

**Formulario di trasporto rifiuti: non è generica contestazione  
priva dell'indicazione di quantità, provenienza e destinazione dei rifiuti**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

Con la recente sentenza 20 ottobre 2008, n. 25540 la Suprema Corte di Cassazione civile offre alcuni interessanti spunti di riflessione sulle violazioni amministrative in materia di formulari di trasporto dei rifiuti, definendo il contenuto minimo del verbale di contestazione e delimitando le conseguenze della mancata contestazione immediata.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, la contestazione formale dell'omessa tenuta del formulario prescritto dall'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 richiede soltanto la qualificazione come rifiuto del materiale trasportato. Altri eventuali dati - come quantitativo, provenienza e destinazione dei rifiuti - non rilevano ai fini della validità dell'atto di contestazione dell'illecito.

Per comprendere il significato della pronuncia n. 25540/08, appare opportuno delineare il quadro generale in cui si collocano le osservazioni giurisprudenziali. Nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio, gli artt. 13-15 della legge n. 689/1981 disciplinano la fase accertativa, vale a dire l'attività di polizia amministrativa preordinata all'accertamento medesimo e contraddistinta dal compimento di atti aventi natura *lato sensu* istruttoria idonei a tale scopo. Nel caso in cui l'organo di vigilanza ambientale riscontri la sussistenza di un illecito amministrativo, tale stadio procedimentale si conclude con la contestazione al soggetto ritenuto autore della violazione.<sup>1</sup>

La fase di accertamento è scandita da una pluralità di atti e operazioni, eterogenei per funzione e contenuto. In primo luogo, la complessiva attività di accertamento va distinta dai singoli atti accertativi. Infatti, l'attività di accertamento rappresenta l'insieme degli atti volti ad acclarare le violazioni della normativa ambientale punite dalla legge con sanzioni amministrative; si tratta di un'attività a contenuto certificativo e valutativo, in quanto l'organo di controllo acquisisce gli elementi che integrano la violazione e li qualifica in termini di illecito.

---

<sup>1</sup> In tal senso, Cassazione civile, sez. I, 7 aprile 2005, n. 7320.

Tale attività si estrinseca negli atti accertativi disciplinati dall'art. 13 della citata legge n. 689/1981 (ad esempio, acquisizioni di informazioni, ispezioni, perquisizioni, sequestri, rilievi e altre operazioni tecniche) e rappresenta la risultante dei poteri in concreto esercitati dall'organo di controllo nell'ambito delle proprie scelte investigative strategiche.

Sotto il profilo documentale, i singoli atti di vigilanza vanno tenuti distinti dalla loro verbalizzazione. A titolo di esempio, chi esegue un sequestro amministrativo del mezzo utilizzato per un trasporto di rifiuti senza il relativo formulario, contestualmente deve anche redigere l'apposito verbale attestante l'avvenuto sequestro: in tale ipotesi è facoltativo il sequestro, mentre è obbligatoria la verbalizzazione in base all'art. 4 del D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, pena il vizio di violazione di legge. Allo stesso modo, nel caso in cui ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689/1981 gli agenti accertatori eseguano un sopralluogo presso un impianto di smaltimento di rifiuti, devono stilare il relativo verbale di ispezione. Dunque, con il termine "verbale di accertamento" si intende il documento, redatto con finalità di certezza giuridica, recante la narrazione storico-giuridica degli atti di controllo. Per questa ragione appare più corretto parlare di "verbali" di accertamento, in quanto ogni atto accertativo deve essere riversato in un documento scritto che consenta di ripercorrere le operazioni compiute e i risultati evidenziati. Non bisogna infatti dimenticare che il procedimento sanzionatorio si articola in due macro-fasi: concluso l'accertamento, chi lo ha compiuto deve trasmettere un rapporto all'autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione in base all'art. 17 della legge 689/1981, con apertura di una successiva fase di natura contenziosa e decisoria disciplinata dal successivo art. 18 della medesima legge, la quale a sua volta si conclude con l'adozione di un provvedimento sanzionatorio oppure con l'emissione di un'ordinanza di archiviazione. Dunque, il verbale di accertamento riveste un'importanza strategica nella sequenza sanzionatoria: ripercorrendo le ragioni logiche e giuridiche dell'attività di vigilanza, tale atto porta idealmente sul luogo del fatto la pubblica amministrazione che, senza aver direttamente eseguito le operazioni di accertamento, deve verificarne la fondatezza.

A conclusione della fase di accertamento si colloca un altro atto, tipico e centrale di tutto l'*iter* sanzionatorio: la contestazione. Si tratta di un atto recettizio con cui l'addebito è comunicato all'autore della violazione e al responsabile in solido: nei casi in cui l'organo di controllo abbia concluso con esito positivo la verifica effettuata, la contestazione ne rappresenta l'atto finale, conclusivo della fase di accertamento in senso stretto. Sebbene accomunata al verbale di accertamento dalla forma scritta, la contestazione va tenuta distinta dal verbale/i di accertamento. Mentre la contestazione è indirizzata al presunto trasgressore, che su di essa organizza le proprie difese, il verbale di accertamento non è diretto al soggetto attivo dell'illecito, ma costituisce parte integrante del fascicolo da trasmettere all'autorità amministrativa competente ad irrogare la

2

sanzione ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981. In tal senso, la Cassazione ha ribadito che non deve essere notificato il verbale di accertamento, ossia quel documento allegato al processo verbale di contestazione dell'infrazione, tale da fornire un elemento di valutazione ai fini dell'accertamento e non concernente gli estremi della violazione.<sup>2</sup> A margine, si rileva che, soprattutto nel corso di controlli su strada, può accadere che gli organi di vigilanza predispongano un unico verbale (spesso compilato su modelli con carta a ricalco) diretto ad assolvere ambedue le funzioni e recante la duplice intestazione di "atto di accertamento e contestazione": in tali ipotesi il documento deve essere contestato immediatamente o notificato agli interessati nel termine di novanta giorni, pena l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria.

Tracciate le differenze tra i verbali di accertamento e quello di contestazione, si comprende appieno il dato testuale dell'art. 14, 2° comma della legge n. 689/1981, che in tema di contestazione dell'illecito si limita a richiedere la notifica dei meri "estremi della violazione", ossia una sintetica formulazione dell'addebito con indicazione del precetto violato e della corrispondente disposizione sanzionatoria. E', infatti, il verbale di accertamento, e non l'atto di contestazione, l'atto attestativo che documenta in modo analitico le risultanze accertamento.

In linea con i principi generali appena delineati, la recente sentenza 20 ottobre 2008, n. 25540 richiede ai fini della validità della contestazione la mera indicazione della natura di rifiuto del materiale trasportato, cui consegue l'obbligo di accompagnamento con il formulario prescritto dall'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006: trasportare rifiuti senza formulario costituisce di per sé violazione del precetto contenuto nell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006 e integra quegli estremi della violazione richiesti dall'art. 14, 2° comma della legge n. 689/1981 per la validità di contestazione e notifica.

La sentenza in commento affronta anche il tema della mancata contestazione immediata dell'illecito, fornendo alcune utili precisazioni in armonia con gli orientamenti elaborati in materia dalla consolidata giurisprudenza di legittimità.

A titolo di premessa, va chiarito che nel sistema amministrativo punitivo l'espressione "contestazione" riveste una duplice accezione: da una parte indica l'atto scritto contenente l'addebito, di cui abbiamo parlato nella parte precedente del presente lavoro. Sotto altro profilo, la contestazione "immediata" rappresenta anche una delle due forme di comunicazione dell'addebito, alternativa alla notifica. Infatti, l'art. 14 della legge 689/1981 prevede due modalità per comunicare agli interessati l'apertura di un procedimento sanzionatorio nei loro confronti: l'una immediata, attraverso consegna di copia del verbale direttamente ai

---

<sup>2</sup> Cassazione civile, sez. I, 17 luglio 1990, n. 7332 Cassazione civile, sez. I, 17 luglio 1990, n. 7332.

destinatari, che lo sottoscrivono per ricevuta; l'altra differita, mediante notifica dell'atto di contestazione agli interessati residenti in Italia entro il termine perentorio di novanta giorni dall'accertamento.<sup>3</sup>

L'art. 14, 1° comma della legge n. 689/1981 limita la contestazione immediata della violazione amministrativa ai casi in cui questa sia possibile. Nell'interpretazione della giurisprudenza,<sup>4</sup> la tempestività di cui parla l'art. 14 va intesa in senso relativo e correlata allo scopo della norma, ossia l'esigenza di garantire l'esercizio delle difese da parte dei contravventori. La mancata contestazione diretta e personale, anche se possibile, non estingue l'obbligazione sanzionatoria, benché possa integrare un'ipotesi di responsabilità disciplinare a carico dell'accertatore e/o determinare l'attenuazione del valore probatorio dell'atto di accertamento in sede di opposizione giudiziale.<sup>5</sup> Ai sensi del 5° comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981 l'unico adempimento essenziale per evitare l'estinzione del debito sanzionatorio è la notifica nel termine perentorio indicato dalla legge: la mancata contestazione immediata non inficia il relativo procedimento, poiché l'art. 14, ultimo comma correla l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria soltanto all'omissione della tempestiva notificazione.<sup>6</sup>

Ponendosi nell'alveo di questo consolidato quadro giurisprudenziale, la recente sentenza n. 25540/2008 ha specificato che i principi dettati dall'art. 14, 1° comma della legge n. 689/1981 non risultano in alcun modo derogati dalla normativa in materia di rifiuti. Nel caso esaminato, la Cassazione civile ha ulteriormente precisato che è consentita una contestazione differita, quando siano necessari ulteriori accertamenti: a titolo di esempio, si pensi alle verifiche aventi ad oggetto la titolarità della proprietà del mezzo su cui viaggiano i rifiuti ai fini dell'individuazione del responsabile solidale ai sensi del 1° comma dell'art. 6 della legge 689/1981. Ma vi è di più. Dalla regola giurisprudenziale può trarsi un prezioso monito: non procedere alla contestazione immediata, se l'accertamento non è concluso. Infatti, la piena e completa acquisizione degli elementi dell'illecito deve precedere, dal punto di vista logico e cronologico, la contestazione al soggetto cui la violazione è imputata. Pertanto, gli organi addetti alla vigilanza ambientale devono essere consapevoli delle dinamiche del procedimento amministrativo sanzionatorio: i vantaggi della contestazione immediata vanno conseguiti nei casi in cui sia possibile una rilevazione *icto oculi* dell'illecito, con certezza dell'imputazione della violazione al suo autore; invece, meglio privilegiare la contestazione differita nelle

---

<sup>3</sup> Il 2° comma dell'art. 14, prevede un termine di trecentosessanta giorni per la notifica degli estremi della violazione ai trasgressori residenti all'estero.

<sup>4</sup> Per tutte, Cass. civ., Sezioni Unite, 25 novembre 1992, n. 12545.

<sup>5</sup> Già citata, Cassazione civile, sez. I, 7 aprile 2005, n. 7320; in senso conforme, Cassazione civile, sez. III, 1 agosto 2000, n. 10036; Cassazione civile, Sez. I, 14 ottobre 1995, n. 10753.

<sup>6</sup> Cassazione civile, sez. II, 10 ottobre 2005, n. 19664.

ipotesi in cui affrettate contestazioni immediate, carenti di un analitico esame degli aspetti fattuali e giuridici della violazione e in difetto degli atti accertativi in concreto necessari, condurrebbero a prevedibili archiviazioni degli atti del procedimento sanzionatorio.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 9 novembre 2008*

In calce, la motivazione integrale della sentenza in commento

**Cassazione civile, sezione II, 20 ottobre 2008, n. 25540**

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SETTIMI Giovanni - Presidente

Dott. MIGLIUCCI Emilio - Consigliere

Dott. PARZIALE Ippolito - rel. Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

Dott. BERTUZZI Mario - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

\*\*, quale titolare della omonima Ditta individuale, \*\*\*, elettivamente domiciliati in ROMA VIA \*\*\*, presso lo studio dell'avvocato \*\*\*, che li rappresenta e difende unitamente agli avvocati \*\*\*, giusta procura speciale a margine del ricorso;

- ricorrenti -

contro

PROVINCIA Di BRESCIA, in persona del Presidente pro tempore arch. C.A., elettivamente domiciliata in ROMA VIA CRESCENZIO 20, presso lo studio dell'avvocato \*\*\*, che lo rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 92/05 del TRIBUNALE DI BRESCIA, SEZIONE DISTACCATA DI BRENO del 9/11/05, depositata il 12/11/05;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio il 19/05/08 dal Consigliere Dott. Ippolisto PARZIALE;

udito l'Avvocato \*\*\*, difensore del ricorrente che si riporta al ricorso per l'accoglimento e in subordine per la trattazione in P.U.;

udito l'Avvocato \*\*\*, difensore del resistente che si riporta al controricorso;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore Generale Dott. Carlo DESTRO che ha concluso visto l'art. 375 c.p.c., per il rigetto del ricorso principale in epigrafe indicato perché manifestamente infondato;

udito il P.G. in persona del Dott. Vincenzo MARINELLI che si riporta

1. Il ricorrente impugna il provvedimento su indicato, col quale veniva respinta l'opposizione da loro proposta avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa in data 3 gennaio 2005 dalla Provincia di Brescia, Servizio Ambiente, relativa alla sanzione amministrativa per la violazione di cui al *D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 52, comma 3*, per aver effettuato trasporto di rifiuti derivanti da demolizioni edili senza il prescritto formulario di identificazione.

I ricorrenti lamentavano la genericità della contestazione (quanto al quantitativo, provenienza e destinazione del materiale trasportato) in violazione del loro diritto di difesa, nonché la mancata (e immotivata) contestazione immediata.

Il giudice respingeva l'opposizione, rilevando che il trasporto di materiale da demolizioni edili non era stato contestato dai ricorrenti e che la violazione riguardava l'omissione dell'uso del prescritto formulario di cui alla normativa richiamata. Tale contestazione doveva, quindi, ritenersi specifica e non richiedeva anche le ulteriori indicazioni richieste dai contravventori. Il giudice di pace riteneva poi giustificata la mancata immediata contestazione della violazione per essere necessaria l'acquisizione di ulteriori dati.

2. Impugnano tale decisione gli odierni ricorrenti che formulano cinque motivi.

3. Resiste con controricorso la provincia di Brescia.

4. Attivatasi procedura ex *art. 375 c.p.c.*, il Procuratore Generale invia requisitoria scritta nella quale, concordando con il parere espresso nella nota di trasmissione, conclude con richiesta di rigetto del ricorso per la sua manifesta infondatezza.

5.1 ricorrenti hanno depositato memoria.

6. Il ricorso è manifestamente infondato e va respinto.

6.1 - Motivi del ricorso.

Con il primo motivo i ricorrenti lamentano la violazione e falsa applicazione del *D.Lgs. 22 del 1997, artt. 15 e 52*, in relazione all'omesso accertamento dei fatti nel verbale e nella ordinanza

7

ingiunzione. Lamentano che la mancata indicazione della quantità di rifiuti trasportati, della loro provenienza e della loro destinazione avrebbe inciso sul loro diritto di difesa. Aggiungono che non era necessarie la tenuta di un formulario perché non si conosceva la natura e la quantità dei beni di trasportati, nonché la loro provenienza e destinazione.

Con il secondo motivo di ricorso si lamenta la violazione e falsa applicazione del *D.Lgs. n. 22 del 1997*, in relazione alla mancata contestazione immediata dei fatti.

Con il terzo motivo si lamenta la violazione e falsa applicazione del *D.Lgs. n. 22 del 1997*, in relazione alla mancata, insufficiente o contraddittoria motivazione sulla richiesta di riduzione della sanzione. Sostengono i ricorrenti che la richiesta formulata non era tanto rivolta alla riduzione al minimo edittale, quanto ad accertare se non fosse possibile l'applicazione di norme più favorevoli.

Con il quarto motivo viene dedotta la violazione e falsa applicazione delle norme processuali ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione in relazione all'eccepita tardività delle produzioni documentali, alla asserita non contestazione dei fatti e alla ammissione e valutazione delle prove.

Con l'ultimo motivo si lamenta la mancata valutazione in ordine alla compensazione delle spese legali.

6.2 - Il primo motivo è manifestamente infondato e va respinto. La contestazione precisa che si trattava di materiali da demolizione e su questo punto non vi è stata contestazione da parte dei ricorrenti. Sicché, in relazione a tale qualificazione del materiale trasportato, restava integrata la qualificabilità dello stesso come "rifiuto" ai sensi della legge Ronchi con conseguente obbligo di avere con sé il relativo formulario prescritto dalla norma contravvenzionale richiamata. Gli altri dati dei quali si lamenta l'omissione sono irrilevanti ai fini della mera contestazione formale dell'omessa tenuta del formulario. Va infine rilevato che risulta essere censura nuova e quindi inammissibile in questa sede quella relativa alla dedotta assenza di personale responsabilità da parte del titolare dell'azienda, anche tenuto conto del principio della solidarietà di cui alla *L. n. 689 del 1981, art. 6*.

Anche il secondo motivo è infondato va respinto, posto che la contestazione immediata, i cui principi sono riportati nella *L. n. 689 del 1981, art. 14*, (che non appaiono derogati da particolari disposizioni del *D.Lgs. n. 22 del 1997*), è prevista solo quando sia possibile ed è quindi consentita una contestazione differita, che nel caso in questione è intervenuta nel termine di 90 giorni e quindi tempestivamente, ove siano necessari ulteriori accertamenti, come, con accertamento in fatto insindacabile in questa sede, è stato affermato dal giudice.

Il terzo motivo è infondato, sia perché generico sia perché non risulta che sia stato proposto anche avanti il giudice di merito. I ricorrenti, infatti, non hanno indicato quali fossero le ipotesi di illecito comportanti sanzioni più favorevoli.

Il quarto motivo è inammissibile per difetto di specificità non essendo state indicate le circostanze relative alla prova di cui si lamenta l'omissione, così da non consentire una valutazione di rilevanza e decisorietà in questa sede.

Manifestamente infondato è poi l'ultimo motivo, poiché il giudice ha fatto corretta applicazione dell'*art. 91 c.p.c.*. Tale motivo è inoltre inammissibile perché non precisa in quali violazioni sarebbe incorso il giudice non facendo uso del potere di cui all'*art. 92 c.p.c.*, che come noto, è riservato alla esclusiva valutazione del Giudice di merito.

La memoria depositata non aggiunge ulteriori argomenti a quelli già esaminati.

P.Q.M.

LA CORTE rigetta il ricorso. Condanna la parte ricorrente alle spese di giudizio, liquidate in complessivi 1.100,00 Euro per onorari e 100,00 per spese, oltre accessori di legge.  
Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 19 maggio 2008.  
Depositato in Cancelleria il 20 ottobre 2008