



## INDIRIZZI PER L'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA DI ESTINZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI EX PARTE VI-BIS D.LGS. 152/2006

GRUPPO DI LAVORO NAZIONALE ISPRA/ARPA/APPA N. 61 - AREA 8

**Autori:**

Il presente documento ed i relativi allegati rappresentano il prodotto finale delle attività svolte dal Gruppo di lavoro interagenziale “Ecoreati n. 61 – Area di attività 8”.

Al Gruppo di lavoro hanno preso parte:

Marcello Mossa Verre (ARPA Toscana) - Coordinatore

Andrea Poggi (ARPA Toscana) – Coordinatore

Silvia Michelucci (ARPA Toscana)

Gianna Tonelli (ARPA Toscana)

Laura Boschini (ARPA Trento)

Maurizio Fontana (ARPA Trento)

Stefania Bisaccia (ARPA Basilicata)

Gaetano Santarsia (ARPA Basilicata)

Matteo Angelillis (ARPA Emilia Romagna)

Giovanni Fantini (ARPA Emilia Romagna)

Daniela Cantarutti (ARPA Friuli Venezia Giulia)

Glauco Spanghero (ARPA Friuli Venezia Giulia)

Rosanna Cintoli (ARPA Lazio)

Marco Rizzuto (ARPA Lazio)

Tiziana Pollero (ARPA Liguria)

Sabrina Sicher (ARPA Liguria)

Maria Teresa Cazzaniga (ARPA Lombardia)

Simone Santini (ARPA Umbria)

Carlo Emanuele Pepe (ARPA Veneto)

Loris Tomiato (ARPA Veneto)

Leonardo Arru (ISPRA)

Barbara Bellomo (ISPRA)

Rosanna Laraia (ISPRA)

Alfredo Pini (ISPRA)

## INDICE

0. PREMESSA .....	4
0.A) OBIETTIVI ED ATTORI.....	4
0.B) COMPOSIZIONE DEL DOCUMENTO E SIGNIFICATO DEGLI ALLEGATI .....	5
1. SINTESI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DAL GRUPPO DI LAVORO .....	6
1.A) AMBITI INDAGATI (GIURIDICO E TECNICO).....	6
1.B) BANCA DATI DEGLI INDIRIZZI E TABELLE SINOTTICHE.....	9
2. PRINCIPALI INDICAZIONI E ORIENTAMENTI .....	11
2.A) ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI LARGAMENTE CONDIVISI .....	11
2.B) QUESTIONI INTERPRETATIVE CONTROVERSE E RELATIVI INDIRIZZI PER IL SNPA.....	14
2.C) CRITERI GUIDA GENERALI PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI E DELL'ENTITÀ DELLE CONSEGUENZE AMBIENTALI DEI REATI.....	26
2.D) INDIVIDUAZIONE DI PRESCRIZIONI-TIPO PER L'ESTINZIONE DELLE PRINCIPALI CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI.....	28
3. PROPOSTE DI INTERVENTO/PRECISAZIONE NORMATIVA DA RIVOLGERE AGLI ORGANI ISTITUZIONALMENTE PREPOSTI .....	34
4. PROPOSTA DI PROSECUZIONE DELLE ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO E DI APPROFONDIMENTO TECNICO SULL' APPLICAZIONE DELLA L. 68/2015 .....	36
ALLEGATI:.....	37
A) RICOGNIZIONE E ANALISI DEI CONTENUTI DELLE LINEE GUIDA/CIRCOLARI APPLICATIVE EMESSE DALLE PROCURE DELLA REPUBBLICA, DAGLI ENTI DEL SNPA E DA ALTRI ENTI .....	37
B) TABELLE SINOTTICHE DEGLI INDIRIZZI EMERSI A LIVELLO NAZIONALE .....	37
C) RIEPILOGO DELLA PROCEDURA ESTINTIVA DEI REATI DI CUI ALLA PARTE VI-BIS DEL D.LGS. 152/2006.....	37

## **0. PREMESSA**

### **0.A) OBIETTIVI ED ATTORI**

La Legge 22 maggio 2015 n. 68, entrata in vigore il 29.05.2015, ha riformato notevolmente la materia dei reati ambientali seguendo due distinte linee direttrici: da un lato, la legge ha rafforzato la tutela penale dell'ambiente prevedendo alcune nuove fattispecie di delitto per le violazioni più gravi, inserendo all'interno del Codice penale, il nuovo Titolo VI-bis "Dei delitti contro l'ambiente"; dall'altro, ha introdotto nuova una procedura di estinzione dei reati ambientali inserendo all'interno del D.Lgs. n. 152/2006, la Parte VI-bis.

In considerazione delle forti implicazioni per il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) derivanti da tali novità normative, il Consiglio Federale, con propria Deliberazione n. 53 del 15.07.2015, ha adottato un documento recante "Primi indirizzi comuni al Sistema per l'applicazione della Legge n. 68 del 22.05.2015". Con il medesimo atto, il Consiglio Federale ha altresì deliberato la costituzione, nell'ambito dell'Area 8 del Programma triennale 2014 – 2016, di un apposito gruppo di lavoro interagenziale incaricato dell'elaborazione di linee di indirizzo comuni in vista di una quanto più omogenea applicazione delle suddette novità normative da parte degli operatori del SNPA.

Il coordinamento del gruppo di lavoro "Ecoreati n. 61 – Area 8" è stato affidato ad ARPA Toscana. Al gruppo di lavoro, oltre ad ISPRA, hanno preso parte le seguenti Agenzie: APPA Trento, ARPA Basilicata, ARPA Emilia Romagna, ARPA Friuli Venezia Giulia, ARPA Lazio, ARPA Liguria, ARPA Lombardia, ARPA Umbria e ARPA Veneto.

Nello scenario nazionale, alla data di avvio delle attività del gruppo di lavoro (17.11.2015), oltre ai primi indirizzi operativi emessi degli enti appartenenti al SNPA e rivolti al personale di vigilanza, si stava già registrando l'intervento di direttive/linee guida emesse da parte di alcune Procure della Repubblica e rivolte agli organi ed agli enti che svolgono attività di polizia giudiziaria in campo ambientale, nonché di alcuni documenti di indirizzo operativo emessi da altri enti a vario titolo interessati dalla nuova procedura estintiva dei reati. Tali documenti fornivano sia indicazioni operative in merito all'applicazione della nuova Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, sia indirizzi interpretativi sulle questioni più controverse lasciate aperte dalle nuove norme. Le disposizioni in oggetto, non essendo supportate da un sistematico apparato di definizioni, né dalla previsione di univoci criteri valutativi, comportano in effetti numerose problematiche di lettura che lasciano agli operatori chiamati ad applicarle, vari margini di incertezza operativa, talvolta anche molto rilevanti.

Considerando che nell'applicazione della procedura di cui alla nuova Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 gli enti appartenenti al Sistema nazionale per la protezione ambientale sono chiamati a svolgere un ruolo centrale e nevralgico, le attività del gruppo di lavoro si sono focalizzate particolarmente sugli aspetti applicativi di tale procedura e sulle principali problematiche interpretative ad essa afferenti, senza tuttavia escludere dal campo di attenzione la più vasta tematica dei nuovi delitti ambientali.

Per questo, il piano di lavoro del gruppo<sup>1</sup> ha individuato due principali obiettivi:

1. costituire un osservatorio delle problematiche giuridiche e degli indirizzi emessi da parte dei molteplici soggetti coinvolti nell'applicazione della nuova normativa, con particolare riferimento alla Parte VI-bis, D.lgs. n. 152/2006;
2. costituire un momento di sintesi ed elaborazione delle migliori pratiche sviluppate riguardo alla formulazione delle prescrizioni, al fine di stimolare una crescita uniforme della capacità di applicazione delle nuove norme da parte di tutte le strutture del SNPA.

---

<sup>1</sup> Si tratta del Piano Operativo di Dettaglio (POD) approvato dal Consiglio Federale in data 15.03.2016.

Per quanto riguarda i risultati attesi dalle attività del gruppo, il POD li ha individuati nei seguenti:

- a) realizzazione di una banca dati degli indirizzi applicativi ed interpretativi ricevuti ed emessi dal SNPA;
- b) redazione di un documento di sinossi ragionata dei primi indirizzi applicativi ed interpretativi;
- c) proposta di indirizzi giuridici applicativi ed interpretativi comuni per il SNPA;
- d) predisposizione di note tecniche di indirizzo per l'attività prescrittiva;
- e) proposta di un osservatorio permanente sulla applicazione della L. 68/2015;
- f) proposta di approfondimenti tecnici sull'attività prescrittiva.

#### **0.B) COMPOSIZIONE DEL DOCUMENTO E SIGNIFICATO DEGLI ALLEGATI**

Il presente documento contiene una sintesi dei risultati delle attività complessivamente svolte dal Gruppo di lavoro "Ecoreati n. 61 - area 8". In particolare, il documento contiene:

- un'illustrazione delle attività di indagine e approfondimento svolte dal gruppo di lavoro e del relativo metodo di lavoro applicato;
- la sintesi degli orientamenti applicativi della procedura di cui alla Parte VI-bis, D.lgs. n. 152/2006 più largamente condivisi;
- la sintesi delle questioni interpretative più controverse e le indicazioni e gli orientamenti per gli operatori del SNPA;
- criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati;
- una tabella dedicata alla individuazione di prescrizioni-tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali;
- un'illustrazione delle principali proposte di intervento/precisazione normativa individuate dal gruppo di lavoro, da rivolgere agli organi istituzionalmente preposti;
- una proposta di prosecuzione delle attività di osservatorio e di approfondimento tecnico sulla applicazione della Legge n. 68/2015.

In allegato, sono altresì riportati i documenti di approfondimento elaborati dal sottogruppo operativo giuridico e in particolare:

- una relazione sui risultati della ricognizione e dell'analisi giuridica delle indicazioni emesse a livello nazionale (Allegato A);
- tabelle sinottiche di raffronto degli indirizzi emessi a livello nazionale (Allegato B);
- una scheda di riepilogo della procedura di cui alla Parte VI-bis, D.lgs. n. 152/2006 (Allegato C).

## 1. SINTESI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DAL GRUPPO DI LAVORO

### 1.A) AMBITI INDAGATI (GIURIDICO E TECNICO)

Per perseguire le finalità e realizzare gli obiettivi del gruppo di lavoro, così come definiti nell'ambito del POD, sono stati costituiti due sottogruppi operativi di lavoro, uno a vocazione giuridica (coordinato dall'Avv. Daniela Cantarutti di ARPA FVG) e l'altro a vocazione tecnica (coordinato dalla Dott.ssa Maria Teresa Cazzaniga di ARPA Lombardia). I sottogruppi di lavoro, pur nel diverso mandato, hanno costantemente utilizzato una modalità di raccordo tra le rispettive attività, al fine di concordare gli ambiti da indagare e coordinare la scelta di indirizzi/orientamenti da proporre al SNPA.

Preliminarmente, entrambi i sottogruppi hanno provveduto a raccogliere la documentazione necessaria per i rispettivi approfondimenti. Tale fase è stata condotta richiedendo la collaborazione degli enti appartenenti al Sistema Nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA).

In particolare, per quanto riguarda la documentazione giuridica, è stato richiesto ad ISPRA ed a tutte le ARPA/APPA di segnalare e mettere a disposizione del gruppo:

- 1) le indicazioni e le direttive emesse dalle Procure della Repubblica del rispettivo territorio di competenza;
- 2) le circolari emesse dagli enti appartenenti al SNPA;
- 3) ogni altro eventuale documento ritenuto di interesse per la tematica, emesso dagli enti istituzionali di riferimento (v. per es. indicazioni regionali/provinciali).

A conclusione di tale fase (che si è prolungata sino alla data del 04.03.16),<sup>2</sup> il sottogruppo operativo giuridico ha potuto valutare 51 posizioni (espresse in 59 documenti)<sup>3</sup> pervenuti da 16 Agenzie.

**Tab. Totale posizioni espresse in documenti esaminati dal sottogruppo giuridico (al 04.03.2016 – data di chiusura della raccolta)**

Soggetto emittente	N. posizioni
Procure generali	3
Procure circondariali	32
Altri enti	2
Enti SNPA	14
<b>Totale</b>	<b>51</b>

Sulla base del materiale raccolto, il sottogruppo giuridico ha svolto una lettura comparata dei vari indirizzi espressi, organizzandoli in tabelle sinottiche suddivise per argomenti (v. Allegato B). Gli argomenti oggetto di approfondimento sono stati quelli risultati di maggior interesse per il SNPA ed in particolare:

1. tipologia di contravvenzioni ammesse alla nuova procedura estintiva dei reati;
2. criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno;
3. necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura;

<sup>2</sup> Al fine di consentire l'ultimazione delle attività del gruppo di lavoro, si è convenuto di chiudere le rilevazioni e le analisi allo stato dei documenti pervenuti a tale data. Gli ulteriori documenti pervenuti o reperiti successivamente, sono stati raccolti e inseriti nella Banca dati degli indirizzi (v. par. 1.b) e sono stati altresì valutati nella stesura finale del presente documento.

<sup>3</sup> Si precisa che laddove presenti più documenti emessi da un medesimo ente, gli stessi sono stati considerati unitariamente a livello di "posizione" dell'ente. Per il dettaglio dei documenti raccolti, si rinvia alla Relazione di cui all'Allegato A.

4. disciplina transitoria;
5. principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale;
6. indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni che puniscono la mancanza di autorizzazioni/titoli abilitativi;
7. asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure;
8. ruolo degli organi di vigilanza che non operano con qualifica di UPG e coordinamento tra procedura estintiva e procedure amministrative ordinarie;
9. ruolo del Pubblico Ministero e contestazione del contenuto delle prescrizioni;
10. indicazioni sull'incasso della sanzione pecuniaria;
11. modulistica.

Sulla base dei risultati emersi dalle tabelle sinottiche, il sottogruppo operativo giuridico ha infine provveduto a stilare un'apposita relazione illustrativa dei principali aspetti indagati (V. Allegato A), evidenziando per ciascuno di essi, le diverse posizioni espresse nel contesto nazionale (raccolte sino al 04.03.16) e gli orientamenti da proporre quali indirizzi per il SNPA. L'analisi ha altresì consentito di mettere in luce i principali fabbisogni di intervento normativo in vista di una precisazione/integrazione delle disposizioni della Parte VI-bis, del D.Lgs. 152/06.

Anche il sottogruppo operativo tecnico ha provveduto a raccogliere la documentazione necessaria, con la collaborazione delle ARPA/APPA alle quali è stato richiesto di compilare e mettere a disposizione una scheda informativa di riepilogo contenente:

- 1) tipologie di prescrizioni impartite dai relativi operatori con qualifica di UPG (se operanti nell'ambito dell'ente);
- 2) prescrizioni impartite da UPG di altri enti, per le quali è stata richiesta asseverazione alle Agenzie.

A conclusione di tale fase, il sottogruppo operativo tecnico ha potuto valutare i contributi pervenuti da 11 Agenzie, tra cui:

- ARPA Campania;
- ARPA Calabria;
- ARPA Liguria;
- ARPA Lombardia;
- ARPA Molise;
- ARPA Piemonte;
- ARPA Puglia;
- ARPA Sardegna;
- ARPA Toscana;
- APPA Trento;
- ARPA Valle d'Aosta.

L'analisi delle schede inviate dalle Agenzie ha consentito di evidenziare le situazioni più ricorrenti, distinguendo tra quelle più semplici e quelle che richiedono indirizzi orientativi univoci. L'analisi di dettaglio dei singoli casi registrati ha inoltre messo in luce che, fino ad oggi, i casi di emissione di prescrizioni/asseverazioni che si sono presentati con maggiore frequenza riguardano:

- abbandono e mala gestione di rifiuti;
- scarichi non autorizzati;
- inottemperanze connesse alle emissioni in atmosfera.

Sulla base di tali evidenze, sono stati pertanto effettuati dal sottogruppo operativo tecnico specifici approfondimenti sulle seguenti tematiche:

1. rifiuti;
2. scarichi;

3. emissioni in atmosfera;
4. AIA.

In particolare, nell'ambito di tale indagine, un primo approfondimento è stato dedicato alla disamina dei contenuti delle prescrizioni emesse/asseverate dalle Agenzie, al fine di individuare specifiche proposte di "prescrizioni tipo" per ciascuna violazione, comprensive della tempistica di adeguamento da richiedere al contravventore.<sup>4</sup>

Un altro focus di approfondimento ha avuto per oggetto le problematiche di valutazione del verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno in conseguenza della commissione della violazione. Come è noto, secondo quanto previsto dall'art. 318-bis, comma 1, D.Lgs. 152/06, il mancato verificarsi di tali circostanze costituisce uno dei presupposti per l'applicazione della procedura estintiva, la cui valutazione è demandata al personale di vigilanza chiamato ad applicare le nuove norme. Sulla base di tali riflessioni, il sottogruppo operativo tecnico ha individuato alcune condizioni in presenza delle quali la valutazione circa il manifestarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno richiede interventi e valutazioni che, per impegno e durata, risultano incompatibili con le finalità della norma e che pertanto rendono non prescrivibili le relative contravvenzioni. Si tratta di indicazioni che, pur non esaurendo i casi nel loro complesso, sono da considerarsi quali orientamenti proposti al SNPA, per il compimento delle valutazioni preliminari da svolgersi in vista dell'attivazione (o meno) della procedura estintiva.

Infine, un ulteriore specifico focus è stato dedicato ai criteri di applicazione della procedura al caso di reati di natura formale ed in particolare alle attività esercitate in assenza di titoli autorizzativi/abilitativi o in presenza di titoli scaduti. In esito a tali approfondimenti, effettuati in coordinamento con il sottogruppo operativo giuridico, sono state proposte indicazioni puntuali circa l'applicabilità della procedura, anche con specifica indicazione di contenuti "tipo" delle prescrizioni.

I risultati degli approfondimenti e delle proposte effettuati dal sottogruppo operativo tecnico sono stati raccolti in un'apposita tabella riepilogativa contenente prescrizioni-tipo per i reati di più frequente accertamento (V. successivo par. 2.D).

Sulla base della documentazione prodotta dai sottogruppi operativi giuridico e tecnico è stato infine redatto il presente documento che riassume le principali indicazioni e gli orientamenti per l'applicazione della Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 da parte degli enti del SNPA. Tale documento è stato sottoposto alla valutazione dei membri del Gruppo di lavoro ed altresì della rete dei referenti delle altre Agenzie (che per il gruppo di lavoro "ecoreati" è costituita dai Direttori generali delle Agenzie) per una quanto più ampia condivisione. In questa fase finale, i contenuti del documento sono stati altresì verificati e confermati alla luce degli ulteriori documenti di indirizzo emessi da parte di alcune Procure (sia circondariali, che generali), segnalati al Gruppo di lavoro successivamente al 04.03.16 (data di chiusura della raccolta dei documenti).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> In tale fase, al fine di operare una corretta valutazione rispetto alla possibilità di attivazione della procedura estintiva dei reati, è stato applicato il criterio finalistico che, dalle rilevazioni del sotto-gruppo di lavoro giuridico, è risultato il più diffuso nelle posizioni espresse dalle Procure della Repubblica. In base a tale criterio, risulterebbe possibile applicare la procedura prevista dall'art. 318-bis e ss. ogniqualvolta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una prescrizione che consenta il ripristino dello stato originario dei luoghi con il fattivo comportamento del trasgressore.

<sup>5</sup> Si tratta, in particolare, dei seguenti documenti di indirizzo:

1. Protocollo d'intesa siglato il 18.06.16 tra la Procura generale di presso la Corte d'appello di Bologna, le relative Procure circondariali, l'ARPA Emilia Romagna, la Capitaneria di Porto di Ravenna, il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Bologna e il Comando Regionale del Corpo Forestale dello Stato;
2. Indirizzi della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ravenna, prot. n. 31 del 15.01.16;
3. Direttiva n. 266 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Como del 10.03.16 e successiva nota di chiarimenti, prot. n.857 del 10.08.2016;
4. Nuovi indirizzi della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, prot. n. 5039 del 18.04.2016 e successiva nota di integrazione e rettifica, prot. n. 5040 del 18.04.16;

## **1.B) BANCA DATI DEGLI INDIRIZZI E TABELLE SINOTTICHE**

Come da obiettivi definiti dal POD, il sottogruppo operativo giuridico ha realizzato una banca dati della documentazione raccolta ed un quadro di lettura sinottica degli indirizzi emessi. La banca dati denominata “Documentazione in materia di delitti contro l'ambiente (Legge n. 68 del 22/05/2015)” è stata resa disponibile attraverso un'applicazione web realizzata da ARPA Toscana. Attualmente, l'accesso può avvenire tramite il sito internet istituzionale di ARPAT, digitando l'indirizzo <http://www.arpato.toscana.it/snpa/ecoreati>.

Attraverso uno specifico modulo di ricerca è possibile effettuare selezioni mirate all'interno della banca dati ed estrazioni dei documenti, nel presupposto che la documentazione raccolta ha carattere pubblico e non presenta specifici profili di riservatezza. In ogni caso, per motivi di opportunità, ARPAT provvederà a fornire ai singoli enti emittenti un'apposita informativa circa la pubblicazione dei relativi documenti.

La successiva analisi sinottica degli indirizzi è stata realizzata mediante la redazione di tabelle di raffronto (V. Allegato B), organizzate sulla base degli argomenti oggetto dei focus di approfondimento elencati sopra (v. paragrafo 1.A). Tali tabelle riassumono le principali posizioni emerse, ne specificano le singole autorità emittenti, individuandone l'ambito territoriale di competenza e, in alcuni casi, specificandone il livello di omogeneità/disomogeneità rispetto alle posizioni eventualmente emesse dalle Procure Generali. Anche tali tabelle (nella versione in foglio di calcolo) consentono di effettuare ricerche mirate.

A seguire è riportato un prospetto sintetico sul livello di copertura delle indicazioni emesse dalle Procure di riferimento, dagli altri enti coinvolti e dalle ARPA/APPA. Il prospetto è stato redatto sia sulla base dei documenti pervenuti alla data del 04.03.2016 (data di chiusura della raccolta dei materiali da parte del gruppo di lavoro), che di quelli pervenuti successivamente.

Dai suddetti dati emerge la seguente situazione a livello nazionale:

- 12 Regioni dispongono di indirizzi delle Procure (sia circondariali che generali). Di queste, 4 Regioni dispongono sia di indirizzi delle Procure generali che delle procure circondariali, 1 dispone di soli indirizzi della Procura generale di riferimento (è il caso della Valle D'Aosta, per la quale ha competenza la Procura generale della Corte d'Appello di Torino) e 7 dispongono di indirizzi delle sole Procure circondariali. Nell'ambito di queste ultime diverso è tuttavia il grado di copertura territoriale: soltanto in un caso gli indirizzi delle procure circondariali coprono l'intero territorio (v. Liguria), mentre negli altri casi il livello di copertura è variabile.
- 8 Regioni difettano di qualsiasi tipo di indirizzo dell'Autorità giudiziaria.

- 
5. Direttive della Procura di Lecce, prot. n. 2158 del 10.03.2016;
  6. Linee guida della Procura di Bolzano del 29.03.2016 (accordo tra la Procura e l'APPA);
  7. Parziale modifica della circolare n. 936/16 della Procura di Bari, prot. n. 5648 del 19.07.2016;
  8. Parziale modifica della circolare n. 9 prot. 227 del 04/06/15 della Procura di Trento, prot. n. 1379 del 29/08/16;
  9. Direttiva della Procura di Como, prot. n. 266 del 10.03.2016;
  10. Indirizzi della Procura di Pavia, prot. n. 6712 del 09.09.2016;
  11. Direttiva della Procura di Busto Arsizio, prot. n. 1873 del 28.09.2016;
  12. Direttiva della Procura di Brescia, prot. n. 2080 del 10.10.2016;

Tali documenti esprimono perlopiù posizioni che avvalorano e confermano gli orientamenti espressi nelle posizioni già esaminate dal Gruppo di lavoro e pertanto si è ritenuto di poter confermare gli indirizzi formulati nel presente documento per gli operatori del SNPA. Per esempio, in ordine alla problematica relativa alla tipologia dei reati che possono essere ammessi alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, del D.Lgs. 152/06, negli ulteriori documenti considerati, viene confermato l'orientamento maggioritario di ritenere escluse le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto o con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda (orientamento suggerito anche negli indirizzi per il SNPA).

Con riferimento al livello di copertura degli indirizzi operativi delle ARPA/APPA emergono gli stessi dati numerici totali (anche se non perfettamente sovrapponibili rispetto al quadro precedente):

- 13 Regioni dispongono di indirizzi delle ARPA/APPA;
- 7 Regioni difettano di indirizzi delle ARPA/APPA.

Incrociando la lettura dei suddetti dati ne risulta, infine, che ben 4 Regioni difettano sia di indirizzi dell'Autorità giudiziaria, che di indirizzi delle ARPA/APPA.

**Tab. Livello di copertura degli indirizzi emessi a livello nazionale**  
(dati raccolti tramite le segnalazioni degli enti appartenenti al SNPA)<sup>6</sup>

<b>Regione</b>	<b>Procure generali</b> (% su totale Procure generali presenti a livello regionale)	<b>Procure circondariali</b> (% su totale Procure circondariali presenti a livello regionale)	<b>ARPA/APPA</b>	<b>Altri enti</b>
<b>1. Abruzzo</b>	--	--	--	--
<b>2. Basilicata</b>	--	--	--	--
<b>3. Calabria</b>	--	10%	SI	--
<b>4. Campania</b>	50%	9%	SI	--
<b>5. Emilia Romagna</b>	100% (protocollo intesa)	22%	SI	--
<b>6. Friuli VG</b>	--	50%	SI	--
<b>7. Lazio</b>	--	67%	SI	--
<b>8. Liguria</b>	--	100%	SI	--
<b>9. Lombardia</b>	--	38%	SI	--
<b>10. Marche</b>	--	--	--	--
<b>11. Molise</b>	--	--	--	SI (Accordo reg.)
<b>12. Piemonte</b>	100%	78%	SI	--
<b>13. Puglia</b>	--	50%	SI	--
<b>14. Sardegna</b>	--	--	SI	--
<b>15. Sicilia</b>	--	--	--	--
<b>16. Toscana</b>	100%	55%	SI	--
<b>17. Trentino Alto A.</b>	--	67%	--	SI (Prov. Aut. Trento)
<b>18. Umbria</b>	--	--	SI	--
<b>19. Valle d'Aosta</b>	100% (v. Torino)	--	--	--
<b>20. Veneto</b>	--	--	SI	--

<sup>6</sup> Si precisa che la rilevazione è stata effettuata sulla base della documentazione complessivamente segnalata dalle ARPA/APPA al Gruppo di lavoro. I dati non hanno pertanto carattere ufficiale, né possono intendersi esaustivi del quadro dei documenti emessi a livello nazionale.

## **2. PRINCIPALI INDICAZIONI E ORIENTAMENTI**

### **2.A) ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI LARGAMENTE CONDIVISI**

Nell'ambito delle rilevazioni effettuate dal Gruppo di lavoro riguardo alla procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, alcune tematiche non hanno registrato particolari diversità interpretative e pertanto non sono state oggetto di rappresentazione nelle tabelle di analisi sinottica. A seguire si riportano tuttavia gli orientamenti condivisi ritenuti maggiormente rilevanti per gli operatori del SNPA.

#### **1) Contravvenzioni estinguibili tramite la procedura di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06**

Il meccanismo estintivo non riguarda tutte le contravvenzioni in materia ambientale, ma, come risulta dall'art. 318 bis, esclusivamente quelle previste dal D.Lgs. 152/2006. Si ritengono pertanto escluse le fattispecie previste in fonti normative diverse dal Testo Unico Ambientale (TUA), anche nei casi in cui il trattamento sanzionatorio è individuato tramite rinvio a disposizioni di legge contenute nel TUA (si veda ad esempio l'art. 16 del D.lgs n. 36/2003).

#### **2) Natura giuridica del verbale di prescrizioni**

Il tema della natura giuridica del verbale di prescrizioni non è stato trattato in modo specifico, ma solo incidentalmente nella relazione di cui all'Allegato A (vedi paragrafo 9 punto b), in quanto è risultato pacifico che debba riconoscersi al suddetto la natura di atto tipico di polizia giudiziaria. La conseguenza di ciò è che il verbale di prescrizioni è sottratto alle impugnazioni previste per i provvedimenti amministrativi, tanto in sede amministrativa, quanto in sede giurisdizionale. Il verbale di prescrizioni non è quindi impugnabile né con ricorso al TAR, né con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Su tale interpretazione convergono le Procure che si sono espresse e la copiosa giurisprudenza formatasi con riferimento all'analogia procedura estintiva disciplinata dal D.lgs. n. 758/1994 e consolidatasi con le pronunce gemelle delle Sezioni Unite della Cassazione civile (nn. 3694 e 3695 del 09.03.2012).

Con riferimento alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 si segnala, al momento, l'ordinanza del TAR Toscana n. 770 del 19.11.2015 che pare collocarsi nel solco tracciato dalla giurisprudenza in materia di sicurezza di lavoro.

Infine, anche la lettera dell'art. 318-ter porta a riconoscere la natura di atto di polizia giudiziaria alle prescrizioni: infatti, da un punto di vista soggettivo il verbale di prescrizioni non è imputabile ad un organo dell'apparato amministrativo, bensì all'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero alla polizia giudiziaria, entrambi chiamati ad operare sotto la direzione dell'autorità giudiziaria.

Da un punto di vista oggettivo, dunque, l'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni non è affatto avulso dal procedimento penale, in quanto presuppone l'accertamento di un reato ed ha la finalità di estinguere la contravvenzione accertata. Più in generale, infatti, il procedimento di estinzione, anche se può terminare con un'estinzione del reato in sede amministrativa è, e resta, un procedimento penale regolato, anche in sede di indagini, dalle norme del Codice di procedura penale (v. analisi e verifiche che comportino necessità o facoltà di assistenza della difesa).

### **3) Natura giuridica dell'asseverazione delle prescrizioni**

L'art. 318-ter dispone che la prescrizione sia "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata". Dalla lettura della disposizione si evince chiaramente che l'attività di asseverazione non richiede l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e non ha quindi la natura di atto di polizia giudiziaria. L'asseverazione svolge piuttosto una funzione di validazione tecnica delle prescrizioni e viene pertanto assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle indagini tecniche connesse alla materia ambientale. Per l'individuazione degli enti asseveratori e, all'interno degli stessi, dei soggetti incaricati di tale funzione si rinvia al successivo paragrafo 2.B ed altresì, più ampiamente, alla relazione di cui all'Allegato A.

### **4) Obbligatorietà dell'applicazione della procedura estintiva in presenza dei presupposti richiesti dall'art. 318 bis**

Il Gruppo di lavoro non ha affrontato in modo specifico tale tematica, tuttavia ha implicitamente ritenuto che l'applicazione della procedura estintiva sia dovuta in presenza dei presupposti indicati dall'art. 318 bis (ipotesi contravvenzionali previste dal TUA e assenza di profili di danno o pericolo). Pertanto la procedura estintiva deve essere applicata anche qualora non risulti possibile impartire la prescrizione prevista dall'art. 318-ter, analogamente a quanto stabilito per le contravvenzioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 15, comma 3, del D.Lgs. n.124/2004). Nel paragrafo 5 della relazione di cui all'Allegato A è stata infatti suggerita l'applicazione della procedura estintiva ai reati a condotta esaurita (ossia i reati istantanei già perfezionatisi) e ai casi in cui il trasgressore abbia già autonomamente provveduto all'adempimento dell'obbligo di legge, senza attendere l'imposizione della prescrizione da parte dell'organo di vigilanza. Del resto, la prescrizione ha lo scopo di eliminare le conseguenze del reato, ripristinando, per quanto possibile, la situazione precedente alla sua commissione, pertanto nei casi in cui non vi sia alcun effetto da rimuovere (come nelle ipotesi sopra citate), l'impossibilità di impartire prescrizioni non deve costituire un elemento ostativo all'avvio della procedura estintiva, in presenza degli altri requisiti per la sua applicazione.

### **5) Rapporti intercorrenti tra le prescrizioni ex art. 318-ter e i provvedimenti amministrativi degli enti titolari di funzioni amministrative in materia ambientale**

Tale tematica è stata affrontata dal gruppo di lavoro (si veda il paragrafo 8 dell'Allegato A) limitatamente alla possibile interferenza tra le prescrizioni contenenti specifiche misure ex art. 318-ter, comma 3 e le misure oggetto delle diffide emesse dall'autorità competente, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie dell'AIA (art. 29-decies, comma 9, D.Lgs. 152/06). La questione si pone però, in termini più generali, con riferimento ai vari provvedimenti amministrativi (come ad es. l'ordinanza sindacale ex art. 192 del TUA) che gli enti con funzioni di amministrazione attiva sono legittimati, ma anche tenuti, ad adottare nelle ipotesi previste dalla normativa ambientale.

Considerato che la Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 non disciplina i rapporti tra le prescrizioni della procedura estintiva e i provvedimenti che concludono gli ordinari procedimenti amministrativi, si ritiene pacifico che le prescrizioni non sostituiscano i provvedimenti amministrativi, ma siano entrambi necessari dato che agli stessi sono ricollegabili diversi effetti giuridici. Le prescrizioni, infatti, incidono sul procedimento penale, in termini di estinzione dello stesso, mentre i provvedimenti amministrativi emanati dall'autorità competente producono i loro effetti sul piano amministrativo e talvolta, come nel caso della diffida, sono individuati dalla normativa ambientale come atti propedeutici per l'emanazione di successivi provvedimenti amministrativi (v. revoca dell'autorizzazione).

Tuttavia, al fine di evitare che siano prescritte misure difformi, si rende necessario un coordinamento tra gli enti coinvolti, che viene di norma realizzato tramite l'invio da parte dell'organo accertatore, all'ente titolare del procedimento amministrativo, di una copia del verbale di prescrizioni con l'indicazione che il contenuto delle prescrizioni è da intendersi come proposta ai fini dei provvedimenti amministrativi di competenza. Nel caso in cui si partecipi soltanto al processo di asseverazione, si suggerisce comunque di segnalare all'organo che procede ad impartire la prescrizione, l'opportunità di inviarne copia alle autorità competenti all'adozione di provvedimenti amministrativi in materia ambientale.

## **2.B) QUESTIONI INTERPRETATIVE CONTROVERSE E RELATIVI INDIRIZZI PER IL SNPA**

Un'importante evidenza emersa dall'analisi dei documenti emessi dalle Procure della Repubblica e dagli altri enti interessati alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 è la disomogeneità degli orientamenti applicativi e interpretativi espressi su alcuni dei temi ritenuti maggiormente problematici.<sup>7</sup>

In considerazione di tale dato, le proposte di indicazioni ed orientamenti per il SNPA che sono state formulate per ciascun aspetto rappresentano un quadro di indirizzi condivisi per una quanto più possibile ampia omogeneizzazione a livello nazionale dei comportamenti degli operatori del SNPA.

Resta fermo che, a causa della specifica natura del rapporto tra l'Autorità giudiziaria e gli operatori di vigilanza che esercitano funzioni di polizia giudiziaria, tali indicazioni ed orientamenti dovranno necessariamente fare salvi i diversi indirizzi eventualmente emessi dalle Procure della Repubblica di riferimento (anche per singoli aspetti che risultassero divergenti rispetto al quadro condiviso).

L'art. 109 della Costituzione e altresì gli articoli 56 e 327 del Codice di Procedura Penale, sanciscono, infatti, una vera e propria dipendenza funzionale degli organi di polizia giudiziaria rispetto all'Autorità giudiziaria. Per questo motivo, il personale di vigilanza degli enti del SNPA operante con funzioni di PG, nel compimento delle attività afferenti il procedimento penale (siano esse svolte d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria), è tenuto ad un generale dovere di rispetto delle direttive emesse dalle Procure della Repubblica territorialmente competenti. Va sottolineato, dunque, che una volta espressi indirizzi o direttive da parte dell'Autorità giudiziaria, tale personale, nell'esercizio delle funzioni di PG, non può essere condizionato da diversi orientamenti delle strutture amministrative dalle quali dipende gerarchicamente.

Cionondimeno, si ritiene che le indicazioni e gli orientamenti rappresentati nella presente relazione e nei documenti allegati, possano costituire un importante punto di riferimento per una tendenziale lettura condivisa delle suddette problematiche all'interno del SNPA.<sup>8</sup>

### **1. Tipologia di contravvenzioni ammesse alla procedura**

L'individuazione delle contravvenzioni alle quali è applicabile la procedura estintiva è controversa, in quanto, da un lato l'art. 318-bis stabilisce un'applicazione generalizzata della procedura estintiva alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal D.Lgs 152/2006, dall'altro, l'art. 318-quater, prescrivendo, ai fini dell'estinzione della contravvenzione, il pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda, esclude dal beneficio le contravvenzioni punite con l'arresto, suscitando nell'interprete il dubbio se l'esclusione debba riguardare le sole contravvenzioni punite con il solo arresto o anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda.

L'interpretazione suggerita, in linea con le indicazioni fornite dalla maggioranza delle Procure che si sono espresse, è quella di escludere dall'ambito di applicazione della procedura estintiva anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda, in quanto, l'assoggettabilità delle stesse alla procedura, a fronte dell'esclusione delle contravvenzioni punite con il solo arresto, darebbe luogo a una ingiustificata disparità di trattamento, data la tendenziale maggiore gravità delle contravvenzioni punite con arresto e ammenda rispetto a quelle punite con il solo arresto (un

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti, su tali questioni, si rimanda più ampiamente all'Allegato A).

<sup>8</sup> Si consideri, peraltro, che dalla rilevazione chiusa al 4.3.16, nonostante vari siano stati i documenti di indirizzo emessi dalle Procure, risulta un vasto numero di Procure che non si sono espresse formalmente.

esempio evidente di quanto sopra esposto si rinviene confrontando le contravvenzioni previste dall'art. 137, comma 3 e comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006).

## **2. Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno**

Relativamente alla valutazione circa il mancato verificarsi di un danno o un pericolo concreto e attuale di danno (alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette), che ai sensi dell'art. 318-bis, comma 1, del D.lgs. 152/2006 costituisce uno dei presupposti per l'applicazione della procedura di estinzione dei reati, dall'esame dei documenti di indirizzo sono emerse posizioni non omogenee. La posizione prevalente che si è registrata è quella di prevedere l'applicazione della procedura con riguardo non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali, i cui effetti possono essere rimossi attraverso l'adempimento di prescrizioni.

Le altre posizioni sostengono invece che, oltre alle contravvenzioni formali, la procedura si applichi solo ai casi di contravvenzioni sostanziali che non abbiano comportato alcuna modifica ambientale, oppure che abbiano comportato modifiche ambientali marginali tali da poter essere rimosse facilmente e immediatamente. Residuano altre posizioni minoritarie che hanno fornito ulteriori indicazioni<sup>9</sup> o non hanno fornito alcuna indicazione.

Alla luce di quanto testualmente previsto dalle disposizioni in oggetto si rileva che molti sono i nodi che rimangono da sciogliere al fine di una corretta e omogenea applicazione della normativa. Si tratta di aspetti (per la cui illustrazione si rinvia al paragrafo 2 della relazione di cui all'Allegato A), per i quali sarebbe necessario un intervento legislativo di precisazione e chiarimento (sul punto si veda anche quanto riportato nel paragrafo 3 della presente relazione).

La rilevanza rivestita dalle suddette questioni, attinenti ai fondamenti stessi della procedura di estinzione, dirimenti già per la relativa attivazione e non solo per le modalità di svolgimento, nonché il fatto che numerose e sostanziali sono le divergenze tra le posizioni dei documenti di indirizzo esaminati, rende particolarmente difficile fornire agli operatori del SNPA il necessario punto di riferimento, per operare secondo una lettura uniforme e condivisa della procedura in oggetto.

In tale quadro di incertezza, un ausilio per la risoluzione almeno parziale delle questioni controverse può essere quello di operare una distinzione tra effetti ambientali del reato e danno ambientale. Non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producono necessariamente un "danno ambientale". A questa conclusione si perviene facendo riferimento alla definizione di danno contenuta nell'articolo 300 del D.lgs. 152/2006: "è danno ambientale qualsiasi deterioramento *significativo* e *misurabile*, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" e, altresì, a quella implicitamente desumibile dall'articolo 452 bis C.p. (introdotto dalla L. 68/15) che, nel delineare l'elemento oggettivo del nuovo delitto di "inquinamento ambientale", fa riferimento a una compromissione o ad un deterioramento *significativi* e *misurabili* dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria o dell'ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna selvatica.

Tenendo conto di questa distinzione si apre uno spazio, per quanto dai confini incerti, tra reati che producono effetti sull'ambiente (da eliminare con la procedura estintiva tramite prescrizioni) e reati che hanno prodotto un "danno ambientale" per i quali la procedura non è applicabile.

Per facilitare la lettura del rapporto tra la procedura estintiva e le suddette norme, si rinvia in particolare al successivo paragrafo 2.C) sui criteri guida generali per la valutazione degli effetti e

---

<sup>9</sup> Tra le posizioni che hanno fornito criteri diversi, si segnala, in particolare, quella della Procura di Foggia che per i casi in cui non vi sia evidenza dell'assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno, prevede la necessità di effettuare una caratterizzazione del sito, secondo una procedura flessibile (a carico del trasgressore o alternativamente dell'ARPA). In esito a tale procedura potrà essere valutato se procedere o meno all'emissione delle prescrizioni.

dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati, che offre un primo quadro di lettura sistematica del tema.

Dagli approfondimenti effettuati dal sottogruppo operativo tecnico sfociati nella individuazione delle prescrizioni tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali (v. successivo paragrafo 2.D) è stato inoltre possibile enucleare alcune indicazioni operative per valutare, nei casi concreti, la sussistenza o meno del danno ambientale ovvero del relativo pericolo (da notare che in questa sede ci si è limitati a considerare il solo danno alle risorse ambientali). Tali indicazioni, pur non esaurendo i casi nel loro complesso, possono tuttavia essere considerate quali primi orientamenti per il personale di vigilanza in vista dell'attivazione della procedura estintiva dei reati. In particolare, emerge che:

- 1) per alcune fattispecie non ricorrono mai le condizioni per attivare la procedura prescrittiva: si tratta in particolare del caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art.256, c. 2) con evidenza di percolamento al suolo o immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, c. 1 e 2);
- 2) in alcune fattispecie si ritiene possibile impartire le prescrizioni purché accompagnate dallo svolgimento di verifiche analitiche: è il caso dell'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art.256, c. 2) senza evidenza di sversamento di liquidi al suolo, per il quale la prescrizione dovrà prevedere la rimozione dei rifiuti, il loro avvio a recupero o smaltimento, la dimostrazione dell'avvenuto smaltimento o recupero ed infine la “verifica della non contaminazione del suolo mediante indagine preliminare”.
- 3) in altre fattispecie, pur in presenza di superamenti di limiti di legge, si ritiene possibile impartire la prescrizione consistente nell'adottare accorgimenti tecnici volti ad evitare il ripetersi della violazione, previa analisi delle cause. E' questo il caso per es. di emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge (art. 269, c.2) o di superamento dei limiti imposti dall'AIA (art. 29-quattordices, comma 3), se ci sono elementi di giudizio che depongono a favore della sussistenza di effetti non significativi sull'ambiente (per un chiarimento sui criteri di valutazione della significatività degli effetti si rinvia al successivo paragrafo 2.C).

Sempre dalle indicazioni contenute nel par. 2.D), possono essere tratti, infine, ulteriori spunti orientativi per gli operatori del SNPA (seppur con la precisazione che al fine di operare una corretta valutazione rispetto alle prescrizioni tipo da proporre, il documento ha preso in esame e applicato il criterio finalistico che ritiene applicabile la procedura ogniqualvolta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una prescrizione e quindi sia possibile il ripristino dello stato originario dei luoghi).

### **3. Necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura**

Riguardo alla motivazione rispetto all'applicabilità della procedura, la posizione che emerge con prevalenza dall'esame dei documenti di indirizzo ritiene sussistere in capo al soggetto accertatore l'obbligo di motivare, espressamente e compiutamente la mancata applicazione, al caso specifico, della procedura di estinzione di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06. Altre posizioni minoritarie sostengono che la motivazione è dovuta sempre, sia nel caso di applicazione, che non applicazione della procedura o che è dovuta solo nel caso di applicazione della procedura.

In considerazione della natura di “*favor rei*” che viene riconosciuta alla procedura estintiva, l'orientamento suggerito per gli operatori del SNPA è quello di aderire alla lettura maggioritaria che ritiene necessario fornire, nella comunicazione della notizia di reato, adeguata e circostanziata motivazione nelle ipotesi in cui non si ritenga applicabile la procedura stessa (v. per mancanza dei presupposti di legge o per la sussistenza di altri elementi ostativi alla sua applicazione, come ad esempio, nel caso di notizia di reato contro ignoti). Nel caso in cui, invece, il soggetto accertatore

ritenga ricorrano i presupposti e le condizioni per attivare la procedura di estinzione, i relativi motivi (di fatto e di diritto) potranno risultare implicitamente dalla descrizione dei fatti.

#### **4. Disciplina transitoria**

L'art. 318-octies dispone che la procedura estintiva non trova applicazione ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore (29 maggio 2015) della Parte VI-bis, del D.Lgs. n. 152/2006.

L'assenza di riferimento alla natura penale dei procedimenti ha determinato difformi interpretazioni riguardo all'individuazione della pendenza del procedimento, tuttavia, l'interpretazione suggerita, in linea con le indicazioni fornite dalla maggioranza delle Procure, è quella di far coincidere la pendenza del procedimento con l'iscrizione della notizia di reato nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 C.P.P. Tale interpretazione ha il pregio di fornire una data certa della pendenza, conforme a quanto stabilito dal Codice di procedura penale ed è inoltre la più favorevole per il trasgressore.

#### **5. Principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale**

La giurisprudenza ha elaborato, nel tempo, alcuni principi per l'analoga procedura estintiva dei reati in materia di sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 758/94). Tali principi sono stati ripresi e richiamati (in via più o meno esplicita) anche in alcuni dei documenti di indirizzo esaminati dal gruppo di lavoro, in quanto ritenuti applicabili anche nell'ambito della procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06. Pur non rilevando nelle posizioni espresse particolari livelli di disomogeneità, si è comunque ritenuto di segnalarne i contenuti, vista la non ampia rappresentatività delle posizioni emerse.

##### **5.a) Finalità e contenuto della prescrizione**

Dalla rilevazione compiuta risulta l'orientamento maggioritario di considerare le prescrizioni non soltanto come ordini di eliminazione o non reiterazioni delle condotte illecite accertate, bensì anche come specifiche misure atte a far cessare le conseguenti situazioni di pericolo, ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. Soltanto in poche posizioni si afferma che la prescrizione possa consistere soltanto nelle misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose e non anche nell'obbligo di mettersi formalmente in regola con i precetti di legge.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è dunque quello di considerare la messa in regola con gli obblighi formali, come possibile contenuto delle prescrizioni. Per ulteriori e più approfondite indicazioni sul contenuto delle prescrizioni nelle contravvenzioni di natura formale si fa inoltre rinvio al successivo paragrafo 6.

##### **5.b) Applicabilità della procedura a reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo**

Dalla rilevazione compiuta risulta pressoché univoco l'indirizzo di considerare la procedura applicabile anche ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione, senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza, con il meccanismo della c.d. prescrizione "ora per allora".

Per quanto riguarda invece i reati a condotta esaurita, si rileva una certa difformità di orientamento, in particolare nelle indicazioni fornite dalle Procure. L'orientamento maggioritario dà indicazioni a favore dell'applicabilità della procedura estintiva a tali casistiche. Altre posizioni minoritarie negano invece tale possibilità. Per quest'ultimo orientamento, non potendo essere impartite prescrizioni, non si dovrebbe neppure attivare la procedura estintiva.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è quello di aderire alla lettura maggioritaria che ritiene applicabile la procedura estintiva ai reati a condotta esaurita ed ai casi di adempimento spontaneo, fatta salva la verifica dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale, che resta comunque condizione per l'attivazione della procedura. Tale orientamento risulta peraltro coerente con quanto previsto e consolidato a livello normativo, nel settore della sicurezza sul lavoro (v. art. 15, D.lgs. 124/2004).

### **5.c) Natura del termine previsto per il pagamento della sanzione pecuniaria**

In merito alla natura del termine dei trenta giorni concesso per legge ai fini del pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 318-quater, comma 2, da parte del trasgressore, si rileva una totale uniformità di lettura. Le indicazioni fornite, infatti, concordano nel ritenere il termine in oggetto di natura perentoria.

In coerenza con tale lettura, alcune Procure sottolineano inoltre la "improrogabilità" del termine per il pagamento della sanzione e l'impossibilità di rateizzare il pagamento (principi già emersi nella giurisprudenza in materia di sicurezza del lavoro).

Infine, altre Procure considerano il tardivo pagamento della sanzione assimilabile al tardivo adempimento della prescrizione, ai fini dell'accesso alla procedura di oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-bis C.P. (aderendo, anche in questo caso, agli orientamenti minoritari della giurisprudenza già maturati in materia di sicurezza del lavoro).

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è pertanto quello di considerare il termine per il pagamento di natura perentoria, sottolineando tuttavia, l'importanza di individuare con certezza il termine iniziale di decorrenza sul quale le disposizioni della Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 non si soffermano. Al fine di dare certezza a tale termine, si ritiene che il verbale di ammissione al pagamento debba essere notificato al trasgressore attraverso procedure che garantiscano la certezza della data di ricezione. Da questa posizione discende inoltre l'indicazione di considerare il pagamento non rateizzabile.

## **6. Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale**

Alcune delle contravvenzioni previste dal D.Lgs. n. 152/2006 puniscono l'esercizio di una determinata attività in mancanza di autorizzazione/titolo abilitativo, a prescindere dal verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Si tratta di contravvenzioni comunemente definite di "pericolo astratto" o di tipo "formale", ossia caratterizzate dalla violazione di prescrizioni di tipo formale (come l'obbligo di ottenere un determinato titolo abilitativo per lo svolgimento di una data attività) che determinano una situazione di pericolo potenziale per l'ambiente che, di per sé, non è ostativa all'attivazione della procedura di estinzione/regolarizzazione. Tale procedura tuttavia sarà preclusa, in concreto, qualora l'organo accertatore accerti la sussistenza di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno, al pari di quanto accade per le altre ipotesi contravvenzionali che rientrano nell'ambito di applicazione della parte sesta bis (vedi art. 318 bis).

Mentre la possibilità di applicazione della procedura estintiva ai reati di natura è generalmente ammessa nei documenti analizzati, la questione maggiormente controversa riguarda il contenuto delle prescrizioni da impartire al trasgressore. Un primo orientamento sostiene che ai fini della

regolarizzazione è necessario che venga ottenuto il titolo abilitativo nel termine assegnato, con la precisazione che taluni ritengono che la prescrizione debba imporre al trasgressore solo la presentazione della relativa istanza, in considerazione del fatto che l'ottenimento del titolo non rientra nella disponibilità del trasgressore.

Un secondo orientamento, avente carattere minoritario, ritiene invece che la prescrizione non possa consistere nell'ordine di richiedere/ottenere il titolo abilitativo, ma in specifiche misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione dell'attività potenzialmente pericolosa.

Dall'esame della casistica che si può presentare nella pratica degli operatori, a seconda della situazione concreta, può risultare più adeguato l'uno o l'altro degli orientamenti. Nella tabella riportata a seguire si è suggerito l'orientamento ritenuto più adatto per regolarizzare le diverse fattispecie: o prescrivendo la sospensione dell'attività ai sensi dell'art. 318 ter comma 3 (qualora l'attività sia ritenuta potenzialmente pericolosa), o prescrivendo la regolarizzazione sul piano amministrativo.

<b>Casistica reati formali</b>	<b>Contenuto delle prescrizioni</b>
1. Attività totalmente abusiva (mai autorizzata) o con autorizzazione rigettata	➤ Sospensione delle attività (totale)
2. Attività con modifiche sostanziali (che presupporrebbero modifiche autorizzative o differenti tipologie di autorizzazioni) per le quali la complessità delle valutazioni circa la possibilità di continuazione delle attività in assenza di pericolo, richiederebbe una istruttoria complessa (al pari di quella che dovrebbe essere condotta in fase autorizzativa)	➤ Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa
3. Attività svolta in mancanza di rinnovi di autorizzazioni o in situazioni di modifiche non autorizzate in cui, per elementi di conoscenza facilmente disponibili (e sempre che risulti invariato l'assetto normativo ed amministrativo di riferimento che regola l'attività) è possibile valutare che la continuazione delle attività avvenga in assenza di pericolo	➤ Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione richiesta e ottenimento titolo abilitativo)
4. Infrazioni formali che pur non comportando in se' rischi di pericoli sostanziali, comprometterebbero in maniera sostanziale la controllabilità delle attività (v. tracciabilità dei rifiuti, ecc...)	➤ Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa
5. Infrazioni di obblighi di comunicazioni/iscrizioni (v. anche adesioni ad autorizzazioni di carattere generale) per le quali sia agevole una verifica dei requisiti necessari	➤ Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione comunicazione/dichiarazione)

Esaminando tale prospetto si possono dunque evidenziare tre diverse tipologie di contenuto delle prescrizioni:

1. in tutti i casi nei quali sia necessario provvedere alla sospensione totale dell'attività, la prescrizione da impartire dovrà essere del tipo "sospendere le attività non autorizzate fino all'eventuale conseguimento della relativa autorizzazione...". I termini per l'adeguamento alla prescrizione dovranno essere congrui rispetto all'esigenza di garantire tecnicamente una sospensione delle attività che non provochi, a sua volta, danni o pericoli di danno all'ambiente. Nei casi in cui sia possibile provvedere ad una sospensione parziale delle attività (v. parti di

impianto modificate senza autorizzazione) oltre a tale misura si dovrà richiedere, quale ulteriore prescrizione, anche la regolarizzazione amministrativa (con le modalità illustrate al successivo punto 3);

2. in tutti i casi in cui per la regolarizzazione dell'attività è richiesta semplicemente una comunicazione e/o dichiarazione da parte del titolare dell'attività (ad esempio adesione all'autorizzazione alle emissioni in via generale), la prescrizione dovrà essere del tipo "presentare la comunicazione/dichiarazione ..... ". In questo caso il termine per la regolarizzazione della prescrizione dovrà essere individuato in quello strettamente necessario per produrre la comunicazione/dichiarazione in oggetto, con i relativi allegati tecnici;
3. infine, nei casi di attività svolte senza rinnovo dell'autorizzazione o con modifiche non autorizzate, posto che sia possibile valutare (per elementi di conoscenza facilmente disponibili e sempre che risulti invariato l'assetto normativo ed amministrativo di riferimento che regola l'attività) che la continuazione delle attività avviene in assenza di pericolo potenziale, l'indirizzo che si propone è quello di impartire due tipologie di prescrizioni:
  - a) la prima avente ad oggetto la presentazione dell'istanza, assegnando un termine strettamente necessario per produrre la domanda ed i relativi allegati tecnici;
  - b) la seconda avente ad oggetto il conseguimento del titolo abilitativo (che conclude il processo di regolarizzazione avviato con la presentazione dell'istanza), assegnando un termine congruo con i tempi della PA titolare del procedimento, con la precisazione che nel caso di ritardi della PA, il trasgressore potrà avvalersi della richiesta di proroga prevista ai sensi dell'art. 318 ter, comma 1 (proprio per le ipotesi in cui il mancato rispetto del termine non è imputabile al trasgressore).

D'altra parte la previsione di un termine per la regolarizzazione che, unanimemente nei pronunciamenti raccolti, si attua con il rilascio del provvedimento richiesto, è senza dubbio indispensabile al fine di garantire una durata certa alla procedura di estinzione e, di riflesso, al periodo di sospensione del procedimento penale, che non tollera una sospensione *sine die*.

Del resto, il termine è essenziale anche per la verifica della regolarizzazione da parte dell'organo accertatore.

## **7. Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure**

### **7.a) Finalità e contenuto dell'asseverazione**

La natura dell'attività di asseverazione delle prescrizioni emesse dagli organi di PG, è stata più o meno esplicitamente trattata nei documenti di indirizzo esaminati. Dalle indicazioni formulate, emerge in maniera sostanzialmente univoca che l'asseverazione si configura come un'attività di natura tecnica che non richiede l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e non ha quindi la natura di atto di PG (v. precedente paragrafo 2.a.).

Per quanto riguarda la finalità e gli elementi principali che caratterizzano l'attività di asseverazione, da una sovrapposizione delle indicazioni contenute nei documenti esaminati, si può ritenere che l'asseverazione consista nella valutazione tecnica, validazione, convalida, accertamento tecnico o, più in generale, nella verifica dei seguenti aspetti:

1. pertinenza ed efficacia delle prescrizioni rispetto agli obiettivi da conseguire;
2. fattibilità, adeguatezza, ragionevolezza delle prescrizioni e coerenza con le finalità, non solo nel rimuovere il reato, ma anche nel far cessare situazioni di pericolo ovvero prosecuzione di attività potenzialmente pericolose (in taluni casi si fa riferimento alla chiarezza e non equivocità delle prescrizioni);
3. congruità dei tempi previsti per la regolarizzazione;
4. presenza di criteri chiari per valutarne l'osservanza;
5. oggettività e riscontrabilità;

6. verifica di corrispondenza con le norme tecniche di settore e di coerenza con le finalità del provvedimento.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è dunque quello di considerare che il soggetto asseveratore è chiamato ad esprimere un parere, di natura tecnica, sulla prescrizione impartita dagli organi di polizia giudiziaria (siano essi interni o esterni all'ente), avente per oggetto quanto elencato sopra. Inoltre (fatto salvo il possibile coinvolgimento degli enti del SNPA nelle fasi antecedenti all'asseverazione), si ritiene che non rientri nelle competenze del soggetto asseveratore l'espressione di valutazioni circa l'applicazione o meno dell'istituto della prescrizione, che resta di esclusiva competenza dell'UPG che la impartisce. Tale orientamento risulta peraltro coerente con quanto previsto nei primi indirizzi assunti dal Consiglio federale nella Deliberazione n. 53 del 15/7/2015.

### **7.b) Obbligatorietà o meno dell'asseverazione**

Circa l'obbligatorietà o meno di provvedere all'asseverazione delle prescrizioni emesse da parte degli operatori con funzioni di polizia giudiziaria (siano essi interni o esterni all'ente), dall'analisi dei documenti emergono indicazioni in circa la metà dei casi, con posizioni di natura piuttosto eterogenea. In particolare, alcune posizioni hanno ritenuto (alternativamente o congiuntamente) che l'asseverazione possa non essere necessaria nei casi di:

- prescrizioni impartite da un organo tecnico specializzato;
- prescrizioni meramente formali ed amministrative, che non comportino alcuna valutazione di natura tecnica;
- prescrizioni che non comportano valutazioni tecniche di un certo rilievo (superiore a quello che deve normalmente possedere un qualsiasi operatore appartenente agli organi di controllo).

Da altre posizioni emerge l'orientamento opposto, ovvero che l'asseverazione debba sempre accompagnare le prescrizioni a prescindere dal contenuto e dall'organo di PG che le emette. Da alcune Procure è stato inoltre affermato che il requisito dell'asseverazione debba essere considerato quale elemento indispensabile per la legittimità dell'atto stesso che impone le prescrizioni.

Alla luce dell'eterogeneità del quadro che emerge circa l'obbligatorietà o meno dell'asseverazione, non si è ritenuto opportuno, in sede di gruppo di lavoro, prediligere un orientamento specifico. Infatti, se da una parte potrebbe sembrare congrua la scelta di prevedere in modo sistematico l'asseverazione di tutte le prescrizioni, d'altra parte questa pratica rischierebbe di rallentare lo svolgimento del procedimento estintivo. L'indicazione che si suggerisce per gli enti del SNPA è pertanto che possa essere stabilito a livello locale, sulla base delle indicazioni fornite dalle singole Procure e delle specifiche modalità organizzative degli enti asseveratori, quali siano le tipologie di prescrizioni che debbano essere asseverate. Nel caso di prescrizioni emesse direttamente dagli operatori delle Agenzie che operano con qualifica di UPG, si ritiene comunque necessario, in coerenza con quanto già indicato dal Documento del Consiglio Federale n. 53/15 e altresì con le indicazioni contenute nel successivo paragrafo 7.e), che l'asseverazione venga sempre rilasciata a garanzia del più ampio apporto valutativo in termini professionali e specialistici rispetto ai contenuti delle prescrizioni e col fine di perseguire un buon livello di omogeneità di comportamento degli operatori del sistema.

### **7.c) Modalità di asseverazione**

In merito alle modalità con cui il soggetto asseveratore possa negare l'asseverazione di una prescrizione o proporre una modifica, non esistono al momento indirizzi specifici delle Procure. Sul tema si sono pronunciate solo alcune Agenzie. L'orientamento che emerge è che si possa unicamente asseverare o non asseverare le prescrizioni così come formulate dal richiedente. Non

sarebbero invece ammesse asseverazioni condizionate all'integrazione delle prescrizioni o alla modifica del termine di adempimento. Le modifiche ritenute opportune potranno essere altrimenti proposte al richiedente, il quale potrà recepirle formulando nuove prescrizioni da sottoporre all'asseverazione.

Su questo argomento non si è ritenuto opportuno al momento formulare indicazioni specifiche per il SNPA. Rimane ovviamente sempre valida la possibilità di coordinamento con gli organi accertatori.

Riguardo alla necessità o meno di effettuare un preventivo sopralluogo, ai fini dell'asseverazione delle prescrizioni, si è espressa una sola Procura, specificando che l'asseverazione tecnica non postula necessariamente il preventivo sopralluogo dell'organo tecnico di vigilanza, al quale è rimessa la valutazione della necessità del sopralluogo medesimo.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è quello di aderire a tale lettura di non stretta necessità di effettuazione del sopralluogo, rimanendo nella facoltà del soggetto asseveratore individuare, sulla base della tipologia di violazione, della natura delle prescrizioni impartite e dello specifico contesto ambientale e territoriale, le modalità con cui acquisire gli elementi tecnici utili per la valutazione circa l'asseverabilità delle prescrizioni.

Infine, in merito al termine entro il quale l'organo asseveratore deve procedere con l'asseverazione, si è espressa una sola Procura che ha indicato il termine massimo di 30 giorni (come previsto dall'art. 2 comma 3 della L.241/1990), dal ricevimento della richiesta di asseverazione della prescrizione, da parte dell'organo di PG.

Anche su questo tema, fermo restando una generale esigenza di celerità nel rilascio dell'asseverazione tale da garantire le finalità riparative della procedura stessa (tempestiva della regolarizzazione e prevenzione del danno), non si ritiene comunque opportuno suggerire una tempistica specifica per il completamento della procedura. Tale scelta è motivata dalla constatazione che la durata della procedura di asseverazione possa essere variabile in rapporto alla complessità tecnica delle prescrizioni impartite, all'eventuale necessità di effettuare un sopralluogo o di acquisire ulteriori elementi utili all'analisi della problematica, nonché in rapporto alle diverse capacità organizzative dell'ente chiamato ad asseverare.

#### **7.d) Soggetto preposto all'asseverazione**

In merito al soggetto titolato ad asseverare le prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza, gli orientamenti che emergono dai documenti esaminati sono piuttosto eterogenei.

Le posizioni maggioritarie che emergono sono quelle che:

- attribuiscono tale funzione in via esclusiva agli enti del SNPA;
- attribuiscono tale funzione agli enti del SNPA ed ai corpi di polizia giudiziaria specializzata (anche se, su quali siano questi ultimi, le posizioni non sono univoche).

Da rilevare, infine, quale posizione minoritaria anche quella di alcune Procure che individuano come ente titolato ad asseverare anche (o solo) le amministrazioni competenti in materia ambientale, perlopiù per prescrizioni con contenuti meramente amministrativi.

Fermo restando che dai documenti esaminati gli enti del SNPA risultano pressoché unanimemente individuati quali soggetti preposti al rilascio delle asseverazioni tecniche (sia in via esclusiva, che non) in quanto enti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività tecnico-scientifiche e di controllo in campo ambientale, non si è ritenuto opportuno individuare uno specifico orientamento in quanto l'individuazione dell'ente preposto all'asseverazione delle prescrizioni, dovrebbe essere effettuata dalle singole Procure, tenendo conto delle competenze richieste nelle valutazioni tecniche relative alla tipologia di violazioni commesse e di prescrizioni impartite e in relazione alle specificità territoriali in termini di disponibilità di tali competenze.

## **7.e) Competenza al rilascio dell'asseverazione**

In merito all'individuazione all'interno dell'ente asseveratore, del soggetto specifico competente al rilascio dell'asseverazione, sono state fornite indicazioni solo da 7 Procure, mentre si sono espresse in tal senso soprattutto le Agenzie Ambientali. La posizione maggioritaria che ne emerge attribuisce la competenza al rilascio dell'asseverazione alla struttura di appartenenza dell'operatore o alla struttura sovraordinata a quella di appartenenza dell'operatore. Posizioni minoritarie attribuiscono tale competenza a strutture specializzate interne all'ente, alle strutture di vigilanza competenti territorialmente o, infine, anche al singolo operatore (su autorizzazione della struttura di appartenenza).

L'orientamento che si propone per gli enti del SNPA, in coerenza con quanto già indicato dal Documento del Consiglio Federale n. 53/15 è che la competenza all'asseverazione sia demandata, nel rispetto degli ordinamenti interni delle singole Agenzie, a specifiche strutture agenziali (direzionali/territoriali) e non ai singoli operatori di vigilanza proprio per caratterizzare l'asseverazione come un parere istituzionale dell'ente e non del singolo operatore. Tale indirizzo, nel caso di asseverazione di prescrizioni emesse da operatori delle Agenzie che operano con qualifica di PG, consente peraltro di garantire una sorta di alterità tra chi elabora le prescrizioni e chi le valuta, ai fini della relativa validazione tecnica.

## **8. Ruolo degli organi di vigilanza che non operano con qualifica di UPG e coordinamento tra procedura estintiva e procedure amministrative ordinarie**

La tematica relativa al ruolo giocato dagli enti del SNPA che non operano con personale avente qualifica di UPG è stata affrontata in diversi documenti di indirizzo emessi dalle Agenzie stesse e altresì in alcuni documenti emessi dalle Procure.

Un primo assunto condiviso che emerge è che qualora l'accertamento di una contravvenzione sia effettuato da personale non UPG, l'organo di vigilanza deve trasmettere celermente gli esiti del controllo all'Autorità Giudiziaria, segnalando la circostanza di applicabilità o meno della procedura e fornendo all'AG tutti gli elementi necessari alla valutazione dei fatti, a partire dalla presenza o meno di danno o pericolo concreto e attuale di danno.

Un'altra considerazione che risulta ampiamente condivisa è che la specializzazione tecnica degli operatori del SNPA, almeno nei casi più complessi, risulta fondamentale, in ogni caso, ai fini dell'attivazione e della verifica della procedura, anche a prescindere dalla fase di "asseverazione" che come già detto, può coinvolgere direttamente tali enti. Piuttosto, gli indirizzi esaminati si distinguono riguardo alle modalità di comunicazione, cooperazione e interlocuzione tra il personale del SNPA e la PG.

I modelli proposti infatti fanno riferimento a diversi schemi, tra cui per es.

- l'organo di vigilanza (ARPA) si farà coadiuvare da un ufficiale e/o un agente di PG, che dovrà fornire la collaborazione al fine di consentire l'espletamento della procedura estintiva;
- la PG operante, prima di redigere le prescrizioni si rivolgerà all'ARPA per ottenere gli opportuni suggerimenti tecnici, mentre nei casi più complessi è consigliabile il coinvolgimento dell'ARPA anche in fase di verifica dell'adempimento. Inoltre, all'ARPA potrà essere richiesto un supporto consulenziale da parte della PG, ai fini della valutazione dell'esistenza del danno/pericolo concreto e attuale di danno;
- la PG potrà operare con l'ausilio di un ente specializzato (ad es. ARPA) all'uopo nominato ausiliario di PG, per l'emissione delle prescrizioni;

- nel caso in cui la PG chieda una valutazione tecnica sull'esistenza del danno o pericolo prima dell'emissione della prescrizione, l'ARPA inviterà la PG ad un esame congiunto della situazione anche mediante un nuovo accertamento della situazione riscontrata.

Alla luce di quanto sopra il modello di riferimento che si suggerisce per gli enti del SNPA, nel caso di attività svolta da personale senza qualifica di UPG, è il seguente:

- 1) gli organi di Polizia giudiziaria o il personale che opera con funzioni di PG, devono essere attivati, con le modalità eventualmente stabilite dall'AG di riferimento territoriale, ovvero tramite celere e circostanziata segnalazione da parte dell'organismo vigilante;
- 2) qualunque sia la forma di collaborazione individuata (la PG si pone a supporto degli enti del SNPA redigendo gli atti, ovvero la PG nomina gli enti del SNPA ausiliari di PG e compie gli atti congiuntamente), nel caso di accertamento svolto da operatori del SNPA resta sostanzialmente in capo ai medesimi la valutazione tecnica sull'applicabilità della procedura (ovvero l'assenza di pericolo concreto e attuale di danno), sulle prescrizioni applicabili e sui meccanismi di regolarizzazione; pertanto è necessario strutturare l'eventuale segnalazione corredandola di tali elementi;
- 3) se richiesto dalla PG di confermare l'applicabilità della procedura, in casi non accertati dagli operatori del SNPA, può essere necessario richiedere lo svolgimento di una specifica attività in sito;
- 4) è opportuno, infine, che gli operatori del SNPA, indipendentemente dalla qualifica rivestita durante l'accertamento, provvedano ad informare l'autorità competente in via amministrativa di aver proposto all'ente accertatore l'attivazione della procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, dandone altresì conto all'Autorità giudiziaria. Tale indicazione è motivata da una generale esigenza di coordinamento tra la procedura estintiva dei reati e le procedure di natura amministrativa di diffida/ordinanza previste dalla normativa a fronte di comportamenti non conformi alle norme vigenti/titoli autorizzativi (v. per esempio le procedure di cui all'art. 29-decies, commi 6 e 9 del D.Lgs. 152/06).

## **9. Ruolo del Pubblico Ministero e contestazione del contenuto delle prescrizioni**

La questione del ruolo del PM nell'ambito della procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale è stata oggetto di specifico approfondimento, in quanto la Parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/2006 attribuisce al PM un ruolo, per così dire, "defilato" e "marginale" se paragonato al ruolo rivestito nell'ambito del procedimento penale, ove il PM assume la direzione delle indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria (vedi art. 327 C.P.P.).

Nell'ambito della procedura estintiva, all'opposto, il ruolo principale viene riconosciuto all'organo di vigilanza, che valuta autonomamente i presupposti per l'applicazione della stessa, impartisce la prescrizione e ne controlla l'avvenuto adempimento, senza alcuna preventiva interlocuzione con il PM, il quale solo in due momenti della procedura, all'inizio e alla fine della stessa, è destinatario rispettivamente della comunicazione della notizia di reato e della comunicazione di adempimento (e dell'eventuale pagamento) ovvero di inadempimento della prescrizione.

Sebbene il legislatore della parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/2006 non abbia previsto alcun potere di direzione in capo al PM, né alcun momento di interlocuzione preventiva con lo stesso, si ritiene ciononostante auspicabile, laddove sussista la disponibilità della relativa Procura, l'instaurarsi di una prassi di collaborazione istituzionale tra i due organi, soprattutto nei casi di maggior complessità o di incertezza.

Parimenti la Parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/2006 non riconosce al trasgressore la possibilità di contestare e tanto meno impugnare il verbale di prescrizione. Pertanto, considerato che le prescrizioni sono pacificamente un atto di polizia giudiziaria, non impugnabile dinanzi al TAR (vedi precedente paragrafo 2A) e che il PM non ha a disposizione strumenti per censurare l'operato dell'organo accertatore, si ritiene che le contestazioni in merito alle prescrizioni possano essere

proposte solo dinanzi al giudice penale, nell'ambito del processo penale che consegue all'inottemperanza delle stesse.

#### **10. Indicazioni sull'incasso della sanzione amministrativa pecuniaria**

L'ammissione al pagamento delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 318-quater, comma 2, D.Lgs. 152/06 costituisce un passaggio procedurale fondamentale, una volta accertato l'avvenuto adempimento, da parte del contravventore, delle prescrizioni. Il pagamento della suddetta somma, nei termini previsti per legge costituisce, infatti, condizione essenziale ai fini della positiva conclusione della procedura di estinzione dei reati, tant'è che del realizzarsi o meno della stessa, la PG è tenuta a riferire alla Procura di riferimento, in tempi peraltro abbastanza stringenti. Le disposizioni di cui alla Parte VI-bis del D.lgs 152/06 omettono, tuttavia, di fornire indicazioni espresse circa l'ente titolato ad incassare le suddette sanzioni pecuniarie. L'unica indicazione che si rintraccia nel citato art. 318-quater, comma 2, è che l'ammissione al pagamento è effettuata "in sede amministrativa", tuttavia l'espressione appare eccessivamente generica e non idonea a risolvere i dubbi procedurali.

Dai documenti di indirizzo esaminati risulta una disomogeneità di soluzioni procedurali, pur nella condivisione della provvisorietà delle indicazioni fornite. La posizione maggioritaria individua in ciascun organo/ente accertatore il soggetto che deve incassare le somme in oggetto. Negli altri casi, minoritari, si danno indicazioni di incasso a favore dell'Erario, perlopiù tramite utilizzo del modello F23, analogamente a quanto avviene per il procedimento di oblazione in sede giudiziale di cui all'art. 162-bis C.p. oppure si danno indicazioni a favore degli enti di amministrazione attiva competenti sulle diverse tematiche ambientali.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è quello di provvedere, in via provvisoria e in attesa di indirizzi nazionali più precisi, ad effettuare direttamente l'incasso. Tale orientamento riconferma quanto già previsto nei primi indirizzi assunti dal Consiglio federale nella Deliberazione n. 53 del 15/7/2015. L'indirizzo, tra l'altro, oltre ad essere risultato maggioritario nella rilevazione, è anche quello che al momento offre maggiori garanzie di efficacia e tempestività nel controllo dei versamenti effettuati dai trasgressori e pertanto consente lo svolgersi del successivo rapporto con le Procure di riferimento, nei tempi previsti per legge. E' essenziale tuttavia che gli enti del SNPA si dotino di un sistema di contabilizzazione separato rispetto alle entrate proprie, in vista di poter agevolmente riversare le suddette somme, una volta che saranno individuati gli enti destinatari delle risorse.

## 2.C) CRITERI GUIDA GENERALI PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI E DELL'ENTITÀ DELLE CONSEGUENZE AMBIENTALI DEI REATI

Per facilitare la lettura del rapporto tra la procedura estintiva, le norme sul danno ambientale contenute nel D.Lgs. 152/06 e l'art. 452 bis C.p. (reato di inquinamento ambientale introdotto dalla L. 68/15), sono stati rappresentati nella tabella riportata a seguire appositi criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati. Tale documento, pur senza risolvere in via definitiva gli interrogativi e i margini di incertezza circa il verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno, offre comunque un primo quadro di lettura sistematica del tema, sia alla luce delle definizioni rintracciabili nelle norme vigenti, sia secondo ulteriori definizioni elaborate dal gruppo di lavoro ad integrazione delle prime.

<b>Definizioni</b>	
1)	<b>Fattori di pressione:</b> fattori quali sostanze, energia, rumore, radiazioni, rifiuti, anche radioattivi, emissioni, scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente. <u>(v. art. 2. co. 1, n. 2, D.lgs. 195/05)</u>
2)	<b>Impatto ambientale:</b> l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente. <u>(v. art. 5, co. 1, lett. c, D.Lgs. 152/06)</u>
3)	<b>Alterazioni stimabili ma non misurabili:</b> alterazioni stimabili di cui non è possibile fornire una misurazione per irrilevanza quali/quantitativa o per esaurimento al momento dell'accertamento del reato.
4)	<b>Compromissioni/deterioramenti non significativi:</b> alterazioni che comportano la degradazione della qualità dell'ambiente, ma che (alternativamente): a) non siano causa certa o presumibile di superamento degli standard di qualità previsti per legge; b) risultino reversibili in breve termine attraverso processi rigenerativi naturali; c) risultino rimuovibili facilmente o in breve termine attraverso l'intervento umano.
5)	<b>Compromissioni/deterioramenti significativi:</b> alterazioni che comportano la degradazione della qualità dell'ambiente e che (alternativamente): a) siano causa certa o presumibile di superamento degli standard di qualità previsti per legge; b) possano compromettere i legittimi usi dell'ambiente in quanto non reversibili in breve termine attraverso processi rigenerativi naturali o non rimuovibili facilmente o in breve termine attraverso l'intervento umano.
6)	<b>Alterazione difficilmente reversibile:</b> alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali. <u>(v. art. 452-quater, CP)</u>
7)	<b>Assenza di pericolo:</b> assenza di modifica del rischio di alterazioni degradanti.
8)	<b>Pericolo eventuale:</b> incremento della probabilità di alterazioni degradanti, ma con pericolo di compromissioni/deterioramenti significativi escluso o altamente improbabile o condizionato da circostanze non effettivamente presenti.
9)	<b>Pericolo concreto e attuale:</b> Probabilità significativa di alterazioni degradanti con pericolo di compromissioni/deterioramenti significativi connesso a circostanze effettivamente presenti.

## Criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati

			valutazione circa il verificarsi del pericolo per l'ambiente		
valutazione circa il verificarsi del danno all'ambiente	Effetti sui fattori di pressione conseguenti alla violazione	Impatti sull'ambiente conseguenti alla violazione	Assenza di pericolo	Pericolo eventuale	Pericolo concreto e attuale
	assenza di incremento delle pressioni	assenza di alterazioni degradanti	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti stimabili ma non misurabili	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili ma con compromissioni/deterioramenti non significativi	318-bis del TUA	318-bis del TUA	non estinguibile
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili con compromissioni/deterioramenti significativi	452-bis del CP	452-bis del CP	452-bis del CP
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti misurabili con compromissioni/deterioramenti significativi e morte o lesioni personali in conseguenza del reato di cui all'art. 452-bis CP	452-ter del CP	452-ter del CP	452-ter del CP
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti irreversibili o difficilmente reversibili o comportanti offesa alla pubblica incolumità	452-quater del CP	452-quater del CP	452-quater del CP

## **2.D) INDIVIDUAZIONE DI PRESCRIZIONI-TIPO PER L'ESTINZIONE DELLE PRINCIPALI CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI**

Gli approfondimenti effettuati dal gruppo di lavoro tramite l'analisi delle prescrizioni impartite dalle Agenzie nei primi 5/6 mesi dall'entrata in vigore della L. 68/15 hanno consentito di individuare le migliori pratiche sviluppate riguardo alla formulazione delle prescrizioni stesse. Nella tabella riportata nelle pagine che seguono, sono state individuate una serie di prescrizioni-tipo per i reati di più frequente accertamento.

La tabella include tutte le casistiche di reati riconducibili alle tematiche indagate, a prescindere dalla tipologia della pena prevista. In particolare, sono stati inclusi anche i reati puniti con pena congiunta (ammenda e arresto) per i quali, secondo l'orientamento maggioritario espresso nei documenti di indirizzo delle Procure, sarebbe da escludere l'applicazione della procedura (v. più ampiamente il paragrafo 2.B, punto 1). Tale inserimento è stato ritenuto opportuno al fine di fornire indicazioni utili a quelle Agenzie le cui Procure di riferimento (contrariamente alla posizione maggioritaria) ritengano che i reati puniti con pena congiunta possano essere inclusi nel campo di applicazione della procedura.

Si precisa, inoltre, che al fine di operare una corretta valutazione rispetto alle prescrizioni tipo da proporre, è stato utilizzato il criterio finalistico che ritiene applicabile la procedura ogniqualvolta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una prescrizione e quindi sia possibile il ripristino dello stato originario dei luoghi).

**TABELLA PRESCRIZIONI TIPO**

	Articolo violato	Articolo che prevede la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
<b>RIFIUTI</b>	art. 192 comma 1 - Abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo	art. 256 comma 2 (come comma 1, differenziato per rifiuti pericolosi e non)	a) Classificazione del rifiuto (se necessario tramite analisi)	min 30 gg (i tempi possono essere più ampi nel caso la classificazione del rifiuto richieda l'esecuzione di analisi)	Nel caso in cui siano evidenti sversamenti di liquidi su suolo, si ritiene la prescrizione non impartibile in quanto a priori non è escludibile il danno o pericolo di danno sulle matrici ambientali  Il percorso prescrittivo è ben delineato dallo stesso 152 (art.192 comma3)
			b) Rimozione completa con avvio a recupero o smaltimento da parte di ditta autorizzata		Può essere valutata l'opportunità di richiedere cronoprogramma di rimozione in maniera tale da consentire la vigilanza
			c) Trasmissione della documentazione attestante corretto avvio a recupero/smaltimento		
			d) Ripristino dello stato dei luoghi		
			e) In seguito alla rimozione del rifiuto, verifica della non contaminazione del suolo mediante indagine preliminare		Nel caso l'indagine rilevasse contaminazione del suolo verrà avviato il relativo procedimento di messa in sicurezza/bonifica. Questo aspetto non impedisce l'applicazione della prescrizione e la verifica del relativo adempimento.
art. 192 comma 2 - Immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee	---	---	---	---	Si ritiene non prescrivibile ai sensi dell'art.318bis in quanto non è possibile escludere pericolo di danno se non a seguito di indagini approfondite, anche onerose
art.208 comma 11 - Violazione delle condizioni e prescrizioni dell'autorizzazione	art.256 comma 4 (come comma 1, differenziato per rifiuti pericolosi e non)	a) nel caso di superamento dei quantitativi giornalieri: accantonamento o allontanamento dei quantitativi in eccesso presso impianto autorizzato e mediante trasportatore autorizzato	24-48 ore		
		b) nel caso di superamento dei quantitativi annui nell'anno in corso: allontanamento del quantitativo in eccesso, laddove possibile, e interruzione dell'ingresso di nuovi rifiuti per l'anno in corso	24-48 ore	Nel caso di superamento dei quantitativi annui per l'anno precedente, la prescrizione è data sempre "ora per allora", in quanto la violazione si considera già superata	

<b>RIFIUTI</b>	(segue)	(segue)	C) adozione di accorgimenti tecnici finalizzati all'adeguamento all'atto autorizzativo, da valutare in funzione dell'inosservanza riscontrata (es. mancanza di cartellonistica, errata delimitazione delle aree, difformità rispetto alle planimetrie, ecc.)	congruente con la tipologia di intervento da eseguire	
	art. 208, 209, 211, 212, 214, 216 - Mancanza di autorizzazione	art.256 comma 1 a) rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda art.256 comma 1 b) rifiuti pericolosi: arresto e ammenda	L'autorizzazione in materia di rifiuti presuppone istruttoria, garanzie fideiussorie o altre verifiche (p. es casellario giudiziario), che difficilmente sono verificabili velocemente. Dall'altra parte anche qualora le infrazioni siano di tipo formale viene ad essere compromessa la tracciabilità dell'intero sistema. Conseguentemente si ritengono tali violazioni non prescrivibili e le attività esercite da sospendere, fino all'autorizzazione da parte dell'AC.		Si ritiene non prescrivibile ai sensi dell'art.318bis
	art. 212 comma 8 - trasporto rifiuti propri	art.256 comma 1 a) rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda art.256 comma 1 b) rifiuti pericolosi: arresto e ammenda			si ritiene non rilevante
	art. 187 comma 1 - Divieto di miscelazione dei rifiuti (compresa diluizione)	art. 256 comma 5 - arresto e ammenda	Si veda l'art. 187 comma 3 "Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese alla rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4."		Valutare cosa fare nel caso non sia possibile tecnicamente o economicamente separare i rifiuti

	Articolo violato	Articolo che prevede la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
<b>SCARICHI</b>	art. 124 comma 1 - Mancanza di autorizzazione	art. 137 comma 1 - arresto o ammenda	a) Nel caso di scarico mai prima autorizzato (abusivo), la violazione è prescrivibile con sospensione immediata dello scarico e gestione alternativa del refluo prodotto come rifiuto b) Nel caso si tratti di mancato rinnovo di autorizzazione allo scarico, comunque esercito nel rispetto della precedente autorizzazione e senza che la normativa sia nel frattempo modificato: presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC e rilascio dell'autorizzazione	a) immediata (tempi tecnici per interruzione in sicurezza) b) presentazione dell'istanza all'AC entro 15gg, fissazione dei tempi per l'autorizzazione con l'AC, da coinvolgere in fase di asseverazione	
	art. 101 comma 1 - Mancanza di autorizzazione	art. 137 comma 1 - arresto o ammenda	a) Nel caso di scarico mai prima autorizzato (abusivo), la violazione è prescrivibile con sospensione immediata dello scarico e gestione alternativa del refluo prodotto come rifiuto b) Nel caso si tratti di mancato rinnovo di autorizzazione allo scarico, comunque esercito nel rispetto della precedente autorizzazione e senza che la normativa sia nel frattempo modificato: presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC e rilascio dell'autorizzazione	a) immediata (tempi tecnici per interruzione in sicurezza) b) presentazione dell'istanza all'AC entro 15gg, fissazione dei tempi per l'autorizzazione con l'AC, da coinvolgere in fase di asseverazione	
	art. 101 comma 1 - Superamento dei limiti allo scarico per sostanze pericolose	art. 137 comma 5 - arresto e ammenda	Immediata analisi delle cause e presentazione di relazione comprensiva di accorgimenti tecnici volti a evitare che il fenomeno si ripresenti	15 gg	Prescrizione prevista solo nei casi di superamento dei limiti di sostanze pericolose e qualora l'evento non sia ricorrente
	art. 113 comma 3 - Convogliamento acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne	art. 137 comma 1 e comma 9 - arresto o ammenda	Sospensione immediata dello scarico e gestione alternativa come rifiuti sospensione delle attività che originano l'obbligo di gestione separata delle acque	immediata	

	Articolo violato	Articolo che prevede la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
<b>EMISSIONI IN ATMOSFERA</b>	art. 269 - Mancata autorizzazione	art. 279 comma 1 - arresto o ammenda	a) Nel caso si tratti di attività mai prima autorizzata: non prescrivibile, in quanto è necessario effettuare un'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione b) nel caso di autorizzazione scaduta, ma attività esercitata in continuità alla precedente autorizzazione, senza sostanziali modifiche di carattere normativo: violazione prescrivibile con presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC e rilascio rinnovo da parte dell'AC c) Mancanza di autorizzazione per parti di impianto: prescrizione impartibile, con sospensione delle modifiche apportate e presentazione dell'istanza di autorizzazione all'AC	a) ----- b) presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC entro 15 gg, fissazione dei tempi per l'autorizzazione con l'Autorità Competente, coinvolta in fase di asseverazione c) Interruzione/sospensione immediata funzionamento parti di impianto non autorizzate (tempi tecnici per interruzione in sicurezza), presentazione istanza di autorizzazione all'AC entro 15 gg	
	art. 272 - Mancata comunicazione	art. 279 comma 1 - arresto o ammenda	a) attività ricompresa tra le categorie soggette ad autorizzazione di carattere generale, per le quali non è necessaria una istruttoria: violazione prescrivibile con presentazione immediata domanda di adesione all'autorità competente	entro 48 ore	
	art. 269 comma 4 e 272 comma 2 - Superamento dei limiti all'emissione	art. 279 comma 2 - arresto o ammenda	Immediata analisi delle cause e presentazione di relazione comprensiva di accorgimenti tecnici volti a evitare che il fenomeno si ripresenti	15 gg	
	art. 269 comma 4 e 272 comma 2 - Violazione delle condizioni e prescrizioni dell'autorizzazione	art. 279 comma 2 arresto o ammenda	Adozione di accorgimenti tecnici finalizzati all'adeguamento all'atto autorizzativo, da valutare in funzione dell'inosservanza riscontrata (es. adeguamento punti di prelievo, ...)	congruente con la tipologia di intervento da eseguire	
	art. 269 comma 3 e 272 comma 1 - Mancata comunicazione di messa in esercizio	art. 279 comma 4 arresto o ammenda	Invio della comunicazione (nel caso la verifica sia eseguita tra la messa in esercizio e la messa a regime)	immediata	Se verificata dopo la messa a regime, la prescrizione è data sempre "ora per allora", in quanto la violazione si considera già superata
	art. 269 comma 6 - Mancata comunicazione risultati analitici a seguito della messa a regime dell'impianto	art. 279 comma 4 arresto o ammenda	Invio risultati analitici	immediata	Qualora mancassero i risultati delle analisi, si ricade nel caso della violazione delle prescrizioni dell'atto autorizzativo.

	Articolo violato	Articolo che prevede la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
AIA	Esercizio di attività in assenza di autorizzazione	29-quattordicesima comma 1 1) Arresto o ammenda se non comporta attività con scarico di sostanze pericolose o gestione di rifiuti pericolosi 2 Arresto e ammenda se c'è scarico di sostanze pericolose, gestione di rifiuti pericolosi o esercizio dopo l'ordine di chiusura dell'installazione	Quando si tratta di impianto esistente in possesso delle autorizzazioni di settore (p.es. AUA, 208, 216, ecc): Attuare modifiche alle modalità operative che consentano di assicurare che l'esercizio dell'attività avvenga al di sotto delle soglie previste per quella specifica categoria dalla normativa e nel rispetto delle autorizzazioni di settore possedute. Nel frattempo il gestore può richiedere l'autorizzazione.	immediata	Nel caso di nuova installazione priva di autorizzazione: la violazione non è prescrivibile, in quanto si tratta di esercizio abusivo. In questo caso è necessario chiedere la sospensione dell'attività.
	Violazione delle condizioni e prescrizioni dell'autorizzazione, con riferimento a superamento di limiti e gestioni rifiuti	29-quattordicesima comma 3: ammenda - superamento dei limiti non delle sostanze pericolose, gestione rifiuti non pericolosi comma 4 - Ammenda e arresto: Violazione delle condizioni e prescrizioni dell'autorizzazione e per scarico di sostanze pericolose, gestione rifiuti pericolosi, utilizzo di combustibili non autorizzati	Adozione di accorgimenti tecnici finalizzati all'adeguamento all'atto autorizzativo, da valutare in funzione dell'inosservanza riscontrata Si vedano anche le specifiche casistiche già commentate nel caso di violazioni relative a scarichi, emissioni in atmosfera e rifiuti	congruente con la tipologia di intervento da eseguire	
	Modifiche sostanziali in assenza di autorizzazione	29 quattordicesima comma 5 - arresto o ammenda	Riportare le condizioni di operatività dell'impianto a quelle autorizzate (p. es. riduzione quantitativi, sospensione funzionamento nuove linee, disattivazioni parti di impianto, se possibile, ecc)	immediata	Nel caso di modifiche comportanti sicurezza e operatività complessiva dell'impianto, valutare le tempistiche di ripristino in funzione della specificità dell'impianto

### 3. PROPOSTE DI INTERVENTO/PRECISAZIONE NORMATIVA DA RIVOLGERE AGLI ORGANI ISTITUZIONALMENTE PREPOSTI

Dagli approfondimenti svolti nell'ambito delle attività demandate al gruppo di lavoro sono emerse alcune problematiche sulle quali, fermo restando la scelta di formulare (talvolta anche in via transitoria) indicazioni e orientamenti per gli enti del SNPA, si ritiene comunque auspicabile l'intervento di modifiche normative ad integrazione e/o precisazione delle disposizioni che regolano la procedura estintiva dei reati.

In particolare, si ritiene di formulare le seguenti proposte di intervento normativo:

1. Precisazioni relative al campo di applicazione della procedura estintiva con riguardo alle tipologie di reati. In particolare, individuazione delle contravvenzioni estinguibili in ragione della specie di pena prevista dal legislatore (pena edittale). Per sciogliere i dubbi interpretativi evidenziati nel precedente paragrafo 2 b) punto 1, si propone una modifica integrativa dell'art. 318 bis, rubricato "ambito di applicazione". In particolare si propone che dopo le parole "*le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previsto dal presente decreto*" siano aggiunte le parole "*punite con ...*".
2. Introduzione di definizioni dei principali concetti utilizzati nella Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, con riguardo alla problematica del danno/pericolo concreto e attuale di danno ed all'ambito di applicazione della procedura estintiva tra cui:
  - a) definizione del concetto di danno che preclude l'applicazione della procedura estintiva e precisazione dei parametri di "significatività" e "misurabilità" a cui attualmente fanno riferimento l'art. 300, D.lgs. 152/06 e l'art. 452-bis del C.P., che ha introdotto il nuovo delitto di inquinamento ambientale;
  - b) definizione del concetto di "pericolo concreto e attuale" di danno, anche in contrapposizione al pericolo presunto o eventuale di danno, che stante il tenore dell'art. 318-ter, comma 3, D.Lgs 152/06<sup>10</sup>, sembrerebbe non escludere l'applicabilità della procedura.
3. Precisazioni relative al campo di applicazione della procedura, tra cui:
  - a) chiarimenti in ordine alla valenza del superamento dei limiti tabellari previsti per legge, con particolare riferimento alle sostanze pericolose (ovvero se dai superamenti, in quanto tali, si possa desumere la sussistenza di un pericolo concreto e attuale di danno, ancorché non necessariamente di danno ambientale tale da escludere la stessa applicabilità della procedura di estinzione);
  - b) chiarimenti in ordine alla valenza della mancanza di autorizzazione nei casi di emissioni o scarichi di sostanze pericolose (ovvero se la mancanza del titolo, in quanto tale, implica la sussistenza di un pericolo concreto e attuale di danno);
  - c) chiarimenti in ordine alle interrelazioni tra procedura di estinzione del reato e obblighi di bonifica di siti inquinati, laddove ricorressero i presupposti per l'attivazione di entrambe le procedure, al fine di evidenziare il rapporto tra superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e/o concentrazioni soglia di rischio (CSR) e campo di applicazione della procedura estintiva con riguardo alla problematica del danno/pericolo concreto e attuale di danno.

---

<sup>10</sup> La citata disposizione infatti prevede "*Con la prescrizione, l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*".

4. introduzione di disposizioni, anche procedurali, che chiariscano l'ente destinatario del gettito delle entrate derivanti dall'applicazione della procedura estintiva dei reati e la destinazione finale di tali risorse, anche a favore degli Enti che svolgono attività di controllo ambientale.

#### **4. PROPOSTA DI PROSECUZIONE DELLE ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO E DI APPROFONDIMENTO TECNICO SULL'APPLICAZIONE DELLA L. 68/2015**

In considerazione della recente entrata in vigore della L. 68/15 e della complessità delle novità introdotte (sia sul fronte della procedura estintiva dei reati, che dell'introduzione delle nuove fattispecie di delitti ambientali), sono prevedibili, a livello nazionale, ulteriori sviluppi nelle letture interpretative e nelle prassi applicative delle nuove norme, nonché l'uscita dei primi pronunciamenti giurisprudenziali.

Visto l'elevato livello di coinvolgimento degli enti del SNPA nell'applicazione delle nuove norme, si ritiene opportuno proporre, quale attività d'interesse del sistema, la prosecuzione delle attività di osservatorio sull'applicazione della L. 68/15, nonché di raccolta e confronto delle migliori pratiche sviluppate nell'esperienza applicativa degli enti del SNPA.

In particolare, si ritiene utile proporre le realizzazione delle seguenti attività di sistema:

- 1) pubblicazione senza restrizioni di accesso ed aggiornamento costante della banca dati degli indirizzi con gli eventuali ulteriori documenti emessi dalle Procure di riferimento, dagli altri enti interessati nonché dagli enti del SNPA. La banca dati potrà inoltre costituire un punto di raccolta e riferimento a livello nazionale degli eventuali interventi normativi/regolamentari che dovessero essere emessi riguardo alla procedura estintiva dei reati ed altresì alle nuove fattispecie di delitti ambientali, nonché delle eventuali pronunce giurisprudenziali emesse in materia. Tale aggiornamento dovrebbe essere garantito tramite un impegno stabile di segnalazione della documentazione di interesse da parte degli enti del SNPA;
- 2) predisposizione di un aggiornamento semestrale riguardo alle evoluzioni del quadro normativo, degli indirizzi e della giurisprudenza emessa ed eventuale revisione degli indirizzi e degli orientamenti interpretativi per gli operatori del SNPA;
- 3) implementazione di un sistema periodico raccolta e di rilevamento delle prescrizioni emesse o asseverate dagli enti del SNPA, al fine di disporre di dati di sistema sull'applicazione della procedura estintiva dei reati e sull'accertamento dei nuovi delitti ambientali;
- 4) predisposizione di una rivalutazione semestrale delle indicazioni sulle prescrizioni-tipo, ampliamento della casistica delle fattispecie di reato esaminate e svolgimento di ulteriori approfondimenti in vista dello sviluppo progressivo dei criteri tecnici di valutazione del danno/pericolo concreto e attuale di danno per gli operatori del SNPA.

**ALLEGATI:**

**A) RICOGNIZIONE E ANALISI DEI CONTENUTI DELLE LINEE GUIDA/CIRCOLARI APPLICATIVE  
EMESSE DALLE PROCURE DELLA REPUBBLICA, DAGLI ENTI DEL SNPA E DA ALTRI ENTI**

**B) TABELLE SINOTTICHE DEGLI INDIRIZZI EMERSI A LIVELLO NAZIONALE**

**C) RIEPILOGO DELLA PROCEDURA ESTINTIVA DEI REATI DI CUI ALLA PARTE VI-BIS DEL D.LGS.  
152/2006**