



**SCARICHI DI AUTOLAVAGGI E DI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI:  
DISCIPLINA, CONTROLLI, SANZIONI**

**Cosimo Tarantino**

Comandante Corpo P.M. Nardò

SESSIONE SPECIALE  
POLIZIA AMBIENTALE  
Giovedì 17 Settembre, mattina

# SCARICHI DI AUTOLAVAGGI E DI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI: DISCIPLINA, CONTROLLI, SANZIONI

**Cosimo Tarantino**

Comandante Corpo P.M. Nardò

## **1. PROLOGO**

*“Viviamo in un pianeta inserito in una delicata ed intricata rete di relazioni ecologiche, sociali, economiche e culturali che regolano le nostre esistenze.*

*Se vogliamo raggiungere uno sviluppo sostenibile, dovremo dimostrare una maggiore responsabilità nei confronti degli ecosistemi (dai quali dipende ogni forma di vita, considerandoci parte di una sola comunità umana) e nei confronti delle generazioni che seguiranno la nostra”*

Ritengo che mai massima più nobile avrebbe potuto meglio introdurre questo lavoro. Con tale messaggio, infatti, KOFI HANNAN (Ex Segretario Generale dell’O.N.U.), un uomo che ha dedicato la sua vita alla salvaguardia delle genti e dell’ambiente, si rivolge all’umanità intera esortandola ad un maggior rispetto dell’AMBIENTE, “culla della vita” e preziosa ed insostituibile “alcova naturale” di ogni essere vivente da sempre proteso a “manipolare” il proprio habitat.

Attenzione, però, alla tipologia dell’intervento. L’uomo esprime una volontà di conquista della natura molto più ambiziosa di qualunque altro animale, estendendo il proprio intervento fin dove può e, spesso purtroppo, senza valutarne gli effetti collaterali.

Si può con certezza affermare che quest’ambizione è per l’uomo una condanna e al contempo un privilegio, stante il suo ruolo di “custode” della natura e non di “dominatore”. Di conseguenza l’uomo deve considerarsi il responsabile di tutte le creature che abitano la terra, l’acqua e l’aria e di tutto l’ambiente che lo circonda. L’uomo quindi è anche responsabile di ciò che fa all’ambiente. Nel suo rapporto con la natura l’uomo non può e non deve essere un prevaricatore. In caso contrario la natura “si vendica”. Bisogna cercare di lavorare con la Natura, non contro di essa, e bisogna, entro i limiti delle proprie necessità, emulare la Natura nei suoi metodi.

Mi rendo conto della chimericità della premessa, ma non potevo farne a meno. Era doveroso invitarVi ad un momento di sana riflessione in questo particolare contesto storico ove la sistematica violenza contro la natura è diventata talmente consuetudinaria da farcela passare, oramai, come un evento scontato e, quasi, fisiologico.

## **2. INTRODUZIONE**

La tutela delle acque sta sempre più assumendo un ruolo rilevante nell’azione delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. A fronte di una costante crescita della domanda idrica e delle attività collegate alla sua disponibilità, si è registrato negli ultimi decenni un divario crescente tra qualità attesa e qualità osservata, con preoccupanti conseguenze non solo sul piano economico, ma, soprattutto, sul piano ambientale e igienico-sanitario.

I motivi di ciò sono molteplici. Accanto a quelli tipici dei settori in cui è più recente l’azione della pubblica amministrazione, quali l’incompletezza del quadro normativo e la frammentarietà delle competenze, si possono citare: un’azione di protezione dall’inquinamento non adeguata, i progressi delle scienze che impongono standard di qualità sempre più elevati, la mancanza di una politica integrata di tutela della quantità e della qualità delle acque e, soprattutto, scellerate condotte ad opera di scriteriati esercenti attività artigianali e produttive interessati unicamente al lucro a scapito

dell'ambiente.

La necessità di affrontare con strumenti adeguati un quadro complessivo sempre più preoccupante, testimoniato tra l'altro dal moltiplicarsi di situazioni emergenziali (le acque sotterranee in Puglia, il fiume Sarno, le lagune di Venezia e Orbetello), ha portato il Ministero dell'Ambiente, nell'ambito della delega ricevuta dal Parlamento, ad effettuare un riordino di tutto il sistema di norme esistente, riferendolo ad un impianto innovativo capace di superare le attuali difficoltà e garantire un risanamento generalizzato delle acque.

Il lungo e complesso lavoro compiuto dal Ministero dell'Ambiente con i Ministeri concertanti, avvalendosi della preziosa collaborazione dei massimi esperti nazionali, ha portato alla emanazione dapprima del Decreto Legislativo 152 dell'11 Maggio 1999 (c.d. "DECRETO SULLE ACQUE"), quindi del D.Lgs. 152/2006 (c.d. "Testo Unico Ambientale"), una raccolta organica di norme, già per la gran parte accompagnate da regolamenti tecnici, destinata a costituire il riferimento per le future azioni di tutela sia a livello centrale che periferico.

Gli aspetti maggiormente innovativi delle suddette fonti normative riguardano l'introduzione degli obiettivi di qualità, il monitoraggio e la classificazione delle acque, la predisposizione dei piani di tutela.

Da attenzionare, infine, la preziosa opera ermeneutica fornita dalla giurisprudenza che con la costante pletora di massime ai vari livelli, costantemente ci aggiorna in materia, aiutandoci a meglio districarci nella giungla di norme di diverso rango non sempre adeguatamente collegate tra loro.

### **3. QUADRO NORMATIVO E RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI**

La materia degli scarichi e della tutela delle acque dall'inquinamento trova disciplina normativa nella parte terza del nuovo T.U. ambientale (D.Lgs. 152/2006) che regolamenta altresì la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione e la gestione delle risorse idriche.

Oramai abrogato dall'art. 175 del T.U. ambientale il citato vecchio "Decreto sulle Acque" (D.Lgs. 152/99), che costituiva il primo intervento legislativo organico di tutela dell'ambiente dall'inquinamento delle acque. In realtà, la suddetta previgente normativa è stata in gran parte sostanzialmente riprodotta nelle nuove norme.

Nel citato T.U. ambientale, molte norme sono dedicate alla regolamentazione della disciplina degli scarichi e ai relativi controlli. Principio generale fondamentale è quello secondo cui tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati (art. 124) con divieto degli scarichi sul suolo (art. 103) e nelle acque sotterranee nonché nel sottosuolo (art. 104), salvo deroghe. Province e Autorità d'ambito sono gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni agli scarichi (art. 124, comma 7). Tra questi, ovviamente, rientrano le acque provenienti da impianti di autolavaggio (tunnel auto, tunnel camion, portale, piste self service) in cui si svolge una normale attività operativa. Restano esclusi, pertanto, i lavori di deceratura e lavaggio motore, in quanto contenenti solitamente sabbia, fango, detersivi in quantità variabile e, talvolta, tracce di idrocarburi e metalli.

Tale tipologia di reflui, infatti, dovrà subire un trattamento depurativo che consenta di rispettare i limiti fissati nell'allegato 5 alla parte terza del D.Lgs. n. 152/06.

L'orientamento della vigente legislazione in merito, è quello di classificare i reflui degli autolavaggi come "industriali" e, quindi, paragonabili a quelli provenienti dagli insediamenti produttivi (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 02 Luglio 2008, nr. 26543)

Essenziale, poi, per la salvaguardia della qualità della risorsa idrica la necessità che gli agglomerati debbano essere provvisti di reti fognarie (art. 100, 101).

La parte sanzionatoria, poi, è contemplata negli artt. 133 e 137 che, rispettivamente, prevedono gli illeciti amministrativi e penali.

Necessaria premessa al presente lavoro, l'esatta portata del concetto di "scarico", visto che su di esso ruota l'intero contenuto del decreto stesso.

Al riguardo, l'art. 74, lettera "ff" così lo qualifica: "*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti dall'articolo 114 (dighe)*".

Tuttavia, siffatta nozione è stata sostanzialmente modificata ad opera del recente decreto legislativo nr. 04 del 16 Gennaio 2008, correttivo del T.U. Ambientale. Infatti, da una comparazione tra l'originaria definizione di scarico con quella attuale, emerge come l'introduzione dell'inciso "*effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore*" abbia oramai eliminato ogni dubbio in ordine al fatto che la modificata nozione di scarico non ricomprenda più in maniera solenne il cd. "*scarico indiretto*", per cui restano pienamente validi gli orientamenti giurisprudenziali formati in merito ai rapporti fra disciplina sui rifiuti e quella sulla tutela delle acque precedentemente alla entrata in vigore del recente Testo Unico Ambientale (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 11 Febbraio 2008, nr. 6417). Infatti, nonostante i difetti di chiarezza e di coordinamento delle nuove disposizioni normative, deve continuare a ritenersi che per i c.d. "*scarichi indiretti*", cioè quelli che non raggiungono immediatamente un corpo ricettore o un impianto di depurazione, dovrà continuarsi ad applicare la normativa sui rifiuti. Infatti, qualora il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico per fare posto allo smaltimento del rifiuto liquido.

Pertanto i rifiuti allo stato liquido (ossia quelli costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori e cioè avviandole a smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada, es. "bottini") saranno assoggettati alla disciplina sui rifiuti e non a quella sulle acque dal momento che l'ambito di applicabilità di tale ultima disciplina concerne lo scarico diretto di reflui nei corpi ricettori. Ecco perché, per la materia che ci occupa, per la prevalente giurisprudenza il convogliare rifiuti liquidi costituiti dalle acque reflue provenienti da autolavaggi e da insediamenti produttivi in genere direttamente in vasca a tenuta stagna (o altro simile contenitore) nell'attesa del successivo trasporto al destinatario finale a mezzo auto espurgo, non è disciplinato dalla normativa sulle acque, bensì da quella sui rifiuti (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 24 Ottobre 2001). Eccezione a ciò, l'eventualità che la vasca (o altro simile contenitore) difettino di adeguata impermeabilizzazione, consentendosi, in tal guisa, il pericoloso sversamento (anche parziale) dei liquidi sul suolo o nel sottosuolo: in tali circostanze non troverà più applicazione la normativa sui rifiuti, bensì quella sugli scarichi (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 03 Luglio 2008, nr. 26739).

Al riguardo, importante evidenziare come in materia di modalità di scarico, la Suprema Corte ha oramai ampiamente precisato che il c.d. "*scarico discontinuo*" (quello collegato ad attività produttiva/artigianale effettuata saltuariamente) deve essere nettamente distinto da quello c.d. "*occasionale*", peculiarizzato dall'effettuazione fortuita e accidentale. Sulla materia dottrina e giurisprudenza si esprimono in materia contrastante, almeno dopo il D. Lgs. 258/2000 che abolì l'inciso "*scarico occasionale*" nel testo del D. Lgs. 152/99 (c.d. "Testo Unico sulle Acque") e, soprattutto, con l'avvento del Testo Unico Ambientale che (come già sopra ricordato) ha abrogato il D. Lgs. 152/99. Parte di dottrina e minore giurisprudenza opta per la sanzionabilità a mente dei citati artt. 133 e 137 T.U. Ambientale per gli scarichi occasionali non autorizzati o per i quali si sia verificato un superamento dei limiti. Per converso, prevalente giurisprudenza (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 29 maggio 2007, nr. 21119, Cass. Pen., Sez. III, 03 Settembre 2007, nr. 33787 e Cass. Pen., Sez. III, 09 Ottobre 2008, nr. 42529) propende per la non sanzionabilità. "NULLA QUAESTIO", ovviamente, per la sanzionabilità dello "*scarico discontinuo*".

I corpi ricettori degli scarichi vengono individuati dalle citate fonti normative "*nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria*", anche se, ad onor del vero, la disciplina normativa è riferita prevalentemente agli scarichi in acque superficiali e in rete fognaria, visto che gli scarichi sul

suolo e sottosuolo sono normalmente vietati ed ammessi solo eccezionalmente.

Ovviamente, ove si accerti una situazione di inquinamento del corpo idrico come danno sostanziale alle acque (con conseguente danno biologico e naturale alle stesse), anche qualora non risultino superati i limiti tabellari ben potrà perseguirsi il responsabile applicando altre norme aventi valenza penale al ricorrere dei presupposti (es. art. 635 C.P. in materia di danneggiamento, art. 734 C.P. in materia di distruzione o deturpamento di bellezze naturali, violazioni alle norme poste a tutela dei beni ambientali e contenute nel cd. “Codice Urbani”, ecc.).

Qualche perplessità ermeneutica c'è stata (come già sopra ricordato) per i riversamenti di acque reflue riversati in vasche e cisterne per poi essere prelevati e trasportati altrove: si discute se debba applicarsi la disciplina sui rifiuti ovvero quella sulla tutela delle acque.

Abbiamo visto come prassi prevalente abbia optato per l'applicabilità della normativa sui rifiuti posto che lo scarico indiretto non esiste più essendo subentrata, ora, la nuova nozione di “rifiuto liquido costituito da acque reflue”. Pertanto, il riversamento in vasche (o cisterne) sarà da intendersi come “deposito temporaneo” di rifiuti liquidi costituiti da acque reflue che, in quanto facente parte del ciclo produttivo aziendale, sarà esentato da autorizzazione. Sarà, ovviamente, a carico del titolare dell'insediamento dimostrare di smaltire periodicamente a norma di legge. Per le ipotesi, inoltre, di tracimazione dei rifiuti liquidi, con conseguente sversamento sul suolo circostante l'invaso, sarà ragionevole ipotizzare il reato di deposito incontrollato ex art. 256, comma 2, D.Lgs n. 152/06.

L'applicabilità della disciplina sui rifiuti naturalmente riguarderà anche eventuali fasi di raccolta e trasporto dei rifiuti liquidi. I conferimenti degli stessi andranno debitamente registrati nel registro di carico e scarico dei rifiuti ed il produttore del refluo dovrà, inoltre, accertarsi che il trasportatore sia in possesso delle prescritte autorizzazioni.

Allo scopo di meglio comprendere la materia oggetto del presente lavoro, si ritiene essenziale un prodromico approfondimento delle diverse tipologie di scarichi alla luce, ovviamente, del Testo Unico Ambientale che dedica l'intera parte terza all'argomento, operando un netto distinguo tra “*acque reflue domestiche*”, “*acque reflue industriali*” ed “*acque reflue urbane*”.

#### **ACQUE REFLUE DOMESTICHE**

Acque provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche”(art. 74, lettera g). Trattasi, dunque, di acque reflue collegate essenzialmente alla ordinaria attività di vita familiare e sostanzialmente coincidente con gli ex scarichi civili previsti dalla da tempo abrogata legge Merli.

#### **ACQUE REFLUE INDUSTRIALI**

Qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento (art. 74, lettera “h”). Per la materia in esame interessante evidenziare come quasi assoluta giurisprudenza equipara alle acque reflue industriali quelle provenienti da autolavaggi dal momento che queste ultime posseggono una composizione chimico-fisica diversa da quella propria delle acque metaboliche e domestiche (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 29 Maggio 2007, nr. 21119). Ecco quindi riaffermarsi quel principio già diffuso all'epoca della c.d. “LEGGE MERLI” secondo cui al fine di stabilire se un insediamento sia da reputarsi produttivo oppure no l'oggettivo criterio da impiegarsi nei casi equivoci è costituito da ciò che effettivamente viene rinvenuto nelle acque di scarico.

#### **ACQUE REFLUE URBANE**

Acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato. Trattasi, pertanto, di quelle acque che si identificano sostanzialmente con i tipici liquami fognari. Al riguardo completezza discorsuale impone la seguente precisazione: le acque meteoriche di dilavamento si identificano con acqua di pioggia che viene convogliata e riversata in corpi ricettori per cui essa non è soggetta al regime amministrativo e tabellare del D.Lgs. n. 152/06. Quest'ultimo sarà applicabile,

invece, allorché le acque meteoriche perdano la loro connotazione originaria contribuendo alla formazione dello scarico in conseguenza del loro “miscelarsi” con elementi residuali di attività produttiva (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 26 Ottobre 1999, nr. 12186).

Degni di menzione, infine, i c.d. “scarichi assimilabili ai domestici”, ossia scarichi che pur avendo caratteristiche peculiari, possono (al sussistere di dati presupposti) essere ricondotti verso una sostanziale assimilabilità con lo scarico domestico con conseguente equiparazione, in modo fittizio e formale, a tale tipo di scarico. La elencazione degli scarichi c.d. assimilabili ai domestici è contenuta nel comma 7 dell’articolo 101 del decreto legislativo n. 152/06 ed i casi più ricorrenti sono quelli relativi agli scarichi derivanti da allevamenti e frantoi.

## **DISCIPLINA DEGLI SCARICHI**

E’ l’art. 101, co. 1 del Testo Unico Ambientale che sancisce il principio generale in materia di disciplina degli scarichi, prevedendone la regolamentazione in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e dei valori limite di emissione previsti nell’allegato 5 alla parte terza del decreto.

*“ 1. Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto. L’autorizzazione può in ogni caso stabilire specifiche deroghe ai suddetti limiti e idonee prescrizioni per i periodi di avviamento e di arresto e per l’eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime.*

*2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni, nell’esercizio della loro autonomia, tenendo conto dei carichi massimi ammissibili e delle migliori tecniche disponibili, definiscono i valori-limite di emissione, diversi da quelli di cui all’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, sia in concentrazione massima ammissibile sia in quantità massima per unità di tempo in ordine ad ogni sostanza inquinante e per gruppi o famiglie di sostanze affini. Le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell’Allegato 5 alla parte terza del presente decreto... Omissis”.*

E’ bandita qualsiasi attività di diluizione. Non a caso i valori-limite di emissione non potranno in alcun caso essere conseguiti mediante diluizione con acque prelevate esclusivamente allo scopo (art. 101, comma 5). L’autorità, in sede autorizzatoria, prescrive che le acque di raffreddamento o di lavaggio debbano categoricamente essere tenute distinte dallo scarico principale. Il tutto all’evidente scopo di:

- 1) garantire una più efficace protezione della qualità dei corpi ricettori;
- 2) assicurare genuinità e veridicità agli accertamenti relativi al rispetto dei limiti tabellari, tenuto conto della reale natura del contenuto dello scarico.

E’, invece, l’art. 124 del Testo Unico Ambientale che sancisce la cogenza propedeutica di apposito titolo autorizzatorio agli scarichi, con l’unica deroga relativa a quelli di acque reflue in reti fognarie che sono, infatti, sempre ammessi anche se soggetti ad apposita regolamentazione da fissarsi a cura del gestore del servizio idrico integrato ed approvati dall’Autorità d’ambito (art. 124, comma 4).

L’autorizzazione è rilasciata (art. 124, comma 2) al titolare dell’attività da cui origina lo scarico e, ove uno o più stabilimenti conferiscano, tramite condotta, ad un terzo soggetto (titolare dello scarico finale) le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l’effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l’autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo e cioè al suo rappresentante legale. In ogni caso va rilevato che restano ferme le responsabilità dei singoli consorziati in caso di violazione delle norme del D.Lgs. n. 152/06.

Spetta, poi, alle regioni (come già sopra ricordato) definire, nell’ambito della disciplina di cui all’articolo 101, commi 1 e 2, il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane.

Per quanto concerne le attività produttive, si ricorda che le richieste di autorizzazione allo scarico

di insediamenti che recapitano le acque reflue nella pubblica fognatura devono essere inoltrate al gestore della fognatura medesima, mentre le richieste di autorizzazione allo scarico di insediamenti che non recapitano le acque reflue nella pubblica fognatura devono essere trasmesse al Comune o alla Provincia, in base alle rispettive competenze definite dalla normativa regionale. L'autorità competente deve provvedere entro novanta giorni dalla ricezione della domanda.

L'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio, salvo quanto previsto dal D.lgs. n. 372/99 (che disciplina la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da alcune attività elencate nell'allegato "1". Esso prevede misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso). Il rinnovo della stessa va chiesto un anno prima della scadenza. Va osservato, tuttavia, che la disciplina regionale può prevedere forme di rinnovo tacito della autorizzazione in relazione a specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche (art. 124, comma 8).

In materia di autorizzazione agli scarichi, doveroso ricordare, poi, l'art. 127 del Testo Unico Ambientale, relativo ai fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue: "*Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato. È vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre*". Viene, pertanto, ulteriormente confermato che i fanghi da depurazione sono considerati rifiuti a tutti gli effetti e, quindi, di regola soggetti alla relativa disciplina. In ogni caso il cit. D.Lgs. n. 99/92 continua a costituire disciplina speciale per l'impiego dei fanghi da depurazione in agricoltura.

Non dimentichiamoci, infine, delle prescrizioni inserite nelle autorizzazioni agli scarichi. Al riguardo gli artt. 101 (commi 3 e 4), 129 e 137, co. 8 del Testo Unico Ambientale affrontano egregiamente la questione stabilendo condizioni e modalità ispettive finalizzate alla verifica delle condizioni medesime. Non si trascurino mai tali aspetti. Spesso, infatti, ci si limita alla sola verifica della sussistenza del titolo autorizzatorio: trattasi di procedura assolutamente errata! Sarà necessario, invece, approfondire con accurate indagini il rispetto di tutte le prescrizioni date, visto che la mancanza di alcune di esse può, addirittura, equivalere ad assenza dell'autorizzazione stessa

#### **(Art. 130 T.U. Ambientale - Inosservanza delle prescrizioni della autorizzazione allo scarico: “**

*1. Ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo V della parte terza del presente decreto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:*

- a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;*
- b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;*
- c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”).*

Sempre in materia di autorizzazioni agli scarichi, non si poteva certo prescindere dai seguenti riferimenti giurisprudenziali, ancor meglio definitivi di alcuni aspetti genericamente previsti dalla norma.

Partiamo dalle responsabilità in caso di carenza di titolo autorizzatorio: le varie forme di illecito (penale, amministrativo e civile oggetto di approfondimento *infra*) si configureranno non solo a carico del titolare legale rappresentante dell'insediamento, ma anche nei confronti del gestore dell'impianto,

posto che su quest'ultimo grava l'ònera di controllare che l'impianto sia dotato di autorizzazione, configurandosi la stessa il presupposto della legittimità della gestione (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 03 marzo 2009, nr. 9497).

Proseguendo, ricordiamo che il titolo autorizzatorio è necessario anche di fronte alla presenza di caditoie o di altro sistema di canalizzazione delle acque reflue, a nulla rilevando il fatto che l'immissione riguardi pubblica fognatura o suolo o sottosuolo. In tali casi, pertanto, ci troveremo sempre di fronte a reato (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 04 Luglio 2008, nr. 27111).

Ancora, (dedicato agli autolavaggi) a nulla rileva (ai fini della presunta non necessarietà dell'autorizzazione allo scarico) l'esistenza del medesimo già in epoca preesistente alla normativa vigente in materia di tutela delle acque, configurandosi, pertanto, la figura dell'illecito penale ove siffatto autolavaggio non sia stato adeguato alla normativa sulla tutela delle acque (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 20 Gennaio 2004, nr. 985).

Ancora, in caso di nuova titolarità dell'attività dalla quale origina il refluo si renderà necessaria una nuova autorizzazione, configurandosi in difetto il reato di scarico senza autorizzazione, atteso che l'autorizzazione viene rilasciata al titolare dell'attività, previo controllo delle qualità soggettive di affidabilità a garanzia, già nella fase preliminare, dell'effettiva osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge e di quelle aggiuntive imposte dall'autorità che provvede al rilascio dell'autorizzazione (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 25 Gennaio 2007, nr. 2877).

Infine, in materia di inquinamento atmosferico per gli impianti di autolavaggio, è stato sancito che trattandosi di c.d. "*emissioni poco significative*" non sussiste l'obbligo dell'autorizzazione preventiva, bensì solo quello della comunicazione ai sensi dell'art. 272, co. 5 del T.U. Ambiente (Cfr. Cass. Pen., Sez. III, 18 Dicembre 2006, nr. 41291).

## **CONTROLLI**

E' la Parte Terza – Sezione II – Titolo IV – Capo III del Testo Unico Ambientale ad affrontare l'argomento. Sommarariamente si dirà che sulla base di apposita programmazione l'autorità competente provvederà ad effettuare dei controlli sugli scarichi con facoltà/potere di eseguire i prelievi necessari all'accertamento del rispetto dei valori-limite di emissione, delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi.

Si demanda agli articoli ivi contenuti l'approfondimento prettamente tecnico della materia.

Si ritiene, invece, più interessante affrontare e chiarire l'aspetto di chi sia quella fantomatica "*autorità competente ai controlli*" più volte menzionata nelle citate norme. Il tutto alla luce dell'assoluta novità introdotta dall'art. 135 T.U. Ambiente (rubricato "*Competenza e giurisdizione*") che così novella: "*In materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie provvede, con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio è stata commessa la violazione, ad eccezione delle sanzioni previste dall'articolo 133, comma 8, per le quali è competente il comune, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.*

*Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando Carabinieri Tutela Ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato. Il Corpo delle capitanerie di porto, Guardia Costiera, provvede alla sorveglianza e all'accertamento delle violazioni di cui alla parte terza del presente decreto quando dalle stesse possano derivare danni o situazioni di pericolo per l'ambiente marino e costiero*". Strettamente connesso al presente articolo è anche il successivo art. 262 che presenta l'identico tenore.

Qualche interprete di ridottissime vedute ha pensato bene di dare portata ermeneutica di stretto raggio



alla citata norma, individuando nella sola Polizia Provinciale l'autorità competente a verbalizzare per ciò che concerne il primo comma. Alle Forze dell'Ordine categoricamente elencate nel secondo comma, l'oligopolio in materia di tutela delle acque. SIC! In realtà la situazione è ben diversa, intanto alla luce della seguente premessa: le funzioni di polizia (come noto) sono distinte in funzioni di polizia amministrativa e funzioni di polizia giudiziaria. Le prime consistono in un'attività di vigilanza di tipo essenzialmente preventivo; le seconde attengono ad una funzione di tipo repressivo di reati (o illeciti amministrativi in genere) già commessi e, quindi, non possono che essere a questi successive. Da ciò si evince come ci si trova di fronte ad attività inesorabilmente connesse le une con le altre. E' impensabile che un operatore di polizia agisca fino ad un certo punto e, poi, fermi la sua attività perché non rientrante tra le funzioni dettate da una norma fatta male. Oggettivamente, costituzionalmente e secondo i principi del diritto in generale, agli appartenenti alle Forze dell'Ordine tutte devono (e non potrebbe essere altrimenti) competere illimitati poteri di polizia preventiva e repressiva, amministrativa e penale essenziali per garantire legalità assoluta. In tal senso anche la Suprema Corte di Cassazione che con sentenza nr. 12075 del 02/12/1992 ha stabilito che, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, qualsiasi attività (preventiva, repressiva, ecc.) rientra nelle competenze generali di tutta la P.G., senza alcuna distinzione selettiva.

Pertanto, la corretta chiave di lettura è quella che vede all'interno del secondo comma del citato art. 135 T.U. ambientale una competenza in via principale del Comando dei Carabinieri quale corpo specializzato in materia ambientale, fatto salvo in ogni caso il principio per cui gli illeciti in materia ambientale sono, al pari di tutti gli altri, di competenza generica di tutti gli organi di polizia non potendo esistere alcuna competenza selettiva specifica che determini una esclusività operativa verso siffatta tipologia di illeciti. La norma "de qua", quindi, altro non fa che riconoscere l'esistenza di una specializzazione di fatto nell'Arma dei Carabinieri che consente alla stessa di essere istituzionalmente preposta e preparata verso alcune tipologie di illeciti. In ogni caso nessun organo di polizia potrà mai essere considerato competente in via esclusiva per alcuni illeciti ambientali: al contrario nessun organo di polizia può ritenersi esonerato parzialmente o totalmente verso questi illeciti.

Dello stesso tenore l'autorevole Dott. Maurizio SANTOLOCI che nella testata giornalistica on-line "DIRITTO ALL'AMBIENTE" così si esprime in materia: *"Ogni organo di PG è competente per i controlli sugli scarichi. Ai sensi dell'art. 128 T.U. Ambiente "l'autorità competente" effettua il controllo degli scarichi sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli preventivi e successivi. Va specificato che come "autorità competente" in ordine al controllo sugli scarichi non deve crearsi equivoco relativamente alla ordinaria vigilanza preventiva e repressiva di illeciti degli organi di polizia giudiziaria.*

*Infatti, il citato articolo, che riguarda i "soggetti tenuti al controllo", deve essere inteso ed interpretato in via esclusiva relativamente alle funzioni preventive amministrative degli enti pubblici competenti - appunto - in materia di autorizzazione agli scarichi.*

*Naturalmente, si devono ritenere estranee a detta previsione tutte le forze di polizia che sono addette alla vigilanza ed al controllo preventivo e repressivo in ordine agli illeciti (amministrativi ma soprattutto penali) previsti dal decreto acque.*

*Conferma questa lettura il fatto che — successivamente — l'art. 130 ("inosservanza delle prescrizioni della autorizzazione allo scarico" recita che — "ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo V della parte terza del presente decreto" (che è logico sono di competenza delle forze di polizia statali e locali...), "in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione: a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate*

*violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente." Dunque, appare chiaro che tutto questo passaggio del TU. ambientale non c'entra nulla con i controlli di polizia finalizzati alla prevenzione e repressione degli illeciti (penali ed amministrativi), anche perché una forza di polizia non potrebbe certo attivare diffide, sospensione e revoca dell'autorizzazione ed altri provvedimenti tipicamente amministrativi che rientrano nella competenza della pubblica amministrazione e dei dipendenti addetti alle verifiche (appunto amministrative) che sono finalizzate a tali atti. Pertanto, non va intesa la previsione di questo articolo in senso riduttivo, come qualcuno sta da tempo ritenendo, e cioè che soltanto alcuni organi o alcune autorità amministrative specializzate sono intestatarie e riservatarie esclusive del potere di controllo, escludendo le forze di polizia da detto adempimento, che invece resta prioritario e doveroso senza alcuna distinzione selettiva di competenze.*

*In relazione al disposto della norma in esame, si deve riaffermare il principio in base al quale nel nostro ordinamento giuridico la competenza per i reati ambientali, per tutti indistintamente i reati ambientali, appartiene come diritto-dovere a tutti gli organi di polizia giudiziaria statali e locali. La cui competenza per tali tipi di controlli non solo è a nostro avviso pacifica, ma è obbligatoria e doverosa. Da decenni si discute su questo tema, ed i sostenitori di teoria opposta ancora non sono in grado di produrre una sola sentenza che smentisca, per "incompetenza", una denuncia penale per illegalità su scarichi eseguita da un organo di PG statale o locale; mentre tutti i giorni ovunque la PG statale e locale denuncia e sequestra scarichi e riversamenti di liquami illeciti e pacificamente tutto questo viene confermato dalle magistrature competenti.*

*Sarebbe infatti ridicolo a livello di buon senso comune, prima ancora che illogico sotto il profilo dei principi del codice di procedura penale (e dunque fortemente omissivo), il fatto che a fronte di un reato in flagranza in materia di scarico industriale che riversi magari sostanze dannose su un corso d'acqua pubblico in modo totalmente illegale, un operatore dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato o delle Regioni autonome, della Guardia di Finanza, della Guardia Costiera e della Polizia di Stato, della Polizia Provinciale o Municipale si dichiarasse "incompetente" e se ne andasse via, limitandosi a chiedere l'intervento di una "autorità competente al controllo" di un ente pubblico amministrativo locale".*

Un ultimo cenno operativo in materia di controlli merita senza dubbio l'aspetto dell'attività di campionamento.

Va intanto detto che alle operazioni di prelievo, è diritto del titolare dell'azienda presenziare e ricevere una copia del relativo verbale. Al riguardo la Suprema Corte ha in più di una occasione affermato che tutti gli organi di polizia giudiziaria e non solo il personale appartenente alle strutture sanitarie sono abilitati ad effettuare operazioni di prelievo precisando, altresì, che qualora l'organo di P.G. non disponga delle attrezzature necessarie ovvero non sia professionalmente idoneo, può ricorrere alla nomina di un ausiliario di P.G. ai sensi dell'articolo 348, comma 4, c.p.p.

Orientamento quasi unanime sempre dei Giudici di Piazza Cavour attribuire natura amministrativa alle attività di prelievo effettuate dagli organi di controllo e dalle forze di polizia allorché si sia ancora in una fase "preventiva", senza cioè che sussistano elementi di carattere penale a carico del titolare dello scarico che, dunque, non è nemmeno indagato; in tali casi, pertanto, non è applicabile il regime delle garanzie difensive previste dal codice di procedura penale, essendo bastevole il semplice avviso contestuale in loco da parte dell'organo che procede ai prelievi durante la attività di controllo.

Il preavviso è sempre necessario a seconda del tipo di analisi da effettuarsi presso il competente laboratorio ed, infatti, l'organo che esegue il prelievo deve sempre avvisare il titolare dell'azienda del giorno, ora e luogo ove verranno effettuate le analisi dei campioni con l'avvertenza che può assistere anche con l'ausilio di un proprio tecnico. L'omessa regolare notifica di tale avviso inficerà la validità delle analisi stesse.

Va sottolineato che il prelievo eseguito in via amministrativa cui consegua regolare avviso per le

operazioni di analisi comporta che il relativo referto assuma carattere irripetibile con valenza nel processo penale ex. art. 223, ult. co., disp. att. c.p.p. Invero, ad una fase avente natura amministrativa segue una fase sostanzialmente garantita grazie alla regolare notifica dell'avviso delle analisi che conferisce al titolare dell'azienda la possibilità di difendersi tecnicamente e, quindi, in modo idoneo. Durante le attività di controllo è anche importante tener conto dei principi consolidatisi in materia di delega di funzioni, atteso che non è sempre agevole individuare il responsabile dell'illecito.

Attenzione, però! L'attività d'indagine non potrà certo limitarsi al solo campionamento come cattiva consuetudine ormai impone. In materia citiamo ancora una volta l'esimio SANTOLOCI che sulla rivista on-line "DIRITTO.NET" così commenta: *"Tutto l'esame della normativa specifica di settore in materia di inquinamento idrico – letta alla luce dei principi generali del nostro ordinamento giuridico - ci consente di argomentare che gli accertamenti in materia di potenziali illeciti nel settore degli inquinamenti idrici non possono essere limitati puramente e semplicemente alla pur diffusa prassi ordinaria che si basa quasi esclusivamente sul prelievo dei campioni e sull'esame in laboratorio con successivo eventuale inoltro del referto di superamento tabellare all'autorità amministrativo/giudiziaria per le relative sanzioni.*

*Trattasi di una metodologia di scarsissimo valore procedurale, improntata alla verifica di aspetti parziali dei fatti soprattutto a livello di responsabilità soggettive. Richiamiamo su tale aspetto specifico tutta la tematica del dolo e della colpa che non deve mai essere sottovalutata dagli operatori in sede di controllo, sottolineando come i referti analitici costituiscono, semmai, soltanto l'elemento oggettivo dell'illecito e difettano totalmente di ogni approfondimento sulle singole responsabilità oggettive selettive.*

*Ma ancora, in via maggiormente preliminare, si deve osservare che anche l'accertamento sugli aspetti oggettivi e soggettivi sopra espresso, non appare sufficiente per una buona attività investigativa che deve invece tener conto di tutta la costruzione storica e tecnica del fatto e degli eventi oggetto di indagine.*

*Un liquame nero, seppur minuziosamente analizzato e repertato e collegato soggettivamente alla persona fisica di un produttore, in se stesso è un elemento di caratterizzazione probatoria carente e non esaustivo. La tripartizione tra "acque reflue", "rifiuti liquidi" e "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" impone, a parità di composizione chimico-fisica del liquame, uno studio sulla filiera di produzione/deposito/riversamento/trasporto/trattamento finale del medesimo. E dunque va costruito l'accertamento approfondendo bene chi e dove e con quali mezzi ha prodotto il liquame, come lo ha gestito e veicolato, conservato o riversato, chi lo ha condotto o trasportato, chi, come e con quali modalità tecniche ha operato i trattamenti o gli sversamenti finali. Soltanto all'esito di tale precisa ed articolata fotografia generale del ciclo di vita del liquame sarà, come completamento, utile unire anche i referti analitici per completare il quadro di esame. In calce a tutto questo sarà necessario ed indispensabile incollare l'accertamento selettivo e minuzioso sulle responsabilità soggettive individuali. A questo punto l'accertamento è concluso.*

*C'è una legge nota a chi da tempo esercita metodicamente l'attività di vigilanza e ispezione: i controlli vanno preparati. La complessità normativa e la specializzazione settoriale è ormai arrivata a tali livelli che non è possibile improvvisare gli accertamenti. Perché i controlli possano essere preparati è indispensabile che vi sia un momento precedente all'uscita durante il quale questo ciclo di produzione che dà origine allo scarico possa essere sviscerato in tutte le sue componenti. Questo momento è lo studio della documentazione tecnica presentata a supporto della domanda di autorizzazione allo scarico".*

## **QUADRO SANZIONATORIO**

Anche per gli aspetti sanzionatori il T.U. Ambiente (attraverso il superamento delle incertezze insite nella nozione di scarico, elaborata a livello dottrinale e giurisprudenziale sotto la vigenza della Legge

nr. 319 del 1976 prima e del D. Lgs. n. 152/1999 poi) ha proposto in modo esplicito ed organico un quadro chiaro e ben definito, articolato sui due momenti “*amministrativo*” e “*penale*”.

E' il Titolo V della parte terza del D.Lgs. nr. 152/06 ad occuparsi del quadro sanzionatorio, strutturato sui due momenti anzidetti ed incentrato essenzialmente su fattispecie concernenti attività di scarico senza autorizzazione e con superamento dei limiti tabellari. Tali fattispecie sono previste negli articoli 133 e 137 del T.U. Ambiente. E' importante evidenziare come gli illeciti amministrativi sono stati ben tipizzati dal legislatore (che per ciascuno di essi ha anche precisato la competenza inerente le contestazioni e le irrogazioni delle sanzioni) e, soprattutto, come il legislatore con l'inciso “*salvo che il fatto costituisca reato*”, utilizzato nell'articolo 133, rubricato sanzioni amministrative, ha inteso escludere un'ipotesi di concorso apparente di norme e, quindi, privilegiare l'esclusiva applicazione della sanzione penale laddove la fattispecie, in ordine alla quale sia prevista sanzione amministrativa, presenti gli elementi costitutivi di fattispecie sanzionata penalmente.

Rimanendo su un piano di trattazione generale e rinviando per le singole e specifiche disposizioni in materia di sanzioni al testo della legge, è opportuno distinguere tra ipotesi punite in via amministrativa e ipotesi penalmente rilevanti. Nell'ambito delle violazioni amministrative, disciplinate all'art. 133, si distinguono in particolare le seguenti fattispecie:

- 1) Effettuazione di uno scarico superante i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'allegato n. 5 ovvero i valori limite stabiliti dalle Regioni a norma dell'art. 101, comma 1, ovvero quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'art. 107, comma 1, o dell'art. 108, comma 1 (la sanzione amministrativa va da € 3.000,00 a € 30.000,00). Se l'inosservanza dei valori limite riguarda scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano ovvero in corpi idrici posti nelle aree protette, si applica una sanzione amministrativa non inferiore a € 20.000,00;
- 2) Apertura o effettuazione di scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, senza l'autorizzazione di cui all'art. 124, ovvero la continuazione ad effettuare o mantenere detti scarichi, quando l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata (in tal caso la sanzione amministrativa va da € 6.000,00 a € 60.000,00);
- 3) Effettuazione o mantenimento di uno scarico senza l'osservanza delle prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione o fissate ai sensi dell'art. 107, comma 1 (la sanzione va da € 1.500,00 a € 15.000,00);
- 4) Immersione in mare dei materiali indicati all'articolo 109, comma 1, lettere *a*) e *b*), ovvero svolgimento dell'attività di posa in mare cui al comma 5 dello stesso articolo, senza autorizzazione, (sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro);
- 5) Fino all'emanazione della disciplina regionale di cui all'articolo 112, comma 2, violazione delle disposizioni di cui all'articolo 170, comma 7, (sanzione amministrativa pecuniaria da seicento euro a seimila euro);
- 6) Violazione del divieto di smaltimento dei fanghi previsto dall'articolo 127, comma 2, (sanzione amministrativa pecuniaria da seimila euro a sessantamila euro);
- 7) Nell'effettuazione delle operazioni di svaso, sghiaamento o sfangamento delle dighe, superamento dei limiti o non osservanza delle altre prescrizioni contenute nello specifico progetto di gestione dell'impianto di cui all'articolo 114, comma 2, o effettuazione delle medesime operazioni prima dell'approvazione del progetto di gestione (sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a trentamila euro);
- 8) Violazione della disciplina dettata dalle regioni ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera *b*), (sanzione amministrativa pecuniaria da millecinquecento euro a quindicimila euro);
- 9) Violazione delle prescrizioni concernenti l'installazione e la manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi, ovvero l'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni (la sanzione va da € 1.500 a € 6.000,00, con possibile riduzione ad un quinto, nei casi

di particolare tenuità).

Per il quadro delle fattispecie costituenti reato, ecco gli illeciti contemplati nell'articolo 137 T.U. Ambiente:

- 1) Art. 137, comma 1 apertura o effettuazione di nuovi scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione ovvero con autorizzazione sospesa o revocata. Arresto da 2 mesi a 2 anni o ammenda da Euro 1.500 a Euro 10.000;
- 2) Art. 137, comma 2 scarichi di acque reflue industriali - con le condotte di cui al comma 1 – contenenti sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5 alla parte terza del decreto. Arresto da 3 mesi a 3 anni;
- 3) Art. 137, comma 3 effettuazione di scarico di acque reflue industriali, contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A, senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione ovvero le altre prescrizioni dell'Autorità competente a norma degli artt. 107, comma 1 (prescrizioni del gestore del servizio idrico integrato per gli scarichi di acque reflue industriali che recapitano in reti fognarie) e 108, comma 4 (prescrizioni stabilite nel provvedimento di autorizzazione in ordine al profilo quantitativo delle sostanze di cui alla tabella 3/A dell'allegato 5). Arresto fino a 2 anni;
- 4) Art. 137, comma 4 violazione delle prescrizioni concernenti l'installazione e la gestione dei controlli in automatico o l'obbligo di conservazione dei risultati degli stessi, per gli scarichi contenenti le sostanze pericolose di cui alla tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del decreto. Arresto fino a 2 anni;
- 5) Art. 137, comma 5 effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali con superamento dei valori limite previsti in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del decreto. Arresto fino a 2 anni e ammenda da Euro 3.000 a Euro 30.000;
- 6) Art. 137, comma 5 ipotesi aggravata della condotta di cui sopra, caratterizzata dal superamento dei valori limite fissati per le sostanze indicate nella tabella 3/A dell'allegato 5 alla parte terza del decreto. Arresto da 6 mesi a 3 anni e ammenda da Euro 6.000 a Euro 120.000;
- 7) Art. 137, comma 6 superamento nello scarico, da parte del gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane, dei valori limite previsti nell'articolo 137, comma 5, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5 alla parte terza del decreto. Arresto fino a 2 anni e ammenda da Euro 3.000 a Euro 30.000;
- 8) Art. 137, comma 7. Inottemperanza da parte del gestore del servizio idrico integrato dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 110, comma 3 (cd. deroga automatica) ovvero inosservanza del suddetto gestore delle prescrizioni e dei divieti di cui all'articolo 110, comma 5, concernente il contenuto della comunicazione e il divieto di trattamento di specifiche categorie di rifiuti. Arresto da 3 mesi ad 1 anno o ammenda da Euro 3.000 a Euro 30.000, se trattasi di rifiuti non pericolosi. Arresto da 6 mesi a 2 anni e ammenda da Euro 3.000 a Euro 30.000, se trattasi di rifiuti pericolosi;
- 9) Art. 137, comma 8 impedimento, da parte del titolare dello scarico, dell'accesso nell'insediamento ai soggetti incaricati di effettuare prelievi e ispezioni. Arresto fino a 2 anni;
- 10) Art. 137, comma 9 Inottemperanza della disciplina dettata dalle regioni in relazione al convogliamento e al trattamento delle acque di prima pioggia e di lavaggio in ipotesi nelle quali sussista rischio di dilavamento dalle superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di altre sostanze che creino pregiudizio alla qualità dei corpi idrici. Arresto da 2 mesi a 2 anni o ammenda da Euro 1.500 a Euro 10.000;
- 11) Art. 137, comma 10 Inottemperanza ai provvedimenti adottati dalla Autorità competente a tutela delle acque idonee alla vita dei pesci ai sensi dell'articolo 84, comma 4 e dell'articolo 85, comma 2. Ammenda da Euro 1.500 a Euro 15.000;

- 12) Art. 137, comma 11 Inosservanza dei divieti di scarico sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee. Arresto sino a 3 anni;
- 13) Art. 137, comma 12 Inosservanza delle prescrizioni regionali adottate a tutela della qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi ovvero per ridurre l'inquinamento. Arresto sino a 2 anni o ammenda da Euro 4.000 a Euro 40.000;
- 14) Art. 137, comma 13 Scarico nelle acque del mare, da parte di navi o aeromobili, di sostanze o materiali in ordine ai quali vige il divieto assoluto di sversamento ai sensi delle convenzioni internazionali in materia e ratificate dall'Italia. Arresto da 2 mesi a 2 anni;
- 15) Art. 137, comma 14 Inosservanza delle prescrizioni in tema di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari nonché delle acque reflue provenienti da aziende agricole di cui all'articolo 112, ovvero inottemperanza al divieto o ordine di sospensione dell'attività impartito a norma del suddetto articolo. Arresto fino a 1 anno o ammenda da Euro 1.500 a Euro 10.000.

Va notato come ai sensi dell'art. 139 D.Lgs. n. 152/06 "con la sentenza di condanna per i reati previsti nella parte terza del presente decreto, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino". Trattasi di disposizione che può costituire strumento adeguato per indurre il responsabile dell'illecito ad ottemperare agli obblighi di bonifica e al risarcimento del danno, pena l'esecuzione della sanzione irrogata.

Inoltre, le sanzioni penali e amministrative previste nel titolo V della parte terza del decreto sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di chi, prima del giudizio penale o dell'ordinanza-ingiunzione, ha riparato interamente il danno (art. 140).

Va rammentato, altresì, che le autorità preposte al controllo, in aggiunta alle sanzioni amministrative e penali "ut supra", possono procedere alla diffida, sospensione della autorizzazione o revoca della stessa ai sensi dell'articolo 130 del D.Lgs. n. 152/06.

## **TECNICHE OPERATIVE DI CONTROLLO**

In conclusione, non risulti pleonastico (poiché sempre utile) un rapido excursus teorico-pratico sull'esatto iter procedurale in materia di accertamento di illecito amministrativo applicato all'argomento in discussione.

L'accertamento degli illeciti amministrativi consiste nell'attività volta ad acclarare le violazioni della normativa in genere punite dalla legge con sanzioni amministrative. Si tratta di un'attività di natura sia certificativa che valutativa, in quanto l'agente non solo procede ad accertare la violazione in concreto verificatasi, ma, inoltre, ne fornisce una qualificazione giuridico-formale in termini di illecito.

Gli atti di accertamento possono rappresentare l'avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, poiché si prestano ad aprire la sequenza degli atti endoprocedimentali funzionalmente collegati in vista dell'emanazione del provvedimento finale di ingiunzione o archiviazione. Invero, non ogni accertamento comporta l'apertura del relativo procedimento amministrativo sanzionatorio: in primo luogo, può accadere che gli organi preposti al controllo verifichino l'avvenuta osservanza delle disposizioni normative; inoltre, può succedere che gli agenti accertatori riscontrino la sussistenza di violazioni dotate di rilevanza penale, comunicando la relativa denuncia o notizia di reato all'autorità giudiziaria.

## **IL VERBALE DI ACCERTAMENTO**

L'attività di accertamento propriamente detta deve essere tenuta distinta dalla sua verbalizzazione. Il verbale di accertamento (spesso indicato anche col nome di verbale di ispezione o sopralluogo) rientra nella categoria degli atti attestativi, cioè quelli adibiti a documentare dati acquisiti mediante l'accertamento stesso. In particolare, nel genere degli atti attestativi tale verbale si contraddistingue

per la sua caratteristica di essere una narrazione storico-giuridica contenuta in un documento con finalità di certezza giuridica. Invero, la legge 24 Novembre 1981, n. 689 non nomina mai un verbale di accertamento quale atto essenziale del procedimento sanzionatorio.

Pur in assenza di un'espressa previsione normativa, alcuni autori ritengono che tutte le operazioni previste dall'art. 13 debbano comunque essere trasfuse in un verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico, vista l'analogia intercorrente tra procedimento penale e procedimento amministrativo sanzionatorio. Secondo altra dottrina il silenzio della legge legittima una certa libertà di forme; peraltro, sul presupposto che non tutti i fatti accertati dagli organi di controllo rilevino ai fini del procedimento sanzionatorio, si ritiene che non sia necessaria la verbalizzazione degli atti di accertamento irrilevanti ai fini della contestazione della violazione. Nella prassi la verbalizzazione dell'accertamento rappresenta la regola: normalmente le risultanze dell'avvenuto sopralluogo sono trasfuse in un atto scritto (verbale) che documenta dettagliatamente quanto verificato dagli organi di controllo. Tuttavia, nella pratica può accadere che in alcuni casi manchi un vero e proprio verbale di accertamento come atto separato e diverso rispetto al processo verbale di contestazione: ad esempio, nell'ipotesi di controlli mirati al rispetto del Codice della Strada, il verbale è spesso redatto in loco e comunicato personalmente al trasgressore mediante consegna di una copia del processo verbale di contestazione dell'illecito amministrativo. In realtà, la trasposizione delle operazioni di accertamento in un atto scritto è funzionale non solo all'esercizio delle garanzie difensive, ma anche alla prova della sussistenza dell'illecito contestato. Di conseguenza, nei casi in cui non sia redatto un distinto verbale di sopralluogo, può ritenersi che il medesimo documento assolva la duplice funzione di verbale di accertamento ed atto di contestazione; pertanto, sarà cura dell'organo che esegue il controllo di illustrare compiutamente nello stesso atto di contestazione le operazioni di accertamento compiute, in modo che esse risultino da un appropriato verbale dotato dell'efficacia probatoria di atto pubblico.

Da quanto appena esposto, emerge che il verbale di accertamento non debba essere confuso con la contestazione della violazione amministrativa disciplinata dal Codice della Strada (come "lex specialis") per le norme ivi contenute e dall'art. 14 della legge 689/1981 (come norma procedurale generale): la legge richiede che la contestazione contenga i soli "estremi della violazione" e non anche una descrizione completa di tutte le attività eseguite nel corso del sopralluogo. Dunque, soltanto la contestazione (e non il verbale di accertamento) 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.

La fase dell'accertamento della violazione amministrativa rappresenta una delle novità di maggior rilievo introdotte dalla legge n. 689/1981. Sopperendo alle carenze della legislazione previgente, l'art. 13 della legge 689/1981 dedica un'apposita disciplina gli atti accertativi. Nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge n. 689 del 1981 la funzione di vigilanza amministrativa si esprime attraverso incisivi poteri di accertamento riconosciuti in modo puntuale agli organi che esercitano tale funzione. Sotto il profilo funzionale, tutti i poteri previsti dall'art. 13 si esprimono in atti di accertamento, ossia atti dotati di una finalità di acquisizione di scienza.

L'art.13 della citata legge n. 689/1981 disciplina i diversi tipi di attività, prevedendo due categorie di soggetti competenti ad eseguire gli accertamenti di violazioni amministrative: gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria ed i generici organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa. Infatti, l'art. 13, co. 4 della L. 689/81 riconosce espressamente agli organi di polizia giudiziaria il potere di accertare le violazioni punite con sanzione amministrativa: tale disposizione è stata introdotta per superare l'ostacolo rappresentato dall'allora vigente art. 219 del codice di procedura penale (corrispondente all'attuale art. 55 c.p.p.) che riservava alla polizia giudiziaria la funzione di applicare la legge penale, senza menzionare lo specifico potere di accertamento degli illeciti amministrativi.

L'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede atti di accertamento di diversa intensità a seconda che gli

addetti al controllo rivestano o meno la qualifica di organi di polizia giudiziaria. Infatti, la legge riserva alla sola polizia giudiziaria la facoltà di procedere a perquisizioni, sia pure in casi circoscritti e previa autorizzazione del giudice. Ad ogni modo, l'attività svolta ai sensi dell'art. 13, anche se compiuta da organi appartenenti alla polizia giudiziaria, resta comunque attività di vigilanza amministrativa, che si esprime in atti amministrativi in senso proprio.

L'art. 13 rappresenta la norma cardine in materia di atti di accertamento di violazioni amministrative, prevedendo una disciplina generale dei poteri degli organi addetti al controllo delle violazioni amministrative. Tuttavia, si deve rammentare che tale disposizione contiene una clausola di riserva espressa, che fa salvo l'esercizio di specifici poteri di accertamento previsti da leggi vigenti.

La norma attribuisce a tutti gli organi competenti ad eseguire il controllo delle violazioni amministrative i seguenti poteri:

- acquisire informazioni;
- procedere all'ispezione di cose e luoghi diversi dalla privata dimora;
- eseguire rilievi ed altre operazioni tecniche;
- procedere a sequestro cautelare facoltativo;
- procedere a sequestro obbligatorio nei casi previsti dalla legge.

Vediamoli in dettaglio

### **INFORMAZIONI**

Rientra nella competenza degli organi addetti al controllo la facoltà di richiedere informazioni. L'assunzione di informazioni provenienti da soggetti pubblici o privati rappresenta il primo nucleo dell'attività di ricerca e acquisizione di dati svolta dal personale che esegue l'accertamento delle violazioni amministrative.

Tale acquisizione di notizie utili ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi si può realizzare mediante vari modi aventi finalità di acquisizione di scienza: si pensi alla richiesta di chiarimenti all'interessato o ai terzi, al rilascio di documentazione in originale o in copia, alla presa visione di registri o archivi, ecc.

Appare opportuno precisare che nel corso dell'accertamento l'interessato può essere sentito senza necessità dell'assistenza di un difensore. Infatti, l'ordinamento collega le garanzie di difesa soltanto all'interrogatorio in senso tecnico, disciplinato dal codice di procedura penale in relazione a fatti costituenti reato (e non illecito amministrativo).

### **ISPEZIONI**

L'art. 13 prevede la facoltà degli addetti al controllo di procedere ad ispezioni. L'ispezione è l'attività tesa alla diretta visione e constatazione dello stato di un oggetto o di un luogo, senza possibilità di intervenire sullo status quo.

L'esercizio di questo potere è sottoposto dalla norma ad alcune precise limitazioni: in primo luogo, la legge consente la sola ispezione di cose e luoghi, escludendo la facoltà di eseguire ispezioni personali; inoltre, l'art. 13 non ammette l'indiscriminata ispezione di luoghi, ma circoscrive il potere di ispezione a luoghi diversi dalla privata dimora. Il concetto di privata dimora di cui all'art. 13 della legge 689/1981 (come già illustrato nel para. "5") non deve essere inteso in senso civilistico come "luogo nel quale la persona si trova, anche solo in via transitoria", ma piuttosto va interpretato alla stregua del concetto di privata dimora rilevante per la sussistenza del delitto di violazione di domicilio ai sensi dell'art. 614 del codice penale. Di conseguenza, attingendo alla giurisprudenza formatasi in relazione al citato art. 614 c.p., la nozione di privata dimora include ogni ambiente in cui si esplica la sfera intima e privata di un determinato soggetto.

Mentre il primo comma dell'art. 13 attribuisce a tutti gli addetti al controllo il potere di ispezionare luoghi diversi dalla privata dimora, il 4° comma del medesimo articolo riserva soltanto agli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria il potere di effettuare perquisizioni. Le perquisizioni e le ispezioni soggiacciono al medesimo limite di avere ad oggetto soltanto cose e luoghi diversi dalla privata dimora.



Tuttavia, la legge riserva le perquisizioni alla sola polizia giudiziaria, in quanto atti dotati di una più intensa capacità invasiva: mentre le ispezioni consistono nella mera osservazione diretta di cose e luoghi, le perquisizioni invece comportano la specifica ricerca di cose su oggetti o luoghi. Secondo l'opinione dominante, le ispezioni rientrano nell'ambito degli atti di accertamento, in quanto in esse prevale la funzione di acquisizione di scienza. Comunque, in mancanza di una legge che detti una disciplina generale delle ispezioni amministrative, i limiti all'esercizio della potestà ispettiva risultano incerti. Nella prassi si è affermato l'orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo risultino applicabili le disposizioni del codice di procedura penale. Tuttavia, tale soluzione è criticata da quanti obiettano la necessità di fissare principi propri ed autonomi delle ispezioni amministrative sul presupposto della radicale diversità di funzione e finalità delle ispezioni che si svolgono nel campo penale rispetto a quelle che si compiono nel settore amministrativo. Ad ogni modo, anche per le ispezioni devono sempre valere (come già innanzi ricordato) i principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, buon andamento, ragionevolezza).

### **RILIEVI ED ALTRE OPERAZIONI DI TIPO TECNICO**

L'art. 13 della legge 24 Novembre 1981, nr. 689 prevede tra gli atti di accertamento anche operazioni di tipo tecnico, ossia tali da richiedere l'impiego della scienza e della tecnica. La citata disposizione menziona espressamente i rilievi segnaletici, descrittivi o fotografici; tuttavia, si tratta di un elenco aperto, visto che il medesimo art. 13 contiene una clausola di rinvio ad "ogni altra operazione tecnica". Di conseguenza, sono ammissibili tutte le operazioni tecniche rese di volta in volta necessarie a seconda del tipo di violazione che deve essere accertata: gli organi di controllo, pertanto, possono effettuare misurazioni, planimetrie, fotografie ed altri accertamenti tecnici.

Gli accertatori possono procedere direttamente oppure mediante l'ausilio di persone dotate della necessaria preparazione, vista la natura tecnico-scientifica di tali atti.

Tra le varie operazioni tecniche, le fotografie assumono particolare importanza ai fini dell'accertamento delle violazioni. La documentazione fotografica, infatti, consente all'autorità amministrativa competente di stabilire se archiviare il procedimento sanzionatorio o emanare l'ordinanza ingiunzione.

### **SEQUESTRO FACOLTATIVO**

Il 2° comma dell'art. 13 della legge nr. 689/1981 prevede, poi, il potere discrezionale degli organi accertatori di procedere a sequestro cautelare. La norma rappresenta una delle disposizioni più innovative della legge 689/1981, perché nel previgente sistema di diritto amministrativo il sequestro cautelare costituiva una misura del tutto eccezionale.

L'istituto espleta funzioni cautelari, poiché la creazione di un vincolo sul bene serve ad evitare che la cosa sia sottratta nelle more del procedimento sanzionatorio. Più precisamente, si tratta di una misura cautelare reale, ossia un vincolo che ha ad oggetto beni e ne determina la temporanea indisponibilità. Per questa ragione il sequestro cautelare è collegato funzionalmente alla successiva confisca amministrativa, proprio perché esso serve ad impedire la sottrazione del bene prima che ne venga disposta la confisca con il provvedimento sanzionatorio finale. Di conseguenza, l'art. 13, 2° comma deve essere letto congiuntamente all'art. 20 della legge 689/1981, che in generale prevede le sanzioni amministrative accessorie e specificamente disciplina i casi in cui è possibile procedere a confisca amministrativa. Infatti, esclusivamente le cose passibili di confisca amministrativa possono essere antecedentemente assoggettate a sequestro cautelare.

Dunque, l'ambito oggettivo del provvedimento cautelare è delineato dall'art. 20 della legge n. 689/1981, nel senso che i casi in cui è possibile procedere a sequestro sono i medesimi in cui è possibile disporre la confisca amministrativa. Pertanto, alla luce dell'art. 20 della suddetta legge 689/1981 può essere disposto il sequestro cautelare di tali tipologie di cose: quelle che servono o furono destinate a commettere la violazione; le cose che costituiscono il prodotto della violazione; i beni la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione e alienazione integra violazione amministrativa.

Resta da chiarire se le cose appartenenti a terzi possano comunque essere sequestrate. Per l'individuazione dei beni che possono formare oggetto di sequestro il 2° comma dell'art. 13 rinvia al citato art. 20, 3° comma della legge 689/1981. Pertanto, ai fini del definitivo provvedimento di confisca, tale norma subordina l'applicabilità della confisca all'appartenenza delle cose ai destinatari dell'ingiunzione di pagamento. Tuttavia, gli accertamenti in ordine alla titolarità del bene oggetto del sequestro sembrano incompatibili con l'esigenza cautelare, che richiede per sua stessa natura la tempestività dell'intervento. Questa soluzione pare confermata dall'art. 9, 1 comma del D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, che prevede esplicitamente l'obbligo di annotare le cose sequestrate in un registro apposito, con indicazione delle generalità non solo del trasgressore, ma anche di eventuali altre persone cui appartengano.

Il sequestro disciplinato dal 2° comma dell'art. 13 è facoltativo, nel senso che l'esecuzione o meno del provvedimento rientra nel potere discrezionale degli organi accertatori. Dunque, il sequestro previsto dal 2° comma dell'art. 13 è sempre facoltativo, anche nei casi in cui la successiva confisca sia obbligatoria: in sintesi, si può procedere a sequestro in tutti i casi in cui si può o si deve procedere a confisca.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza amministrativa, il sequestro deve avvenire nei modi e limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. La specifica disciplina delle modalità di esecuzione del sequestro e della destinazione delle cose sequestrate è contenuta nel cit. D.P.R. 22 luglio 1982, n. 571, emanato in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Il decreto n. 571/1982 dedica particolare attenzione alla tutela dell'interesse dei destinatari del provvedimento cautelare: in quest'ottica prevede l'obbligo del verbale di sequestro, nonché la possibilità di proporre opposizione, anche immediata, avverso siffatta misura cautelare davanti alla medesima autorità amministrativa competente ad applicare la sanzione. Ulteriore garanzia per gli interessati è la previsione di una forma di silenzio-assenso rispetto a tale ricorso, nel senso che è accordato un termine di dieci giorni affinché la pubblica amministrazione decida con provvedimento motivato: *in caso contrario, il silenzio equivale ad accoglimento dell'opposizione*. La restituzione delle cose sequestrate può essere disposta anche prima dell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio. Caso contrario, l'eventuale restituzione è disposta con l'ordinanza finale, sempre che non sia prevista la confisca dei beni precedentemente sequestrati.

Infine, si segnala che il 3° comma dell'art. 13 contempla la diversa ipotesi del sequestro obbligatorio, prevedendo che “...è sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o natante posto in circolazione senza essere coperto dall'assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione...”. Come si vede, si distingue dal sequestro previsto dal 2° comma del citato art. 13. Appare, infatti, opportuno ricordare che, se ricorrono i presupposti tassativamente indicati dal 3° comma, la creazione del vincolo sul bene non rientra nella mera facoltà degli accertatori, ma costituisce per essi un vero e proprio obbligo.

### **PROCEDIMENTO PER L'IRROGAZIONE DELLE SANZIONI.**

Il testo normativo di riferimento per la disciplina per l'irrogazione di sanzioni amministrative è la legge n. 689 del 1981 che contiene una complessa ed articolata serie di disposizioni, tese a delineare il quadro del procedimento e del contenzioso sanzionatorio amministrativo. La legge è venuta a colmare le carenze e le lacune relative alla contestazione e all'accertamento dell'infrazione, ai termini di prescrizione dell'azione sanzionatoria, alla tutela giurisdizionale del destinatario della punizione. Essa si ispira alla disciplina penalistica ed in particolare alle norme costituzionali che presiedono alla stessa, prima fra tutte quella sul diritto di difesa (art. 24 Cost.). In tale ottica si è da sempre ritenuto un indefettibile mezzo di attuazione dei principi costituzionali sul “giusto procedimento” quale metodo di garanzia dell'imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, il momento partecipativo del privato alle fasi formative del provvedimento anche sanzionatorio.

L'accertamento in contraddittorio dei presupposti dell'illecito e la sua previa contestazione, sul modello delineato a suo tempo per gli illeciti disciplinari dei pubblici impiegati dall'art. 14 del T.U. (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) costituisce un'esigenza imprescindibile del procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative, immediatamente correlata alla omogeneità funzionale del fenomeno sanzionatorio e alla garanzia di massimo equilibrio del procedimento.

L'iter che conduce all'irrogazione di una sanzione amministrativa è un procedimento amministrativo al quale, dunque, in via di prima approssimazione, si debbono ritenere applicabili i principi propri di tale istituto.

Occorre dunque esaminare, ancorché per sommi capi, come tale accertamento debba avvenire.

Sulla base delle regole sopra sommariamente illustrate il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie si articola secondo le linee di seguito riportate.

L'art. 128 del citato Testo Unico Ambiente prevede che per gli scarichi in pubblica fognatura il gestore del servizio organizza un adeguato servizio di controllo secondo le modalità disciplinate dalla convenzione di gestione. L'accertamento di eventuali illeciti è dunque effettuato dal soggetto gestore. Ma, come già sopra ricordato, anche le Forze dell'Ordine possono procedere a ciò.

L'atto nel quale viene formalizzato l'accertamento dell'illecito amministrativo è costituito dal verbale di contestazione. Il verbale consiste in un atto scritto, firmato dall'agente operante, nel quale si fa dichiarazione del tipo di trasgressione constatata e del fatto che di essa è stato informato il trasgressore. Per la sua giuridica esistenza è necessaria soltanto la sottoscrizione dell'agente accertatore, non assumendo rilevanza il rifiuto di firma da parte del destinatario della contestazione. Semplicemente, di tale rifiuto dovrà farsi menzione nel verbale stesso. Il verbale costituisce atto facente pubblica fede di quanto l'agente accertatore afferma essere avvenuto in sua presenza o essergli stato dichiarato, secondo il modello dell'art. 2700 c.c. Pertanto le false dichiarazioni in esso contenute possono integrare gli estremi dei reati di cui agli artt. 495 e 496 c.p.

La violazione amministrativa appena accertata, va contestata personalmente o, se ciò non sia stato possibile, notificata alla persona interessata. In tal senso, l'art. 14 della legge n. 689 del 1981. La norma, per la precisione, impone che la contestazione avvenga "quando è possibile", con ciò sottintendendone la doverosità, salvo eccezioni. Tuttavia la giurisprudenza di legittimità ha invertito il senso della disposizione, assestandosi nel senso non solo della irrilevanza, sotto il profilo del vizio dell'atto, di tale mancata contestazione, ma addirittura della irrilevanza della omessa motivazione di tale inadempimento. In poche parole, è la notificazione del verbale che diviene il vero e proprio atto necessario ad evitare l'estinzione dell'illecito. Il verbale di accertamento dovrà contenere l'indicazione dei termini entro i quali gli interessati possono far pervenire gli scritti difensivi o chiedere di essere sentiti dall'Autorità competente ai sensi dell'art. 18 della L. n. 689 del 1981.

Il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione ha il cosiddetto obbligo del rapporto, ovvero l'obbligo di riferire sull'illecito all'autorità competente. Evidentemente per tale rapporto è richiesta la forma scritta, con esposizione succinta del fatto e degli elementi di prova raccolti a carico della persona generalizzata. Poiché la legge nell'ipotesi che si esamina non prevede il pagamento in misura ridotta, l'agente accertatore dovrà trasmettere all'Autorità copia del verbale subito dopo la notifica dello stesso corredata dalla prova della notifica.

L'autorità competente a ricevere il rapporto, per decidere sulla violazione, deve compiere una sua attività istruttoria. In particolare, a parte la versione dell'organo accertatore risultante appunto dal rapporto, può acquisire la versione del contravvenuto, instaurando un vero e proprio contraddittorio scritto, e, se del caso, anche orale. Nello specifico, l'interessato, trasgressore o obbligato in solido, può infatti far pervenire scritti difensivi e documenti, peraltro esenti dall'imposta di bollo. Può altresì chiedere di essere sentito sui fatti. Al termine dell'istruttoria, l'autorità procedente formalizza le risultanze della stessa in un'ordinanza di archiviazione o in un'ordinanza-ingiunzione. L'ordinanza di archiviazione rappresenta la vera novità, trattandosi di provvedimento che ricorda il decreto di

archiviazione in materia penale, ma senza possibilità di un ulteriore sindacato sulla sua validità. La legge ha così anticipato le scelte della successiva legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, specificando il dovere dell'amministrazione di concludere mediante l'adozione di un provvedimento espresso il procedimento amministrativo i cui unici due esiti possibili sono appunto l'irrogazione della sanzione o l'ordinanza di archiviazione. Anche l'ordinanza di archiviazione deve essere motivata, per cui anche per tale aspetto si è anticipata la regola generale di cui alla legge nr. 241/1990. Successivamente il provvedimento deve essere comunicato integralmente all'organo che aveva redatto il rapporto.

Deve ritenersi che, in materia di applicazione del procedimento sanzionatorio, trovi applicazione il principio dell'autotutela, come è ora legislativamente previsto dalla legge n. 15 del 2006 di riforma della legge n. 241/1990.

Si dispone, infatti, che il provvedimento amministrativo illegittimo, in quanto adottato in violazione di legge o viziato di eccesso di potere o da incompetenza può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

L'atto attraverso il quale si esprime la potestà sanzionatoria è l'ordinanza-ingiunzione di pagamento. Alla stessa si addivene sia che l'interessato abbia fatto pervenire all'Autorità i propri scritti difensivi, ma l'esito degli stessi non abbia avuto buon fine, sia che il relativo termine sia decorso senza che il contravvenuto abbia eccepito alcunché.

L'ordinanza-ingiunzione è l'atto culminante del procedimento sanzionatorio, qualificabile quale provvedimento amministrativo autoritativo destinato a produrre modificazioni di situazioni giuridiche. Costituisce un vizio della stessa, secondo la giurisprudenza pressoché unanime, l'omessa audizione della parte che ne abbia fatto richiesta, in quanto l'art. 18 della L. n. 689 del 1981 conferisce alla parte due distinte facoltà, entrambe espressive del proprio diritto di difesa: la presentazione di scritti difensivi, come già detto, e la richiesta di audizione, esperibili anche congiuntamente .

Quanto detto finora ha riguardato il non semplice iter procedurale sanzionatorio riferito agli illeciti di natura amministrativa.

Molto più spedito e diretto, per converso, il procedimento previsto per gli accertamenti degli illeciti di natura penale. Al verificarsi delle circostanze contemplate dalla legge, l'organo accertatore provvederà (previa imprescindibile pianificazione con il Pubblico Ministero di turno) a redigere dettagliatamente la "*notitia criminis*" da inoltrare successivamente senza ritardo alla competente Autorità Giudiziaria.

Cosimo Tarantino

Bibliografia: "Inquinamento Idrico: Riflessi operativi di P.G.", Dott. Angelo Frattini