

Illeciti amministrativi in materia di inquinamento idrico: i poteri delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA)

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Gutta cavat lapidem: le prassi illecite si propagano in modo autoreferenziale e dilagano in maniera infestante. Nel contempo si rilevano orientamenti in base ai quali sarebbero irrivalenti le contestazioni delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) relative ad illeciti amministrativi in materia di inquinamento idrico; orientamenti basati su un preteso richiamo testuale all'art. 135, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale norma non menzionerebbe esplicitamente le ARPA tra gli addetti alla vigilanza amministrativa a tutela delle acque.

Noi – come nostro modesto contributo al dibattito in atto – certamente non condividiamo questa interpretazione.

Il secondo comma dell'art. 135 del d.lgs. n. 152/2006 dispone che: “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.”

Dal punto di vista della collocazione sistematica, tale previsione si inserisce all'interno della parte terza del Testo unico ambientale, aprendo nel titolo V il capo I, specificamente dedicato alle sanzioni amministrative.

All'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/2006, l'infelice formulazione testuale della seconda parte del secondo comma dell'art. 135 aveva suscitato i comprensibili malumori di alcune Forze di polizia statali. Tuttavia, al di là di una questione di galateo istituzionale nella tecnica di redazione normativa, va ribadito che tutte le polizie statali hanno doverosa competenza generale nel campo delle violazioni amministrative inerenti l'inquinamento idrico. Anche laddove specifiche norme ambientali menzionino esclusivamente alcuni Corpi di polizia oppure alludano con maggiore enfasi a certi Comandi a scapito di altri, tali previsioni devono essere considerate mere dichiarazioni di principio, che comunque non esentano altre Forze di polizia dal compiere l'attività accertativa amministrativa.

L'obbligo generale di tutti i Corpi di polizia di accertare ogni illecito amministrativo, inclusi quelli in materia di tutela delle acque, discende direttamente dall'art. 13 della legge n. 689/1981: tale norma, dopo aver disciplinato al comma 1 il potere di accertamento dei generici addetti al controllo amministrativo, al successivo comma 4 riconosce in modo espresso la titolarità della funzione di vigilanza amministrativa anche in capo ad ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

Per quanto riguarda le Regioni e gli Enti locali, il rispettivo potere di vigilanza amministrativa a tutela delle acque è racchiuso nella clausola di riserva espressa con cui si apre il secondo comma dell'art. 135 del D.Lgs. n. 152/2006, che fa salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". In materia di inquinamento idrico¹ l'art. 81 del citato d.lgs. n. 112/1998 prevede il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative non espressamente indicate nella Sezione III; il precedente art. 80, nel menzionare i compiti di rilievo nazionale riservati allo Stato, tra questi non annovera la funzione di verifica della sussistenza degli illeciti amministrativi.

In questo quadro si inseriscono le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente. Il decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496 (convertito nella legge 21 gennaio 1994, n. 61), recante "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente", all'art. 3, comma 1 prevede che le Regioni e Province autonome con proprie leggi istituiscano le rispettive Agenzie regionali e provinciali per lo svolgimento delle attività di interesse regionale di cui all'articolo 1 del medesimo decreto e delle ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, eventualmente individuate dalle medesime regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

Si sottolinea che tra le attività enumerate dall'art. 1 del richiamato decreto legge n. 496/1993 sono espressamente menzionati al comma 1, lettera h) "i controlli di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento acustico, dell'aria, delle acque e del suolo, ivi compresi quelli sull'igiene dell'ambiente".

A ciò si aggiunga che il primo comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 affida l'accertamento degli illeciti amministrativi agli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

Un quadro normativo dettagliato e univoco consente un'agevole chiusura del cerchio. Le ARPA, istituite dalle varie leggi regionali come enti strumentali delle regioni medesime, derivano la potestà di accertare e contestare gli illeciti amministrativi previsti dalla parte terza del Testo unico ambientale dal combinato disposto delle seguenti norme: articolo 135, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, articoli 80 e 81 d.lgs. 112/1998 e articolo 1, comma 1, lettera h) e 3 del d.l. n. 496/1993.

¹ Nell'ambito del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 allo specifico tema dell'inquinamento delle acque è dedicata la Sezione III del Capo III del Titolo III del decreto 112/1998.

Di fronte a un quadro normativo così compatto e convergente appare a nostro avviso non condivisibile sostenere che tali organismi non siano competenti ad accertare le violazioni amministrative in materia di inquinamento idrico, affermando che le Agenzie Regionali per l'Ambiente, in quanto non espressamente nominate dall'art. 135, 2° comma del d.lgs. n. 152/2006, sarebbero conseguentemente estromesse dalla vigilanza amministrativa a tutela delle acque dall'inquinamento.

Una simile visione, ignorando l'*incipit* testuale della norma stessa, tradirebbe il più elementare canone ermeneutico dell'interpretazione letterale stabilito dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile: nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse.

Ma vi è di più. Forse si dimentica l'effettivo ruolo svolto dalle Agenzie regionali sui temi della tutela delle acque: di fatto, la gran parte della vigilanza amministrativa in tema di inquinamento idrico è esercitata dal personale delle ARPA. Tali organismi, che per la loro genesi storica hanno ereditato funzioni, beni e attrezzature (inclusi i laboratori) dei presidi multizonali di prevenzione, hanno una vocazione elettiva allo svolgimento della peculiare attività accertativa necessaria in presenza di fenomeni di inquinamento idrico: l'analisi su campione prelevato. Pertanto, anche in presenza di operazioni congiunte di ARPA con altre polizie giudiziarie statali, su tutto il territorio nazionale accade sovente che la contestazione degli illeciti amministrativi relativi alle acque sia in concreto affidata alle Agenzie regionali, poiché il campione è prelevato e analizzato dai laboratori delle medesime agenzie. Sul piano procedurale amministrativo si precisa che in base all'art. 15 della legge n. 689/1981 in materia di illeciti tabellari l'analisi rappresenta la principale operazione accertativa e che ai sensi del successivo art. 17 della medesima legge l'organo che esegue l'accertamento deve procedere alla conseguente notifica della violazione.

Dunque, sostenere che l'art. 135 del Testo Unico ambientale abbia inteso estromettere le ARPA dall'accertamento e contestazione in materia di inquinamento idrico, significa promuovere una drastica riduzione della vigilanza amministrativa a tutela delle acque, quanto meno con riferimento agli illeciti integrati da un superamento dei limiti tabellari, che richiedono una verifica mediante analisi di campione.

Se a ciò si aggiunge la drammatica deriva delle funzioni di polizia giudiziaria degli ispettori di alcune agenzie regionali per la protezione dell'ambiente,² emerge un quadro preoccupante, in cui si determina uno scenario complessivo di indebolimento ed erosione dei tradizionali poteri di vigilanza ambientale degli organi di controllo.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 30 maggio 2011

² Si veda il decreto n. 772 del 23 dicembre 2010 dell'Agenzia regionale della protezione dell'ambiente della Lombardia avente ad oggetto la "Revoca dei decreti di assegnazione della qualifica di polizia giudiziaria al personale dell'ARPA".