

Spunti teorico-pratici in materia di accertamento degli illeciti amministrativi ambientali

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

Premessa

L'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali consiste nell'attività volta ad acclarare le violazioni della normativa ambientale 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 verificano l'avvenuta osservanza delle disposizioni ambientali; 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 una

espressa previsione normativa, alcuni autori¹ 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 dottrina² 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 su strada aventi ad oggetto il trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario il verbale ai sensi degli art. 15 e 52, 3° comma del D.Lgs. n. 22/1997 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 dall'art. 14 della legge 689/1981: 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

¹ Assini, *Sanzioni amministrative: aspetti di diritto processuale*, in Suppl. al n.1/1984 de "Il consiglio Superiore della Magistratura", Roma p. 247; M. A. Sandulli, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Casa Editrice Dott. Eugenio Novene, Napoli, 1983, p. 179.

² A. Travi, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1983, p. 97.

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.

Gli atti accertativi previsti dall'art. 13 della legge n. 689/1981

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.³ 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, il 4° comma dell'art. 13 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.

³ Come si vedrà nel paragrafo successivo, comunque il legislatore del 1981 riserva agli organi di polizia giudiziaria il più penetrante dei poteri previsti dall'art. 13, ossia la perquisizione.

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.⁴

La norma attribuisce a tutti gli organi competenti ad eseguire il controllo delle violazioni amministrative ambientali 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.

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 ambientali.

Tale acquisizione di notizie utili ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi si può realizzare mediante una gamma eterogenea di atti con finalità di acquisizione di scienza: ad esempio, 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.

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).

⁴ Si pensi alla specifica disciplina dei controlli prevista dalla normativa in materia di tutela delle acque dall'inquinamento dal D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (artt. 28, 4° comma e 50). Per un'approfondita analisi dell'argomento si veda M. Santoloci, *Rifiuti, acque, aria, rumore. Tecnica di controllo ambientale*, op. cit., p. 79 e seguenti.

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 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.⁵ 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

⁵ L'esclusione di ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari è stata introdotta soltanto in una fase molto avanzata della discussione parlamentare del progetto di legge; tale limitazione è stata prevista sulla base del minore danno che arreca l'illecito amministrativo all'interesse sociale. Invece, l'originario disegno di legge prevedeva che tutti gli organi competenti ad esercitare la funzione di vigilanza amministrativa, a prescindere dalla sussistenza o meno della qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, potessero compiere perquisizioni anche personali e domiciliari, previa autorizzazione del giudice; infatti, si riteneva che un'efficace opera di accertamento non potesse prescindere dalla "possibilità di ricercare le cose pertinenti agli illeciti amministrativi, che si trovino addosso al responsabile o in un luogo di sua disponibilità."

ispettiva risultano incerti. Nella prassi si è affermato l'orientamento secondo cui alle ispezioni amministrative di carattere repressivo⁶ 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 valere 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, n. 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 si 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 i fini dell'accertamento delle violazioni ambientali. La documentazione fotografica, infatti, offre all'autorità amministrativa competente a decidere se archiviare il procedimento sanzionatorio o emanare l'ordinanza ingiunzione "una visione non supposta e teorica, ma reale e diretta dei fatti e delle cose con conseguente esame generale e approfondito dell'insieme e dei particolari."⁷

Sequestro facoltativo

Il 2° comma dell'art. 13 della legge n. 689/1981 prevede 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.

⁶ Si pensi, ad esempio, alle ispezioni di pubblica sicurezza o a quelle tributarie.

⁷ M. Santoloci, *Rifiuti, acque, aria, rumore. Tecnica di controllo ambientale*, Laurus Robuffo, 2003, p. 95.

L'istituto assolve una funzione cautelare, 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 colpite da un provvedimento di 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 servirono 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. Come si è detto, 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 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 la 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; altrimenti l'eventuale restituzione è disposta con l'ordinanza finale, sempre che non sia prevista la confisca dei beni precedentemente sequestrati.

Per concludere, 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, l'istituto esula dal tema degli illeciti amministrativi ambientali oggetto della presente trattazione; tuttavia, al fine di distinguerlo dal sequestro previsto dal 2° comma del citato art. 13, appare 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.

Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"
di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo
In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com