



PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI FOGGIA

N. 293 INT.

LINEE GUIDA IN MATERIA DI REATI AMBIENTALI

Ai colleghi del quarto gruppo

Ai responsabili delle Sezioni di Polizia Giudiziaria

Al Comandante Provinciale del Corpo Forestale dello Stato

FOGGIA

Ai Comandanti delle Polizie Locali

LORO SEDI

Al Comandante del NOE dei Carabinieri

BARI

Al direttore dell'ARPA

BARI

Al responsabile del Dipartimento Arpa Provinciale

FOGGIA

All'assessore all'ambiente della Provincia di

FOGGIA

All'assessore all'ambiente della Regione Puglia

BARI

e per conoscenza

Al Questore

SEDE

Al Comandante Provinciale dei Carabinieri

FOGGIA

Al Comandante Provinciale della Guardia di Finanza

FOGGIA

LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO

L'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n. 68, aggiunge al d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) la parte VI bis ("*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e ambientali in materia penale- artt.318bis-318octies*"), che disciplina il meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dal Codice, subordinandola all'espletamento di articolate procedure di regolarizzazione amministrativa che implicano la cooperazione di più Istituzioni (giudiziarie, amministrative, tecnico-scientifiche).

Come acutamente osservato nei primi commenti al testo e come sembra emergere dai lavori preparatori ai disegni di legge¹, nel delineare il modulo procedimentale, il legislatore ha di fatto mutuato le previgenti previsioni in materia di sicurezza sul lavoro (artt. 20 e ss d.lgs. n.758/94 e 301 d.lgs n.81/2008)², che possono offrire –specialmente in fase di prima applicazione della normativa sugli ecoreati- importanti spunti interpretativi.

¹ cfr. Camera dei Deputati, Documenti per l'esame di progetti di legge- Delitti Contro l'ambiente A.C.342 e abb.-B- Schede di lettura n.34/2, 18 marzo 2015, pg.19, su Camera.it ; Corte di Cassazione –Ufficio del Massimario-Settore penale , Novità legislative : Legge n.68 del 22 maggio 2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", Roma 29 maggio 2015 in cui in uno dei primi e autorevoli commenti alla nuova disciplina si evidenzia che "*Le disposizioni introdotte, modellate sulle previsioni contenute negli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 758 del 1994 (recante modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), replicano il meccanismo di estinzione degli illeciti mediante adempimento delle prescrizioni impartite e pagamento di somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria.*"; Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento, *Prescrizioni in materia di reati ambientali*, Circolare n.9 del 2005; Carlo Ruga Riva-I nuovi ecoreati, G.Giappichelli Editore 2015; Stefano Maglia-Prime considerazioni in merito alla nuova parte VI bis D.L.vo n.152/2006 su Tuttoambiente.it.

² D.lgs n.19 dicembre 94 n.758

art.20 Prescrizione

1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario. Tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento. In nessun caso esso può superare i sei mesi. Tuttavia, quando specifiche circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione, il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero.
2. Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore.
3. Con la prescrizione l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.
4. Resta fermo l'obbligo dell'organo di vigilanza di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale.

art.21 Verifica dell'adempimento

1. Entro e non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nei termini indicati dalla prescrizione.
2. Quando risulta l'adempimento alla prescrizione, l'organo di vigilanza ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la fissato nella prescrizione, l'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero l'adempimento alla prescrizione, nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.
3. Quando risulta l'inadempimento alla contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine prescrizione, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

La *Disciplina sanzionatoria degli illeciti ambientali in materia penale* è parte importante e delicata della nuova normativa in materia di ecoreati, in quanto diretta a realizzare una delle direttrici della riforma che, da un lato, prevede l'inasprimento della disciplina dei delitti ambientali e, dall'altro, punta al ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti.

La nuova normativa, sia per la relativa novità dell'impostazione, sia per la formulazione non troppo nitida, richiede uno sforzo di sintesi e coordinamento al fine di mettere a sistema il meccanismo procedimentale e di armonizzare il ruolo complementare che il legislatore, come accennato, riserva ad un numero variabile di Enti ed Organi appartenenti agli apparati amministrativi e giudiziari.

Un primo punto da mettere a fuoco è quello del campo oggettivo di applicazione della normativa.

Il meccanismo estintivo, infatti, non riguarda tutte le contravvenzioni ambientali, ma solo quelle:

- a) previste dal Codice Ambiente (concernenti, dunque, le sole materie del regime autorizzativo delle attività produttive, della gestione dei rifiuti, della tutela del suolo e delle acque e dell'atmosfera), con esclusione di altri plessi tematici direttamente o indirettamente riconducibili al concetto di ambiente e di tutela della salute e del territorio (tutela del paesaggio e dei beni culturali, della fauna e della flora, dei beni agrari, dell'assetto urbanistico, per citarne alcuni);
- b) che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette (art.318-bis).

L'art. 318 bis, infatti, nel delineare l'ambito di operatività della disciplina, traccia i suindicati presupposti applicativi la cui coesistenza è necessaria perché la normativa sia applicabile. Il primo, di natura rappresentativa, è costituito dalla individuazione delle fattispecie penali interessate dal meccanismo estintivo; il secondo, di natura descrittiva, individua all'interno della fattispecie astratta penale il tipo di lesione all'interesse protetto che il legislatore ritiene meritevole del trattamento di favore.

Il secondo dei suindicati presupposti è indubbiamente quello a cui l'interprete si accosta con maggiore cautela in quanto esso richiede che la valutazione dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale vada effettuata sulla base delle caratteristiche del fatto accertato e non sulla base della natura del reato, con evidenti difficoltà legate alla peculiarità dei casi e che necessiteranno di essere risolte alla luce dell'analisi casistica effettuata dalla giurisprudenza.

Va comunque segnalata la difficoltà insita nella formulazione della norma, laddove essa riferisce il danno o il pericolo alle *“risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*.

La regola generale secondo cui l'aggettivo qualificativo si trova vicino al sostantivo che qualifica e la difficoltà di associare il concetto di protezione a quello di “risorsa urbanistica” induce a ritenere che l'aggettivo inerisca unicamente ai beni paesaggistici, e che dunque l'esclusione dell'applicabilità della disciplina concerna unicamente i beni e le aree oggetto di specifiche discipline di tutela paesaggistica.

La lettura attenta della norma suscita comunque perplessità in ordine all'utilità dell'aggettivo anche se riferito all'ultima delle categorie elencate dal legislatore. Tecnicamente, i beni paesaggistici sono quelli specificati dall'art. 134 del d.lgs. 42/2004 e quindi –a prescindere dalla fonte provvedimentale, legale o pianificatoria- formano oggetto di regimi di tutela.

Il primo presupposto, tuttavia, nonostante l'apparente chiarezza del dettato normativo, non crea minori preoccupazioni interpretative.

L'articolato legislativo è frutto dell'elaborazione di un legislatore distratto che ha intitolato la nuova parte VI bis del Codice *“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”*, non rammentando di aver stralciato ed eliminato dal testo finale la parte relativa agli illeciti amministrativi e dimenticando anche di specificare, nella norma introduttiva della disciplina, che non tutte le contravvenzioni del Codice Ambiente sono suscettibili di estinzione, così di contro aveva fatto nell'analoga normativa in materia di sicurezza sul lavoro.

Mentre l'art. 301 del d.lgs n.81/2008, nel disciplinare l'ambito di applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, si preoccupa infatti di puntualizzare l'oggetto del meccanismo estintivo, individuandolo nelle sole contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la pena della sola ammenda ³, il legislatore del 2015, nell'analoga disposizione di cui all'art. 318bis, pur prevedendo un meccanismo di estinzione applicabile solo alle contravvenzioni sanzionate con pena pecuniaria o

³ D.lgs 9 aprile 2008 n.81

Art. 301.

Applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758

1. Alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n.758.

alternativa, non inserisce l'inciso *"per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda"*.

Il perimetro di operatività della parte VI bis del Codice richiede, pertanto, per essere compiutamente delineato, che la disciplina prevista dall'art. 318 bis venga letta in combinato disposto con quella di cui all'art. 318 quater, comma 2.

L'art. 318 quater pone infatti a base della sanzione amministrativa da irrogarsi al contravventore in caso di adempimento delle prescrizioni, la sanzione penale prevista per la contravvenzione commessa che, con l'erogazione della sanzione amministrativa, andrà ad estinguersi. Recita infatti tale norma, al comma 2, che *"Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa"*.

Il dato letterale pare non lasciare dubbi interpretativi: la disciplina è applicabile alle sole contravvenzioni del Codice dell'Ambiente punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la pena della sola ammenda.

L'interpretazione letterale, come detto in premessa, è confortata dalla lettura dei lavori preparatori e della relazione di accompagnamento ai disegni di legge dalla cui combinazione è scaturita la legge 68 del 2015 e soprattutto dai primi commenti alla novella legislativa, in cui costante è il riferimento ed il parallelismo effettuato tra la nuova disciplina e quella prevista dalle disposizioni di cui agli artt. 20 e ss d.lgs. n.758/94, poi richiamati dall'art 301 d.lgs n.81/2008 in materia di igiene, salute e sicurezza del lavoro. L'interpretazione teleologica non può che indurre alla medesima conclusione, in quanto il legislatore ha assoggettato al meccanismo riparatorio, che chiude le disposizioni in materia di ecocreati, le violazioni minori che non hanno determinato danno o pericolo concreto e attuale, che hanno una pena contenuta nei limiti dell'ammenda, da sola o alternativa all'arresto.

Se così non fosse si sovvertirebbe il sistema sanzionatorio penale che vede una graduazione di sanzioni commisurata alla entità della lesione del bene protetto; infatti si finirebbe per sanzionare meno gravemente chi ha violato una disposizione punita con pena cumulativa rispetto a chi ha violato una disposizione punita con la sola pena dell'ammenda ovvero con la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda. Esemplicativamente, subirà una sanzione amministrativa di eguale entità chi, accedendo alle prescrizioni amministrative, ha effettuato l'attività di gestione non autorizzata di rifiuti, a prescindere dalla circostanza che essi siano non pericolosi o pericolosi (art.256 comma

1, lett a e b). Subirà una sanzione minore chi, ai sensi dell'art.137, comma 5, nell'effettuare lo scarico di acque industriali superi i valori limite tabellarmente previsti, rispetto a chi verrà punito, a norma del comma 3 dell'art.29 *quattuordecies*, per aver esercitato una delle attività di cui all'allegato VIII dopo l'ordine di chiusura dell'impianto.

Nelle contravvenzioni punite con la sola pena detentiva dell'arresto gli organi amministrativi sarebbero inoltre nell'impossibilità di determinare e applicare l'ammenda.

Quanto detto limita fortemente il campo di operatività della procedura di cui alla parte VI bis.

A tale conclusione si perviene agevolmente analizzando le sanzioni previste per le contravvenzioni disciplinate dal Codice.

Nella Tabella che segue, le ipotesi sanzionatorie previste dal Codice non suscettibili di estinzione ai sensi della parte VI bis sono indicate nell'ultimo campo.

TABELLA A)

NORMA SANZIONATORIA	comma	Sanzione	effetti
Art.29 quattuordecies Norme in materia di VAS, VIA, IPPC			
	comma 1- parte prima	pena alternativa	estinguibile
	comma 1-parte seconda	pena congiunta	non estinguibile
	comma 3	Ammenda	estinguibile
	comma 4	pena congiunta	non estinguibile
	comma 5	pena alternativa	estinguibile
Art.137 Norme in materia di inquinamento delle acque			
	comma 1	pena alternativa	estinguibile
	comma 2	pena congiunta	non estinguibile

	commi 3 e 4	Arresto	non estinguibile
	comma 5 – parte prima e seconda	pena congiunta	non estinguibile
	comma 6	pena congiunta	non estinguibile
	comma 7- rifiuti non pericolosi	pena alternativa	estinguibile
	comma 7 – rifiuti pericolosi	pena congiunta	non estinguibile
	comma 8	Arresto	non estinguibile
	comma 9	pena alternativa	estinguibile
	comma 10	Ammenda	estinguibile
	comma 11	Arresto	non estinguibile
	comma 12	pena alternativa	estinguibile
	comma 13	Arresto	non estinguibile
	comma 14	pena alternativa	estinguibile
Art.255 – abbandono di rifiuti			
	comma 3	Arresto	non estinguibile
Art 256 –attività di gestione di rifiuti non autorizzata			
	comma 1 lett.a)	pena alternativa	estinguibile
	comma 1 lett.b)	pena congiunta	non estinguibile
	comma 2	pena alternativa per i rifiuti non pericolosi e congiunta per i pericolosi	estinguibile non estinguibile
	comma 3 – parte prima e seconda	pena congiunta	non estinguibile
	comma 4	rinvia alle pene comminate ai commi 1, 2 e 3 a cui applica una	estinguibile solo nei casi di cui al comma 1 lett.a) e al comma 2 quando si tratti di rifiuti non

		riduzione	pericolosi
	comma 5	pena congiunta	non estinguibile
	comma 6- prima parte	pena alternativa	estinguibile
Art.257 – bonifica dei siti			
	comma1- prima e seconda parte	pena alternativa	estinguibile
	comma 2	pena congiunta	non estinguibile
Art.259- traffico illecito di rifiuti			
	comma 1	pena congiunta	non estinguibile
Art.261bis – incenerimento e coincenerimento			
	comma1	pena congiunta	non estinguibile
	comma 2	pena congiunta	non estinguibile
	comma 3	pena congiunta	non estinguibile
	comma 4	pena congiunta	non estinguibile
	comma 5	pena congiunta	non estinguibile
	comma 6	pena congiunta	non estinguibile
	comma 7	pena congiunta	non estinguibile
	comma 8- prima parte	pena alternativa	estinguibile
	comma 8- seconda parte	pena congiunta	non estinguibile
	comma 9	pena alternativa	estinguibile
	comma 10	pena alternativa	estinguibile
	comma 11	Ammenda	estinguibile
Art.279- inquinamento atmosferico			
	comma 1- parti	pena alternativa	estinguibile

	prima e seconda		
	comma 2- parte prima	pena alternativa	estinguibile
	comma 2- parte seconda	rinvia alle sanzioni previste dall'art.29 quattordices	non estinguibile
	comma 3	pena alternativa	estinguibile
	comma 4	pena alternativa	estinguibile
	comma 5	Arresto	non estinguibile
	comma 6	pena alternativa	estinguibile
Art 296- combustibili			
	comma 1 lett.a)	pena alternativa	estinguibile
	comma 3	pena alternativa	estinguibile

Altra norma di interpretazione problematica è l'art. 318 ter, disposizione che introduce due figure centrali all'interno del procedimento amministrativo, le quali, con diverse competenze, si occupano di accertare i reati contravvenzionali, di dettare le prescrizioni e di asseverarle -*l'organo accertatore e l'organo asseveratore*- , ma non indica in modo specifico a chi, fra i soggetti istituzionali deputati alla vigilanza, nonché fra gli enti specializzati competenti nella materia trattata, intenda riferirsi.

L'organo accertatore è individuato secondo il dettato normativo nella Polizia Giudiziaria e nell'Organo di Vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria) cui vengono attribuiti, oltre ai compiti ordinari, consistenti nell'accertare la violazione e riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione ai sensi dell'art.347 cpp, anche quello di impartire al contravventore la prescrizione volta a rimuovere le condizioni ambientali offese.

L'organo asseveratore è rappresentato dall'Istituzione che il Legislatore, con espressione inedita, definisce "*ente specializzato competente nella materia trattata*".

Alcune riflessioni su queste nuove figure appaiono indispensabili.

L'individuazione dell'organo accertatore: l'art. 318 ter inerisce all'ipotesi in cui corpi di vigilanza dotati di attribuzioni di polizia giudiziaria, ovvero direttamente la polizia

giudiziaria, rilevino gli estremi di un reato contravvenzionale ricadenti nel campo di applicazione della parte VI bis del Codice. Evidentemente, nella prospettiva del legislatore, non esiste un singolo "organo di vigilanza"; di contro, la procedura ex art. 318 ter scatta tutte le volte in cui un corpo di PG, ovvero un corpo di Polizia Amministrativa dotato di funzioni di PG (e precisamente i componenti di quel corpo che siano effettivamente investiti di funzioni di PG), accertino un reato contravvenzionale in materia ambientale e esercitino le attribuzioni ex art. 55 c.p.p.

Se l'accertamento viene eseguito da un corpo di polizia amministrativa privo di personale con funzioni di PG, ovvero da componenti di quel corpo privi di qualifica di UPG, vi è l'obbligo di informare il PM, che, ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 318 quinquies, darà comunicazione agli organi deputati ad innescare il procedimento ex art. 318 ter primo comma.

A questo riguardo, va ricordato che gli Enti territoriali minori, competenti in materie disciplinate dal Codice Ambiente, sono dotati di corpi di polizia amministrativa, che peraltro svolgono funzioni di Polizia Giudiziaria (come i Comuni e le Province), mentre le Regioni (come nel caso della Puglia) non ne sono sempre munite. La Puglia, in particolare, è priva di un corpo di polizia amministrativa ed affida le funzioni di controllo (oltre che quelle di supporto tecnico scientifico) in materia ambientale all'Agenzia per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente (ARPA Puglia), istituita ai sensi della normativa sul sistema agenziale e incardinata, funzionalmente, nel sistema reticolare di Enti che fa capo, a livello centrale, all'ISPRA, organo tecnico del Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare. Per ragioni contingenti, talune ARPA sono dotate di unità con qualifica di U.P.G., ma ciò costituisce, per lo più, un retaggio delle funzioni originariamente attribuite ai vecchi Presidi Multizonali di Prevenzione delle ASL (poi confluiti nelle ARPA), che si avvalevano di personale UPG per i controlli di loro competenza, in base alla legislazione statale in materia di organizzazione del Servizio Sanitario (l. 833/1978).

L'individuazione dell'organo asseveratore: l'art. 318 ter, come evidenziato, prevede che la prescrizione formulata dall'organo di vigilanza o dalla PG venga asseverata *"dall'ente specializzato competente nella materia trattata"*.

L'individuazione di detto Ente non appare piana e necessita di un confronto e di un coordinamento con le Istituzioni amministrative con funzioni in materie disciplinate dal Codice e con quelle dotate di competente tecnico-scientifiche.

E' infatti evidente che il legislatore, ove avesse inteso affidare in via esclusiva le funzioni di asseveramento alle Agenzie ambientali (afferenti al sistema istituito con l. 61/1994), vi avrebbe fatto espresso riferimento, con l'effetto prevenire ogni possibile sovrapposizione e conflitto di competenze.

Di contro, la formula utilizzata dall'art. 318 ter lascia intendere la necessità di individuare, caso per caso, l'Ente "specializzato" cui sottoporre l'articolato prescrizionale, sulla scorta di criteri che sarebbe opportuno predeterminare a fini di certezza e di speditezza operativa.

Un possibile criterio distintivo potrebbe essere rappresentato dalla riconducibilità del reato ad attività e/o impianti dotati di (o assoggettati all'obbligo di acquisire) una autorizzazione amministrativa; in tal caso, l'esigenza di fondare l'asseveramento sulla conoscenza del regime autorizzativo e del relativo articolato prescrizionale suggerirebbe di richiedere l'asseverazione all'Autorità amministrativa dotata delle competenze autorizzative, (la cd. Autorità ambientale).

Analogamente, parrebbe opportuno individuare, quale Ente Specializzato, in caso di condotte soggette ad un regime sanzionatorio amministrativo, l'Ente titolare del potere repressivo.

Dunque, una possibile soluzione alternativa alla individuazione della rete agenziale quale "Ente specializzato" potrebbe essere quella fondata sulla individuazione volta per volta del soggetto competente in relazione alla materia ed al plesso normativo e di funzioni amministrative cui il reato inerisce, restando ovviamente ferma la possibilità, per le Autorità Ambientali, di coinvolgere ARPA nell'istruttoria attraverso le forme di avvalimento consentite dalla legge.

E' peraltro probabile che, nei casi in cui non venga in rilievo una violazione commessa nell'ambito di attività autorizzata, il coinvolgimento delle Istituzioni agenziali possa avvenire senza rischi di possibili sovrapposizioni.

Sulla scorta di tale possibile criterio, considerando le fattispecie di reato ricadenti nel campo di applicazione della parte VI bis del Codice, come declinate nella tabella che precede, e con esclusione dei reati insuscettibili di estinzione in quanto generatori di danno o di pericolo, potrebbe immaginarsi la griglia indicativa di soggetti asseveratori riportata più sotto.

Si tratta, evidentemente, di una elencazione di carattere meramente esemplificativo (che è applicabile, nei casi in cui il richiamo non è a norme nazionali bensì a leggi regionali, alla legislazione della Regione Puglia), atteso che il quadro della *governance* ambientale è in continua evoluzione, anche in ragione del fatto che determinate competenze possono essere delegate dalle regioni agli enti locali, laddove ciò sia consentito dal Codice Ambiente; le norme regionali di conferimento delle deleghe, peraltro, sovente contengono discipline transitorie che trattengono alla sfera di attribuzioni dell'Ente delegante (o precedentemente investito della competenza) le competenze sulle varianti e/o adeguamenti delle autorizzazioni da esso rilasciate, in base ad ovvie esigenze di economicità dell'azione amministrativa. A ciò si aggiungano le recenti riforme dell'assetto degli Enti Locali, che prevedono il ridimensionamento delle competenze delle Province, e la concomitante entrata a regime delle Città Metropolitane, che potrebbero determinare (e quasi certamente determineranno) rimodulazioni anche nella *governance* ambientale.

TABELLA B

NORMA SANZIONATORIA	Commi	Organo asseveratore
Art.29 quattordecies Norme in materia di VAS, VIA, IPPC		
	comma 1-parte prima (AIA) comma 3 (AIA) comma 5 (AIA)	Regione o Provincia in ragione della tipologia di impianto (l.r. 17/2007; l.r. 3/2014; DGR 557/2014) ⁴
Art.137 Norme in materia di inquinamento delle acque		
	comma 1	Regione per gli scarichi relativi

⁴ nello schema meramente esemplificativo si fa riferimento alle leggi della Regione Puglia

	Scarichi	agli impianti di depurazione del Servizio Idrico Integrato (l.r. 18/2012, art. 23) o provincia per tutti gli altri scarichi (l.r. 17/07)
	comma 7- Rifiuti non pericolosi: comunicazioni soggetto gestore servizio idrico integrato	Regione, competente in materia (l.r. 18/12, art.23)
	comma 9 Acque meteoriche e di prima pioggia	Province
	comma 10 Acque per i pesci comma 12 Acque molluschi	Regione con supporto ARPA
	comma 14 Utilizzazione agronomica effluenti	Province
Art 256 –attività di gestione di rifiuti non autorizzata		
	comma 1 lett.a) e comma 2 Gestione illecita rifiuti non pericolosi	Province (l.r. 17/07)
	comma 6- prima parte Deposito temporaneo rifiuti	Regione e Province
Art.257 – bonifica dei siti		
	comma1- parte prima e seconda Bonifica	Regione (titolare competenza art. 242 d.lgs.152/06)
Art.261bis	-	

incenerimento e coincenerimento		
	comma 8- parte prima comma 9 comma 10 comma 11	Regione o Province (in funzione della tipologia che incide sul regime di delega)
Art.279- inquinamento atmosferico		
	comma 1- parti prima e seconda comma 2- parte prima comma 3 comma 4	Province (l.r. 17/07)
Art 296- combustibili		
	comma 1 lett.a)	Regione
	comma 3	Regione

Ulteriori e non certo meno significativi dubbi interpretativi emergono dalla lettura del dettato normativo e dall'inserimento di questo nel sistema ordinamentale previgente. In particolare:

1. sulla obbligatorietà per gli organi competenti (polizia giudiziaria e organi di vigilanza) di impartire la prescrizione ai sensi del comma 1 dell'art.318 ter;
2. sull'applicabilità del meccanismo delle prescrizioni alle violazioni che il contravventore abbia già spontaneamente eliminato prima dell'intervento dell'organo accertatore;

3. sul rapporto tra il procedimento penale ed il procedimento amministrativo sulla Responsabilità degli Enti. In particolare, se prosegue il procedimento relativo alla responsabilità amministrativa degli Enti ai sensi del d.lgs n.231 del 2001, durante il periodo di sospensione del procedimento penale a seguito dell'imposizione di prescrizioni,

Si è acutamente osservato⁵, con riferimento alla prima questione, che i nuovi adempimenti sono obbligatori per tutti in quanto la previsione secondo cui "*Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*", non può che leggersi nel senso che "*dopo avere accertato il reato contravvenzionale e verificato che non sia stato cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno all'ambiente, l'organo di vigilanza, che riveste la qualifica di P.G. e che ha accertato il reato, deve dare le prescrizioni, stabilire il tempo entro cui provvedere, far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose e finalmente dare la comunicazione di reato all'A.G.*".

L'utilizzo del verbo potere non si riferisce, evidentemente, all'obbligo di imporre la prescrizione, bensì al contenuto di questa che può racchiudere anche l'imposizione di ulteriori specifiche misure. Qualora si dovesse operare diversamente si potrebbero creare situazioni di disparità di trattamento, ad es. nel caso in cui venissero comminate due contravvenzioni per lo stesso fatto a soggetti diversi in tempi diversi o da diversi organi di vigilanza, per le quali solo in un caso fosse stata avviata la procedura amministrativa.

La seconda questione è stata già affrontata dalla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza del lavoro. La Corte ha ammesso che, anche nelle ipotesi in cui il contravventore abbia già spontaneamente eliminato la violazione o i suoi effetti prima dell'intervento dell'organo accertatore, sia applicabile il meccanismo prescrittivo considerato che, ove così non fosse, si priverebbe chi ha agito spontaneamente del trattamento premiale⁶.

Infine, alcune notazioni, sull'ultimo problema interpretativo. E' noto che l'art.25 undecies del d.lgs. n.231 del 2001 (parzialmente modificato proprio dalla l.n.68 del 2015) prevede, per alcuni dei reati ambientali, oltre alla responsabilità personale dell'autore del reato anche la responsabilità della società nell'interesse o a vantaggio della quale l'autore del

⁵ cfr. Stefano Maglia, opera cit.

⁶ cfr. Corte cost.26 gennaio 1997 n.19 secondo cui in caso di spontanea eliminazione delle violazioni "*spetterà all'organo di vigilanza impartire una prescrizione ora per allora, o verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato*"

reato presupposto abbia agito. Fra i reati ambientali-presupposto della responsabilità amministrativa vi sono anche alcuni di quelli per cui è operativo il meccanismo di cui all'art.318bis e ss. (ad es., l'art. 256 del Codice).

Il legislatore, pur prevedendo la sospensione del procedimento penale, non dispone altrettanto nella parallela procedura amministrativa a carico dell'ente. In ossequio al principio di autonomia fra i due procedimenti (art.8 d.lgs. n.231 del 2001) deve ritenersi che il procedimento a carico dell'ente prosegua e che, anche a seguito di estinzione del reato nei confronti della persona fisica, possa giungersi all'applicazione di una sanzione nei confronti dell'ente.

Ciò impone all'organo di vigilanza, il quale proceda ad impartire la prescrizione alla persona fisica, di segnalare al P.M. l'eventuale responsabilità amministrativa a carico dell'ente, affinché si possa procedere a iscrivere il relativo fascicolo.

L'ultima riflessione da fare riguarda, sul piano della interazione, i rapporti fra organo di vigilanza e P.M. Come è stato evidenziato da alcuni Autori, l'applicazione delle nuove disposizioni di legge *"si fonda sulla inoffensività della condotta, valutata (caso per caso) dalla Polizia Giudiziaria che potrà impartire prescrizioni. Un enorme spazio di discrezionalità interpretativa dove la Pg non si pone più in una logica di dovuta continuità subordinata con il PM, ma in una quasi illogica parità"*.

Gli artt. 318 ter e 318 quater impongono all'organo di vigilanza di dare comunicazioni al P.M dell'attività che sta svolgendo solo in due momenti della procedura: all'inizio e alla fine. Tutta la procedura amministrativa si snoda senza che il P.M. abbia contezza di cosa stia accadendo e, soprattutto, senza che siano previsti dalla legge dei tempi certi di conclusione del procedimento amministrativo e, quindi, di quello penale.

Gli obblighi di comunicazione imposti dal legislatore riguardano la comunicazione di notizia di reato (art.318ter u.c.) e la comunicazione dell'adempimento della prescrizione e del pagamento della sanzione amministrativa ovvero dell'inadempimento (art. 318quater, commi 2 e 3).

Anche se il legislatore non lo dice espressamente, si comprende come l'organo di vigilanza debba comunicare alla Procura della Repubblica, oltre alla notizia di reato anche l'imposizione della prescrizione e (ove necessario) l'intervenuta asseverazione, essendo questo il presupposto affinché venga sospeso il procedimento penale.

La necessità che la notizia di reato sia corredata da tali ulteriori indicazioni rinvia dal fatto che spetta all'organo di vigilanza indicare l'esistenza o meno dei presupposti per

applicare la procedura amministrativa estintiva, che a propria volta è condizione affinché si sospenda il procedimento penale.

Alcune considerazioni appaiono necessarie su questa prima fase del procedimento amministrativo che direttamente incide sul procedimento penale, caratterizzata, in più momenti nevralgici, dalla ampia discrezionalità dell'organo di vigilanza.

Due i momenti critici:

- 1) l'assenza di controllo sulla decisione relativa all'esistenza dei presupposti di applicabilità della disciplina;
- 2) l'assenza di controllo sul termine di adempimento che viene impartito con la prescrizione.

Quanto al primo punto, ci si domanda se l'organo di vigilanza debba indicare i motivi per cui decida di non applicare la prescrizione pur sussistendone astrattamente i presupposti e se il P.M. possa intervenire nel caso in cui dissenta. Sul punto appare indispensabile una interlocuzione fra gli uffici e va evidenziato come, nei casi in cui sia ipotizzabile una negligenza o imperizia, il P.M. possa esercitare i suoi poteri di direzione della P.G., imponendo alla stessa di fornire giustificazioni, in considerazione del riflesso diretto che tale condotta ha sul procedimento penale.

Il secondo punto non è di minore importanza. Se è comprensibile e condivisibile il motivo per cui il legislatore ha ritenuto di non predeterminare il termine entro il quale dovrà essere adempiuta la prescrizione, essendo estremamente varia e complessa la materia assoggettabile al cd "incidente amministrativo", è tuttavia altrettanto comprensibile la preoccupazione che la durata e gli esiti del procedimento penale dipendano totalmente da valutazioni ad esso estranee. Nel momento in cui il legislatore prevede che per la regolarizzazione debba essere fissato dall'organo di vigilanza "*un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario*", lascia all'organo amministrativo spazi amplissimi di discrezionalità. Sarà compito della giurisdizione effettuare un controllo rigoroso sui termini, poiché, soprattutto se le prescrizioni vengono impartite permettendo il prosieguo dell'attività produttiva, una protrazione dei termini non tecnicamente giustificata che direttamente determini una protrazione dell'attività in condizioni di illiceità e rischio accertato, potrebbe fare insorgere gli estremi, a carico degli organi accertatori, di una corresponsabilità omissiva nel reato sensi artt. 113 e 40, comma 2, c.p.

Analogo discorso va fatto sulla concessione della proroga, che deve essere non imputabile a condotte del contravventore, eccezionalmente concessa, estremamente contenuta e, ove possibile inferiore al termine di sei mesi indicato dal legislatore come termine massimo. Anche se non è espressamente previsto dalle nuove norme, la concessione della proroga deve essere comunicata alla Procura in quanto giustifica la protrazione della sospensione del procedimento penale.

Gli ulteriori termini della procedura di regolarizzazione sono indicati in modo preciso dal legislatore, che all'art. 318quater li pone in sequenza creando una specie di scadenziario cui è tenuto l'organo di vigilanza:

- 1) 60 giorni dalla scadenza del termine di adempimento della prescrizione per la verifica dell'eliminazione della violazione secondo le modalità e nei termini indicati dalla prescrizione (art.318 quater comma1);
- 2) 30 giorni dall'accertato adempimento per l'ammissione del contravventore al pagamento della sanzione in sede amministrativa;
- 3) 120 giorni dalla scadenza del termine di adempimento della prescrizione per comunicare al PM che la prescrizione è stata adempiuta e la sanzione amministrativa e pagata;
- 4) 90 giorni dalla scadenza del termine di adempimento della prescrizione per comunicare al PM l'inadempimento della prescrizione.

Si tratta dei termini finali entro cui l'organo accertatore deve concludere le varie fasi del procedimento amministrativo: ciò comporta che essi debbono essere, per il rispetto dell'ambiente e dell'attività giurisdizionale nella quale la procedura amministrativa si innesta, contenuti al massimo .

Alcun termine, infine, è indicato dal legislatore all'organo asseveratore per convalidare e/o modificare la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza. L'indicazione di un termine , anche solo finale, da parte del legislatore , sarebbe stata opportuna in quanto senza l'asseverazione della prescrizione , non sembrerebbero perfezionati i presupposti per procedere alla sospensione del procedimento penale.

Si ritiene , tuttavia, che a risolvere tale problema possa soccorrere la normativa in tema di procedimento amministrativo. Come già in precedenza evidenziato, con l'imposizione della prescrizione da parte dell'organo di vigilanza si apre un procedimento amministrativo che non può che essere sottoposto alle regole di settore.

L'art.2 della legge 241/90 impone all'autorità amministrativa , dove non siano previsti termini diversi, di pronunciarsi nel termine massimo di 30 giorni (comma 2) . La mancata o

tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (comma 9).⁷

LINEE GUIDA

La dettagliata analisi della disciplina, dei vuoti legislativi in uno con la soluzione dei principali dubbi interpretativi permettono di tracciare delle linee guida provvisorie, che andranno via via adattate all'apporto di conoscenza, di casistica, di difficoltà applicative che la P.G. e gli organi di vigilanza e asseveratori costateranno sul campo e porteranno a conoscenza di questa e di altre Procure.

Si tratta di una normativa nuova, in un settore delicatissimo e vulnerabile come quello dell'ambiente, assoggettato a molteplici attacchi e che richiede la cooperazione di tutti gli organi che operano per la sua tutela affinché, nel migliore contemperamento fra esigenze repressive e esigenze riparatorie, si giunga ad un comune ed efficace intervento.

Sulla base di quanto finora detto, auspicando e sollecitando un intervento di coordinamento della Procura Generale di Bari (cui queste linee guida verranno mandate per conoscenza) al fine di promuovere un comune agire sul territorio delle province di Bari, Foggia e Bat, si dettano le seguenti linee guida:

Gli organi di vigilanza

- 1) la P.G. e gli organi di vigilanza una volta accertata l'esistenza di ipotesi contravvenzionali rientranti nella previsione di cui all'art.318ter punite con la pena

⁷ legge 7 agosto 1990 n.241

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo. (comma così modificato dall'art. 1, comma 38, legge n. 190 del 2012)

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente. (comma così sostituito dall'art. 1, comma 1, legge n. 35 del 2012)

- dell'ammenda o alternativa dell'arresto o dell'ammenda (come analiticamente indicate nello schema A) e verificato che vi sia assenza di danno o di pericolo concreto: a) si rivolgeranno immediatamente all'organo tecnico specializzato nella materia (indicato per ogni singola contravvenzione nello schema B) chiedendo allo stesso di pronunciarsi ; trasmetteranno tempestivamente la notizia di reato corredata da prescrizione e asseverazione alla Procura della Repubblica;
- 2) ove non vi sia asseverazione ne dovranno dare tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica;
 - 3) conterranno al massimo il termine concesso per l'adempimento della prescrizione e quello di eventuale proroga ;
 - 4) vigileranno sull'adempimento della prescrizione ed il rispetto dei termini: in particolare nella settimana successiva alla scadenza dovranno aver terminato la verifica ed invitato l'indagato al pagamento della sanzione amministrativa, dando un termine breve per il pagamento ;
 - 5) allo scadere di tale termine trasmetteranno alla Procura una informativa in cui comunicheranno, l'eventuale proroga del termine per adempiere la prescrizione ovvero l'avvenuto adempimento della prescrizione e il pagamento della sanzione allegando copia del versamento effettuato;
 - 6) in caso di inadempimento della prescrizione o di mancato tempestivo pagamento della sanzione dovranno immediatamente avvertire l'A. G. affinché questa possa disporre che si proceda penalmente procedendo anche, ove ve ne siano i presupposti , a richiedere il sequestro preventivo;

Gli organi asseveratori

- 1) ricevuta la prescrizione dall'organo di vigilanza o dalla P.G e la richiesta di asseverazione dovranno, nel termine massimo di 30 giorni, così come previsto dall'art.2 comma 3 della l.241/1990, emettere il provvedimento richiesto;
- 2) tale provvedimento dovrà tempestivamente essere trasmesso all'autorità richiedente

La Procura

- 1) se la notizia di reato giunge all'ufficio di Procura dall'organo di vigilanza corredato di prescrizione e asseverazione, verrà iscritta la notizia di reato e il procedimento penale sarà sospeso per legge ;

- 2) se la notizia di reato giunge alla Procura non attraverso l'organo di vigilanza, il P.M solleciterà l'intervento di quest'ultimo, che dovrà rispondere senza ritardo e comunque entro il termine che il PM gli avrà indicato;
- 3) compirà gli atti urgenti indicati dall'art 318 sexies;
- 4) vigilerà , attraverso uno scadenziario che riguarderà ogni singolo procedimento e che verrà apprestato con atto separato, che giungano tempestivamente le comunicazioni (proroga/adempimento/inadempimento) da parte degli organi di vigilanza , al fine di poter ritenere cessata la sospensione e procedere ad archiviazione o all'esercizio dell'azione penale; tale scadenziario potrà essere affidato anche a personale delle Sezioni Specialistiche di P.G. (che si riserva di individuare ed indicare) cui si attribuirà il compito di vigilare sull'andamento della procedimento amministrativo e, conseguentemente, sulle sorti del procedimento penale su cui questo si innesta.

Foggia 21 ottobre 2015

Il Procuratore Aggiunto proponente

(coordinatore del gruppo quattro)

dott. Francesca R. Pirrelli

Il Procuratore della Repubblica
dott. Leonardo Leone De Castris