato congruo, deve risultare necessario allo svolgimento di atti istruttori necessari a riscontrare la sussistenza degli elementi dell’illecito.

In base a quali parametri i giudici dell’opposizione devono valutare la congruità della durata dell’accertamento? La giurisprudenza di legittimità suggerisce ai giudici dell’opposizione di basare la loro verifica sostanzialmente sulla difficoltà del caso concreto e sulla complessità delle indagini svolte,<sup>18</sup> poiché le tempistiche dell’attività accertativa variano in correlazione al diverso grado di complessità dei casi che gli organi di vigilanza devono esaminare.<sup>19</sup> Pertanto, anche a fronte di verbali di accertamento aventi ad oggetto la medesima violazione, si possono legittimamente registrare tempi di accertamento molto variabili: si pensi alla violazione dell’art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 per compilazione incompleta del formulario di identificazione dei rifiuti trasportati. Ad esempio, nell’ipotesi in cui un camion che trasporta rifiuti è fermato durante il viaggio, gli agenti accertatori devono esaminare un singolo formulario di accompagnamento dei rifiuti e verificare la corrispondenza tra il viaggio dichiarato e quello effettivamente svolto; conseguentemente, a fronte dell’immediata percettibilità dell’illecito, le valutazioni dell’organo di controllo devono concludersi in un lasso di tempo ristretto (basti pensare all’identificazione del proprietario del veicolo come responsabile solidale ai sensi del 1° comma dell’art. 6 della legge 689/1981 che, soltanto nel caso in cui il controllo avviene su strada e non a trasporto concluso, risulta agevolmente identificabile attraverso un mero controllo della carta di circolazione dell’automezzo). Invece, l’attività accertativa risulta particolarmente complessa nei casi in cui il controllo dei formulari avviene *ex post* presso la sede delle imprese che producono, trasportano o smaltiscono/recuperano rifiuti: di regola, in tali ipotesi l’organo di vigilanza acquisisce una cospicua mole di formulari di identificazione e deve procedere all’attenta

---

<sup>16</sup> Cass. civ. 7 maggio 2004, n. 8692.

<sup>17</sup> Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2000, n. 6531; conformemente, Cass. civ., sez. I, 24 febbraio 2000, n. 2088.

<sup>18</sup> Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7346.

<sup>19</sup> Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2005, n. 8692.

analisi e valutazione dei singoli documenti al fine di stabilire quanti di essi siano compilati in spregio all'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, sotto quali profili le annotazioni riscontrate integrino una violazione del precetto imposto dal medesimo articolo e a quali soggetti siano imputabili gli illeciti accertati: pertanto, in un caso complesso di questo genere, appare congruo che l'accertatore impieghi un certo tempo per la verifica dei formulari e la successiva contestazione degli illeciti. Dunque, sebbene in entrambi gli esempi esposti ricorra la violazione dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, tuttavia i casi concreti si atteggiavano in modo diametralmente opposto sotto il profilo della complessità dell'attività istruttoria e valutativa richiesta.

#### **4. Considerazioni conclusive**

In conclusione, il termine per la notifica degli estremi della violazione previsto dall'art. 14, 2° comma della legge n. 689/1981 non si computa dal mero avvio dell'attività accertativa, ma dal suo completamento; inoltre, non decorre dalla semplice acquisizione degli elementi afferenti all'illecito, poiché l'accertamento include anche l'attività di valutazione dei dati così acquisiti; infine, tale attività deliberativa deve consistere in una conoscenza completa, e non già approssimativa, degli elementi costitutivi dell'infrazione.

Ad ogni modo, la durata dell'accertamento deve rispondere al principio di ragionevolezza dell'azione amministrativa. Pertanto, la protrazione dell'accertamento nel tempo è legittima fintanto che si realizza quell'attività istruttoria necessaria ad acclarare tutti gli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'illecito amministrativo ambientale.

26 novembre 2007

Stefania Pallotta