



ARPA FVG
SEDE CENTRALE PALMANOVA
Protocollo n° 0004422 - A del
09/02/2016

Ufficio | DG
STA



**Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Gorizia**

Nr. 146 Prot. J.
2316

- Al Sig. Questore di Gorizia
- Al Sig. Comandante Provinciale Carabinieri di Gorizia
- Al Sig. Comandante N.A.S. Carabinieri di Udine
- Al Sig. Comandante N.O.E. Carabinieri di Udine
- Al Sig. Comandante Provinciale Guardia di Finanza di Gorizia
- Al Sig. Comandante Stazione Forestale di Gorizia
- Al Sig. Comandante Stazione Forestale di Monfalcone
sede di Gradisca d'Isonzo
- Al Sig. Comandante della Capitaneria di Porto di Monfalcone
- Al Sig. Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco di Gorizia
- Al Sig. Direttore dell'A.S.S. Nr.2 "Bassa Friulana Isontina" di Gorizia
- Ai Comandanti della Polizia Locale di tutti i Comuni della Provincia di Gorizia
loro sedi
- Al Comandante del Corpo della Polizia Provinciale Locale di Gorizia
- Al Sig. Direttore Generale dell'A.R.P.A. FVG di Palmanova
- Al Sig. Dirigente dell'Area Ambiente della Provincia di Gorizia
- Ai Sostituti SEDE
- Ai Responsabili della Sezioni di P.G. SEDE

e, per conoscenza:

Al Sig. Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Trieste

=====

OGGETTO:- Indicazioni operative in tema di regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi della parte sesta bis "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale" del D.L.vo 152/06, nel testo introdotto dalla L. 68/2015.

Premessa

Le disposizioni di cui alla neo-introdotta parte sesta-bis del D.L.vo 152/06 (T.U.A.), come individuate dall'art. 1, co. 9, L. 68/2015, prevedono la possibilità di regolarizzare ed estinguere in via amministrativa talune contravvenzioni

1	
Data di Arrivo	- 9 FEB. 2016
Prot. n° di data	

contenute nel T.U.A. sulla falsariga di quanto già previsto in tema di prevenzione degli infortuni dal D.L.vo 81/08 e dal D.L.vo 758/94.

Peraltro la genericità di alcune delle disposizioni normative in esame e l'ovvia assenza di consolidati orientamenti giurisprudenziali cui fare riferimento, rendono opportuna l'emanazione di indicazioni operative che consentano agli organi di vigilanza ed alla polizia giudiziaria, per quanto possibile, di applicare in modo omogeneo la nuova disciplina nel circondario di competenza di questa Procura.

Tipologie di reati a cui si applica la nuova disciplina

L'art. 318 bis D.L.vo 152/06 dispone testualmente che la nuova previsione normativa si applichi *"alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette"*.

Da tale disposizione normativa discende che la nuova procedura di sanatoria, oltre a non riguardare i delitti (ossia le fattispecie criminoso punite con la pena della reclusione e/o della multa), si applica alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A. e non anche a quelle, comunque riconducibili alla materia ambientale, previste da altri testi normativi.

Tra le contravvenzioni previste dal T.U.A. essa trova pacifica applicazione per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Restano certamente escluse, invece, le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto essendo in tal caso impossibile individuare l'importo da pagare per estinguere l'illecito in via amministrativa in mancanza di criteri di ragguglio pecuniario della sanzione detentiva.

Quanto alle contravvenzioni del T.U.A. punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda ritiene quest'Ufficio, in via di prima interpretazione normativa, che anch'esse siano escluse dall'ambito di operatività della nuova procedura di sanatoria in via amministrativa sia perché la legge non prevede alcun criterio di ragguglio pecuniario della componente detentiva della sanzione edittale e sia perché, diversamente opinando, si porrebbero seri problemi di costituzionalità della nuova normativa per irragionevole disparità di trattamento atteso che si consentirebbe di estinguere in via amministrativa contravvenzioni, quali quelle punite con pena congiunta detentiva e pecuniaria, tendenzialmente più gravi rispetto a quelle punite con sola pena detentiva.

Inoltre, a favore di tale opzione interpretativa, milita anche la circostanza che l'art. 318 septies comma 3 T.U.A. prevede testualmente, in particolari ipotesi di mancata regolarizzazione amministrativa dell'illecito, la possibilità di applicare l'art. 162 bis

c.p., ossia una norma che consente di obblare ed estinguere le sole contravvenzioni punite con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda e non anche quelle punite con pena congiunta detentiva e pecuniaria.

Altro requisito normativamente prescritto per poter attivare la nuova procedura di sanatoria amministrativa dell'illecito è costituito dalla circostanza che la condotta contravvenzionale prevista dal T.U.A. non abbia cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette.

Trattasi di disposizione che presenta, ai fini pratici, le maggiori difficoltà applicative poiché essa non spiega cosa debba intendersi per danno, o pericolo concreto ed attuale di danno, alle risorse ambientali lasciando, così, ampi margini di discrezionalità agli operatori.

In via generale può ragionevolmente affermarsi che il legislatore abbia inteso riferirsi a quelle fattispecie contravvenzionali ambientali c.d. "formali", ossia caratterizzate dall'inosservanza di prescrizioni formali e/o di adempimenti burocratici, che non abbiano comportato una compromissione, o la probabilità concreta ed attuale di compromissione, della risorsa ambientale normativamente tutelata.

Viene quindi richiesta all'organo accertatore una particolare competenza nel valutare l'effettiva gravità del fatto in riferimento alle conseguenze che esso ha prodotto o è in grado di produrre sull'ambiente naturale ed è evidente che ciò potrà originare numerose incertezze in fase operativa stante la difficoltà del compito e, talvolta, la complessità, anche tecnica, dell'accertamento.

In questo contesto, dovendosi valutare caso per caso l'esistenza del requisito normativamente previsto per attivare la procedura amministrativa di sanatoria, appare certamente utile fare riferimento alla nozione di danno ambientale dettata dall'art. 300 commi 1 e 2 lett. a), b), c) e d) del T.U.A. e dunque verificare, anzitutto sulla base delle previsioni di tale norma, se nella fattispecie concreta accertata dall'operatore la condotta del contravventore abbia recato danno, o pericolo concreto ed attuale di danno, alla risorsa ambientale tutelata.

Di conseguenza la procedura di sanatoria in argomento potrà e dovrà essere attivata solo se non si siano verificate le varie ipotesi di deterioramento della risorsa naturale protetta previste dall'art. 300 T.U.A. e se neppure sussista pericolo concreto ed attuale, da intendersi come incombente probabilità, di tale deterioramento.

A tal fine è opportuno precisare che per deterioramento deve intendersi, non ogni contaminazione negativa dell'ambiente naturale protetto, bensì quella contaminazione negativa che, per gravità ed entità, non sia completamente

reversibile e, dunque, non consenta di riportare la risorsa naturale, o la sua utilità, alla condizione originaria.

Diversamente opinando, infatti, anche modesti inquinamenti, circoscritti e facilmente eliminabili dallo stesso responsabile senza lasciare conseguenze negative per la risorsa ambientale interessata, non sarebbero suscettibili di sanatoria amministrativa svuotando la nuova disciplina, in gran parte, di pratica utilità.

Infine va precisato che, ai sensi dell'art. 318 octies del T.U.A., la procedura di sanatoria non si applica ai procedimenti in corso, ossia già iscritti nel Registro delle notizie di reato della Procura della Repubblica, alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni (29 maggio 2015); invece la norma non distingue tra reati commessi prima e reati commessi dopo la medesima data sicchè non paiono esservi ostacoli normativi all'applicazione della procedura di sanatoria anche a reati commessi prima del 29 maggio 2015 purchè il relativo procedimento non fosse già iscritto a tale data nell'apposito Registro della Procura della Repubblica.

Il procedimento di sanatoria

In estrema sintesi il sistema procedurale, dettato dagli articoli da 318 ter a 318 septies del T.U.A., prevede che l'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ovvero la polizia giudiziaria, a fronte dell'accertamento di una contravvenzione suscettibile di regolarizzazione amministrativa, impartisca al contravventore una prescrizione apposita, asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, e fissi per la regolarizzazione un termine non superiore a quello tecnicamente necessario all'ottemperanza della prescrizione, termine prorogabile con provvedimento motivato una sola volta, e per non più di sei mesi, a richiesta del contravventore in presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore medesimo (art. 318 ter comma 1 T.U.A.).

Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al legale rappresentante dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore (art. 318 ter comma 2 T.U.A.) e con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose (art. 318 ter comma 3 T.U.A.).

Resta comunque fermo l'obbligo per l'organo accertatore di comunicare senza ritardo la notizia di reato al P.M. ai sensi dell'art. 347 c.p.p. (art. 318 ter comma 4 T.U.A.).

Nei termini rispettivamente indicati dall'art. 318 quater T.U.A. l'organo accertatore verifica se la violazione sia stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato nell'impartita prescrizione e, in caso positivo, ammette il contravventore

al pagamento in sede amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la commessa contravvenzione comunicando al P.M. l'adempimento della prescrizione e l'eventuale pagamento della predetta somma (art. 318 quater commi 1 e 2 T.U.A.); se invece risulta l'inadempimento della prescrizione, l'organo accertatore ne dà comunicazione al P.M. ed al contravventore nel termine normativamente previsto (art. 318 quater comma 3 T.U.A.).

Il procedimento penale relativo all'accertata contravvenzione rimane sospeso sino alla ricezione dal parte del P.M. di una delle comunicazioni di cui all'art. 318 quater commi 2 e 3 T.U.A. ma tale sospensione non preclude l'eventuale richiesta di archiviazione, l'assunzione di prove con incidente probatorio, gli atti urgenti d'indagine preliminare ed il sequestro preventivo ex artt. 321 e ss. c.p.p. (art. 318 sexies commi 1 e 3 T.U.A.).

La contravvenzione si estingue, con conseguente archiviazione del procedimento, se il contravventore adempie alla prescrizione impartita nel termine ivi indicato e provvede al pagamento della somma stabilita (art. 318 septies commi 1 e 2 T.U.A.); invece l'adempimento in tempo superiore, ma comunque congruo ex art. 318 quater comma 1 T.U.A., a quello stabilito dalla prescrizione, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dalla prescrizione, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162 bis c.p. (oblazione nelle contravvenzioni punite con pena alternativa), previo versamento di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione (art. 318 septies comma 3 T.U.A.).

Infine, qualora il P.M. prenda notizia di una contravvenzione di propria iniziativa o da altre fonti informative, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli artt. 318 ter e 318 quater T.U.A.: in tal caso l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria informano il P.M. della propria attività senza ritardo (art. 318 quinquies commi 1 e 2 T.U.A.).

Così delineato il procedimento di sanatoria, appare opportuno soffermarsi su alcuni punti problematici della normativa onde fornire, per quanto possibile, utili indicazioni operative.

L'organo di vigilanza e la polizia giudiziaria

Stante la generica dizione legislativa, non vi è dubbio che abilitati ad accertare la contravvenzione ambientale e ad impartire la prescrizione ai fini della sanatoria amministrativa siano, oltre all'organo istituzionalmente preposto alla vigilanza ambientale (da identificarsi, per questo territorio, nell'A.R.P.A. F.V.G. con sede centrale in Palmanova, via Cairoli 14), tutti gli organi che esercitano funzioni di polizia giudiziaria, senza alcuna distinzione selettiva per materia (dunque Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri in tutte le sue articolazioni non specialistiche, N.O.E.,

N.A.S., Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Polizia Municipale, Polizia Locale Provinciale, Capitaneria di Porto per quanto di competenza, Vigili del Fuoco ecc.): notoriamente, infatti, qualsiasi forza di p.g. può – diversamente che per la materia antinfortunistica – procedere alle contestazioni in tema di tutela dell'ambiente, con ogni difficoltà che ne segue, stante la particolare tecnicità della materia.

Peraltro, qualora ad operare sia un organo di p.g. non specializzato in materia ambientale, appare opportuna, quantomeno nei casi dubbi, una preventiva interlocuzione o con l'articolazione specializzata del medesimo organo di p.g. (ove esistente), ovvero con il personale dell'A.R.P.A. F.V.G., istituzionalmente competente alla vigilanza ambientale e, di regola, anche competente all'asseverazione tecnica dell'emananda prescrizione, come di seguito specificato.

Ove necessario per la particolare problematicità del caso, la preventiva interlocuzione potrà avvenire anche con i Magistrati di quest'Ufficio appartenenti al Gruppo Specialistico in materia di reati ambientali (dott.ssa Bossi, dott.ssa Iozzi e dott. Ancora).

La prescrizione asseverata

L'art. 318 ter T.U.A. prevede che "Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 cpp, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario".

Scopo della prescrizione è, evidentemente, la regolarizzazione della situazione mediante l'individuazione ed imposizione di una condotta, da determinare caso per caso sulla base della specifica inosservanza riscontrata, idonea ad eliminare la situazione antigiuridica in atto.

Deve naturalmente trattarsi di una situazione antigiuridica effettivamente ed integralmente eliminabile attraverso l'adempimento di una prescrizione purchè la condotta illecita non abbia già provocato il deterioramento, o il pericolo concreto ed attuale di deterioramento, della risorsa ambientale protetta nei termini in precedenza delineati.

Qualora la contravvenzione consista nello svolgimento di attività in assenza dell'autorizzazione prescritta dal T.U.A., è opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

In linea generale, stante il dettato normativo, è ammissibile la sanatoria amministrativa di questa tipologia di contravvenzioni mediante l'emanazione di

una prescrizione che imponga al contravventore di munirsi, entro un determinato termine, della prescritta autorizzazione.

Tuttavia, poiché la sottoposizione a preventiva autorizzazione di determinate attività da parte del T.U.A. presuppone logicamente la loro pericolosità, almeno potenziale, per l'ambiente, l'organo accertatore non potrà di regola limitarsi a prescrivere al contravventore di munirsi della necessaria autorizzazione ma, ai sensi dell'art. 318 ter comma 3 T.U.A., dovrà anche vietare la prosecuzione dell'attività abusiva, e per questo fonte di pericolo almeno potenziale, sino all'ottenimento dell'autorizzazione.

Ne consegue che la successiva condotta del soggetto dovrà essere attentamente monitorata e l'eventuale inosservanza dell'imposto divieto dovrà essere valutata come prescrizione non ottemperata.

Inoltre va considerato che, a norma dell'art. 318 sexies comma 3 T.U.A., l'attivazione del procedimento di sanatoria amministrativa e la conseguente sospensione del procedimento penale non precludono il ricorso al mezzo cautelare del sequestro preventivo ex artt. 321 e ss. c.p.p.: pertanto, e ciò vale per tutte le contravvenzioni ambientali suscettibili di sanatoria, l'organo accertatore dovrà comunque valutare se sia il caso di effettuare immediatamente il sequestro preventivo dell'area e/o dell'impianto abusivo o, quantomeno, di rappresentare al P.M. l'opportunità di richiederlo al giudice competente.

Parimenti l'organo accertatore non potrà limitarsi ad ingiungere genericamente di non reiterare la condotta illecita: tale precetto, infatti, già si ricava implicitamente dalla norma violata sicché dovranno essere imposte prescrizioni specifiche ed idonee, da un punto di vista tecnico, ad eliminare la situazione antiggiuridica riscontrata.

Quanto agli Enti specializzati abilitati all'asseverazione tecnica della prescrizione, essi vanno certamente individuati nell'A.R.P.A. F.V.G. e, per le autorizzazioni ambientali di rispettiva competenza, nella Regione (A.I.A.) e nella Provincia (A.U.A.).

Modalità del pagamento in sede amministrativa

Appare evidente che la definizione amministrativa degli illeciti ambientali sia strutturalmente diversa dall'oblazione processuale, come si evince dal disposto dell'art. 318 quater comma 2 T.U.A. (ove compare l'espressione "In sede amministrativa") nonché dall'art. 318 septies comma 3 T.U.A. (ove si richiama l'istituto di cui all'art. 162 bis c.p. qualora non si sia perfezionata la definizione amministrativa dell'illecito).

Tuttavia le nuove norme non contengono indicazioni circa l'Ente a cui favore debbano essere versate le somme corrisposte dai contravventori per definire in via amministrativa gli illeciti ambientali e circa i capitoli di bilancio su cui tali somme debbano confluire.

Parimenti, allo stato, non sono state emanate norme secondarie che risolvano tale importante questione.

Pertanto, in questo contesto di incertezza normativa, la soluzione più ragionevole e meno difficoltosa da adottare in questa prima fase di vigenza della nuova disciplina, tenuto conto della pluralità di uffici di P.G. di derivazione statale e locale potenzialmente interessati all'operatività di questa nuova procedura, appare essere quella di applicare, in via analogica, il collaudato regime previsto per l'oblazione processuale ex art. 162 bis c.p, ossia il pagamento della somma necessaria a definire il contesto in via amministrativa mediante il modulo F23, da compilare e da versare alla Poste Italiane ai fini dell'accredito presso la competente tesoreria.

Ovviamente qualora sul punto intervenga una diversa regolamentazione normativa la presente indicazione dovrà ritenersi immediatamente priva di effetto.

La responsabilità amministrativa degli Enti

La procedura di sanatoria introdotta dalla L. 68/2015 consente di estinguere la contravvenzione ambientale alle condizioni sin qui esposte ma non fa venir meno la responsabilità amministrativa dell'Ente connessa alla commissione dei reati di cui all'art. 25 undecies comma 2 L. 231/01.

Infatti la nuova disciplina fa conseguire al positivo esito della procedura di sanatoria (adempimento della prescrizione e pagamento della somma dovuta nei termini stabiliti) l'estinzione della contravvenzione ambientale e la conseguente archiviazione del procedimento a carico del contravventore persona fisica (art. 318 septies T.U.A) ma nulla dice in ordine alla sorte dell'illecito eventualmente ascrivibile all'Ente nel cui interesse o a vantaggio del quale abbia agito il contravventore.

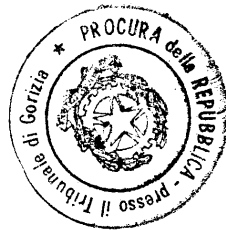
In questo contesto trova quindi applicazione la regola generale dettata dall'art. 8 L. 231/01 che esclude la perseguibilità dell'Ente solo in caso di estinzione del reato per amnistia.

Pertanto, sotto il profilo operativo, è necessario che l'organo accertatore, a prescindere dall'attivazione della procedura di sanatoria nei confronti dell'autore dell'illecito, fornisca sin dalla comunicazione di notizia di reato ogni utile indicazione sull'Ente stesso (C.C.I.A.A., generalità del legale rappresentante, eventuali responsabili di stabilimento, presenza o meno di modello di

organizzazione ai sensi del D.L.vo 231/01, ogni utile notizia in tema di adozione ed efficace attuazione del modello stesso) nonché sulla possibile sussistenza delle situazioni di cui al comma 2 dell'art. 5 del D.L.vo 231/01.

I destinatari della presente direttiva vorranno cortesemente darne tempestiva comunicazione a tutti gli organi di polizia giudiziaria operanti nel territorio di competenza di questa Procura e da essi rispettivamente dipendenti.

Gorizia, 28/1/2016



Il Procuratore della Repubblica
Dott. Massimo LIA

I Magistrati del Gruppo "Ambiente"

Dott.ssa Valentina BOSSI - Coord

Dott.ssa Ilaria IOZZI

Dott. Paolo ANCORA