



# Procura della Repubblica

presso il Tribunale di Udine

4284/2015 PROT.

Al signor Questore Udine  
Al signor Dirigente Sezione Polizia Postale Udine  
Al signor Dirigente Sezione Polizia Ferroviaria Udine  
Al signor Dirigente Commissariato P.d.S. Cividale  
Al signor Dirigente Settore Polizia di Frontiera Tarvisio  
Al signor Comandante Provinciale dei Carabinieri Udine  
Al signor Comandante R.O.S. Carabinieri Udine  
Al signor Comandante R.O.N.O. Carabinieri Udine  
Al signor Comandante N.A.S. Carabinieri Udine  
Al signor Comandante N.O.E. Carabinieri Udine  
Al signor Comandante Compagnia Carabinieri Tarvisio  
Al signor Comandante Provinciale della Guardia di Finanza Udine  
Al signor Comandante Nucleo P.T. della Guardia di Finanza Udine  
Al signor Comandante Compagnia della Guardia di Finanza Tarvisio  
Al signor Comandante del Corpo Forestale dello Stato Padova  
Al signor Direttore del Corpo Forestale Regionale presso la Direzione Centrale della Regione Udine  
Alla Capitaneria di Porto di Monfalcone  
Al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Udine  
Al Direttore dell'A.S.S. n. 2 "Bassa Friulana Isontina" di Gorizia  
Al Direttore dell'A.S.S. n. 3 "Alto Friuli, collinare, medio Friuli" di Gemona del Friuli  
Al Direttore dell'A.S.S. n. 4 "Friuli Centrale" di Udine  
Ai Comandanti della Polizia locale di tutti i Comuni della Provincia di Udine Loro sedi  
Al Comandante del Corpo della Polizia Provinciale Locale di Udine  
Al signor Direttore Generale dell'A.R.P.A. FVG Palmanova  
Al Dirigente dell'Area Ambiente della Provincia di Udine  
Ai magistrati in servizio presso questo Ufficio sede  
Ai responsabili delle aliquote delle Sezioni di p.g. presso questo Ufficio sede  
Alla segreteria amministrativa di questo Ufficio sede  
e, per conoscenza,  
al Tribunale – sezione penale - Udine  
al signor Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Trieste

**Linee-guida sull'applicazione della parte sesta bis "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale" del D. Lv. 3.4.2006 n. 152, nel testo introdotto dalla Legge 22.5.2015 n. 68, entrata in vigore il 29.5.2015**

## Premessa

La Legge 22.5.2015 n. 68, intitolata "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", in vigore del 29 maggio 2015, introduce nel Testo Unico Ambientale (D. L.v. 3.4.2006 n. 152 "Norme in materia ambientale") una parte numerata "Sesta bis" e denominata "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale".

Tale disciplina prevede un procedimento di regolarizzazione in via amministrativa di talune contravvenzioni previste dal citato Testo Unico Ambientale (d'ora in poi T.U.A.) sul quale è doveroso soffermarsi, stante la vaghezza delle disposizioni legislative al riguardo e vista l'assenza di un raccordo normativo fra organi amministrativi di vigilanza, polizia giudiziaria ed Autorità giudiziaria.

Donde l'opportunità delle presenti linee-guida.

### I reati a cui si applica la nuova disciplina

L'art. 318 *bis*, posto all'inizio della nuova Parte Sesta bis del T.U.A., chiarisce che le neointrodotte disposizioni si applicano alle contravvenzioni 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".

Ne discendono alcune immediate conseguenze:

- la nuova procedura non riguarda i delitti, e cioè le fattispecie criminose punite con la reclusione e/o con la multa, ma solo le contravvenzioni, e cioè le fattispecie criminose punite con l'arresto e/o con l'ammenda;
- la nuova procedura, data la generica indicazione del testo di legge, appare applicabile alle contravvenzioni punite con la sola ammenda, a quelle punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ed a quelle punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda; non invece a quelle punite con la sola pena dell'arresto, poiché in tal caso è impossibile identificare l'importo necessario alla definizione del contesto in via amministrativa;
- la nuova procedura non riguarda le fattispecie previste dal T.U.A. e punite con la sola sanzione amministrativa;
- la nuova procedura riguarda le sole contravvenzioni previste dal T.U.A. e non anche le contravvenzioni previste in altri testi normativi, come ad esempio nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. L.v. 22.1.2004 n. 42) o nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6.6.2001 n. 380): rispetto a tali contravvenzioni deve ritenersi che nulla sia innovato (e così se taluna di tali contravvenzioni concorra con quelle previste dal T.U.A., deve ritenersi che il meccanismo previsto per l'estinzione di queste ultime non riguardi le prime, le quali rimangono governate dalle rispettive disposizioni per ciò che concerne le eventuali statuizioni ad effetto estintivo – remissione in pristino, rilascio del permesso in sanatoria, ecc. –);
- la nuova procedura non riguarda le contravvenzioni previste dal T.U.A. le quali abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Tale ultima statuizione costituisce certamente il punto più controverso della nuova disciplina, poiché essa non spiega cosa debba esattamente intendersi per danno alle risorse ambientali o per pericolo concreto di danno, sicché la relativa determinazione nel caso concreto, e dunque l'identificazione dei requisiti preclusivi dell'ammissione alla nuova procedura, è affidata all'interprete.

Per tale ragione parrebbe davvero assai opportuna – ancorché non prevista dalla legge – un'interlocuzione preventiva con l'Autorità giudiziaria in qualsiasi caso dubbio. Nello stesso ordine

d'idee, parrebbe raccomandabile pure un'interlocuzione preventiva con l'A.R.P.A., al fine d'identificare con certezza i casi in cui la nuova procedura risulti inapplicabile.

Peraltro, va osservato fin d'ora che, se ci si attendesse ad una nozione restrittiva di "danno" e di "pericolo di danno" – per cui anche, ad esempio, uno sversamento di liquidi modesto e magari reversibile potrebbe cagionarlo, o quantomeno potrebbe cagionarne il pericolo –, ciò significherebbe frustrare in gran parte gli scopi avuti di mira dal legislatore, orientato a favorire per quanto possibile l'accollo in capo al contravventore del compito di eliminare le conseguenze negative del suo agire e ad ammetterlo, qualora le abbia eliminate, alla definizione in via amministrativa ed alla conseguente estinzione del reato. Significherebbe pure vulnerare il principio del *favor rei*, essendo evidente l'interesse del contravventore ad evitare la sottoposizione al procedimento penale grazie alla regolarizzazione in via amministrativa.

Ciò premesso, almeno fino a quando non intervengano più precise indicazioni normative ovvero indirizzi giurisprudenziali consolidati, lo scrivente ritiene coerente con il disegno normativo adottare una nozione di danno ambientale che non sia eccessivamente restrittiva e che consenta di escluderne almeno le ipotesi in cui la situazione modificativa appaia facilmente e completamente reversibile. Tale nozione è agevolmente rinvenibile in un'altra disposizione facente parte del tessuto originario del medesimo T.U.A., e cioè nell'art. 300, che identifica il danno ambientale:

- al primo comma in "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata dal quest'ultima";
- al secondo comma *lett. a)* nel deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie ed agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria;
- al secondo comma *lett. b)* nel deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle acque interne mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico o quantitativo o sul potenziale ecologico delle acque interessate;
- al secondo comma *lett. c)* nel deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle acque costiere e ricomprese nel mare territoriale mediante analoghe azioni, pur se svolte in acque internazionali;
- infine al secondo comma *lett. d)* nel deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato al terreno mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi anche indiretti sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

Conclusivamente, la ragionevole interpretazione del concetto di "danno o pericolo concreto e attuale di danno" potrebbe ricavarsi da una disamina congiunta degli artt. 318 *bis* e 300 T.U.A. .

Tutto ciò chiarito, l'elenco dei reati (tutti inseriti nel T.U.A.) che appaiono compatibili con la nuova procedura è il seguente:

- art. 29 *quattordices* in materia di attività per cui è prescritta l'autorizzazione integrata ambientale: comma 1, comma 3, comma 4 e comma 5;
- art. 137 in materia di scarichi di acque: comma 1, comma 2, comma 5, comma 6, comma 7, comma 9, comma 10, comma 12 e comma 14;
- art. 256 in materia di gestione non autorizzata di rifiuti: comma 1 *lett. a)* e *lett. b)*, comma 2, comma 3, comma 4, comma 5 e comma 6 primo periodo;
- art. 257 in materia d'inquinamento con superamento delle concentrazioni soglia di rischio: comma 1 e comma 2;
- art. 259 in materia di traffico illecito di rifiuti: comma 1;
- art. 261 *bis* in materia d'incenerimento di rifiuti: comma 1, comma 2, comma 3, comma 4, comma 5, comma 6, comma 7, comma 8, comma 9, comma 10 e comma 11;
- art. 279 in materia di stabilimenti e impianti produttivi: comma 1, comma 2, comma 3, comma 4 e comma 6;
- art. 296 in materia di combustione di materiali: comma 1 *lett. a)* e comma 3.

Va qui rammentato, infine, che l'art. 318 *octies* T.U.A. dispone che le nuove disposizioni non si applicano ai procedimenti che erano già in corso alla data del 29 maggio 2015, ma solo a quelli che a tale data non erano stati ancora iniziati, e cioè a quelli in cui non v'era ancora stata l'iscrizione nel Registro delle notizie di reato della Procura della Repubblica. Invece la norma non distingue, a tal fine, i reati commessi prima da quelli commessi dopo il 29 maggio 2015: dunque non parrebbero esservi ostacoli all'applicazione della procedura di regolarizzazione anche a reati commessi prima del 29 maggio 2015, sempre che il relativo procedimento non fosse in corso a tale data.

### **Il procedimento di regolarizzazione**

Il procedimento di regolarizzazione è analogo a quello previsto dal D. Lv. 758/1994 ai fini dell'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro ed è caratterizzato dalla sequenza descritta dall'art. 318 *ter* all'art. 318 *septies* T.U.A. .

Questa è, in estrema sintesi, la scansione procedimentale indicata dalla legge (alla quale, comunque, gli ufficiali di p.g. operanti debbono fare fedele e puntuale riferimento):

- (art. 318 *ter*): l'organo di vigilanza investito da funzioni di polizia giudiziaria ovvero la polizia giudiziaria impartisce una prescrizione idonea ad eliminare la contravvenzione accertata ed asseverata tecnicamente dall'ente specializzato; comunica la prescrizione anche al rappresentante dell'ente per cui opera il contravventore; può imporre ulteriori misure per far cessare situazioni di pericolo; fissa per la regolarizzazione un termine non superiore al tempo tecnicamente necessario, termine prorogabile per una sola a volta per un periodo massimo di sei mesi; riferisce comunque la notizia di reato al pubblico ministero;
- (art. 318 *quater*): l'organo accertatore entro sessanta giorni dalla scadenza del termine verifica l'adempimento della prescrizione; in caso affermativo, ammette il contravventore a pagare in via amministrativa, entro trenta giorni, una somma pari al massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione; entro centoventi giorni dalla scadenza del termine comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione e l'eventuale pagamento della somma predetta; in caso di mancato adempimento, ne dà comunicazione al pubblico ministero ed al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine;
- (art. 318 *quinquies*): se il pubblico ministero prende notizia in altro modo di una contravvenzione definibile ai sensi di tale procedura, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza od alla polizia giudiziaria affinché provveda secondo le norme precedenti;
- (art. 318 *sexies*): il procedimento penale è sospeso dal momento dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato e fino alla ricezione di una delle comunicazioni indicate dall'art. 318 *quater*; la sospensione non preclude né la richiesta di archiviazione né l'assunzione di prove con incidente probatorio né l'esecuzione di atti urgenti o del sequestro preventivo;
- (art. 318 *septies*): l'adempimento della prescrizione ed il pagamento della somma stabilita dall'art. 318 *quater* estinguono la contravvenzione; l'adempimento in un termine più ampio o l'eliminazione delle conseguenze con modalità diverse possono venire valutati ai fini dell'oblazione prevista dall'art. 162 *bis* c.p. ed in tal caso la somma da pagare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione.

Fin qui le disposizioni normative.

Peraltro, esse lasciano irrisolti numerosi problemi, ai più urgenti ed immediati dei quali queste linee—guida si prefiggono di far fronte, all'esito di un proficuo confronto che questo Ufficio ha avuto con i dirigenti dell'Area Ambiente della Provincia di Udine, con i dirigenti dell'A.R.P.A. competente, con i militari del Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Udine ed infine con gli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato in servizio presso la Sezione di Polizia Giudiziaria di questo Ufficio.

Appare dunque opportuno stabilire quanto segue, doverosamente precisato che, se l'attuazione concreta di queste linee—guida dovesse rivelare lacune, incongruenze o difficoltà operative, lo scrivente si riserva di apportare in seguito tutte le modifiche che si rendessero necessarie.

### **La polizia giudiziaria interessata**

Un primo problema consiste nell'individuare l'organo competente ad accertare la violazione e ad impartire la prescrizione.

La generica dizione di "polizia giudiziaria" che compare nell'art. 318 *ter* T.U.A. è idonea ad abilitare a tali attività tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti a qualsivoglia Servizio o Comando della Polizia di Stato, a qualsivoglia Reparto, Nucleo o Stazione dei Carabinieri, a qualsivoglia Servizio o Comando della Guardia di Finanza, ad ogni articolazione del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo Forestale Regionale e della Capitaneria di Porto, nonché ancora ai Comandi dei Vigili del Fuoco nonché infine ai Comandi dei Vigili Urbani di ciascuno dei 135 Comuni della Provincia di Udine.

E' evidente che un'astratta attribuzione di competenze così composita mal si concilia con l'elevato tecnicismo implicato dal meccanismo normativo, sicché va ricercata una soluzione più idonea e razionale a tale problema. Lo scrivente a tal fine ritiene necessario stabilire una cooperazione fra il servizio di polizia giudiziaria che abbia accertato la violazione e gli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato in servizio presso la Sezione di Polizia Giudiziaria di questo Ufficio (di cui è responsabile l'Ispettore Dario Notarantonio, reperibile al n. tel. d'ufficio 0432-814651 ed al n. cell. 335-7266670, ed a cui appartiene altresì l'Assistente Barbara Stizzoli, reperibile al n. tel. 0432-814654). In sostanza, l'ufficiale di p.g. accertatore, oltre ad inviare la necessaria comunicazione di notizia di reato a questa Procura secondo il disposto dell'art. 318 *ter* T.U.A., provvederà ad una sollecita consultazione preventiva della predetta Sezione di Polizia Giudiziaria di questo Ufficio, vuoi al fine di verificare che la rilevata contravvenzione sia compatibile con la procedura di definizione in via amministrativa ex art. 318 *bis* T.U.A., vuoi al fine d'individuare la corretta prescrizione da impartire.

Lo scrivente considera derogabile tale obbligo di consultazione preventiva solo per gli uffici di polizia giudiziaria specializzati, quali il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Udine, il Nucleo Antisofisticazioni dei Carabinieri di Udine (nelle materie di propria competenza), la Capitaneria di Porto (sempre nelle materie di propria competenza), il Corpo della Polizia Provinciale Locale e le articolazioni del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo Forestale Regionale (ancora nelle materie di propria competenza). Per tutti gli altri servizi di polizia giudiziaria, invece, lo scrivente ritiene indispensabile la consultazione preventiva con gli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato in servizio presso la Sezione di Polizia Giudiziaria di questo Ufficio, allo scopo di facilitare, per quanto possibile, la correttezza e l'omogeneità di trattamento delle varie situazioni concrete.

E' necessario rammentare ancora una volta che la legge non prevede a tal fine alcuna interlocuzione con il Pubblico Ministero: il che rende vieppiù necessario il raccordo con la citata Sezione di Polizia Giudiziaria, la quale, almeno nei casi più problematici, potrà rapportarsi al magistrato assegnatario del procedimento al fine di pervenire alla soluzione più ragionevole, e nel contempo potrà utilmente interagire con l'A.R.P.A. o con gli altri Enti eventualmente interessati.

### **L'asseverazione tecnica**

Come s'è già visto, l'art. 318 *ter* T.U.A. stabilisce che la prescrizione da impartire sia asseverata tecnicamente dall'ente specializzato: indubbiamente è tale l'A.R.P.A. territorialmente competente (si coglie l'occasione per precisare qui che la richiesta di asseverazione deve essere inoltrata al Dirigente della SOC Pressioni sull'ambiente – ARPA FVG – via Cairoli 14 – Palmanova). Ma tale qualifica spetta

certamente pure alla Provincia, nei casi in cui si tratti di autorizzazioni emesse da tale Ente, nonché alla Regione, nei casi in cui si tratti di autorizzazioni emesse da quest'ultimo Ente.

Dunque l'ufficiale di Polizia Giudiziaria abilitato ad impartire la prescrizione dovrà acquisire preventivamente l'asseverazione da parte dell'Ente rispettivamente competente, come ora precisato.

Va qui puntualizzato che è ben possibile che la violazione accertata sia meramente formale, sicché la prescrizione idonea ad eliminarla non necessiti di alcuna valutazione di carattere tecnico: si pensi, ad esempio, all'esercizio di un'attività interessata dal T.U.A. senza alcuna autorizzazione. In tale caso è ragionevole desumere che la prescrizione debba limitarsi ad imporre l'ottenimento del provvedimento di autorizzazione da parte dell'Amministrazione competente, senza che vi sia necessità di alcuna valutazione tecnica e dunque senza che vi sia necessità del coinvolgimento dell'A.R.P.A. .

### **La definizione in via amministrativa**

Appare evidente che la definizione in via amministrativa sia strutturalmente diversa dall'oblazione processuale: lo si ricava indubitabilmente dal secondo comma dell'art. 318 *quater* (ove compare l'espressione "*in sede amministrativa*") nonché dal terzo comma dell'art. 318 *septies* (ove viene espressamente menzionato l'istituto contemplato dall'art. 162 *bis* c.p. qualora non sia stata effettuata la definizione amministrativa per mancato rispetto dei termini temporali che la scandiscono).

Peraltro, la legge non indica né le modalità concrete della definizione amministrativa né l'Ente a cui favore le somme debbano essere versate né i capitoli di bilancio a cui tali importi debbano affluire.

Nella mancanza (finora) di norme primarie o secondarie che risolvano tale importante quesito, lo scrivente reputa – pur non senza perplessità – che la soluzione più ragionevole e meno irta di difficoltà pratiche sia quella dell'assimilazione al collaudato regime previsto per l'oblazione processuale, e cioè del pagamento della somma necessaria a definire il contesto in via amministrativa con il modulo F23, da compilare e da versare alle Poste italiane ai fini dell'accredito nella competente Tesoreria, proprio come avviene per l'oblazione processuale. La presente indicazione, peraltro, deve intendersi destinata a divenire immediatamente priva di effetto e superata non appena intervenga una regolamentazione normativa del problema.

Va infine osservato che le eventuali lamentele poste dal contravventore ed inerenti la prescrizione impartita o le modalità di definizione in via amministrativa non vanno ritenute tutelabili in via amministrativa, e dunque ricorribili al T.A.R., poiché esse si pongono pur sempre all'interno di un procedimento penale (come la giurisprudenza di legittimità ha già stabilito a proposito della simmetrica procedura definitoria ai sensi del D. Lv. 758/1994: *cf.* Cass. Sez. 1. sentenza n. 1037 dd. 14.2.2000 Cc., dep. 2.3.2000, Rv. 215391): con la conseguenza che debbono essere fatte valere dinanzi l'A.G. ordinaria eventuali doglianze del contravventore avverso l'operato della polizia giudiziaria e degli Enti interessati.

### **Notazioni procedurali pratiche**

Agli effetti dell'attività di competenza della polizia giudiziaria, lo scrivente formula infine le seguenti raccomandazioni operative:

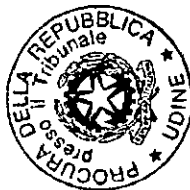
- in sede di accertamento della violazione, è sempre utile acquisire documentazione fotografica, da stampare in apposito fascicolo o da conservare su dvd od altro supporto elettronico, ai fini dell'eventuale produzione dibattimentale;
- sempre in quella sede, è altresì opportuno valutare se sia il caso di effettuare immediatamente il sequestro preventivo dell'area od almeno di rappresentare al P.M. l'opportunità di formulare richiesta

di sequestro preventivo, dal momento che tale provvedimento cautelare non è precluso dalla procedura estintiva in argomento ex art. 318 *sexies* T.U.A.;

- è ancora opportuno, ai fini della redazione della comunicazione della notizia di reato, verificare se il contravventore ha precedenti per reati analoghi (che rileverebbero agli effetti dell'eventuale applicazione dell'art. 131 *bis* c.p.);
- è necessario, in sede di redazione della comunicazione della notizia di reato od almeno in sede di redazione d'informativa successiva, provvedere all'identificazione dell'ente (che non sia una ditta individuale) nel cui interesse o vantaggio è stato commesso l'illecito, ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 25 *undecies* D. Lv. 8.6.2001 n. 231 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche; val la pena di osservare fin d'ora che il relativo procedimento dovrebbe procedere autonomamente, non essendo prevista la sospensione del medesimo in dipendenza da quella prevista per il contravventore;
- in caso di sospensione del procedimento, è doveroso sia verificare attentamente la scansione dei termini indicati dagli artt. 318 *ter* e 318 *quater* T.U.A. (pare opportuna la predisposizione di un vero e proprio scadenziario, meglio se informatico) sia sensibilizzare le Autorità e gli Enti deputati a fornire l'asseverazione tecnica od a rilasciare il provvedimento di autorizzazione affinché procedano urgentemente alle attività di loro competenza, onde consentire al contravventore il rispetto di tali termini;
- in caso di ritenuta impossibilità dell'applicazione della procedura estintiva, è indispensabile indicare chiaramente le ragioni di tale impossibilità (perché, ad esempio, è stato cagionato un danno ambientale o s'è verificato il pericolo di esso; ovvero perché non è possibile impartire alcuna prescrizione); peraltro in tal caso è ragionevole supporre che il P.M., applicando la disposizione dell'art. 318 *quinquies* T.U.A. con analogia *in bonam partem*, possa pervenire ad una diversa valutazione, la quale verrebbe ovviamente comunicata agli ufficiali di p.g. accertatori.

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

Udine, 23 ottobre 2015



Il Procuratore della Repubblica  
Antonio De Nicolo