

**TECNICA DI POLIZIA GIUDIZIARIA AMBIENTALE IN MATERIA
DI INQUINAMENTO IDRICO: CONTROLLI E PROCEDURE
IN MATERIA DI SCARICHI ILLECITI**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Magistrato - Direttore sito internet "Diritto all'Ambiente"

Gli accertamenti in materia di inquinamento idrico: l'errata prassi di procedere esclusivamente ai prelievi ed analisi

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 amministrativa/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 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 soggettive 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. Abbiamo infatti visto che lo stretto confine tra decreto rifiuti e decreto acque, con l'elaborazione della 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 completamente, 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**.

I poteri dei soggetti tenuti al controllo

Nel contesto del decreto 152/99, l'art. 28/quarto comma sul controllo e gli articoli 49 e 50 che riguardano i poteri dei soggetti tenuti al controllo e in modo particolare gli accessi ed ispezioni vanno letti in sinergia reciproca. Va comunque ribadito che ripetutamente anche in questa sede la norma conferma il potere dell'organo di controllo di accesso e di effettuare all'interno degli stabilimenti non soltanto l'attività di prelievo in senso stretto, ma anche quell'attività preliminare e pregiudiziale per l'esame analitico (che risulta dunque residuale e meramente integrativo) e cioè le ispezioni in senso tecnico per la verifica generale della situazione di normalità dell'impianto. Il termine ispezione si ricollega chiaramente a un'attività amministrativa preventiva ed è preliminare, in caso di ostacoli da parte del titolare dell'azienda, alla perquisizione tecnica prevista dal Codice di Procedura Penale ove l'organo successivamente, in presenza di fumus di reato, evolva la sua funzione da puramente amministrativa in attività di Polizia giudiziaria. Sottinteso che se già l'organo interviene sulla base di una notizia ipotetica di reato, già con funzioni di Polizia giudiziaria attive, il concetto di ispezione assume valore ancora più penetrante e a maggior ragione è l'anticamera della perquisizione tecnica in caso omissivo o di ostruzionismo attivo.

Le "autorità competenti" per i ruoli amministrativi e le "autorità competenti per il controllo"

Nel nostro ordinamento, alla luce delle specifiche indicazioni contenute nel decreto in esame, **non si deve confondere la struttura amministrativa competente per i regimi autorizzatori e gestionali e la struttura pubblica destinata ai controlli (in senso preventivo e repressivo)**. In realtà la confusione e la commistione tra i due organi deriva spesso dal fatto che, specialmente a livello locale, lo stesso ente amministrativo o addirittura lo stesso singolo ufficio pubblico esercita contemporaneamente ambedue le funzioni. E dunque di fatto si ritiene che dette funzioni siano fungibili e comuni essendo riservate in capo allo stesso organo o addirittura agli stessi soggetti. Ma, in realtà, trattasi di due competenze totalmente distinte e separate.

Vanno infatti differenziati i soggetti amministrativi (e naturalmente penali) destinati ai controlli e alle applicazioni dei sistemi sanzionatori rispetto all'autorità amministrativa che svolge una funzione esclusivamente autorizzatoria ed interlocutoria in caso di inadempienza.

I due concetti restano dunque ben distinti. Tuttavia in molti casi in una pubblica amministrazione locale le due funzioni e attività oggi ben distinte a livello normativo siano tuttavia poi svolte in pratica dagli stessi soggetti e dagli stessi uffici. Con una sovrapposizione di ruoli e funzioni che genera spesso incontrollabili confusioni. Così ad

esempio accade spesso che il soggetto addetto alla vigilanza e che quindi deve applicare le norme sanzionatorie (repressive) poi è istituzionalmente preposto anche a svolgere il successivo ruolo propositivo (e cioè magari a redigere e notificare la diffida per la messa in regola).

Sono due momenti totalmente distinti che però essendo attuati dallo stesso funzionario amministrativo rischiano di essere confusi e di sovrapporsi generando equivoci ed irregolarità amministrative).

Nel concetto di "autorità competenti per il controllo" vanno ricompresi sia gli organi amministrativi con funzioni di vigilanza che tutte le forze di polizia in generale che esercitano dunque funzioni di P.G.

Va da se, naturalmente, che la funzione degli organi di Polizia giudiziaria, se può essere considerata inclusa nel concetto di soggetti ed organi addetti al controllo, non prevede poi naturalmente la facoltà di diffida, ordinatoria e comunque proposizioni amministrativa. Dunque certamente la seconda parte del comma in questione, ove prevede che l'autorità competente può effettuare le richieste di tipo amministrativo così preventivate non va riferita naturalmente agli organi di Polizia giudiziaria in senso stretto ma esclusivamente agli organi di tipo amministrativo. Per coincidenza istituzionale, può accadere che un organo di tipo amministrativo racchiuda in se anche poi le funzioni di Polizia giudiziaria. E' il caso dei tecnici addetti al controllo che poi hanno anche le funzioni di Polizia giudiziaria. Detto organo, che riveste sostanzialmente due funzioni diverse, deve effettuare naturalmente due attività strutturalmente posizionate in due momenti diversi. Infatti, prima agirà come organo preventivo amministrativo sia in sede di controllo che in sede di elaborazione ordinatoria e propositiva amministrativa, e successivamente, se emergono reati, dovrà intervenire anche come organo di polizia giudiziaria. Le due funzioni non possono sommarsi e confondersi fra di loro. L'organo che invece svolge esclusivamente funzioni di Polizia giudiziaria deve segnalare all'autorità amministrativa la eventuale necessità di intervento di tipo ordinatorio e propositivo. Viceversa, l'organo che svolge soltanto attività di verifica amministrativa può intervenire come operatività a livello di diffida ed ordinanza connessa sempre al campo amministrativo, se rileva reati nell'esercizio delle proprie funzioni e non svolge anche funzioni di Polizia giudiziaria, è naturalmente obbligato a segnalare l'aspetto penalmente rilevante ad un organo terzo di Polizia giudiziaria che interverrà con funzione accertative e repressive.

I "soggetti tenuti al controllo"

In ordine alla previsione specifica dell'art. 49/primo comma, va comunque specificato che come "autorità competente" in ordine al controllo sugli scarichi non deve crearsi equivoco relativamente alla ordinaria vigilanza preventiva e repressiva degli organi di polizia giudiziaria. Infatti, il presente 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. **Pertanto non va intesa la previsione di questo articolo in senso riduttivo, come qualcuno sta 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.

Premesso che come soggetti incaricati del controllo devono essere considerati sia gli organi amministrativi preventivi e di vigilanza ma, a maggior ragione, anche tutte le forze di polizia statali e locali con funzioni di polizia giudiziaria, consegue che l'impianto organizzativo e normativo del successivo art. 50 (spesso frainteso) riguarda tutti coloro che in qualche modo a livello amministrativo e/o di polizia giudiziaria hanno un potere di controllo e di vigilanza in materia di normativa antinquinamento.

I poteri nel corso della verifica

In ordine a quanto delineato invece dal presente articolo in modo specifico, si rileva che i poteri degli organi di vigilanza e controllo sono stati ampliati e comunque specificati in modo minuzioso dalla norma. Infatti, nella prima parte si può dedurre in modo inequivocabile che l'ingresso ed il controllo dell'organo di vigilanza non deve essere limitato, come qualcuno riteneva vigente la pregressa legge Merli, esclusivamente al punto del prelievo (pozzetto di ispezione) e comunque alla prassi esclusiva degli scarichi. Infatti, nel presente articolo **il soggetto dedito al controllo è legittimato ad effettuare tutte le ispezioni, i controlli e soltanto in ultima battuta anche i prelievi necessari per lo svolgimento del proprio mandato.** Mandato che è stato espressamente previsto e specificato non è finalizzato istituzionalmente ed esclusivamente al controllo dei livelli tabellari, ma deve riguardare anche la verifica delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori o regolamentari e questo identifica anche un conseguente potere dell'organo di vigilanza di accedere agli atti amministrativi e documentali dell'azienda per effettuare questa necessaria verifica cartografica. Non solo, ma anche in ordine **agli accertamenti che riguardano le condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi si sottintende (ed anzi si intuisce in modo esplicito) che prima ancora di arrivare alla fase del prelievo sul pozzetto di esposizione (che in tale costruzione rappresenta soltanto l'ultimo degli adempimenti formali degli addetti al controllo) l'organo di vigilanza è facoltizzato ad esaminare tutto il contesto aziendale.** In particolare, va da se che punto fondamentale delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi è individuabile nell'impianto operativo e produttivo e/o commerciale dell'azienda. Quindi, si deduce che l'organo di vigilanza è autorizzato ad accedere in tutta l'area dello stabilimento industriale o commerciale e quindi ad effettuare nel cuore dell'attività di gestione aziendale gli accertamenti che ritenga necessari e, esaminati poi contestualmente i documenti, procede al prelievo dei campioni per il successivo esame in un quadro di intervento che è molto più complesso ed esaustivo rispetto alle situazioni che si erano verificate a livello normativo rispetto alla pregressa legge Merli.

L'obbligo per il titolare dello scarico di fornire le informazioni richieste

Degno di sottolineatura è l'ultimo passaggio del presente articolo, giacché se l'obbligo di consentire l'accesso all'organo di vigilanza appare logico e scontato secondo i principi già dell'ordinamento, meno scontata appare la previsione in base alla quale il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste. Infatti, in via innovativa, la norma codifica in questo modo un obbligo per il titolare (e sottinteso: un suo delegato o comunque

rappresentante di fatto al momento dell'accertamento) in ordine alla collaborazione tecnica con l'organo di vigilanza in senso veritiero, che deve assolutamente evitare ogni comportamento deviante o comunque defaticante ed omissivo. Tale previsione è estremamente importante in ordine alla potenzialità operativa degli organi di vigilanza e controllo, specialmente in ordine ai prelievi, giacché vigente la pregressa legge n. 319/76, si sono creati non pochi problemi di interlocuzione diretta tra tecnico e/o organo di vigilanza intervenuto e titolare e/o suo delegato in ordine alle informazioni richieste sull'esatta ubicazione del pozzetto di ispezione o di altri punti di tecnologie importanti o documentali. Con il risultato che molto spesso si è rallentata l'attività di accertamento o addirittura depistata in modo velato o fraudolento. Oggi, vigente tale specifica disposizione, **sussiste un obbligo di collaborazione attiva del titolare o del suo delegato con l'organo di vigilanza**. La mancata attivazione di tale collaborazione o addirittura l'attività omissiva o fraudolenta posta in essere potrebbe determinare conseguenze penali al di là dei reati e/o sanzioni amministrative specifiche previste in materia di decreto n. 152/99 a carico del titolare e/o di un suo delegato o rappresentante di fatto al momento dell'accertamento. Ancora va rilevato che il termine "ispezione" che la norma prevede specificamente e che ricollega certamente ad un controllo che in questa fase è delineato come puramente preventivo ed amministrativo, va certamente considerato come anticamera alla perquisizione tecnica prevista dal codice di procedura penale laddove l'organo entrato in azienda con finalità squisitamente amministrative non riesca ad accedere alle informazioni necessarie o, peggio, laddove l'organo venga inibito nell'ingresso nella sua veste amministrativa, potranno scattare le funzioni di polizia giudiziaria (in proprio se l'organo ne è dotato o con l'ausilio di terzo organo estraneo in caso contrario) per legittimare un ingresso coattivo in azienda e procedere così alla perquisizione tecnica ai sensi del codice di procedura penale al fine di eseguire gli accertamenti rituali nel contesto dell'art. 50 del decreto 152.

Si ritiene, comunque, che aspetto basilare perché la verifica in campo abbia successo è la mappatura dello stato dei luoghi.

I primi accertamenti in sede di intervento

Nel caso in cui la P.G. intervenga per un caso di inquinamento specifico da insediamento produttivo, **il primo rilievo importante ai fini probatori è quello di assicurare la prova del danno sul corpo ricettore**; a tal fine sarà opportuno eseguire subito rilievi fotografici di tutta l'area interessata, avendo cura di riprendere una visione generale del fenomeno e particolari singoli che siano significativi del **nesso causale tra la fonte dell'inquinamento (es. uno scarico) ed il danno ambientale riscontrato**. È molto importante collegare direttamente lo stato di inquinamento-danneggiamento dell'acqua con la fonte inquinante. Ad esempio, se trattasi di schiume biancastre che ricoprono un corso d'acqua, è fondamentale realizzare **una serie di foto** che ritraggano la panoramica dello stato generale dei luoghi, dei particolari specifici ma soprattutto il punto di riversamento di uno scarico con schiume e successivamente il tratto a monte privo di tali elementi inquinanti. Si eviterà così ogni dubbio o contestazione dibattimentale sulla reale causa delle schiume e sulla responsabilità dell'insediamento denunciato.

Tale prassi può apparire in contrasto con quanto sopra delineato in ordine agli aspetti formali degli illeciti previsti dal decreto 152/99 che non riguardano il "danno" effettivo sulle acque; ma va rilevato che, in ogni caso, è realistico ritenere che per fatti gravi ed urgenti

l'organo di P.G. potrà procedere sulla base dei "reati satelliti" del danneggiamento di acque pubbliche e di violazione del vincolo (vedi precedenti paragrafi specifici). E dunque per tali fattispecie il congelamento immediato dello stato dei luoghi e dei danni reali sull'ambiente appare fonte di prova essenziale e dominante.

Ma anche per le violazioni tabellari formali la dimostrazione dello stato generale della situazione appare indirettamente sempre potenzialmente utile, sia per supplire ad eventuali carenze probatorie in sede di prelievi/analisi (vedi giurisprudenza della Cassazione sulle dimostrazioni dei superamenti tabellari in via logico-induttiva senza analisi) sia comunque per avvalorare in via indiretta i risultati analitici in un quadro espositivo complessivo.

Dunque, come per ogni tipo di illecito, **la cristallizzazione probatoria dello stato dei luoghi e della dinamica degli eventi è sempre elemento utile e preliminare per ogni altro accertamento. I reperti fotografici sono dunque sempre il primo strumento di accertamento da utilizzare in interventi simili.**

I prelievi dei campioni sul corso d'acqua: utili in sinergia con le fotografie

Si potrà poi subito dopo, secondo i casi, procedere anche ai prelievi sul corso d'acqua, in via autonoma e separata dai prelievi che saranno poco dopo (ed anzi possibilmente in tempo quasi contestuale) effettuati sullo scarico in base al decreto di settore.

Tale materiale probatorio:

- ai fini del nuovo decreto legislativo è parzialmente rilevante giacché il rilievo formale consiste nel prelievo sullo scarico per verificare il superamento dei limiti tabellari, ma comunque è utile come funzione di avallo e supporto rispetto alle analisi per un quadro generale della situazione (in caso di accertamento induttivo senza prelievi sullo scarico può essere significativo per dimostrare il superamento implicito dei limiti tabellari);
- ai fini del reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche e di violazione del T.U. sui vincoli paesaggistici-ambientali previsto dal D.lgs n. 42/04 costituisce piena e fondamentale prova utilizzabile in dibattimento.

I prelievi nel pozzetto di ispezione aziendale - Gli accertamenti contestuali sul dolo e sulla colpa

L'accertamento immediatamente successivo sarà poi operato sullo scarico che si presume sia la causa dell'accertato evento di inquinamento. Anche in questo momento si procederà ai prelievi secondo le modalità esposte nel precedente paragrafo specifico e sarà sempre opportuno in primo luogo eseguire riprese fotografiche dell'impianto e della sua funzionalità e strutturazione. Si approfondirà contestualmente **anche ogni aspetto relativo all'elemento soggettivo (dolo eventuale e/o colpa)** che rappresenta sempre elemento costitutivo determinante per ogni tipo di violazione (soprattutto penale). E questo è un aspetto spesso sottovalutato o trascurato dagli organi accertatori che si limitano ad eseguire tecnicamente i prelievi.

Va sottolineato che l'accertamento deve **ricostruire tutta la "storia" del riversamento** del liquame, e dunque non è sufficiente limitarsi a documentare il riversamento in se stesso va questa fase finale va posizionata con precisione all'interno del processo produttivo e/o commerciale aziendale. Ricordiamo che **il liquame in se stesso (come natura e composizione) non è esaustivo ai fini probatori**, ma deve essere collocato nel dinamismo di origine (fonte), gestione e destinazione finale (ben specificando i vari passaggi tecnici

conseguenti). Una stasi in una vasca, ad esempio, è potenzialmente sufficiente per trasformare giuridicamente lo stesso identico liquame da un' "acqua reflua" di "scarico" (decreto 152/99) in un "rifiuto liquido" (decreto 22/97). La natura e composizione analitica potrebbero essere la medesima, ma la ricostruzione del ciclo di produzione/gestione/destinazione finale ben differenzia le due classificazioni giuridiche del medesimo liquame (anche a livello sanzionatorio per eventuali illeciti connessi).

Perché il campione sia il più possibile rappresentativo delle reali condizioni qualitative che si desiderano conoscere, occorre aver raccolto tutte le nozioni circa il processo attraverso il quale si originano i reflui. E dunque affinché si possa giudicare della conformità o meno di uno scarico rispetto a una tabella non è quindi sufficiente l'azione del raccogliere, ma è indispensabile predisporre in anticipo le condizioni perché tutta l'operazione si svolga con metodo.

La individuazione preliminare degli eventuali illeciti

I primi rilievi (foto ed ispezioni esterne) consentono già di operare una denuncia per il reato di **danneggiamento** aggravato di acque pubbliche e violazione del T.U. sui vincoli paesaggistici-ambientali previsto dal D.lgs n. 42/04. Particolare attenzione deve essere riservata alla **dimostrazione del nesso casuale tra fonte (azienda) e danno (inquinamento)**, e dunque il collegamento diretto tra "quello" scarico e "quel" determinato effetto sul corso d'acque non deve essere dato per scontato ma va approfondito e dimostrato (la filiera di foto a ripetizione tra area precedente/scarico/area con effetto di danno appare essenziale in tale contesto).

In ordine alla violazione specifica del decreto 152/99, poi, **se le analisi evidenzieranno il superamento dei limiti tabellari** la cui violazione è prevista come illecito penale scatterà il reato connesso e si procederà ad ulteriore punto di denuncia (in caso di accertamento induttivo senza prelievi sullo scarico l'esposizione dei relativi fatti sarà conseguente alla denuncia per danneggiamento e violazione del vincolo).

Tutti gli elementi raccolti saranno riassunti nella comunicazione di notizia di reato che, unitamente agli allegati formalmente separati, sarà trasmessa al P.M. competente seguendo le indicazioni specifiche che abbiamo illustrato nella prima parte generale del presente volume. Naturalmente, se le analisi evidenzieranno il superamento dei limiti tabellari la cui violazione è prevista come illecito amministrativo verrà avviata la connessa procedura conseguente. Si darà sempre rilievo anche agli aspetti soggettivi (e non solo oggettivi) dell'illecito.

Gli accertamenti preventivi di ordine generale: il controllo amministrativo

Nel caso, invece, in cui la P.G. operi un controllo preventivo generico sullo scarico di un insediamento aziendale, il primo rilievo importante ai fini probatori è quello di **verificare se lo scarico rispetta o meno il regime tabellare** e dunque **sarà necessario procedere ai prelievi** secondo le modalità descritte nel precedente paragrafo specifico.

Si procederà dunque alle **analisi in laboratorio**, previo avviso al titolare dello scarico del giorno ed orario delle operazioni stesse (vedere sopra per modalità connesse).

Fino a questo momento l'attività non è di P.G. ma semplicemente amministrativa.

Dopo l'esito delle analisi, ove il regime tabellare risulti rispettato la procedura si esaurisce in questa fase amministrativa ed il P.M. non verrà mai informato perché non è emerso nulla di penalmente rilevante.

Ove, invece, il regime tabellare risulti violato si procederà ad inviare comunicazione di reato al P.M. per il reato conseguente e da questo momento la procedura cessa di essere amministrativa e si trasforma in penale e l'organo operante assume totalmente le funzioni di P.G.. Si approfondirà anche ogni aspetto relativo all'elemento soggettivo (dolo eventuale e/o colpa) che rappresenta sempre elemento costitutivo determinante per ogni tipo di violazione (soprattutto penale). Naturalmente se la violazione tabellare riscontrata integra soltanto un illecito amministrativo, si procederà con la relativa procedura specifica senza comunicazione al P.M.

Gli accertamenti logico-induttivi senza prelievi ed analisi

Se, tuttavia, il controllo preventivo generico di tipo amministrativo ha rilevato una evidente violazione del regime tabellare in via induttiva e non si ritiene necessario procedere a prelievi, sarà necessario subito assicurare le prove con i rilievi fotografici ed ogni altro elemento indiretto utile ed inviare poi la comunicazione di notizia di reato al P.M. senza che, naturalmente, sia stata disposta alcuna analisi. In questo caso la procedura si evolve subito da (inizialmente) amministrativa a penale.

Va infatti rilevato che il nuovo decreto vigente (al pari della pregressa legge 319/76) se prevede la necessità di dimostrare la violazione delle tabelle per l'integrazione dei reati connessi, non prevede affatto come sistema probatorio unico ed esclusivo il ricorso ai prelievi ed alle analisi. Certo, per logica operativa comune questi mezzi rappresentano un metodo praticamente ingessato di ricerca della prova perché tecnicamente non esistono alternative valide e dunque prelievi ed analisi sono diventati, di fatto, i metodi unici per gli accertamenti in materia di inquinamento idrico; a tal punto da essere considerati di fatto praticamente unica prova formale valida e senza potenzialità neppure teorica di prassi alternative. Ma a ben guardare la legge pretende la dimostrazione del superamento dei limiti tabellari, non pretende forzatamente prelievi ed analisi. E dunque se con altri sistemi, che prescindono in toto dai metodi in questione, si riesce a raggiungere la prova del superamento tabellare i reati di settore devono considerarsi integrati e supportati da idonea base probatoria.

Riteniamo dunque che la P.G. in caso di insediamento produttivo per il quale la legge e/o la letteratura scientifica individui le esatte caratteristiche dello scarico e lo classifichi come inquinante, privo sostanzialmente di ogni forma di depurazione e trattamento, può ed anzi deve procedere a verifiche di tipo indiretto ed induttivo per accertare sulla base dei documenti fiscali, contabili e commerciali dell'azienda, anche in assenza al momento del controllo di reflui di scarico da analizzare, il quantitativo di sostanze di scarico che il ciclo produttivo dell'azienda in un periodo pregresso di media valutazione ha prodotto a livello minimale; successivamente si dovrà procedere a riscontro sugli elementi forniti dal titolare sulla esatta e regolare destinazione degli stessi alla luce del regime dell'autorizzazione ottenuta.

Per tali specifici impianti, in caso di destinazione (accertata o presunta) dei reflui in violazione di detta autorizzazione, ed a maggior ragione in caso di mancata autorizzazione o nel caso della impossibilità di accertare la esatta destinazione dei reflui, attesa la natura del

ciclo produttivo e la conseguente quantità/qualità degli scarichi, il superamento dei limiti tabellari (posta l'assenza sostanziale di impianti di depurazione e trattamento) deve considerarsi provato in modo induttivo ai fini dei reati del decreto 152 in relazione agli elementi chimici e/o biologici fondamentali costituenti lo scarico stesso per comune scienza ed esperienza.

In ambedue le ipotesi sopra espresse, è sottinteso che la P.G. dovrà comunque verificare l'esistenza della autorizzazione allo scarico e procedere a denuncia per gli insediamenti produttivi che ne siano sprovvisti. E sempre in relazione a tutti i casi citati un'attività di esame e controllo del sistema di depurazione, integrato eventualmente da rilievi fotografici, sarà significativo ai fini della individuazione (o meno) degli elementi soggettivi in ordine alla posizione del titolare dello scarico (in particolare per quanto attiene al dolo e/o colpa). Rinviamo al paragrafo specifico precedente per un ulteriore esame sugli accertamenti logico-induttivi.

La cartografia aziendale: necessaria per non effettuare verifiche senza punti di riferimento

Procurarsi e saper leggere una cartografia che descriva accuratamente tutti i punti critici del processo ispettivo appare elemento preliminare essenziale per non svolgere un accertamento "alla cieca" o comunque affidandosi di fatto alle indicazioni fornite dalla parte controinteressata (e cioè i rappresentanti aziendali).

Una cartografia ottimale deve presentare in modo chiaro la rete di scolo delle acque meteoriche (pluviali e dilavamento aree esterne), rete di scolo delle acque reflue domestiche e rete di scolo delle acque reflue industriali (acque di processo con indicazioni delle fasi di lavorazione da cui si originano gli scarichi), rete di scolo o di riciclo delle acque di raffreddamento, indicate sulla pianta con tratti o colorazioni diversi; l'individuazione dei punti di immissione terminali e del/i pozzetto/i di ispezione e campionamento e identificazione del corpo ricettore degli scarichi; l'indicazione del punto di prelievo e del misuratore di portata per l'approvvigionamento idrico, compresi gli eventuali pozzi di emungimento acque sotterranee; l'ubicazione dello stoccaggio esterno di materie prime, liquami, rifiuti speciali e speciali pericolosi eventualmente prodotti con descrizione delle misure di sicurezza adottate per evitare possibili sversamenti o dilavamenti dovuti a cause accidentali o eventi naturali; la legenda dei segni, codici, tratti, colori e simboli utilizzati.

La planimetria del reticolo fognario è il documento principale da esaminare ed è uno strumento indispensabile all'azione dell'accertamento, irrinunciabile perché il campione possa essere considerato rappresentativo dell'intero sistema ambientale oggetto d'indagine. Evidenziamo ancora una volta che l'esito analitico non si spiega se non sulla base di una ricostruzione esatta delle linee interrato e di quello che hanno condotto nel periodo di campionamento.

D'altronde l'azione dell'accertamento non può esaurirsi nel raccogliere un'aliquota del refluo scaricato. Anzi l'ispezione sullo stato dei luoghi dovrebbe essere sempre intesa come propedeutica alla decisione di raccogliere anche un campione.

La individuazione esatta del presunto responsabile: il titolare, il delegato, il gestore

La individuazione esatta del titolare dello scarico e la presenza di eventuali deleghe interne con valore scriminante (e dunque in linea con la elaborazione giurisprudenziale della Cassazione sopra riportata) nonché l'esistenza di un gestore terzo con autonoma funzione (e possibile attrazione di responsabilità) deve altresì costituire **onere primario** per l'organo di vigilanza onde evitare errori di catalizzazione soggettiva dell'illecito.

Una affrettata e superficiale valutazione su questo punto essenziale può vanificare tutto l'accertamento e, peraltro, esporre ad una denuncia penale infondata un soggetto estraneo a responsabilità formali con danno conseguente.

E' dunque necessario, specialmente nella grande azienda, verificare con esattezza se sussiste una delega strutturale e statutaria interna e/o un gestore formale esterno (per le relative nozioni rinviamo ai paragrafi precedenti specifici su tali temi).

Il pozzetto di ispezione

La ubicazione esatta a livello formale e sostanziale del pozzetto di ispezione (propedeutica per la regolarità procedurale del prelievo) è momento di estrema importanza e delicatezza. L'organo di controllo farà attenzione a tentativi fraudolenti e fuorvianti di indirizzo verso tale sito avviati internamente all'azienda controllata con il fine di vanificare la procedura di prelievo (si possono in ipotesi verificare episodi di pozzetti alternativi sostanzialmente simili a quello "ufficiale" che determinano una errata attività di prelievo su indicazione fraudolenta o equivoca dei dipendenti aziendali). Ciò potrebbe generare in dibattimento una inutilizzabilità dei referti di analisi successivi e la necessità di ripetere, a distanza di tempo, il prelievo con un perito del giudice con le conseguenze di vanificazione di tutto l'arco di accertamenti (dopo mesi è di fatto impossibile ricostruire il fatto-reato avvenuto in quel giorno specifico pregresso...). È dunque prudente far dichiarare a verbale, nei casi dubbi, dal dipendente la esatta ubicazione del pozzetto "ufficiale" e realizzare riprese fotografiche delle operazioni di prelievo con una panoramica anche del teatro di ubicazione e con la presenza in loco del personale dipendente. In caso di false dichiarazioni in linea con la vanificazione della procedura seguita scatterebbero reati di falso ai danni dei dichiaranti formali.

Le diluizioni fraudolente

Ricordiamo che l' art. 28/comma 5 (modificato dalle "acque bis") stabilisce che **"i valori limite di emissione non possono in alcun caso essere conseguiti mediante diluizione** con acque prelevate esclusivamente allo scopo". La norma prevede inoltre che non è comunque consentito diluire con acque di raffreddamento, di lavaggio o prelevate esclusivamente allo scopo gli scarichi parziali di cui al comma 4, prima del trattamento degli scarichi parziali stessi per adeguarli ai limiti previsti dal presente decreto. L'autorità competente, in sede di autorizzazione, può prescrivere che lo scarico delle acque di raffreddamento, di lavaggio, ovvero impiegate per la produzione di energia, sia separato dallo scarico terminale di ciascun stabilimento.

Il precedente comma 4 del citato articolo 28 prevede che l'autorità competente per il controllo "può richiedere che scarichi parziali contenenti le sostanze di cui ai numeri 1, 2, 3,

4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 18 della tabella 5 dell'allegato 5, subiscano un trattamento particolare prima della loro confluenza nello scarico generale.”

Il divieto di diluizione rappresenta presupposto essenziale per la regolarità della misurazione dei parametri entro il contesto dello scarico. Contrariamente a quanto taluno ritiene, tale divieto non può essere interpretato in senso ampliativo consentendo in pratica diluizioni improprie prima del pozzetto di ispezione. Neppure con tipologie di acque che in modo forzato e meramente formale vengono presentate fittiziamente come parte integrante del ciclo produttivo.

Si veda, in tal senso, che la Corte di Cassazione ha in modo chiaro censurato ogni interpretazione simile: “L'art. 28, D.L.vo n. 152/99, nel prevedere il divieto di diluizione, deve essere interpretato quale principio generale ed assoluto in materia di regolamentazione degli scarichi. Tanto si evince non soltanto dall'espressione "in ogni caso", ma anche sulla base di ragioni logiche, poiché il divieto mira ad assicurare due risultati: un risultato certo attraverso la rappresentatività e rispondenza dei limiti accertati a quelli legali in relazione alla reale natura del contenuto dello scarico; una più efficace protezione della qualità dei corpi recettori, che costituisce obiettivo ancor più evidente nelle nuove disposizioni del D.L.vo n. 152/99 titolo II.2". (Cassazione Penale - Sez. III - Sentenza del 27/09/1999 n. 11006 - Vichi).

Il confine tra attività amministrativa e prassi di polizia giudiziaria: qualche precisazione sulla evoluzione delle procedure

Tutto il percorso di esposizione fin qui tracciato ha reso evidente una continua interazione tra attività di controllo amministrativo e prassi di P.G.; una realtà inevitabile in tutto il settore degli inquinamenti ove tale intreccio operativo è fisiologico stante la natura delle strutture soggette al controllo e la impostazione praticamente bifasica delle norme. In pratica la legislazione di settore detta principalmente modalità di controllo amministrativo che tuttavia vanno poi coordinate con i principi del codice di procedura penale e con gli altri principi generali dell'ordinamento.

Questa situazione crea spesso dubbi sui “confini” tra le varie procedure e sulle evoluzioni delle prassi operative.

Vediamo alcuni tra i problemi interpretativi più ricorrenti tra gli operatori del controllo.

* L'art. 50, D.L.vo n. 152/99 – “Accessi ed ispezioni” – riguarda prassi per la pratica di applicazione delle sole sanzioni amministrative o anche di quelle penali? In sostanza, disciplina solo i controlli amministrativi o anche quelli di polizia giudiziaria?

La norma in questione prevede che fondamentale dell'intero decreto; lo stesso stabilisce che “il soggetto incaricato del controllo è autorizzato a effettuare le ispezioni, i controlli e 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. Il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l'accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico”. Tale disposizione va peraltro letta in stretta sinergia con l'art. 28/4° comma il quale prevede che “ l'autorità competente per il controllo è autorizzata ad effettuare tutte le ispezioni che

ritenga necessarie per l'accertamento delle condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi. (...)"

Appare evidente che l'attività di ispezione e controllo descritta dalla norma debba ritenersi di natura squisitamente amministrativa, si tratta, infatti, di attività avente una duplice finalità, cioè polizia amministrativa, diretta a prevenire la realizzazione di violazioni di questa natura, da una parte, e verifica per una corretta gestione delle risorse, dall'altra. Ma è altrettanto chiaro e logico che tale prassi è applicabile anche per il controllo di pura verifica svolta da un organo di polizia giudiziaria per eventuali epiloghi sanzionatori atteso che il procedimento amministrativo e/o penale risultano largamente e inequivocabilmente condizionato proprio dalle attività svolte nella fase descritta dall'articolo in oggetto, il cui esito, quindi, determina, la base strutturale per le attività di indagine e di applicazione del sistema sanzionatorio (nelle due ipotesi previste come sanzioni amministrative o penali).

Non vi sono dubbi, quindi, che questa attività amministrativa costituisce il minimo comun denominatore per tutte le ipotesi di controllo, sulla quale base poi ciascun organo, secondo le proprie competenze, svilupperà poi le prassi procedurali successive innestandovi di volta in volta le relative specifiche ed ulteriori regole procedurali (per la polizia giudiziaria i principi del codice di procedura penale). Su tale base ben si può innestare – quindi – un'attività di polizia giudiziaria, diretta alla repressione degli illeciti penali.

* Nel caso in cui, in esito ai prelievi e analisi, risulti il superamento dei valori di emissione e si evidenzino ipotesi di reato, gli atti realizzati in via amministrativa sono validi nel successivo sistema giurisdizionale penale?

Si. In questo caso, gli atti amministrativi vengono "recuperati" nel procedimento penale. La conseguenza più importante è che addirittura il referto di analisi del laboratorio può essere inserito come atto irripetibile nel fascicolo del dibattimento ai sensi dell'art. 431 c.p.p. Non vi è dubbio, tuttavia, per coerenza sistematica, che dal momento della percezione dell'ipotesi di reato derivante dall'esito analitico, l'intero accertamento deve proseguire con le forme – e soprattutto le garanzie – del procedimento penale. Si veda, a conferma, l'art. 220, disposizioni di attuazione del codice di procedura penale: "Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice".

* Le forme della procedura amministrativa di accertamento previste nel contesto del decreto 152/99 sono ipotizzabili sempre e comunque anche per l'attività di indagine di polizia giudiziaria?

Assolutamente no. Il combinato disposto degli artt. 28/4° comma e 50 decreto 152/99 che disciplina ed avvalorata l'attività di controllo amministrativo all'interno dell'azienda disciplina gli accertamenti, appunti amministrativi, di tutti gli organi di controllo (ivi inclusi – quindi – anche gli operatori di polizia giudiziaria) ma finché non sussistono indizi di reato specifico a carico del titolare dell'insediamento. E certamente tale ipotesi sussiste - ad esempio - dopo che, in ipotesi, il referto analitico di laboratorio seguente al prelievo (eseguito in via amministrativa) evidenzia un superamento tabellare connesso a reato. Ed

ancora, sempre a titolo esemplificativo: controlli presso una azienda non collocati all'interno del sistema di verifiche generali e preventive (che restano amministrative), ma determinati da una specifica denuncia nei confronti dell'insediamento. Dunque, non si potrà più procedere con le forme della procedura amministrativa di accertamento ogni qual volta l'autorità procedente abbia già conoscenza – diretta o indiretta – della sussistenza di un comportamento penalmente rilevante riferibile a un determinato soggetto; da quel momento, “scattano” tute le garanzie del codice di procedura penale, la cui inosservanza determina la nullità o l'inutilizzabilità degli atti compiuti.

* Nel caso in cui gli organi di vigilanza intervengano per uno sversamento di sostanze fortemente e palesemente inquinanti in un corso d'acqua superficiale nel quale scaricano vari insediamenti, scattano subito le garanzie difensive per i controlli?

No. In tale caso al momento della prima verifica di urgenza manca ogni certezza sulle singole responsabilità soggettive. Dovranno dunque essere attuati i necessari accertamenti preliminari e si deve procedere anche ai campionamenti per verificare la riferibilità dell'immissione a uno o più insediamenti, oltre che svolgere tutti gli altri passaggi di verifica per approfondire le singole responsabilità come causa dell'evento.

Appare ragionevole che solo dal momento dell'accertamento di questa riferibilità a una della attività produttive, debbano essere applicate le disposizioni di garanzia previste dal codice di procedura penale.

* Gli “indizi di reato” che determinano le garanzie difensive nel sistema di accertamento penale per i reati in materia di inquinamento idrico sono soltanto gli esiti delle analisi del laboratorio?

Certamente no. Va premesso che il confine tra il controllo “amministrativo” per così dire “ordinario” (svolto anche da organi che hanno funzioni di PG) e l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura penale a livello difensivo deve avvenire dal momento in cui vengono rilevati “indizi di reato”.

Non vi è dubbio che quando il titolare dell'insediamento è stato iscritto sul registro degli “indagati” le garanzie difensive per gli accertamenti successivi sono assolute.

Ma riteniamo che esiste una figura di “indagato sostanziale” e di fatto (il termine è... nostro) che in qualche modo anticipa nel settore degli inquinamenti le garanzie difensive in termini di gran lunga antecedenti. Ignorare tale realtà significa esporre gli atti a realistici esiti di vanificazione in sede giurisdizionale.

Noi riteniamo, prudentemente, che gli indizi che attivano le garanzie difensive debbano identificarsi con gli esiti dell'analisi dai quali risulta un superamento di limiti; in questo caso crediamo che non possono sussistere dubbi sulla rilevanza penale del fatto (ovviamente in relazione a quando disposto dall'art. 59 D.L.vo n. 152/99). Ma non solo.

Appare a nostro modo di vedere logico equiparare a tale momento altre situazioni dalle quali si originano tali indizi. E citiamo, al riguardo, il caso in cui è ragionevole e verosimile la sussistenza di fatti penalmente rilevanti sulla base di una denuncia specifica, dettagliata e

documentata di un ente esponenziale (associazione ambientalista) diretta contro la singola azienda per fatti oggettivi e diretti; oppure sulla base di riscontri inequivoci ed oggettivi rilevati dallo stesso organo di vigilanza che, ad esempio, nota e documenta presenza di rilevanti sostanze inquinanti visibilmente percepibili e ricollegabili ad una specifica ed unica fonte in via inequivocabile con assenza o mancato funzionamento di depuratori. Non esiste un “manuale di istruzione” caso per caso e dunque l’operatore di PG deve per forza di cose coordinare di volta in volta l’applicazione delle norme destinate a disciplinare le quotidiane attività di ispezione e controllo con il codice di procedura penale.

* In sede di controllo aziendale per verifiche in materia di inquinamento idrico, il titolare può inibire gli accertamenti invocando il “segreto industriale”?

Assolutamente no. Gli accertamenti amministrativi e di PG presuppongono e garantiscono il segreto e la riservatezza (per il sistema penale vi è addirittura rigidità assoluta anche a fini istruttori). Al contrario, il decreto n. 152/99 prevede che “il titolare dello scarico è tenuto a fornire le informazioni richieste e a consentire l’accesso ai luoghi dai quali origina lo scarico”. Sul punto, anche la legge n. 61/94, allora istitutiva dell’ANPA, prevede che il segreto industriale non possa essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo. Nessun limite può essere peraltro opposto ad eventuali rilievi fotografici svolti dagli organi di PG. Naturalmente il titolare dell’insediamento potrà azionare tutti gli strumenti civili e penali contro eventuali (ed improbabili) usi abusivi che di tali informazioni ed immagini posti in essere dagli organi accertatori, con conseguenti risarcimenti di danni. Ma fino ad oggi non risultano casi simili, e dunque si tratta di pure astrazioni teoriche che non possono dunque legittimare ostacoli alle verifiche per tali motivi.

* Impedire l’ingresso in un insediamento agli organi di vigilanza quale tipo di illecito integra a carico del responsabile?

L’ingresso in azienda, a livello preventivo amministrativo e di polizia giudiziaria, è garantito dall’art. 13 legge 689/81 e dal combinato disposto degli artt. 28/4° comma e 50 decreto 152/99. E questo anche per controlli “senza motivo” e cioè per verifiche casuali o a campione. L’art. 59, comma 6-ter del decreto 152/99 prevede: “Il titolare di uno scarico che non consente l’accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo ai fini di cui all’art. 28, commi 3 e 4, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, è punito con la pena dell’arresto fino a due anni. Restano fermi i poteri-doveri di intervento dei soggetti incaricati del controllo anche ai sensi dell’art. 13 della legge n. 689/81 e degli artt. 55 e 354 del codice di procedura penale”.

Resta sottinteso che azioni di violenza o minaccia esulano da tale norma e vanno ad integrare, in via ordinaria e logica, i reati di resistenza o violenza a pubblico ufficiale previsti dal codice penale.

Il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981 per le sanzioni amministrative escluso nel contesto del decreto 152/99 (brano tratto dal volume "Manuale pratico dell'illecito amministrativo ambientale: profili normativi e problemi applicativi" di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta (edizioni Laurus Robuffo)

In materia di illeciti amministrativi l'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 disciplina il pagamento in misura ridotta, ossia una forma di oblazione¹, che blocca *in itinere* il procedimento sanzionatorio.

Si tratta di una fase eventuale del procedimento, poiché la legge si limita a prevedere una facoltà di cui l'interessato può o meno avvalersi. Se il presunto trasgressore ricorre a questo meccanismo conciliativo, non contesta la validità dell'accertamento ed arresta subito il procedimento amministrativo, attraverso la corresponsione di una somma di denaro il cui importo è predeterminato dalla legge.

L'istituto assolve la funzione di semplificare il procedimento sanzionatorio, evitando che questo si protragga fino all'adozione del provvedimento finale. Attraverso tale pagamento l'interessato consegue l'ulteriore vantaggio di evitare l'irrogazione delle sanzioni accessorie,² che possono essere inflitte dall'autorità competente solo con l'emanazione della successiva ordinanza ingiunzione (art. 20 della legge n. 689/1981).³

Quali soggetti sono ammessi dalla legge al pagamento in misura ridotta? Sebbene la legge non menzioni espressamente i legittimati al pagamento conciliativo, sia il trasgressore che l'obbligato in solido possono avvalersi di tale facoltà. Infatti, secondo l'art. 16 della legge n. 689/1981 il *dies a quo* per eseguire tale forma di pagamento è rappresentato dalla contestazione o notifica degli estremi della violazione e in base all'art. 14 della legge citata la violazione deve essere contestata o notificata tanto al trasgressore quanto alla persona obbligata in solido. Il pagamento in misura ridotta da parte del trasgressore arresta il procedimento sanzionatorio anche nei confronti del responsabile in solido e viceversa, poiché la somma è dovuta una sola volta da uno qualsiasi degli interessati in base ai principi civilistici della solidarietà passiva. Può accadere che il termine per avvalersi dell'oblazione sia spirato soltanto per alcuni dei soggetti tenuti al pagamento della sanzione, giacché contestazione e notifica possono avvenire in tempi differenti per i diversi interessati: secondo la giurisprudenza, il pagamento tempestivo da parte di uno degli obbligati "produce l'effetto liberatorio anche in favore di tutti i coobbligati per i quali il termine perentorio stabilito dall'art. 16 della citata legge n. 689 del 1981 sia già scaduto, per aver avuto luogo la contestazione o la notificazione degli estremi della violazione nei loro confronti in date diverse."⁴ Invece, il meccanismo conciliativo opera in modo differente nel caso di concorrenti nel medesimo illecito: secondo la disciplina del concorso di persone dettata dall'art. 5 della legge n. 689/1981, ciascun partecipe soggiace alla sanzione e l'adempimento da parte di uno non estingue l'obbligazione degli altri; di conseguenza, il pagamento in via breve da parte di un concorrente determina l'arresto del procedimento sanzionatorio soltanto

¹ Preferibilmente indicata come oblazione amministrativa, poiché l'oblazione in senso proprio è un istituto esclusivo del diritto penale, previsto e disciplinato dagli artt. 162 e 162 *bis* del codice penale.

² Con la sola eccezione della confisca.

³ Tuttavia, leggi speciali possono espressamente prevedere che l'applicazione di eventuali sanzioni accessorie non sia preclusa dal pagamento in misura ridotta.

⁴ Testualmente, Cass. civ., sez. I, 26 giugno 2001, n. 8696.

nei suoi confronti e non incide sulla prosecuzione dell'*iter* amministrativo nei confronti degli altri partecipi.

La legge prescrive che la facoltà prevista dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 sia esercitata entro il termine perentorio di sessanta giorni, a decorrere dalla contestazione immediata o dalla notifica degli estremi della violazione. L'omesso esercizio del diritto di oblazione "determina, in capo all'autore della violazione, la decadenza dal medesimo."⁵ Quindi, il tempo concesso all'interessato per pagare risulta esattamente il doppio di quello accordato dall'art. 18 della legge n. 689/1981 per la presentazione degli scritti difensivi (trenta giorni dalla contestazione o notifica), poiché l'intento del legislatore è favorire la conclusione anticipata del procedimento e deflazionare il carico di lavoro per le autorità amministrative competenti ad applicare le relative sanzioni. Per il calcolo di tale termine valgono le regole generali del codice di procedura civile: pertanto, non si conta il giorno della contestazione immediata o della notificazione, perché per regola generale *dies a quo non datur*; inoltre, se il predetto termine cade in giorno festivo, esso è prorogato al primo giorno successivo non festivo.

La somma da pagare in misura ridotta corrisponde alla cifra più favorevole tra due importi alternativi individuati dalla legge: o la terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa oppure il doppio del minimo. Tale ammontare non rappresenta ancora la quantificazione della somma-sanzione dovuta per la violazione in concreto accertata, ma costituisce una sorta di cifra *forfetaria* il cui versamento blocca il procedimento sanzionatorio ancora *in nuce*. Nei casi in cui la legge ammette il pagamento in misura ridotta, se il trasgressore versa spontaneamente la somma ai sensi dell'art. 16 della legge 689/1981, realizza un'estinzione dell'obbligazione prima che essa abbia assunto un contenuto circoscritto ad una somma determinata. Dunque, non deve trarre in inganno la presenza nell'atto di contestazione di un preciso importo da liquidare in favore dell'amministrazione: ad ogni modo, non è l'accertatore a quantificare la sanzione pecuniaria in sede di contestazione; l'organo addetto al controllo si limita a determinare una somma che il cittadino ha la facoltà di pagare, se intende arrestare il procedimento sanzionatorio prima che l'autorità competente ad applicare la sanzione ne fissi la misura in base ai criteri enunciati dall'art. 11 della legge n. 689/1981.

Come vedremo nel capitolo VI paragrafo 9, al quale si rinvia per una approfondita analisi di questo aspetto, l'indicazione della facoltà di pagare in misura ridotta non costituisce un elemento essenziale dell'atto di contestazione: nessuna disposizione della legge n. 689 del 1981 prevede l'obbligo dell'autorità procedente di dare avviso della possibilità di attuare questa forma di pagamento.⁶ Pur nel silenzio della legge, nella redazione dell'atto di contestazione è consigliabile che vi siano puntuali indicazioni relative alla facoltà di pagare in misura ridotta e alle sue specifiche modalità di esercizio (somma dovuta, termine per adempiere, ente in favore del quale effettuare il versamento); infatti, è preferibile rendere agile il ricorso ad un meccanismo che produce effetti di semplificazione del procedimento sanzionatorio, bloccandolo nella sua fase iniziale.

⁵ Cass. civ., sez. I, 8 maggio 1996, n. 4284.

⁶ Cass. civ., sez. I, 9 gennaio 1997, n. 117. E' possibile che normative speciali prescrivano l'obbligatoria indicazione nell'atto di contestazione della facoltà di avvalersi del pagamento in misura ridotta e delle sue concrete modalità di esercizio.

In tema di pagamento in misura ridotta si è posta anche la questione della ripetibilità della somma pagata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, ossia se ed in quali casi le somme versate a questo titolo possano essere restituite agli interessati in quanto non dovute. Ad esempio, si pensi all'ipotesi in cui l'autorità amministrativa precedente, senza aver avuto conoscenza del pagamento avvenuto in base all'art. 16, pervenga ad un provvedimento di archiviazione oppure ad una ingiunzione per un importo inferiore alla somma da pagare in misura ridotta.⁷ Al riguardo, pur in assenza di uniformità di vedute, sembra preferibile ritenere che la somma versata a titolo di pagamento in misura ridotta non possa essere restituita all'interessato. A favore della soluzione contraria alla ripetizione di quanto pagato ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, alcuni autori pongono l'analogia intercorrente tra l'oblazione prevista dal citato art. 16 e la transazione disciplinata dagli artt. 1965 e seguenti del codice civile: entrambi gli istituti sarebbero finalizzati ad eliminare il contenzioso ed in ambedue i casi non sarebbe possibile per gli interessati sottrarsi alla scelta volontaria operata attraverso l'accordo transattivo oppure mediante l'esercizio della conciliazione.⁸ Invero, a sostegno della non ripetibilità di quanto versato a titolo di pagamento in misura ridotta sembra militare la stessa funzione dell'istituto: se si considera che la legge collega a tale pagamento l'effetto estintivo del procedimento sanzionatorio, ne deriva che l'autorità amministrativa competente a ricevere il rapporto, una volta avvenuto il pagamento nella misura ridotta, non ha più alcun potere di procedere e provvedere in senso più favorevole al trasgressore; di conseguenza, le somme già versate, pur se eccedenti rispetto ad un eventuale provvedimento (che comunque l'amministrazione non aveva alcun potere di adottare), non risultano in alcun modo ripetibili. Infatti, la scelta di definire il rapporto obbligatorio ed evitare la successiva fase amministrativa, una volta compiuta, non è successivamente revocabile.⁹ In conclusione, il ricorso del trasgressore alla definizione in via breve implica la rinuncia a contestare la legittimità dell'accertamento: l'interessato evita il rischio di una quantificazione della sanzione in misura superiore alla cifra determinata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981 e di una possibile applicazione delle onerose sanzioni accessorie, ma consegue tale vantaggio rinunciando alla facoltà di contestare la fondatezza dell'accertamento.¹⁰

L'istituto previsto dall'art. 16 della legge n. 689 del 1981 suscita anche un problema di tipo procedurale, con riferimento alla trasmissione del rapporto ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689 del 1981. Invero, il 1° comma dell'art. 17 precisa che il rapporto relativo alla violazione amministrativa accertata debba essere presentato "qualora non sia stato effettuato il

⁷ Si pensi anche al caso in cui il trasgressore proponga comunque l'opposizione davanti al giudice e l'autorità giudiziaria annulli l'ordinanza ingiunzione oggetto del giudizio di opposizione. Anche se in questa diversa ipotesi si ritiene che il giudice dovrebbe ritenere inammissibile l'opposizione.

⁸ P. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, op. cit., p. 178 critica questa costruzione, considerando azzardata la pretesa analogia tra i due istituti: la transazione è un "contratto che si inserisce in una vertenza giudiziale fra privati, mentre il pagamento in misura ridotta sicuramente non è un contratto (ma al limite un atto unilaterale) e si inserisce in un procedimento sanzionatorio (ed anzi pone fine allo stesso)."

⁹ Cass. civ., sez. I, 10 novembre 1998, n. 11308.

¹⁰ Cass., Sez. I, 24 aprile 1979, n. 2319, in *Giust. it.*, 1980, I, 1, p. 918: in tale pronuncia il giudice di legittimità traccia un'analogia tra illecito amministrativo punito con pena pecuniaria e illecito penale: come l'oblazione determina l'irripetibilità delle somme versate anche in caso di insussistenza del reato, allo stesso modo la definizione in via breve della violazione amministrativa comporta l'irripetibilità delle somme pagate a tal fine, anche nel caso di insussistenza dell'illecito amministrativo.

pagamento in misura ridotta". Pertanto, il dato testuale sembra subordinare l'adempimento dell'obbligo di inviare il rapporto al decorso del termine di sessanta giorni che la legge accorda all'interessato per eseguire il pagamento in misura ridotta: in tal senso, l'organo che esegue il controllo dovrebbe attendere gli esiti della prima fase del procedimento sanzionatorio e, soltanto allo spirare del termine indicato dall'art. 16, potrebbe procedere a informare l'autorità competente ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689 del 1981. Alla base di questa previsione normativa si pone l'esigenza di evitare una inutile trasmissione di documentazione relativa ad un procedimento sanzionatorio, in realtà, già concluso nel suo stadio iniziale. Tuttavia, l'interpretazione letterale dell'art. 17 crea non pochi problemi applicativi: in primo luogo, il termine per presentare le difese ex art. 18 della legge n. 689/1981 è di trenta giorni a decorrere dalla notifica degli estremi della violazione; di conseguenza, se l'accertatore attende il più lungo tempo di sessanta giorni per verificare l'avvenuto pagamento in misura ridotta, si rischia la paradossale conseguenza che l'autorità competente a decidere il procedimento sanzionatorio riceva memorie difensive e richieste di audizione personale relative a procedimenti sanzionatori di cui ignora l'esistenza, non essendole ancora stato inviato il rapporto ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981. Inoltre, spesso il cittadino incorre nell'errore di inviare l'attestato dell'avvenuto pagamento in misura ridotta non già all'organo che ha eseguito il controllo, ma all'autorità competente ad emanare il provvedimento finale di archiviazione o ingiunzione; quindi, la funzione di semplificazione procedimentale, che il legislatore persegue subordinando la presentazione del rapporto alla mancata effettuazione del pagamento in misura ridotta, può essere in concreto frustrata: nonostante l'attesa del termine di sessanta giorni da parte dell'agente che ha eseguito l'accertamento, nella pratica è comunque frequente la trasmissione di atti in relazione a procedimenti già conclusi attraverso il meccanismo conciliativo previsto dall'art. 16, in quanto l'avvenuta oblazione è nota esclusivamente all'autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'art. 17 e non invece all'organo di vigilanza. Per queste ragioni, trova sempre maggiori adesioni la tesi¹¹ secondo cui la presentazione del rapporto debba avvenire con celerità, ossia senza attendere il decorso del termine di sessanta giorni dalla comunicazione dell'addebito agli interessati; in questa prospettiva, se l'organo di controllo, nell'arco del breve tempo necessario a predisporre l'inoltro del rapporto, ha già notizia dell'avvenuto pagamento in misura ridotta, non deve procedere all'invio degli atti ai sensi dell'art. 17; negli altri casi, può trasmettere i documenti all'amministrazione competente ad emanare l'ordinanza di ingiunzione o archiviazione, sebbene non sia ancora spirato il termine contemplato dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il pagamento in misura ridotta è un istituto generale, che di regola trova applicazione per gli illeciti amministrativi ambientali. Tuttavia, l'art. 16 della l. 689/1981 può essere derogato da specifiche norme di settore. In tal senso, in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, l'art. 56, 4° comma del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 dispone che alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal medesimo decreto non si applichi il pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689 del 1981. La *ratio* di questa esclusione si rinviene nell'esigenza di rafforzare la funzione affittiva della sanzione amministrativa,

¹¹ In tal senso, F. Bartolini, *Il codice delle depenalizzazioni*, op. già citata, p. 389; V. Scalese, *Le opposizioni alle sanzioni amministrative*, op. cit., p. 90 e seguenti; da ultimo, A. Carrato, *L'opposizione alle sanzioni amministrative*, 2003, IPSOA, p. 51 e seguenti.

privando il trasgressore della possibilità di arrestare il procedimento sanzionatorio nella sua fase iniziale. Sul piano operativo, questa previsione comporta che il procedimento amministrativo debba necessariamente pervenire alla sua conclusione con l'emanazione dell'ordinanza di archiviazione o ingiunzione. Pertanto, nel caso di accertamento di un illecito amministrativo in materia di acque, l'organo addetto al controllo deve eseguire la contestazione dell'illecito nei confronti dell'autore della violazione e trasmettere il relativo rapporto all'autorità competente all'applicazione della sanzione amministrativa, senza attendere il decorso del termine per il pagamento in misura ridotta.

All'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 56, ultimo comma del decreto n. 152/1999 sono sorti alcuni equivoci interpretativi riguardo agli effetti di tale disposizione sullo svolgimento dell'*iter* sanzionatorio in materia di acque. Invero, tali dubbi sembrano derivare da un'erronea confusione tra i due diversi piani su cui operano organo di controllo e amministrazione competente a decidere il procedimento sanzionatorio: la funzione dell'accertatore è acclarare la sussistenza di un illecito e contestarne gli estremi all'autore della violazione amministrativa; diversamente, l'eventuale applicazione della sanzione amministrativa, determinata precisamente nel *quantum*, è compito dell'autorità amministrativa cui è inviato il cosiddetto "rapporto" ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689 del 1981. Dunque, non sembrano sussistere problemi procedurali nei casi in cui la legge escluda il pagamento in misura ridotta: in tali ipotesi l'atto di contestazione enuncia la sanzione applicabile, con una mera indicazione del minimo e massimo edittale; il procedimento deve necessariamente proseguire, non potendosi in alcun modo arrestare al suo stadio iniziale; gli interessati hanno facoltà di esercitare le loro difese ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981; l'autorità competente ad applicare le sanzioni amministrative previste dal D.Lgs. n. 152 del 1999, sulla base dell'atto di accertamento e delle memorie difensive eventualmente presentate dal trasgressore, deve sempre provvedere all'archiviazione o all'applicazione della sanzione.

Maurizio Santoloci