

**Illeciti documentali in materia di rifiuti e ragionevole durata dell'accertamento:
nota a Tribunale di Venezia, sez. dist. San Donà di Piave, 18 ottobre 2007, n. 318**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Intervendo sul tema della tempestività della notifica delle violazioni amministrative in materia di rifiuti, la giurisprudenza di merito chiarisce la portata dell'art. 14, 2° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689: la copiosità delle scritture ambientali acquisite nel corso dell'accertamento rappresenta un fattore rilevante ai fini della valutazione della congruità del termine impiegato dagli organi di controllo per giungere alle proprie determinazioni sanzionatorie.

A pronunciarsi in questo modo è il Tribunale di Venezia, sez. distaccata di San Donà di Piave, 18 ottobre 2007, n. 318, con una decisione che rappresenta l'ulteriore sviluppo dei principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di durata dell'accertamento.¹

Nel sistema amministrativo punitivo, l'art. 14, 2° comma della legge n. 689/1981 prevede che, nei casi in cui non sia avvenuta la contestazione immediata, gli estremi della violazione debbano essere notificati agli interessati nel termine di novanta giorni dall'accertamento.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità,² costituisce *jus receptum* in tema di sanzioni amministrative che la conclusione dell'accertamento della violazione, in relazione alla quale collocare il *dies a quo* del termine di novanta giorni stabilito dal menzionato articolo 14, non coincide con la conoscenza dei fatti nella loro materialità, ma va inteso come comprensivo del "tempo

¹ Sul tema 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 e, più di recente, al nostro *La tempestività della notifica dell'illecito amministrativo ambientale nella recente giurisprudenza di legittimità*, in "Area sanzioni amministrative ambientali" www.dirittoambiente.net.

² 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.

necessario per la valutazione dell'idoneità di tale fatto ad integrare gli estremi (oggettivi e soggettivi) di comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi.”³

Ad ogni modo, la Suprema Corte di Cassazione 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”.⁴

Secondo l'unanime giurisprudenza di legittimità,⁵ 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.”⁶ Dunque, spetta al giudice civile in sede di opposizione all'ordinanza-ingiunzione valutare, se eccepita, la ragionevolezza del tempo impiegato dall'organo di vigilanza ambientale per eseguire l'accertamento.

Conseguentemente, si tratta di stabilire in base a quali presupposti il Tribunale ordinario possa riconoscere l'adeguatezza del tempo impiegato dall'agente accertatore per compiere le proprie scelte sanzionatorie. Secondo i parametri identificati dalla Corte di Cassazione, la verifica giudiziale deve essere basata sostanzialmente su due criteri: difficoltà del caso concreto e complessità delle indagini svolte.⁷ Infatti, le tempistiche dell'attività accertativa si modulano in modo differente in correlazione al diverso grado di complessità dei casi che gli organi di vigilanza devono esaminare e alle tecniche accertative impiegate nel corso del controllo.⁸

Resta da chiedersi, allora, a quali condizioni un caso o una indagine possono definirsi complessi. Invero, non esiste un criterio astratto generale, la cui applicazione consenta di definire aprioristicamente i casi complessi, differenziandoli automaticamente dalle ipotesi di agevole accertamento della sussistenza degli illeciti. Basti pensare come due violazioni del medesimo precetto della normativa ambientale possano in concreto atteggiarsi in modo diverso sotto il profilo delle

³ Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2004, n. 8692.

⁴ 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.

⁵ Cass. civ., sez. II, 11 aprile 2006, n. 8456; Cass. civ. 7 maggio 2004, n. 8692; Cass. civ., sez. lav., 23 aprile 2004, n. 7710.

⁶ Cass. civ., sez. I, 19 maggio 2000, n. 6531; conformemente, Cass. civ., sez. I, 24 febbraio 2000, n. 2088.

⁷ Cass. civ., 30 maggio 2006, n. 12830; Cass., sez. lav., 17 aprile 2004, n. 7346;.

⁸ Cass. civ., sez. I, 7 maggio 2005, n. 8692.

modalità della condotta o degli atti accertativi necessari ad acclarare il fatto illecito. Ad esempio, in materia di trasporto di rifiuti, l'accertamento delle violazioni concernenti i formulari di identificazione varia notevolmente a seconda che sia stato acquisito un solo formulario di accompagnamento dei rifiuti nel corso di un controllo su strada oppure sia stata reperita una cospicua mole di formulari nell'ambito di una verifica *ex post* presso la sede delle imprese che gestiscono rifiuti. Sebbene in entrambi gli esempi esposti possa ricorrere la violazione dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, tuttavia i casi concreti risultano differenti sotto il profilo della complessità dell'attività istruttoria e valutativa richiesta agli organi di vigilanza ambientale.

In mancanza di demarcazioni rigide valevoli in generale per tutti gli illeciti ambientali, in relazione alle infrazioni di carattere documentale una importante indicazione deriva dalla sentenza del Tribunale di Venezia, sez. distaccata di San Donà di Piave, 18 ottobre 2007, n. 318. In sede di sindacato giudiziale sulla ragionevolezza del tempo impiegato per eseguire un accertamento avente ad oggetto le scritture ambientali prescritte dalla parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006, il giudice di merito considera determinante la copiosità della documentazione da esaminare.

Dunque, il Tribunale riconosce la congruità della durata dell'accertamento, qualora tale tempo sia impiegato per l'analisi puntuale di una grossa mole di documenti e sia finalizzato ad una corretta formulazione della contestazione, poiché "solamente una volta visionati tutti i formulari acquisiti, l'ARPAV è stata in grado di determinare nella sua esatta portata l'infrazione posta in essere dal ricorrente".⁹

Quindi, quantità e qualità della documentazione reperita dagli organi di vigilanza rilevano sotto un duplice profilo: da una parte, rappresentano un parametro sintomatico di una attività accertativa complessa, che non può esaurirsi in un arco di tempo eccessivamente breve; d'altro canto, sono indice di una effettiva prosecuzione nel tempo dell'attività di indagine, senza dilatazioni ingiustificate o pretestuose, apparendo al contrario del tutto congruo lo spazio temporale utilizzato dall'autorità per giungere alle proprie determinazioni sanzionatorie.

Pertanto, la recente sentenza n. 3351/2007 si pone in una linea di continuità con i precedenti orientamenti della giurisprudenza di merito. Sul tema possiamo ricordare una precedente pronuncia del Tribunale di Venezia, sez. distaccata di San Donà di Piave del 7 novembre 2005, n. 239. Anche in tal caso, ai fini del rispetto del termine previsto dall'art. 14, 2° comma della legge 689/1981, il giudice

⁹ Testualmente, Tribunale di Venezia, sez. distaccata di San Donà di Piave, 7 novembre 2005, n. 239.

dell'opposizione ha attribuito un rilievo decisivo alla copiosità della documentazione acquisita dagli organi di controllo: richiamando la posizione della Corte di Cassazione secondo cui il termine stabilito dall'art. 14 della legge n. 689/1981 decorre dalla piena conoscenza dell'illecito, nella decisione n. 239/2005 il Tribunale di Venezia ha sostenuto che tale considerazione assume fondamentale importanza in tutti i casi in cui l'accertamento della violazione non consegue *icto oculi* all'espletamento delle prime verifiche; conseguentemente, il giudice ha riconosciuto la non immediata percettibilità degli illeciti nelle ipotesi in cui "gli accertatori nel corso di un primo accesso presso la sede dell'impresa ricorrente, ebbero a verificare alcune incongruità nella tenuta dei registri di carico e scarico rifiuti; e proprio in ragione di tale percezione (e delle ulteriori verifiche che si rendevano necessarie), intimarono alla stessa ricorrente di provvedere al deposito di una copiosa documentazione (oltre 30 documenti)." Secondo il Tribunale, l'apprezzamento degli elementi necessari a verificare la sussistenza dell'illecito, lungi dal potersi ritenere già acquisito con la prima ispezione, richiede necessariamente un congruo termine al fine di consentire l'analisi della documentazione medesima.¹⁰

In conclusione, il giudice dell'opposizione, cui spetta valutare il tempo utilizzato dall'accertatore per addivenire alle proprie conclusioni sanzionatorie, identifica nella quantità e qualità dei documenti acquisiti nel corso dell'attività di vigilanza un valido criterio cui ancorare la valutazione della ragionevolezza del tempo dell'accertamento. In questa prospettiva, il Tribunale civile ribadisce che l'accertamento delle violazioni ambientali di tipo documentale non può dirsi compiuto con la mera acquisizione della documentazione, ma deve includere il tempo necessario a valutare i documenti reperiti. Infine, tale tempo non può che essere commisurato alla tipologia e al numero dei documenti acquisiti nel corso della verifica amministrativa ambientale.

3 dicembre 2007

Stefania Pallotta

¹⁰ Tribunale di Venezia, sez. distaccata di San Donà di Piave, 7 novembre 2005, n. 239.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI VENEZIA
SEZIONE DISTACCATA DI SAN DONA' DI PIAVE**

Il giudice Silvia Bianchi ha pronunciato la seguente

**SENTENZA
N. 318 del 18 OTTOBRE 2007**

Nella causa n. 1681072007 promossa da
OMISSIS

RICORRENTE

contro

PROVINCIA DI VENEZIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Roberta Brusegan, Franco Buran e Carla G. Piva

CONVENUTA

Oggetto: opposizione ex art. 22 L. 689/81

CONCLUSIONI: Il Procuratore del ricorrente ha concluso: nel merito, disporsi l'annullamento della succitata ordinanza-ingiunzione del 15.3.2007 prot. N. 24152/07 della Provincia di Venezia; in via istruttoria, ammettersi prova per testi con riferimento alle circostanze di fatto indicate in narrativa sia con riferimento al seguente capitolo

5

di prova: 1. vero che il rifiuto, trasportato dalla ditta OMISSIS, dalla sede della OMISSIS di Eraclea, veniva sistematicamente pesato e quantificato nel luogo di arrivo, rappresentato dalla OMISSIS, come da indicazione riportata nel formulario che si rammostra? Si indicano a testi OMISSIS

Il Procuratore della convenuta ha concluso: nel merito, respingersi, alla stregua delle considerazioni e argomentazioni tutte sopra svolte, ogni e qualsiasi eccezione, istanza o domanda avversaria, confermandosi per l'effetto, nella sua interezza, l'ordinanza-ingiunzione opposta; in via istruttoria, ci si oppone fermamente, sin d'ora, all'ingresso della prova orale *ex adverso* richiesta, in via subordinata, ovvero per la denegata ipotesi di ammissione della prova avversaria, si chiede l'audizione degli agenti accertatori, nonché la abilita a riprova con i medesimi agenti accertatori

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 2 maggio 2007, il sig. OMISSIS, in proprio e quale titolare della ditta OMISSIS, impugnava l'ordinanza-ingiunzione della Provincia di Venezia, Settore Politiche Ambientali, prot. N. 24152707 datata 15.3.2007, con la quale gli veniva ordinato di pagare la sanzione amministrativa di euro 7.757,00 ai sensi dell'art. 52 co. 3 d.lgs. 22/97 in relazione alla violazione dell'art. 15 della medesima legge.

Esponeva il ricorrente che in data 3.8.2004 l'ARPAV, a seguito di un controllo amministrativo presso un impianto di recupero di rifiuti della società OMISSIS avvenuto in data 3.5.2004, aveva accertato la efdel fettuazione di trasporti di rifiuti con formulari inesatti.

In particolare, in cinque formulari era stato omesso di indicare il peso alla partenza, in difformità a quanto previsto al punto V lett. C) sezione casella 6 dell'allegato C al D.M. 1.4.98 n. 148, e in uno dei due formulari erano stati altresì omessi i dati relativi alla impresa che doveva effettuare le operazioni di recupero o smaltimento, in

6

difformità a quanto previsto al punto III lett. B) sezione casella 2 dell'allegato C al D.M. 1.4.98 n. 148.

La difesa della parte ricorrente eccepiva, innanzitutto, la mancata tempestiva contestazione della violazione ai sensi dell'art. 14 L. 689/81 e, in secondo luogo, l'omesso rispetto del termine di novanta giorni per la notifica al trasgressore, decorrente dal sopralluogo avvenuto in data 3.5.2004.

A tale ultimo proposito, il ricorrente sottolineava come l'attività, cui faceva riferimento nel verbale di accertamento, era consistita in una mera verifica dei dati riportati nei formulari, di tal che il dies a quo doveva farsi decorrere dalla data del sopralluogo.

Nel merito, con riguardo alla indicazione del peso, il sig. OMISSIS affermava che non era possibile determinare in origine il quantitativo del rifiuto, di tal che doveva considerarsi sufficiente la indicazione del "peso da verificarsi a destinazione".

Quanto alla omessa indicazione del destinatario, il ricorrente rilevava come nel formulario fosse stata indicata la sigla dell'impresa designata al recupero e allo smaltimento ed era stato indicato il luogo di destinazione.

Sottolineava poi il sig. OMISSIS che la ditta omonima annotava regolarmente la movimentazione dei rifiuti nei relativi registri, di tal che dagli stessi era possibile ricavare tutte le informazioni carenti nei formulari.

Infine, il ricorrente sosteneva al sua totale buona fede.

Costituitasi in giudizio, la convenuta affermava che la contestazione immediata della violazione atteneva alle sole infrazioni del codice della strada.

Quanto al rispetto del termine per la notifica al trasgressore, la Provincia di Venezia sottolineava come lo stesso dovesse essere fatto decorrere dal 3.8.2004, data di effettivo accertamento della violazione a seguito di una complessa e approfondita attività istruttoria.

Nel merito, la convenuta affermava che, qualora in un formulario fosse barrata la dicitura "peso da verificarsi a destino", doveva comunque essere annotato anche il peso presunto dei rifiuti trasportati.

Quanto alla mancata indicazione del destinatario, la Provincia di Venezia sosteneva che il formulario indicato in ordinanza-ingiunzione non conteneva alcuna sigla al riguardo.

Con provvedimento del 3.5.2007 veniva sospesa l'efficacia dell'ordinanza-ingiunzione impugnata.

All'udienza del 18.10.2007 il giudice invitava le parti a discutere la causa e dava quindi lettura del dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Va, innanzitutto, rigettata la eccezione della parte ricorrente, secondo cui la contestazione avrebbe dovuto essergli formulata immediatamente: l'orientamento consolidato della Suprema Corte è nel senso di ritenere che, in tema di sanzioni amministrative non attinenti alla materia della circolazione stradale, la mancanza della contestazione immediata della sanzione, anche quando ne sussista la possibilità, non costituisce causa di estinzione dell'obbligazione di pagamento della sanzione né è causa di nullità del procedimento sanzionatorio, quando si sia comunque proceduto, nel termine prescritto, alla notificazione del verbale di accertamento della violazione (da ultimo, Cass., 19664/2005).

Quanto al rispetto del termine di novanta giorni per la notifica degli estremi della violazione, decorrenti dall'accertamento della stessa (art. 14 c. 2 L. 689/81), va detto che, sempre secondo la Suprema Corte, l'attività di accertamento dell'illecito non coincide con il momento in cui viene acquisito il fatto nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi soggettivi e oggettivi dell'infrazione (così, da ultimo, Cass. 9311/07, Cass. 25916/06 e Cass. 12830/06).

Nell'ipotesi in esame, l'ARPAV ha effettuato il sopralluogo presso la società produttrice dei rifiuti in data 3.5.2004, ha completato la acquisizione della

documentazione richiesta in data 5 e in data 7 maggio 2004 ed ha infine proceduto alla valutazione della documentazione in data 3.8.2004.

Ora, ritiene questo giudice che la Pubblica Amministrazione abbia impiegato un tempo ragionevole per giungere ad una completa ed esaustiva conoscenza della condotta illecita poi contestata al ricorrente, tenuto conto della complessità della indagine condotta e della mole di documentazione che l'ARPAV era chiamato ad esaminare.

Va, a tal proposito, sottolineato che gli Ispettori Ambientali hanno preso visione di tutta la documentazione analiticamente elencata nell'annotazione contenente i risultati del controllo eseguito; in particolare, l'ARPAV ha sottoposto ad esame n. 4 blocchi di formulari di identificazione rifiuti prodotti dalla OMISSIS in relazione agli anni 2003 e 2004.

Appare, quindi, perfettamente ragionevole nonché congruo che la p.a. abbia impiegato circa due mesi (da maggio 2004 a fine luglio 2004) per effettuare le necessarie indagini del caso, poiché la documentazione da esaminare era assai copiosa e tale da rendere necessaria l'analisi puntuale e completa della stessa ai fini di una corretta contestazione degli illeciti amministrativi ai trasgressori.

Infatti, dalla data della effettuazione del sopralluogo (3.5.2004), l'ARPAV si è limitato a raccogliere i dati da esaminare e, solamente una volta visionati tutti i formulari acquisiti, è stato in grado di determinare nella sua esatta portata l'infrazione posta in essere dal ricorrente (in concorso con OMISSIS).

Deve, quindi, concludersi nel senso che, stante la complessità dell'indagine svolta e la particolare cura richiesta per il controllo capillare di tutta la documentazione acquisita, il termine di novanta giorni debba essere fatto correttamente decorrere dalla data di effettuazione della valutazione dei formulari (3.8.2004), in quanto coincidente con l'effettivo accertamento dell'illecito amministrativo.

Poiché il verbale di accertamento dell'infrazione è stato notificato in data 23-24 settembre 2004 deve considerarsi ampiamente rispettato il termine di cui all'art. 14 L. 689/81.

Venendo, ora, al merito della controversia, va respinto l'assunto di parte ricorrente secondo cui, essendo impossibile determinare in partenza il quantitativo del rifiuto, la normativa delineata dall'art. 15 del D.Lgs. 22/97 e dal D.M. 145/98 sarebbe comunque rispettata mediante la sola indicazione del 'peso da verificarsi a destino'.

Una recente pronuncia della Suprema Corte ha categoricamente affermato che, in base agli art. 12 c. 3 e 15 co. 1 lett. b) D.Lgs. 22/97 e alla normativa di attuazione, è obbligatoria la indicazione alla partenza, nel formulario di accompagnamento, della quantità dei rifiuti, essendo escluso che la quantità del rifiuto possa essere indicata alternativamente alla partenza o all'arrivo, poiché il combinato disposto delle citate disposizioni implica la doppia misurazione alla partenza e all'arrivo (così Cass. 23621/06).

Nella citata sentenza, la Corte di Cassazione osserva che la ratio del D.Lgs. 22/97 va individuata nella intenzione del legislatore di stabilire un sistema di norme e di controlli tali che le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti prodotti sia oggetto, sin dall'origine, di un quadro conoscitivo completo e che l'intero ciclo di gestione dei rifiuti possa essere seguito e controllato, al fine di evitare che i materiali oggetto della disciplina legislativa, o parte di essi, ricevano trattamenti impropri e siano avviati per destinazioni ignote.

Risulta, allora, evidente, afferma la Suprema Corte, che la mancata indicazione del peso dei rifiuti all'origine del trasporto potrebbe vanificare l'intenzione del legislatore, consentendo anche al trasportatore di prelevare quantità di rifiuti da più di un produttore (alcuno dei quali potrebbe restare ignoto) e di portarne a destinazione quantità minori smaltendo illecitamente in itinere le quantità non indicate in partenza nei formulari.

Quanto alla sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo, la Corte di Cassazione rileva come non sia configurabile la assenza di colpa in capo ai trasgressori: anche la circolare ministeriale del 4.8.98 (la quale ha affermato esplicitamente la necessità d indicare sempre il peso dei rifiuti in partenza) doveva essere conosciuta dagli stessi, poiché essa riguardava il settore in cui essi professionalmente operavano e, inoltre, non faceva che chiarire e confermare la precedente legge regolante la loro attività.

In applicazione dei principi enunciati dalla Corte di legittimità, devono rigettarsi tutti i motivi di opposizione svolti dal sig. OMISSIS: la mera indicazione al punto 6 del formulario del 'peso da verificarsi a destino' non è conforme alla normativa dettata in materia né è configurabile la buona fede del ricorrente, il quale, in quanto operatore nel settore dei rifiuti, era tenuto a conoscere il contenuto della circolare ministeriale del 4.8.98.

Afferma, ancora, il ricorrente che, in relazione alla indicazione dei dati relativi alla ditta incaricata delle operazioni di recupero o smaltimento, detti dati sarebbero contenuti nel formulario AGB507846 del 16.10.2003, mediante la indicazione della sigla della impresa e del luogo di destinazione.

Detto affermazione non corrisponde, tuttavia, al vero, in quanto il predetto formulario non contiene le indicazioni sopra riportate.

Le stesse sono invece contenute in un diverso formulario, sempre del 16.10.2003, ma avente numero AGB507848, rispetto al quale l'ARPAV non ha ritenuto sussistente alcuna omissione.

Quanto al regolamento delle spese di lite, ricorrono giusti motivi per la compensazione delle stesse tra le parti, stanti le oggettive incertezze legate alla interpretazione della normativa in materia e tenuto conto della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Definitivamente decidendo nella causa n. 16810/2007 R.G. promossa da OMISSIS, in proprio e quale titolare della ditta OMISSIS, nei confronti della Provincia di Venezia,

- rigetta l'opposizione proposta da OMISSIS avverso l'ordinanza-ingiunzione della Provincia di Venezia – Settore Politiche Ambientali prot. N. 24152/07 datata 15.3.2007 e, per l'effetto, conferma detta ordinanza;
- conferma tra le parti le spese di lite.

S. Donà di Piave, 18 ottobre 2007

Il giudice

Dott. Silvia Bianchi