

IL CONSIGLIO SNPA

- VISTO** l'art. 13 della legge 28 giugno 2016 n. 132 che, al fine di promuovere e indirizzare lo sviluppo coordinato delle attività del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente ha istituito il Consiglio del Sistema nazionale (di seguito Consiglio SNPA), presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle agenzie e dal direttore generale dell'ISPRA;
- VISTO** il Regolamento di funzionamento del Consiglio SNPA approvato con delibera n. 75/2020 del 30 aprile 2020;
- VISTO** il Programma Triennale SNPA 2018-2020 approvato nella seduta del Consiglio SNPA del 4 aprile 2018;
- VISTO** il Programma Triennale SNPA 2021-2023 approvato nella seduta del Consiglio SNPA dell'8 aprile 2021 con delibera n. 100/2021;
- VISTO** l'art. 3, comma 1, della l. n. 132/2016 che assegna al SNPA, tra le sue funzioni, il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione;
- CONSIDERATO** che all'interno del SNPA è emersa la necessità di adottare regole condivise per conseguire obiettivi di razionalizzazione, armonizzazione ed efficacia delle attività e delle informazioni derivanti dalle funzioni assegnate al Sistema dall'art. 3 della l. n. 132/2016;
- VISTA** la Parte VI-*bis* del c.d. "Codice dell'Ambiente" (artt. 318-*bis* e segg. del d.lgs. n. 152 del 2006) relativa alla disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale e, in particolare, lo speciale procedimento di eliminazione delle contravvenzioni in materia ambientale previsto da tali norme;
- CONSIDERATA** la necessità di uniformare nello specifico l'approccio allo svolgimento del ruolo di organo di vigilanza ovvero di polizia giudiziaria nel citato procedimento di eliminazione delle contravvenzioni in materia ambientale da parte delle singole componenti del Sistema e di individuare le modalità operative di coordinamento per l'attivazione di meccanismi di



collaborazione tra strutture del SNPA, anche a supporto del ruolo istituzionale della Magistratura inquirente nel procedimento medesimo;

VISTO il documento “Linee guida SNPA per l’applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-*bis* d.lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021” prodotto dal GdL III/03 “Ecoreati”, operante nell’ambito del TIC III “Osservatorio legislativo e gestionale”;

CONSIDERATO che il predetto documento contiene un’organica illustrazione dei vari aspetti della procedura, costituisce uno strumento di lavoro per gli operatori del Sistema e rappresenta, altresì, il modello di azione del SNPA per tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella disciplina della procedura estintiva delle contravvenzioni;

VISTA la delibera n. 121/2021 del Consiglio che ha rilevato la necessità che l’azione di uniformazione interna al Sistema, di cui alla Linee guida citate, sia oggetto di preventiva consultazione con il MiTE in ragione della natura del procedimento estintivo delle contravvenzioni in materia ambientale e dell’auspicabile instaurazione di un dialogo istituzionale volto al confronto e alla ricerca di indirizzi comuni sul territorio nazionale;

VISTO il documento “Linee guida SNPA per l’applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-*bis* d.lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021”, emendato dal GdL III/03 a seguito delle osservazioni ricevute dal MiTE;

VISTO il parere dei coordinatori del TIC III;

VISTO l’art. 12 del Regolamento del Consiglio SNPA che definisce la rilevanza anche esterna delle deliberazioni del Consiglio e la loro immediata esecutività, fatta salva la possibilità di prevedere nel medesimo provvedimento una diversa efficacia temporale;

RITENUTO di adottare il documento proposto;

DELIBERA

1. di approvare il documento “Linee guida SNPA per l’applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-*bis* d.lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021”;



2. di ritenere il presente atto, ai sensi dell'art. 12 del predetto Regolamento di funzionamento, immediatamente esecutivo;
3. di dare mandato ad ISPRA di pubblicare il presente atto sul sito www.snpambiente.it;
4. di dare, altresì, mandato ad ISPRA di dare notizia dell'avvenuta approvazione del presente atto al Ministero della Transizione Ecologica nonché al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.
5. di dare mandato alle Agenzie di informare le rispettive Procure di riferimento riguardo all'adozione delle Linee Guida.

Roma, 20 dicembre 2021

Il Presidente
F.TO
Stefano Laporta

LINEE GUIDA SNPA PER L'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA DI ESTINZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI, EX PARTE VI-BIS D.LGS. 152/2006 AGGIORNAMENTO 2021

Delibera del Consiglio SNPA. Seduta del 20.12.21. Doc. n. 150/21



LINEE GUIDA SNPA PER L'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA DI ESTINZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI, EX PARTE VI-BIS D.LGS. 152/2006 AGGIORNAMENTO 2021

Delibera del Consiglio SNPA. Seduta del 20.12.21. Doc. n. 150/21

Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) è operativo dal 14 gennaio 2017, data di entrata in vigore della Legge 28 giugno 2016, n.132 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

Esso costituisce un vero e proprio Sistema a rete che fonde in una nuova identità quelle che erano le singole componenti del preesistente Sistema delle Agenzie Ambientali, che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA.

La legge attribuisce al nuovo soggetto compiti fondamentali quali attività ispettive nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale, monitoraggio dello stato dell'ambiente, controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento, attività di ricerca finalizzata a sostegno delle proprie funzioni, supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali che hanno compiti di amministrazione attiva in campo ambientale, raccolta, organizzazione e diffusione dei dati ambientali che, unitamente alle informazioni statistiche derivanti dalle predette attività, costituiranno riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

Attraverso il Consiglio del SNPA, il Sistema esprime il proprio parere vincolante sui provvedimenti del Governo di natura tecnica in materia ambientale e segnala al MiTE e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi istituzionali. Tale attività si esplica anche attraverso la produzione di documenti, prevalentemente Linee Guida o Report, pubblicati sul sito del Sistema SNPA e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in queste pubblicazioni.

Citare questo documento come segue:

Linee Guida SNPA per l'applicazione della Procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006 - Aggiornamento 2021

Elaborato dal GdL III/03 "Ecoreati" del Piano Triennale SNPA 2018-2020

ISBN 978-88-448-1093-1

© Linee Guida SNPA, 38/2022

Riproduzione autorizzata citando la fonte.

Coordinamento della pubblicazione online:
Daria Mazzella – ISPRA

Copertina:
Alessia Marinelli – Ufficio Grafica ISPRA

Gennaio 2022

AUTORI

A cura del Gruppo di lavoro SNPA III/03 “Ecoreati” – TIC III Osservatorio Legislativo e gestionale

Coordinatore:

Andrea Poggi, ARPA Toscana

Componenti:

Barbara Bellomo, ISPRA

Alfredo Pini, ISPRA

Marina Viozzi, ISPRA

Pasqualino Cerminara, ARPA Calabria

Roberto Bardari, ARPA Campania

Matteo Angelillis, ARPA Emilia Romagna

Giovanni Fantini, ARPA Emilia Romagna

Daniela Cantarutti ARPA Friuli Venezia Giulia

Silvia Paci, ARPA Lazio

Marco Barbieri, ARPA Liguria

Alessandra Tamburini, ARPA Liguria

Maria Teresa Cazzaniga, ARPA Lombardia

Anna Rossi, ARPA Molise

Massimo Secci, ARPA Sardegna

Giovanni Abbate, ARPA Sicilia

Silvia Michelucci, ARPA Toscana

Gianna Tonelli, ARPA Toscana

Maurizio Fontana, APPA Trento

Luca Tomasetto, APPA Trento

Simone Santini ARPA, Umbria

Cristiana Simoncini, ARPA Umbria

Davide De Dominicis, ARPA Veneto

Loris Tomiato, ARPA Veneto

ABSTRACT

Il documento è una Linea guida del SNPA predisposta da uno specifico gruppo di lavoro (GdL III/03) nell'ambito del Piano Triennale SNPA 2018-2020. Costituisce un aggiornamento ed una revisione del precedente documento "Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-bis D.Lgs. 152/2006" elaborato all'indomani dell'entrata in vigore della Legge 22 maggio 2015 n. 68 ed approvato con Delibera del Consiglio Federale n. 82 del 29/11/16.

La Linea guida contiene un'organica illustrazione dei vari aspetti della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali alla luce dei principali indirizzi ed orientamenti applicativi emersi a livello nazionale e dell'esperienza applicativa maturata dalle componenti del SNPA.

Il testo contiene inoltre:

- criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati
- elenco delle *prescrizioni tipo* per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali;
- elenco dei documenti analizzati dal gruppo di lavoro, raccolti su segnalazione delle componenti del SNPA e consultabili all'indirizzo [Banca Dati Ecoreati — ARPAT - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana](#).

La linea guida rappresenta pertanto uno strumento di lavoro per gli operatori del Sistema ed una esplicitazione del *modus operandi* del SNPA per tutti i soggetti interessati a questa disciplina (imprese, consulenti, altri enti di controllo in campo ambientale ecc).

Parole chiave: procedura estintiva dei reati ambientali; ecoreati; L. 68/2015; Parte VI-bis, D.Lgs.152/2006; prescrizioni ecoreati; effetti reati ambientali; danno ambientale; terre e rocce da scavo

The document is a SNPA guideline issued by a specific workgroup (GdL III/03) as part of the SNPA 2018-2020 three-year plan.

It constitutes an update and a revision of the previous document indication for the application of penal offences extinction procedure, according to Part VI-bis legislative decree 152/2006" which was drafted immediately after the entry into force of Law 68/2015 and approved by SNPA Federal Council Resolution n. 82/16.

The Guideline provides an overview on the procedure aimed at extinguishing the environmental penal offences in the light of the main approaches and actual measures on a national basis and of the experience gained by the components of SNPA in the application of the law.

The text also provides

- general criteria for the qualitative and quantitative assessment of the environmental effects caused by the offences
- a list of the standard prescriptions for the extinction of the main environmental penal offences
- a list of the documents examined by the workgroup, collected as recommended by the components of SNPA and available in a [database powered by ARPAT - Regional Agency for Environmental Protection of Tuscany](#).

The guideline therefore represents the SNPA *modus operandi* and a work tool for its operators and for all those who are interested in such subject matter (companies, consultants, other control bodies in the environmental field, etc.).

Key words: environmental penal offences extinction procedure; environmental crimes; Law 68/2015; Part VI-bis, Legislative Decree 152/2006; environmental penal offences prescriptions; effects of environmental crimes; environmental damage; excavated earth and rocks

SOMMARIO

1	PREMESSA	8
2	CAPO I PRINCIPALI INDIRIZZI E ORIENTAMENTI APPLICATIVI	11
2.1	Campo di applicazione della procedura	11
2.1.1	Contravvenzioni estinguibili tramite la procedura di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06	11
2.1.2	Applicabilità della procedura estintiva alla gestione delle terre e rocce in difformità alla disciplina di cui al D.P.R. n. 120/2017	12
2.1.3	Disciplina transitoria	17
2.1.4	Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento alla tipologia di pena edittale connessa al reato	18
2.1.5	Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno	19
2.1.6	Obbligatorietà dell'applicazione della procedura estintiva in presenza dei presupposti richiesti dall'art. 318 bis	24
2.1.7	Necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura	25
2.2	Natura, finalità e contenuto delle prescrizioni	25
2.2.1	Natura giuridica del verbale di prescrizione	25
2.2.2	Finalità e contenuto della prescrizione	26
2.2.3	Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale	27
2.2.4	Applicabilità della procedura a reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo	31
2.2.5	Rapporti tra prescrizioni ex art. 318-bis, D.Lgs. 152/06 e provvedimenti amministrativi	31
2.3	Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure	33
2.3.1	Finalità e contenuto dell'asseverazione	33
2.3.2	Obbligatorietà o meno dell'asseverazione	34
2.3.3	Modalità di asseverazione	35
2.3.4	Soggetto preposto all'asseverazione	36
2.3.5	Competenza al rilascio dell'asseverazione	36
2.4	ruolo organi di vigilanza sprovvisti di qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria	38
2.5	verifica prescrizioni e pagamento sanzioni pecuniarie	39
2.5.1	Indicazioni sul pagamento della sanzione pecuniaria in sede amministrativa	39
2.5.2	Natura del termine di pagamento	40
2.5.3	Pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore	41
2.5.4	Determinazione dell'importo della sanzione pecuniaria nel caso di pluralità di illeciti penali (art. 81 c.p.)	42
2.6	verifica prescrizioni e pagamento sanzioni pecuniarie	44
2.6.1	Poteri del PM	45
2.6.2	Contestazioni	46

3 CAPO II CRITERI GUIDA GENERALI PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI E DELL'ENTITÀ DELLE CONSEGUENZE AMBIENTALI DEI REATI.....	47
4 CAPO III INDIVIDUAZIONE DI PRESCRIZIONI-TIPO PER L'ESTINZIONE DELLE PRINCIPALI CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI.....	53
5 ALLEGATI.....	59
Tabella - Elenco dei documenti analizzati dal Gruppo di lavoro.....	59

1 PREMESSA

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 una nuova procedura di estinzione dei reati ambientali inserendo all'interno del D.Lgs. n. 152/2006, la Parte VI-bis.

All'indomani dell'entrata in vigore della Legge 68/2015, in considerazione delle forti implicazioni per il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) derivanti da tali novità normative, fu adottato dal Consiglio Federale (Deliberazione n. 53 del 15.07.2015) 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 deliberò altresì la costituzione di un apposito gruppo di lavoro interagenziale incaricato dell'elaborazione di linee di indirizzo comuni ad uso degli operatori del SNPA, in vista di una quanto più omogenea applicazione delle richiamate novità normative.

A circa un anno dall'entrata in vigore della Legge 68/2015 il gruppo di lavoro interagenziale (GdL 61 del Programma Triennale 2014-2016), grazie all'attivazione di un osservatorio delle problematiche giuridiche e degli indirizzi emessi da parte dei molteplici organi e soggetti pubblici coinvolti nell'applicazione della Legge n. 68/2015, elaborò un primo documento di sintesi ed elaborazione delle migliori pratiche applicative dal titolo "Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-bis, D.Lgs. 152/2006". Tale documento fu approvato con Delibera del Consiglio Federale n. 82 del 29/11/16.

Con la medesima Delibera, fu altresì decisa la prosecuzione delle attività di osservatorio e di approfondimento tecnico, rinnovando il mandato al gruppo di lavoro interagenziale al fine di seguire la presumibile evoluzione delle letture interpretative della L. 68/2015 e la progressiva uscita delle prime pronunce giurisprudenziali. A tal scopo, nel Programma Triennale SNPA 2018-2020 è stato istituito il GdL III/03 "Ecoreati", afferente al Tavolo Istruttorio del Consiglio III "Osservatorio legislativo e gestionale".

Il presente documento rappresenta dunque il frutto della rilettura e dell'ampliamento del precedente documento di indirizzi, alla luce dell'esperienza applicativa maturata dalle Agenzie e da ISPRA e dell'approfondimento degli ulteriori documenti raccolti.

La revisione del precedente documento di indirizzi ne ha innanzitutto riorganizzato la forma, aggiornandone la funzione. Dal precedente documento, che aveva le caratteristiche di un dossier di studio delle problematiche introdotte dalla nuova disciplina, si è passati a dare al testo la forma di un manuale contenente un'organica illustrazione dei vari aspetti della procedura.

Ciò al fine di offrire essenzialmente uno strumento di lavoro per gli operatori del Sistema e altresì di esplicitare il modus operandi del SNPA per tutti i soggetti interessati alla disciplina della procedura estintiva delle contravvenzioni (imprese, consulenti, altri enti di controllo in campo ambientale ecc). Con questo scopo ne sono stati riorganizzati in maniera sistematica i contenuti. Il documento ora proposto all'approvazione del Consiglio SNPA, contiene un'analisi dettagliata dei principali orientamenti applicativi formulati dalle Procure che, dall'entrata in vigore della L. 68/2015 ad oggi, hanno emesso documenti di indirizzo e altresì una

disamina delle principali pronunce giurisprudenziali intervenute in materia.

In particolare sono stati approfonditi, ampliati e sistematizzati gli aspetti più rilevanti della procedura tra cui:

- 1) campo di applicazione (v. contravvenzioni estinguibili, criteri di ammissibilità della procedura con riferimento alla tipologia di pena edittale ed al prodursi di danno o pericolo di danno, ecc.);
- 2) natura, finalità e contenuto delle prescrizioni (v. natura giuridica del verbale di prescrizioni, finalità e contenuto della prescrizione, indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale, applicabilità della procedura a reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo, rapporti tra prescrizioni e provvedimenti amministrativi);
- 3) asseverazione delle prescrizioni (v. soggetti e procedure, finalità e contenuto dell'asseverazione, modalità di asseverazione, competenza al rilascio dell'asseverazione);
- 4) ruolo degli organi di vigilanza sprovvisti di qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria;
- 5) verifica delle prescrizioni e ammissione a pagamento sanzione pecuniaria (v. indicazioni sul pagamento della sanzione pecuniaria in sede amministrativa, natura del termine, pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore, ecc.);
- 6) ruolo del Pubblico Ministero nella procedura estintiva.

Per ciascuno degli aspetti con valenza operativa, a partire dai nuovi documenti raccolti e dalle esperienze maturate dalle Agenzie del GDL e da ISPRA, sono stati verificati gli indirizzi applicativi, da suggerire agli operatori del SNPA, in vista di una omogeneizzazione delle letture.

Resta fermo (come già per la precedente edizione) che gli indirizzi applicativi formulati nel documento per gli operatori SNPA, devono necessariamente fare salvi gli

eventuali diversi indirizzi emessi dalle Procure della Repubblica di riferimento (che a tutt'oggi, per determinati aspetti, presentano approcci non omogenei). Questa precisazione, è riferibile sia a quelle Agenzie il cui personale di vigilanza opera con qualifica di UPG (per il quale la specifica natura del rapporto di dipendenza funzionale con l'Autorità giudiziaria, lo impone), sia a quelle Agenzie i cui operatori di vigilanza non operano con detta qualifica, ma per le quali il rapporto con la Procura resta di fondamentale riferimento.

Rispetto alla precedente edizione del documento, non si registrano mutamenti di indirizzo significativi su nessuno degli aspetti precedentemente trattati. Sono stati invece introdotti nuovi temi di approfondimento segnalati come di particolare interesse per gli operatori. Tra questi, di particolare rilievo è su richiesta del Consiglio SNPA, quello dell'applicabilità della procedura estintiva alla gestione delle terre e rocce effettuata in difformità alla disciplina di cui al D.P.R. n. 120/2017 (v. Par. 2.1.2).

Si segnalano anche vari apporti di precisazione/integrazione di indirizzi già formulati in precedenza, come quelli relativi a :

- disciplina transitoria (v. Par. 2.1.3);
- criterio finalistico per la valutazione di esperibilità della procedura (v. Par. 2.1.4);
- obbligatorietà della procedura (v. Par. 2.1.6);
- contravvenzioni formali (v. Par. 2.2.3);
- rapporti tra procedura estintiva e procedimenti amministrativi (v. Par. 2.2.5);
- modalità di asseverazione (v. Par. 2.3.3);
- pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore (v. Par. 2.5.3);
- contestazioni (v. Par. 2.6.2).

Gran parte del lavoro di revisione e delle novità introdotte nel testo riguardano anche aggiornamenti ed ampliamenti dei contenuti più prettamente tecnici.

Questi sono stati rivisti sulla base delle esperienze applicative maturate dalle Agenzie e da Ispra nonché facendo attenzione alle difficoltà di applicazione della disciplina in questione manifestate dagli operatori nell'ambito dei corsi di formazione ed aggiornamento svolti in questi anni sulla procedura estintiva.

In particolare, sono state precisate/integrate le parti dedicate all'individuazione di:

- criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati;
- prescrizioni-tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali.

Il lavoro è stato infine corredato da un elenco riassuntivo dei principali documenti analizzati dal gruppo di lavoro dall'entrata in vigore della L. 68/2015 e resi disponibili in apposita Banca Dati consultabile all'indirizzo Banca Dati Ecoreati — ARPAT - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana

2 CAPO I PRINCIPALI INDIRIZZI E ORIENTAMENTI APPLICATIVI

Un'importante evidenza emersa, nel tempo, 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 non completa omogeneità degli orientamenti applicativi e interpretativi su alcuni dei temi ritenuti maggiormente problematici.

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

Resta fermo, tuttavia, 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 al 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 formulati nel presente documento possano costituire un importante punto di riferimento per una tendenziale lettura condivisa delle varie problematiche.

2.1 CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA

2.1.1 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 illecite previste in fonti normative diverse dal Testo Unico Ambientale (TUA), anche nei casi in cui per la determinazione del trattamento sanzionatorio è fatto rinvio a norme penali contenute nel TUA (si veda ad esempio l'art. 16 del D.lgs n. 36/2003 che, per la sanzione da applicare in caso di violazioni del divieto di ammissione di determinati rifiuti in discarica, rinvia alle sanzioni penali previste dal D.Lgs. 152/06).

2.1.2 Applicabilità della procedura estintiva alla gestione delle terre e rocce in difformità alla disciplina di cui al D.P.R. n. 120/2017

2.1.2.1 Premessa

In base alla definizione di “rifiuto” di cui all’art. 183 comma 1 lett a) del D.lgs 152/2006, le terre e rocce che residuano da un’operazione di scavo, così come qualsiasi altra sostanza od oggetto, sono qualificate come “rifiuto” se il detentore se ne disfa o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsene.

La parte IV del D.lgs 152/2006 (di seguito anche TUA) disciplina i criteri e le modalità per la gestione dei rifiuti (cosiddetto regime ordinario) e prevede inoltre alcune sanzioni di natura penale che puniscono l’inosservanza di talune delle suddette disposizioni. Tra le fattispecie penali più ricorrenti si menzionano l’attività di gestione non autorizzata di rifiuti e l’abbandono di rifiuti (sanzionati rispettivamente dagli articoli 256 comma 1 e comma 2 del TUA).

La nozione di rifiuto definisce un elemento delle sopra citate fattispecie penali ed è quindi fondamentale per stabilire se si configurano i suddetti reati (gestione non autorizzata di rifiuti e abbandono di rifiuti). In particolare l’art. 184, comma 3, lett. b) del D.Lgs. 152/06 comprende tra i rifiuti speciali “i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall’art. 184-bis”.

Pertanto, la qualificazione delle terre e rocce come “sottoprodotti” ai sensi dell’articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e la gestione delle stesse secondo la disciplina semplificata prevista dal DPR 120/2017 (di seguito anche Regolamento) rileva al fine di escludere la qualifica di rifiuto e dunque la sussistenza degli illeciti penali in materia di rifiuti.

Occorre tuttavia evidenziare che il DPR n. 120/2017, a fronte di determinate violazioni, anche di natura meramente formale, prevede che le terre e rocce da scavo gestite come sottoprodotti perdano, con effetto

immediato, tale qualifica, rendendo possibile l’applicazione delle sanzioni penali in materia di rifiuti.

2.1.2.2 Brevi cenni sulla disciplina semplificata prevista dal D.P.R. 120/2017 per la gestione delle terre e rocce in regime di sottoprodotti

Il D.P.R. 120/2017, in attuazione degli obiettivi di coordinamento, riordino e semplificazione posti dalla legge delega¹ racchiude al suo interno l’intera disciplina relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo. Il presente documento si focalizza sulle problematiche poste in ambito penale dalla disciplina della gestione delle terre e rocce in regime di sottoprodotti, in particolare dalle previsioni di cui all’art. 7, co. 3 del DPR 120/2017.

La suddetta disciplina si compone di un nucleo di disposizioni comuni a tutte le tipologie di cantieri (capo I) e di due discipline di dettaglio: quella contenuta nel capo II, per i cantieri di grandi dimensioni² e quella contenuta nel capo III, per i cantieri di piccole dimensioni³ e per i cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA, in virtù del richiamo contenuto nel capo IV del Regolamento.

Tra le disposizioni comuni a tutti i cantieri, l’art. 4 stabilisce i Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti, specificando le condizioni

1 Art. 8 del D.L. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 133

2 Cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale

3 Cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, comprese quelle prodotte nel corso di attività o opere soggette a valutazione d’impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale

generali previste dall'art. 184 bis del D.Lgs. 152/2006⁴ e prevedendo come requisiti ambientali, tramite rinvio ai capi II, III, IV, il rispetto delle CSC di cui alle Colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al titolo V della parte IV del D.Lgs 152/2006⁵.

In attuazione dell'obiettivo di proporzionalità richiesto dalla legge delega, la procedura semplificata per la gestione delle terre e rocce come sottoprodotto è differenziata:

- 1 per i grandi cantieri soggetti a VIA o AIA è necessaria la presentazione del Piano di Utilizzo (art.9), che include la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, soggetto al preventivo controllo da parte dell'Autorità;
- 2 per gli altri cantieri è sufficiente la dichiarazione di utilizzo, resa tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Ai sensi dell'art. 4, comma 5, la sussistenza delle condizioni richieste per la gestione delle terre e rocce come sottoprodotto deve essere attestata in due distinti momenti:

- a) prima dell'utilizzo, con la trasmissione, rispettivamente, del Piano di Utilizzo nel caso 1, e con la trasmissione della Dichiarazione di Utilizzo nel caso 2;
- b) ex post, tramite la Dichiarazione di avvenuto utilizzo, che deve essere resa, tramite dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, entro il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di utilizzo, come previsto dall'art. 7, comma 3 del Regolamento.

Il medesimo comma 3 dell'art. art. 7 stabilisce che l'omessa dichiarazione di avvenuto utilizzo entro il

4 Le terre e rocce devono essere generate durante la realizzazione di un'opera, di cui non costituiscono lo scopo primario, e riutilizzate nella stessa opera o in un'opera diversa ovvero in processi produttivi in sostituzione di materiali di cava, direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale.

5 Salvo eccezioni (vedi, ad esempio l'art. 26 per l'utilizzo delle terre e rocce in siti in bonifica).

termine ivi prescritto "comporta la cessazione, con effetto immediato, della qualifica delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto".

2.1.2.3 Gli indirizzi applicativi emessi da alcune Procure

In merito alle conseguenze derivanti dalla violazione della disciplina semplificata per la gestione delle terre e rocce da scavo prevista dal D.P.R. 120/2017, alcune Procure hanno emesso documenti di indirizzo volti a dare indicazioni circa l'applicabilità della procedura estintiva delle contravvenzioni di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06.

Primi indirizzi sono stati formulati nel 2018 dalla Procura di Busto Arsizio.⁶ Successivamente, sono seguiti gli indirizzi della Procura di Rovereto⁷ e della Procura di Lodi⁸ (questi ultimi emessi in risposta ad una proposta operativa di ARPA Lombardia), che hanno sostanzialmente confermato gli indirizzi di Busto Arsizio, introducendo tuttavia alcune specificazioni. Infine, nel 2020 un ulteriore documento di indirizzo è stato emesso dalla Procura Generale presso la Corte di Appello di Bologna⁹, anch'esso in risposta a proposte operative

6 V. Prot. n. 1060/2018 del 24/04/2018 - Procura della Repubblica di Busto Arsizio – Depenalizzazione di taluni reati ambientali ai sensi del D.Lgs. 183/2017, obbligo di sequestro preventivo del mezzo di trasporto in caso di trasporto illecito di rifiuti e disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo ai sensi del D.P.R. 120/2017.

7 V. Prot. n. 1180/2018 del 07/09/2018 – Procura della Repubblica di Rovereto – Precisazioni e disposizioni in merito all'attività della polizia giudiziaria relativa alla disciplina delle terre e rocce da scavo nonché al reato di combustione illecita di rifiuti (art. 256-bis D.lgs. 152/2006).

8 V. Prot. n. 40/2019 del 03/01/19 – Procura della Repubblica di Lodi – Attività di controllo ai sensi dell'art. 28, DPR 120/2017 – Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo. Casi di applicabilità del procedimento estintivo ex art. 318-bis e seguenti del decreto legislativo 152/2006 per violazione dell'art. 256, co. 2.

9 V. Prot. n. 1315/2020 del 20/02/20 – Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna –

formulate da ARPAE Emilia-Romagna ed linea con quanto già affermato nei precedenti documenti emessi dalle Procure di Busto Arsizio e Lodi.

In particolare, tali documenti si soffermano sulla mancata o tardiva presentazione della “dichiarazione di avvenuto utilizzo” (DAU) di cui all’art. 7, co. 3 del D.P.R. 120/17, da parte dei soggetti interessati, entro il termine di validità del piano di utilizzo (art. 9) o della dichiarazione di utilizzo (art. 21).

La premessa da cui partono i suddetti documenti è che la gestione delle terre e rocce svolta in violazione dell’art. 7, D.P.R. 120/17, di per sé comportando la perdita “immediata” della qualifica di sottoprodotto ed il ritorno delle terre e rocce alla definizione di “rifiuto”, va ad integrare la fattispecie di illecito penale di “gestione di rifiuti non autorizzata” di cui all’art. 256, co. 1, lett. a) (per rifiuti non pericolosi).

Fatti salvi i casi in cui siano presenti anche altre violazioni di carattere sostanziale, le suddette Procure sono concordi nel qualificare la sola mancata/tardiva presentazione della DAU, quale mera violazione documentale/formale assoggettabile come tale al procedimento estintivo di cui agli artt. 318-bis e seguenti del D.Lgs. 152/06. In queste ipotesi, le Procure chiariscono che non si dovrà procedere ad imporre la rimozione delle terre e rocce già utilizzate, né il conseguente loro conferimento a discarica (“considerando che i costi ambientali derivanti dalla rimozione e dal trasporto in altro sito, sarebbero maggiori di quelli derivanti dalla permanenza in loco” v. Procura Busto Arsizio).

Posta tale premessa, vengono date le seguenti indicazioni per i diversi casi:

- 1) nell’ipotesi di mancata presentazione della DAU, si dovrà procedere ad imporre, con il verbale di prescrizione, la presentazione della DAU entro un termine temporale ravvicinato (v. 15 giorni); successivamente all’adempimento della

Documento sulle “prescrizioni tipo” ex art. 318_bis del D.Lgs. n. 152/2006 revisionato da ARPAE Emilia-Romagna. Gestione terre e rocce da scavo ai sensi del DPR 120/2017.

prescrizione dovrà essere effettuata l’ammissione al pagamento della sanzione pecuniaria;

- 2) nell’ipotesi di tardiva presentazione della DAU, si dovrà invece considerare l’illecito a condotta esaurita e di conseguenza si dovrà procedere direttamente all’ammissione al pagamento della sanzione pecuniaria.

La Procura di Busto Arsizio chiarisce che tali indicazioni sono vevolevoli anche nel caso in cui, in assenza di presentazione di “variante”, nella realizzazione dell’opera siano stati impiegati volumi di terre e rocce superiori al 20% di quanto previsto nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di utilizzo. In casi di questo genere, in linea di massima e fatti salvi i poteri di controllo dell’autorità competente, andrà imposta la prescrizione di presentare l’aggiornamento della DAU senza imporre la rimozione delle terre e rocce già utilizzate, né il conseguente loro conferimento a discarica.

Per questa stessa ipotesi, la Procura di Lodi precisa che l’impiego di terre e rocce per volumi di molto superiori al 20% (in linea di massima dal 100% in su) rispetto a quanto previsto nel piano di utilizzo o nella dichiarazione di utilizzo, potrebbe escludere la possibilità di ipotizzare una violazione meramente formale.

2.1.2.4. Le indicazioni contenute nella nota MATTM N. 12021/2018

Altro documento d’interesse in merito alle conseguenze della violazione della disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo prevista dal D.P.R. 120/2017, è la nota emessa dal MATTM¹⁰ in risposta alla richiesta di parere sulle ricadute dell’art. 7, co. 3 del D.P.R. 120/17, presentata da un’Agenzia di protezione ambientale facente parte del SNPA.

¹⁰ V. Prot. N. 12021 del 19/07/2018 – MATTM – Riscontro vs. Nota prot. n. S504/2018/189861/1.2.3 Richiesta di parere in merito alla disciplina di cui all’art. 7 del D.P.R. n. 120/17 “Regolamento recante la disciplina della gestione delle terre e rocce da scavo”.

L'oggetto del quesito era relativo al significato da dare all'espressione "cessazione con effetto immediato" della qualifica di sottoprodotto, in caso di mancata presentazione della DAU. In particolare, si chiedeva se la predetta disposizione dovesse interpretarsi nel senso che l'omessa presentazione della DAU entro il termine di validità del piano di utilizzo o della dichiarazione di cui all'art. 21 determinasse "con effetto immediato" la cessazione retroattiva della qualifica di sottoprodotto e la conseguente assunzione della qualifica di rifiuto di tutte le terre e rocce da scavo oggetto del piano di utilizzo/dichiarazione di utilizzo, ovvero sia di quelle già utilizzate, che di quelle ancora da utilizzare. Oppure, se l'effetto dell'omessa presentazione della DAU non investisse le terre e rocce da scavo utilizzate entro il termine di validità del piano/dichiarazione di utilizzo, con la conseguenza del rientrare nella nozione di "rifiuto" solo per le terre e rocce gestite dopo il suddetto termine, in quanto non contemplate dal piano/dichiarazione di utilizzo, né oggetto di proroga.

In altre parole, si chiedeva se per effetto della mancata presentazione della DAU nei termini prescritti, le terre e rocce già utilizzate perdessero per ciò stesso la natura di sottoprodotto assumendo retroattivamente la qualifica di rifiuto, ancorché avessero tutte le caratteristiche sostanziali dei sottoprodotti e fossero state gestite correttamente come tali.

La risposta del MATTM si focalizza sull'ipotesi in cui la mancata presentazione della DAU costituisca l'unica violazione e che le terre e rocce in questione abbiano tutte le caratteristiche sostanziali richieste dall'art. 4 del D.P.R. 120/17 per essere qualificate come sottoprodotto. Partendo dal dato letterale dell'art. 7 del medesimo decreto, il MATTM mette in luce come il termine "cessazione" rinvii "alla perdita di una condizione giuridica che prima invece si possedeva". Infatti, le terre e rocce sono qualificate come sottoprodotti sin tanto che non si verifichi la fattispecie di cui all'art. 7, co. 3 e dunque solo nel caso in cui non sia stata presentata la DAU entro i termini, tali materiali cessano di essere sottoprodotti. Inoltre, la cessazione

della qualifica di sottoprodotto "cessa con effetto immediato" ossia "immediatamente" nel momento in cui si verifichi la suddetta condizione.¹¹

Secondo il MATTM sarebbe "irragionevole" considerare la prova delle condizioni di cui all'art. 4, commi 2, 3 e 4 non soddisfatta retroattivamente, considerando che invece prima del compiersi del termine di cui all'art. 7, la sussistenza di tali requisiti poteva ritenersi soddisfatta, pur in assenza della prova fornita con la DAU.

Con riferimento alle terre e rocce effettivamente utilizzate, divenute rifiuti alla scadenza del termine di presentazione della DAU, il MATTM afferma che dovrà essere indagata la qualifica dalle stesse assunta a partire dal momento immediatamente successivo allo scadere del predetto termine. Da tale momento, la qualifica delle terre effettivamente utilizzate dipenderà dall'esito della verifica che dovrà essere eseguita per accertare se la presenza di tali materiali nel suolo o nel sottosuolo possa determinare eventuale contaminazione delle matrici ambientali¹². La verifica dovrà essere condotta eseguendo il test di cessione secondo le metodiche indicate dall'allegato 3 al DM 05/02/1998, mettendo poi i risultati a confronto con le concentrazioni soglia di contaminazione per le acque sotterranee (Tab. 2, dell'Al. 5 al Titolo 5 della Parte IV del TUA).

Dalla suddetta nota si desume abbastanza chiaramente che la conformità ai limiti del test di cessione consente di escludere che le terre e rocce da scavo, già utilizzate

¹¹ Il MATTM precisa che "a tale interpretazione non osta neppure la previsione di cui al comma 5 dell'articolo 4. Tale disposizione precostituisce una modalità di prova a carattere progressivo, poiché evidentemente prima del compiersi del termine di cui all'art. 7, la sussistenza dei requisiti di cui ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 4 potrà essere provata in assenza della dichiarazione di avvenuto utilizzo".

¹² L'accertamento è finalizzato ad accertare che i materiali, divenuti rifiuti "non costituiscano un pericolo per la salute dell'uomo, non rechino pregiudizio all'ambiente, potendo soddisfare i requisiti previsti dalla normativa ambientale in merito al contenuto di contaminanti"

alla scadenza del termine, siano fonte di contaminazione per le matrici ambientali. Da ciò consegue che non debba essere richiesta la rimozione delle stesse. Le conseguenze sul piano penale non sono invece esplicitate.

2.1.2.5 Considerazioni finali

La disposizione di cui all'art. 7 comma 3 del D.P.R. 120/17, secondo cui le terre e rocce perdono la qualifica di sottoprodotto come conseguenza anche di una mera violazione documentale, è oggetto di numerose critiche da parte sia della dottrina che da parte degli operatori.

I profili di maggiore criticità sono ravvisabili nel fatto che l'applicazione della norma, come risulta dagli indirizzi delle Procure al momento noti, conduce alla contestazione del reato di gestione non autorizzata di rifiuti in presenza di violazioni di natura meramente formale. La sanzione penale è stata infatti comunemente ritenuta eccessivamente rigorosa, mentre la dottrina ne ha evidenziato anche gli aspetti di possibile contrasto con il principio di offensività e con il principio di irretroattività, vigenti in materia penale¹³.

¹³ In dottrina (cfr. Federico Peres B & P Avvocati "Terre e rocce da scavo: rebus autorizzazioni" in www.ambientesicurezzaweb.it) è stato osservato che appare "eccessiva la trasformazione, in assenza di DAU, dei sottoprodotti già riutilizzati in rifiuti (con una sorta di finzione giuridica sanzionatoria)".

Del pari, altro autore (cfr. Vincenzo Paone in "Legge penale: il regolamento in materia di terre e rocce da scavo" in "Ambiente & Sviluppo" n. 12/2012) con riferimento alla previsione di cui all'art. 12 comma 4 del DM 161/2012 (riproposta tal quale nell'art. 7 comma 3 del DPR n. 120/2017) ha posto in luce "la difficoltà di concepire sul piano teorico come il residuo possa perdere la qualifica di sottoprodotto in dipendenza della sola violazione di meri oneri formali e burocratici, allorché continuano ad essere presenti i requisiti sostanziali del sottoprodotto"; tanto più "che lo scopo primario della normativa è la tutela delle matrici ambientali interessate dall'utilizzo delle terre. In questo senso, perciò la rilevanza penale dovrebbe essere ancorata al solo accertamento dell'inesistenza delle qualità ambientali del materiale stesso" ciò "in ossequio al principio di necessaria offensività delle

Altro aspetto problematico deriva dalla formulazione letterale dell'art. 7 comma 3, che non prevede una distinzione tra le terre e rocce che alla data di scadenza indicata sono già state utilizzate e quelle che sono ancora in attesa di utilizzo. Conseguentemente la perdita della qualifica di sottoprodotto e l'acquisizione della qualifica di rifiuto investe anche le terre e rocce già utilizzate e in possesso dei requisiti ambientali prescritti, che quindi sarebbero soggette a rimozione applicando la disciplina della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di rifiuti.

Come evidenziato in dottrina¹⁴, una via d'uscita è stata proposta nella citata nota del MATTM e consiste nell'esecuzione del test di cessione, previsto dall'allegato 3 al DM 05.02.1998, e nel confronto dei risultati ottenuti con le CSC per le acque sotterranee, al fine di poter escludere che le terre e rocce siano fonti di contaminazione e quindi, in ultima analisi evitarne la rimozione.

Tale soluzione, seppure ha il pregio di evitare i costi, anche in termini ambientali, connessi alla rimozione delle terre e rocce divenute rifiuti, presenta tuttavia due limiti: da un lato, tale accertamento tecnico non è richiesto dal DPR 120/2017 ai fini dell'utilizzo delle terre

norme penali". Il medesimo autore ha inoltre rilevato che l'illecito penale dovrebbe applicarsi solo con riferimento al materiale ancora da gestire, considerato che tale soluzione "è la sola conclusione possibile alla luce del principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost, che impedisce che possa essere punito un soggetto per un comportamento che al momento in cui è stato realizzato non costituiva reato".

Tale aspetto è stato ripreso da altro Autore (cfr. Gianfranco Amendola in "Rifiuti. Il nuovo regolamento per le terre e rocce da scavo: una semplificazione per gli inquinatori" in www.lexambiente.it) il quale osserva che "nel momento in cui si accerta la violazione delle condizioni e prescrizioni regolamentari sorge il dubbio se "la normativa penale si debba applicare con effetto retroattivo (nel senso che tutto il materiale fino a quel momento gestito è un rifiuto) oppure l'illecito penale potrà profilarsi solo con riferimento al materiale ancora da gestire".

¹⁴ In dottrina, cfr. Federico Peres, ibidem

e pertanto pare configurare un'applicazione analogica della disciplina prevista in materia di matrici materiali di riporto, vigente all'epoca della nota ministeriale;¹⁵ dall'altro l'esecuzione del test di cessione con le modalità indicate dal MATTM può condurre a risultati diversi e finanche opposti rispetto a quelli ottenuti con le verifiche prescritte dal DPR 120/2017.

In attesa di un auspicabile correttivo al D.P.R. 120/17 a chiarimento della portata dell'art. 7, co. 3, per quanto descritto sopra ed in considerazione del doveroso svolgimento, da parte del personale di vigilanza del SNPA operante con funzioni di UPG, delle indagini necessarie per l'esercizio dell'azione penale, si suggerisce l'orientamento di applicare gli indirizzi delle

15 L'esecuzione del test di cessione secondo le metodiche indicate dall'allegato 3 al DM 05/02/1998 e il successivo confronto con le CSC per le acque sotterranee (tab. 2), era invero prescritta dall'art. 3 comma 2 del D.L. n. 2/2012 per le matrici materiali da riporto (e richiamata limitatamente a tali matrici anche dal DPR 120/2017) per accertarne l'assimilabilità al suolo ai fini dell'esclusione dalla disciplina dei rifiuti ai sensi dell'art. 185 comma 1 lett b) e c). Si evidenzia, per quanto qui di interesse, che le matrici materiali di riporto non scavate, risultate conformi ai limiti del test di cessione ed assimilabili al suolo, sono escluse dal regime dei rifiuti (lett. b dell'art. 185). Viceversa, le matrici materiali di riporto non conformi al test di cessione, ai sensi dell'art. 3, comma 3, erano considerate fonti di contaminazione e come tali dovevano essere rimosse, o rese conformi ai limiti del test di cessione o sottoposte a messa in sicurezza permanente. Il MATTM propone di applicare il test di cessione previsto per le matrici di riporto anche alle terre e rocce già utilizzate alla scadenza del termine di presentazione della DAU, al fine di accertare che le stesse non siano fonte di contaminazione per le matrici ambientali. **Si evidenzia che la disciplina delle matrici di riporto, contenuta nell'art. 3 del D.L. n. 2/2012, successivamente alla emanazione della risposta del Ministero, ha subito alcune modifiche ad opera della legge 29 luglio 2021 n. 108, di conversione del D.L. 31 maggio 2021 n. 77, cosiddetto "Decreto Semplificazioni bis". In particolare, a seguito della novella normativa, il comma 2 dell'art. 3 prevede che il test di cessione deve essere effettuato facendo riferimento al D.M. 05.02.1998, oltre che per le metodiche anche per i limiti da utilizzare.**

Procure di Busto Arsizio, di Rovereto e di Lodi e altresì della Procura Generale di Bologna. Ciò, naturalmente, fatte salve le eventuali diverse indicazioni provenienti dalle singole Procure di riferimento.

Le indicazioni formulate dalle citate Procure hanno avuto risonanza non soltanto tra gli operatori di vigilanza delle Agenzie di riferimento, in virtù del rapporto di dipendenza funzionale intercorrente, ma hanno altresì orientato l'operare del personale di vigilanza di altre Agenzie. Ciò anche in virtù della legittima preoccupazione, per i singoli operatori, del venir meno ai doveri tipici della funzione di polizia giudiziaria (articoli 326 e 331 C.p.p).

In conclusione, nei casi di mancata/tardiva presentazione della DAU, al fine di comprovare che la violazione accertata sia di natura puramente formale e non sia accompagnata da violazioni di tipo sostanziale delle condizioni di cui all'art. 4 del D.P.R. 120/17, si raccomanda di acquisire agli atti dell'indagine almeno i seguenti elementi:

1. documentazione analitica comprovante il rispetto dei requisiti di qualità ambientale previsti dall'art. 4 del D.P.R. 120/17, se non già inviata dall'interessato in allegato al piano/dichiarazione di utilizzo;
2. documenti di cui all'art. 6 del D.P.R. 120/17 per il trasporto delle terre e rocce fuori dal sito di produzione;
3. documentazione inerente il controllo di veridicità della dichiarazione di utilizzo (v. esiti delle verifiche svolte presso l'ente competente al rilascio dei titoli abilitativi degli interventi di scavo e di destinazione delle terre e rocce).

2.1.3 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 fornita dalla maggioranza delle Procure che si sono espresse sul tema, 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. Successivamente, sul punto è intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 13.11.2020, che ha affermato che il discrimine temporale di applicabilità della procedura estintiva deve essere individuato nel momento dell'esercizio dell'azione penale – e non già dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro¹⁶.

¹⁶ La Suprema Corte ha rilevato che l'espressione "procedimenti in corso" sembrerebbe stabilire che la procedura estintiva debba applicarsi soltanto alle contravvenzioni per le quali non sia avvenuta neppure l'iscrizione nel registro delle notizie di reato, tuttavia ha affermato che la procedura è applicabile anche ai procedimenti pendenti nella fase delle indagini preliminari, alla data di entrata in vigore della parte sesta bis, in relazione ai quali non sia stata ancora esercitata l'azione penale. Tale interpretazione è coerente con la duplice finalità della normativa, di ripristino della situazione ambientale alterata, ma anche deflattiva dei processi penali. Per tale motivo, la procedura non è applicabile ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale, non potendo ormai più assolvere alla finalità deflattiva. La Corte Costituzionale ha infine ricordato che già con riferimento alla norma transitoria presente nel D.Lgs. n. 758/1994, di contenuto identico, aveva affermato che la procedura estintiva è costruita in modo tale da operare all'interno della fase delle indagini preliminari (e non oltre) essendo finalizzata alla richiesta di archiviazione da parte del Pubblico Ministero e, quindi, ad evitare l'esercizio dell'azione penale.

2.1.4 Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento alla tipologia di pena edittale connessa al reato

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. Il dato normativo suscita 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 nel primo anno di vigenza della L. 68/2015, è stata 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 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).

A seguito dell'emanazione di ulteriori linee di indirizzo da parte delle Procure, sia circondariali che distrettuali, è risultata di gran lunga prevalente l'interpretazione che ritiene applicabile la procedura estintiva alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda e a quelle punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. Alla suddetta interpretazione hanno infatti aderito anche alcune Procure che in precedenza avevano sposato l'interpretazione minoritaria secondo

la quale sono estinguibili anche le contravvenzioni punite la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

Data la prevalenza, al momento attuale, dell'interpretazione che ritiene estinguibili ex parte sesta bis D.Lgs. 152/2006 solo le contravvenzioni punite con ammenda e quelle punite con pena alternativa, pare utile riportare le argomentazioni che depongono a favore della stessa e a sfavore dell'interpretazione minoritaria. In sintesi le argomentazioni sono le seguenti:

- la mancata previsione nell'ambito del comma 2 dell'art. 318-quater di un qualsiasi criterio di ragguaglio pecuniario della pena dell'arresto esclude l'applicabilità della procedura estintiva alle contravvenzioni punite con arresto e alle contravvenzioni punite con la pena congiunta, considerato che un recupero per via interpretativa di detto criterio si porrebbe in netto contrasto con il principio di legalità;
- d'altra parte anche l'azzeramento della pena dell'arresto nelle contravvenzioni con pena congiunta si porrebbe in contrasto con il principio di legalità delle pene, in quanto la pena dell'arresto, prevista dal legislatore congiuntamente all'ammenda, sarebbe sempre disapplicata, in difetto tuttavia di una norma espressa che consenta tale operazione;
- applicare la disciplina estintiva alle contravvenzioni punite con pena congiunta e non a quelle punite con il solo arresto sarebbe contrario al principio di uguaglianza e ragionevolezza, perché la disciplina di favore sarebbe applicabile alle contravvenzioni più gravi (punite con pena congiunta) ed esclusa per le contravvenzioni meno gravi (punite con il solo arresto);
- da un punto di vista sistematico l'interpretazione prevalente, più restrittiva, trova conforto nella disciplina dell'oblazione

penale (art 162-bis del codice penale) e nella disciplina prevista dagli articoli 20 e seguenti del D.Lgs. n.758/1994 in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, anch'esse applicabili alle sole contravvenzioni punite con l'arresto e con la pena alternativa.

2.1.5 Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

Ai sensi dell'art. 318-bis, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 un altro dei presupposti per l'applicazione della procedura di estinzione dei reati è che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. La questione attiene ai fondamenti stessi della procedura di estinzione: la sua rilevanza risulta infatti dirimente rispetto all'attivazione della procedura. Purtroppo però rispetto alle previsioni testuali delle disposizioni di cui agli artt. 318-bis e seguenti, sin dalla loro entrata in vigore si sono rilevati dubbi e difficoltà in vista di una univoca e omogenea applicazione. In effetti, già nella prima edizione degli indirizzi per gli operatori del SNPA era stato evidenziato che trattandosi di aspetti centrali per l'intero svolgersi della procedura sarebbe stato auspicabile un intervento legislativo di precisazione e chiarimento.

Occorre qui rilevare, preliminarmente, come in tema di rischio e pericolo i termini assumano accezioni diverse nell'ambito tecnico e in quello giuridico. Tali differenze se ignorate possono indurre in errore o rendere difficile la lettura del testo. In ambito tecnico si introduce una distinzione tra "rischio" e "pericolo". Per pericolo si intende una proprietà o qualità intrinseca di un determinato agente avente il potenziale di causare danni, mentre il rischio è quel parametro che definisce la probabilità che una situazione di pericolo possa determinare effetti negativi, ed è generalmente quantificata attraverso la combinazione della frequenza degli accadimenti e dell'entità dei medesimi. In ambito tecnico il rischio è graduabile, il pericolo non lo è. Nel testo normativo il sostantivo *rischio* non è mai adoperato e la distinzione concettuale tra rischio e

pericolo non è utilizzata. Compare invece il concetto di *pericolo concreto e attuale*, che si distingue da quello di *pericolo astratto, o meramente ipotetico*. Quest'ultimo ha lo stesso significato del *pericolo* in ambito tecnico.

Le situazioni che la procedura estintiva intende risolvere presentano in genere caratteristiche di pericolo che sono intrinseche e non legate alla probabilità che effetti negativi si producano concretamente. Si tratta di contravvenzioni previste da norme, che in termini giuridici, puniscono un "*pericolo astratto o ipotetico*". Il *pericolo concreto ed attuale* esprime quindi una situazione che in ambito tecnico si definirebbe di *rischio* elevato ed imminente. In ogni caso, nel seguito di questo documento, ad esempio nel successivo Capo II "Criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati", per garantire la coerenza terminologica con il dettato normativo, continueremo ad utilizzare il termine *pericolo* con i suoi aggettivi nell'accezione giuridica, senza operare la distinzione del termine *rischio*.

L'esame dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure nel primo anno di vigenza della L. 68/15 aveva confermato le suddette difficoltà di lettura relativamente alla valutazione circa il mancato verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, tant'è che anche nelle direttive formulate erano emerse posizioni non omogenee.

Tuttavia la posizione prevalente che sin dall'inizio si è registrata è stata quella di prevedere l'applicazione della procedura con riguardo a quelle "contravvenzioni i cui effetti possano essere rimossi attraverso l'adempimento di prescrizioni" secondo il c.d. "criterio-guida finalistico" che guarda, appunto, al fine per cui la prescrizione può essere impartita che è quello della eliminazione della contravvenzione accertata, tramite la sua eliminazione formale-giuridico unitamente alla rimozione dei suoi effetti. Secondo questa linea di lettura, inoltre, dovendo essere ripristinata la situazione di liceità compromessa dalla contravvenzione, la

procedura di estinzione potrà essere attivata – e la prescrizione impartita – allorché il pregiudizio ambientale possa essere rimediato mediante l'attivazione di misure che non solo producano tale effetto, ma che rientrino altresì nella potestà/facoltà del contravventore (*nemo tenetur ad impossibilia*).

Altre posizioni, più rigorose, ma minoritarie, sono giunte a sostenere invece che la procedura si applica solo ai casi di contravvenzioni che non abbiano comportato alcuna modifica ambientale, oppure che abbiano comportato modifiche ambientali minimali o marginali tali da poter essere "rimosse facilmente e immediatamente".

Residuano altre posizioni che hanno fornito ulteriori indicazioni, tra cui si segnala quella che prevede la necessità di effettuare una caratterizzazione del sito nei casi in cui non vi sia evidenza dell'assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno, secondo una procedura flessibile a carico del trasgressore (ipotesi in cui lo stato dei luoghi non è soggetto ad immediata modifica) o alternativamente dell'ARPA su richiesta della PG (ipotesi in cui lo stato dei luoghi è soggetto a modifica o in altri casi d'urgenza). In esito a tale procedura potrà essere valutato se procedere o meno all'emissione delle prescrizioni.¹⁷

L'esame dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure nei successivi anni di vigenza della L. 68/15 ha messo in luce ulteriori sviluppi e precisazioni rispetto a questa tematica.

Tali documenti sembrano offrire una lettura maggiormente omogenea. Preliminarmente è anche da sottolineare che si è affermato in maniera pressoché uniforme un ulteriore elemento che, pur non riguardando direttamente il tema del danno/pericolo concreto e attuale di danno, ne comporta tuttavia un notevole ridimensionamento. Come illustrato nel precedente par. 2.1.4, a differenza del primo anno di

¹⁷ Tale posizione inizialmente formulata dalla Procura di Foggia (Linee guida del 21/10/2015) è stata successivamente fatta oggetto di un accordo siglato il 21/11/2017 tra la Procura generale presso la Corte di Appello di Bari e le Procure del distretto.

applicazione della procedura estintiva, è ormai comunemente condiviso dalle Procure che la stessa non possa essere applicata alle contravvenzioni ambientali punite con il solo arresto o con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda (ad es. per gestione non autorizzata di rifiuti pericolosi ex art. 256 comma 1 lett. b, per scarico non autorizzato di reflui industriali contenenti sostanze pericolose ex art. 137 comma 2). Ciò significa che la procedura non si applica a quelle contravvenzioni ambientali che lo stesso legislatore, associandole a sanzioni penali più gravi, configura come maggiormente lesive dell'ambiente in quanto portatrici (concretamente o potenzialmente) di danno, o quantomeno di pericolo di danno. Per queste tipologie di contravvenzioni, pertanto, non si porrà più il problema della valutazione del danno/pericolo concreto e attuale di danno.

Sul piano della valutazione del prodursi del danno o del pericolo attuale e concreto di danno alle risorse, dalla lettura dei più recenti indirizzi espressi dalle Procure, anche dovendosi rilevare il permanere di una certa variabilità delle posizioni, va evidenziata tuttavia la tendenza al progressivo ampliarsi delle posizioni riconducibili al c.d. criterio finalistico della rimovibilità degli effetti.

Appartengono infatti a questo filone, in primo luogo, quelle letture che a fronte dell'impossibilità, per vaghezza della normativa, di far riferimento a qualsivoglia parametro o definizione specifica per valutare l'esistenza o meno del danno/pericolo di danno, ritengono che l'applicabilità della procedura di regolarizzazione vada valutata di volta in volta, caso per caso, utilizzando unicamente il criterio della reversibilità degli effetti del reato.

Dunque se la condotta sanzionata dalla contravvenzione ha generato danni o pericoli concreti e attuali di danno irreversibili o difficilmente eliminabili non vi saranno prescrizioni che possano consentire il ripristino; se invece una condotta positiva può **ripristinare in tempi ragionevoli lo stato antecedente**, ha

senso che vengano impartite le prescrizioni. Detto altrimenti - nel riconoscere come, per genericità della normativa, non esista un criterio univoco per individuare i casi in cui sia possibile o meno attivare la procedura di regolarizzazione - si ritiene di ricorrere al criterio finalistico: la procedura di regolarizzazione è ammessa se l'illecito può essere rimosso negli effetti, in una tempistica ragionevole.

Si può sostenere, inoltre, che appartengano allo stesso filone anche quelle letture che pur muovendo da un'angolazione differente, ovvero che il concetto di "danno" cui fare riferimento anche per la procedura estintiva in oggetto è quello dell'art. 300 TUA, ammettono comunque che se la condotta ha generato un danno o un pericolo di danno attuale e concreto **"eliminabile in tempi brevi"** (o **compatibili con le scadenze che regolano la prescrizione ed i tempi processuali**) tali cioè da consentire al trasgressore da porvi rimedio attraverso il **ripristino della situazione allo stato precedente**, la procedura estintiva tramite prescrizioni può essere attivata.

In questa stessa chiave di lettura, nei più recenti indirizzi delle Procure convergono altresì posizioni che pur richiamando il concetto di "modificazioni minimali o marginali della realtà", non si spingono sino a richiedere la condizione della rimovibilità nell'immediatezza (come si rilevava in alcune delle posizioni più restrittive analizzate nel primo anno di vigenza della L. 68/15) giungendo anch'esse a ritenere ammissibile alla procedura l'eliminazione delle conseguenze pregiudizievoli dei reati in tempi brevi o comunque ragionevoli.

In sintesi, per il suddetto filone maggioritario di lettura, la "**rimovibilità**" degli effetti pregiudizievoli delle contravvenzioni si verifica allorché - pur in presenza di un "deterioramento" o una "compromissione o deterioramento", che non presentino quelle caratteristiche di significatività e rilevanza di

culi - rispettivamente all'art. 300 TUA e all'art 452 bis C.P.¹⁸ - sia possibile:

- 1 ottenere la **completa reversibilità degli effetti**;
- 2 rimuovere **facilmente** ed in **breve termine** (o in **tempi compatibili con i tempi processuali**) gli effetti pregiudizievoli del reato;
- 3 ottenere il **ripristino dello stato dei luoghi**".

Per contro, la procedura non risulterà applicabile laddove:

- 1 gli effetti pregiudizievoli siano **irreversibili o difficilmente reversibili**;
- 2 i **processi di rimozione degli effetti siano complessi** e richiedano **tempi lunghi** (v. laddove sia necessario un procedimento amministrativo di bonifica dei siti inquinati);
- 3 **non sia possibile ottenere il ripristino della situazione "quo ante"**.

Come già nella precedente edizione degli indirizzi per il SNPA e considerando gli sviluppi descritti, in vista di offrire un ausilio per la risoluzione almeno parziale delle questioni controverse inerenti la valutazione dei requisiti di applicabilità della procedura estintiva dei reati, si ritiene di confermare per gli operatori del SNPA il criterio "finalistico" argomentando a favore di una distinzione tra effetti ambientali del reato e danno ambientale.

Da un punto di vista giuridico, infatti, si ritiene che non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producano 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

¹⁸ Caratteristiche che, altrimenti, ai sensi delle medesime norme, integrerebbero la sussistenza di un danno e quindi l'esclusione del presupposto stesso per l'applicabilità della procedura di estinzione.

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 producono 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 altresì in particolare al Capo II sui criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati da un punto di vista tecnico.

Inoltre **dagli approfondimenti effettuati dal sottogruppo operativo tecnico** sfociati nella individuazione delle prescrizioni tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali (v. successivo Capo III) è stato possibile enucleare alcune indicazioni operative per valutare, nei casi concreti, la sussistenza o meno del danno ambientale ovvero del relativo pericolo. Tali indicazioni, pur non esaurendo i casi nel loro complesso, possono tuttavia essere considerate quali 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 indagini preliminari”.

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-quattordicesimo, 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 Capo II).

Va ricordata, infine, una residuale problematica relativa a quelle contravvenzioni ambientali che possano implicare il verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle **risorse urbanistiche o paesaggistiche protette**, sulle quali gli enti del SNPA non risultano titolari di competenze. Come già richiamato sopra, ai sensi dell'art. 318-bis, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, tra i presupposti per l'applicazione della procedura di estinzione dei reati è richiesta anche l'assenza di tali effetti.

In alcuni casi, per la tipologia di condotta o per le circostanze in cui questa si esplica, determinate contravvenzioni previste dal D.Lgs. 152/06 potrebbero interessare, oltre alla risorsa ambientale, anche le risorse urbanistiche o paesaggistiche protette ed essere dunque suscettibili di provocare su di esse effetti dannosi o di pericolo concreto e attuale di danno.

Ciò potrebbe accadere laddove:

1. il luogo in cui è commesso il reato ambientale rientri nell'ambito di aree naturali protette (L. 394/1991), di siti della rete “natura 2000” (D.P.R. n. 357/1997) o di zone soggette a vincolo paesaggistico (D.Lgs. n. 42/2004). Si pensi, ad esempio, al caso di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo di cui all'art. 192, co. 1, D.Lgs. 152/06 nell'ambito del territorio di un parco;
2. il reato ambientale commesso implichi la realizzazione di interventi edilizi (v. costruzione e/ o modifica di beni immobili o di infrastrutture) senza i dovuti controlli pubblici, circostanza che si verrebbe a concretizzare laddove il titolo autorizzativo disciplinato dal D.Lgs. 152/06 comprenda/sostituisca il titolo edilizio. Si pensi, ad esempio, al caso di mancanza di autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti ex art. 208 D.Lgs. 152/06 o di mancata modifica della stessa per varianti sostanziali che comportino modifiche edilizie.

Casi di questo genere potrebbero risultare problematici, in vista di valutare l'esperibilità della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali, unicamente nelle ipotesi residuali in cui mentre a livello ambientale non si ritengano sussistere danni o pericoli concreti e attuali di danno, a livello di risorse urbanistiche o paesaggistiche protette, si ritengano possibili effetti negativi. Solo in tali circostanze, infatti, la valutazione di esperibilità della procedura estintiva dei reati non potrebbe essere conclusa dagli operatori del SNPA, difettando di competenze in materia.¹⁹

Per quanto sopra, soltanto in queste limitate circostanze, sarà opportuno fornire alla Procura di riferimento, nell'ambito della comunicazione di notizia di reato (o della denuncia), una preliminare individuazione delle risorse urbanistiche o paesaggistiche protette che potrebbero risultare interessate dalla contravvenzione ambientale accertata. Con riferimento a tali risorse, si

¹⁹ Al contrario, la problematica della valutazione dei possibili effetti negativi sulle risorse urbanistiche o paesaggistiche protette perderebbe rilevanza, laddove si ritenesse presente un danno o un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali. In questi casi, infatti, la procedura estintiva non potrebbe essere esperita.

potrà segnalare alla Procura l'opportunità di una specifica valutazione da parte degli organi competenti circa il prodursi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno.

2.1.6 Obbligatorietà dell'applicazione della procedura estintiva in presenza dei presupposti richiesti dall'art. 318 bis

La problematica del carattere obbligatorio o meno dell'applicazione della procedura estintiva delle contravvenzioni in presenza dei presupposti necessari era già emersa con riferimento all'analoga procedura disciplinata dal D.lgs. n. 758/1994 per la quale si sono delineati nel tempo due filoni di lettura che ancora oggi non hanno trovato una composizione definitiva (v. recenti contrarie pronunce della Corte di Cassazione, III Sezione Penale 17 febbraio 2017 n. 7678 e 22 febbraio 2017 n. 8706). Per il tenore letterale delle disposizioni della Parte VI-bis del D.lgs. 152/06 la problematica si ripropone nei medesimi termini anche nel settore ambientale.

Per una parte della giurisprudenza maturata in materia di sicurezza sul lavoro, le disposizioni in oggetto, laddove utilizzano l'espressione "*la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione*", farebbero ritenere le prescrizioni un atto dovuto, senza alcuna possibilità di scelta da parte dell'organo accertatore. Tale lettura risponderebbe anche ai principi di imparzialità e legalità dei pubblici poteri. Tuttavia, le sentenze che hanno sostenuto l'obbligatorietà dell'applicazione della procedura in presenza dei presupposti hanno anche riconosciuto all'attivazione della medesima la natura di condizione di procedibilità dell'azione penale. Tant'è che se l'organo accertatore, per semplice omissione o per erronea valutazione circa i presupposti non applicasse la procedura, l'azione penale risulterebbe improcedibile. In generale, questo orientamento giurisprudenziale afferma anche l'assenza di poteri di direzione del Pubblico Ministero sullo svolgimento della procedura in considerazione del fatto che nessuna disposizione in tal senso è contenuta nelle norme che disciplinano la procedura estintiva.

Un'altra parte della giurisprudenza (che si è sviluppata in tempi più recenti) ha affermato invece tesi opposte, muovendo dalle casistiche in cui non vi è niente da regolarizzare perché il reato è istantaneo o perché la regolarizzazione è già spontaneamente avvenuta (casistiche poi consolidate a livello normativo nel settore della sicurezza del lavoro). Queste pronunce e quelle che sono seguite nel tempo hanno affermato la non obbligatorietà delle prescrizioni di regolarizzazione e in parallelo il principio secondo cui la formale assenza dell'attivazione della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale.

Contemporaneamente, le sentenze appartenenti a questo secondo orientamento giurisprudenziale hanno sottolineato più ampi poteri del Pubblico Ministero nell'ambito della procedura, affermandone anche il potere di direzione. In particolare, nella recente pronuncia della Cassazione Penale, III Sezione n. 7678/2017, si afferma che un'articolata lettura della disciplina estintiva maggiormente corrispondente ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma che tenga conto di tutti i possibili sviluppi della procedura di prescrizione ne fa prospettare un'applicazione pratica che garantisca al trasgressore una più ampia possibilità di beneficiare della procedura, assicurando nel contempo una più rapida definizione dei procedimenti penali. Mentre una diversa soluzione potrebbe condurre alla definizione del processo mediante dichiarazione di improcedibilità dell'azione penale senza alcuna possibilità di verifica delle ragioni che l'hanno determinata.

Tale orientamento è stato da ultimo ripreso dalla Cassazione Penale, III Sez. n. 38787 del 22.08.2018 anche con riferimento alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06, per la quale riconferma che "la formale assenza della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui, legittimamente, l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione, tenuto conto che l'imputato può comunque richiedere di essere

ammesso all'oblazione, sia in sede amministrativa, sia in sede giudiziaria”.

Sul tema si sono infine espresse anche varie Procure, negli indirizzi di più recente emanazione, fornendo tuttavia una lettura univoca nel considerare dovuta l'attivazione della procedura, anche se naturalmente gli organi di Polizia giudiziaria che accertano i reati eserciteranno la loro discrezionalità nel valutare, appunto, la sussistenza del danno o l'attualità e la concretezza del pericolo di danno, la cui assenza è il presupposto per l'attivazione della procedura stessa.

Alla luce di quanto sopra ed a prescindere dalle tematiche più strettamente processuali della procedibilità dell'azione penale e dei poteri del Pubblico Ministero (su cui v. anche par. 2.6.1), dal punto di vista del ruolo degli operatori del SNPA, si ritiene comunque opportuno confermare quanto già formulato nella precedente edizione degli indirizzi, ovvero sia considerare l'applicazione della procedura estintiva dovuta in presenza dei presupposti indicati dall'art. 318 bis (ipotesi contravvenzionali previste dal TUA e assenza di profili di danno o pericolo concreto e attuale) (sul punto si veda anche il paragrafo successivo sulla necessità di motivazione in ordine all'applicabilità della procedura).

Si conferma, inoltre, che la procedura estintiva dovrà 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) .

2.1.7 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 delle Procure ritiene sussistere in capo al soggetto accertatore l'obbligo di motivare espressamente e compiutamente la mancata applicazione 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 re*” che viene riconosciuta alla procedura estintiva ed altresì dei non univoci orientamenti giurisprudenziali circa l'obbligatorietà o meno dell'attivazione della procedura illustrati nel paragrafo precedente, l'orientamento suggerito per gli operatori del SNPA è quello di fornire, nella comunicazione della notizia di reato, adeguata e circostanziata motivazione in tutte le 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, si ritengano ricorrere i presupposti e le condizioni per attivare la procedura di estinzione, i relativi motivi (di fatto e di diritto) per i casi più semplici potranno, di norma, risultare implicitamente dalla descrizione dei fatti.

Per i casi più complessi si evidenzia comunque l'opportunità di fornire elementi motivazionali circostanziati al Pubblico Ministero che hanno portato all'applicazione della procedura.

2.2 NATURA, FINALITÀ E CONTENUTO DELLE PRESCRIZIONI

2.2.1 Natura giuridica del verbale di prescrizione

Riguardo alla natura giuridica del verbale di prescrizioni risulta pacifico che debba riconoscersi al suddetto la natura di atto tipico di polizia giudiziaria. La conseguenza è che il verbale di prescrizioni risulta 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 gli indirizzi delle varie Procure che sul punto si sono espresse dall'entrata in vigore della L. 68/15 ad oggi e la copiosa giurisprudenza formatasi con riferimento all'analoga 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). A livello giurisprudenziale, sulla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 si segnalano, al momento, l'ordinanza del TAR Toscana n. 770 del 19.11.2015 e la sentenza del TAR Toscana n. 1611 del 08.11.16, nonché la decisione resa su un ricorso straordinario dal Presidente della Repubblica con decreto del 22.12.2020 (sulla base del parere del Consiglio di Stato, adunanza del 7 ottobre 2020). Le citate pronunce si collocano nel solco tracciato dalla giurisprudenza in materia di sicurezza di lavoro.

Infine, anche la lettera dell'art. 318-ter, D.Lgs. 152/06 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.

Peraltro, anche se l'art. 318-ter (innovando rispetto all'analoga procedura estintiva vigente in materia di sicurezza del lavoro) prevede che la prescrizione prima di essere impartita debba essere "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata", tale passaggio non muta la natura del verbale con cui le stesse vengono impartite al trasgressore. Dal tenore della disposizione e dalla lettura confermata dalle Procure, si evince infatti che l'attività di asseverazione (che di per sé non richiede l'attribuzione di poteri di polizia giudiziaria) svolge una funzione di validazione tecnico-amministrativa del contenuto delle prescrizioni e viene assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle attività connesse alla materia ambientale (v. sul punto più ampiamente il

successivo paragrafo 2.3.1) senza mutare la natura penale della procedura, né dei relativi atti.

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).

2.2.2 Finalità e contenuto della prescrizione

La prescrizione, fulcro della procedura estintiva, ha lo scopo di "eliminare" la contravvenzione accertata, estinguendo il reato, ma anche eliminando da un punto di vista materiale gli effetti dallo stesso derivanti. A tal fine, il comma 3 dell'art. 318-ter attribuisce all'organo accertatore la possibilità di imporre con la prescrizione, laddove necessario, specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

Dalla lettura dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure risulta infatti l'orientamento maggioritario di considerare le prescrizioni sia quali ordini di eliminazione delle condotte illecite accertate, se del caso anche tramite la messa in regola con gli obblighi formali, sia come specifiche misure atte a rimuovere gli effetti delle stesse ed a far cessare le conseguenti situazioni di pericolo, ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

Soltanto in poche posizioni minoritarie 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. Tali posizioni muovono dal criterio affermatosi nella precedente esperienza applicativa

della procedura estintiva in materia di sicurezza sul lavoro, che escludeva che contenuto della prescrizione potesse essere ogni invito alla non reiterazione della condotta illecita, in quanto comportamento già dovuto (in tal caso la prescrizione avrebbe avuto lo stesso contenuto della norma incriminatrice).²⁰

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è dunque quello più ampio e maggioritario di considerare la messa in regola con gli specifici 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 paragrafo successivo.

2.2.3 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, ovvero dell'adempimento di obblighi di natura formale (v. effettuazione di comunicazioni, iscrizioni, ecc...) a prescindere dal verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno al bene giuridico protetto dalla norma. Si tratta di contravvenzioni comunemente definite di "pericolo astratto" o di tipo "formale", ossia caratterizzate dalla violazione di prescrizioni di tipo formale che determinano una situazione di pericolo potenziale per l'ambiente che in linea teorica, di per sé, non è ostativa all'attivazione della procedura di estinzione/regolarizzazione.

²⁰ Da sottolineare, tuttavia, come tali posizioni, dalla casistica riportata, sembrano perlopiù riferirsi a ipotesi di reati a condotta esaurita (v. trasporto rifiuti senza iscrizione all'Albo per il quale non potrebbe essere oggetto di prescrizione l'iscrizione all'Albo pro futuro). Per es. si esprimevano in tal senso le Procure di Firenze nel documento "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale" emesso in data 17/09/2015 e di Pisa nel documento "Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ai sensi degli artt. 318 bis e octies del D.Lgs 152/2006" emesso in data 19/10/2015.

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 alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, al pari di quanto accade per le altre ipotesi contravvenzionali che rientrano nell'ambito di applicazione della Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06.

Tuttavia, mentre la possibilità di applicazione della procedura estintiva ai reati di natura formale è generalmente riconosciuta negli indirizzi formulati dalle Procure, il contenuto della prescrizione da emettere nei casi di esercizio dell'attività in mancanza di autorizzazione/titolo abilitativo previsto dalla normativa ambientale, registra a tutt'oggi posizioni non del tutto uniformi a riprova della complessità delle problematiche che sottende.

La questione dirimente si incentra sulla funzione della prescrizione che, come stabilisce l'art. 318-ter del D.Lgs. 152/06, è impartita allo "scopo di eliminare la contravvenzione accertata", ma altresì di far cessare, laddove necessario, situazioni di pericolo ovvero impedire la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

Buona parte delle Procure che si sono occupate della tematica, fermo restando il richiamo alla necessaria preliminare verifica dell'insussistenza del danno/pericolo concreto e attuale di danno, ritiene ammissibili prescrizioni volte alla regolarizzazione della situazione accertata mediante la richiesta e l'ottenimento del titolo abilitativo, assegnando un termine congruo e in linea con la durata dei singoli procedimenti amministrativi avviati con le istanze autorizzative.

Una parte delle Procure ha ritenuto tuttavia che la prescrizione debba limitarsi a richiedere la sola presentazione dell'istanza, non rientrando nella disponibilità del trasgressore l'effettivo rilascio del titolo abilitativo. Accomuna entrambi gli orientamenti, la convinzione che, in ogni caso, la prescrizione non possa consistere solo nell'ordine di richiedere/ottenere il

titolo abilitativo, ma debba altresì indicare specifiche misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione dell'attività potenzialmente pericolosa, e a consentire, se del caso, la messa in pristino dello stato originario dei luoghi. In attesa del rilascio del titolo, a prescindere dal fatto che l'ottenimento sia o meno oggetto della prescrizione, deve comunque essere garantito un elevato livello di tutela dell'ambiente, che in talune situazioni può giungere sino all'interruzione dell'attività stessa. Tale convincimento, che recentemente sembra andarsi consolidando e trovare concordi più uffici giudiziari, è peraltro in linea con gli sviluppi descritti al par. 2.1.5 relativi al criterio finalistico, quale criterio guida per la valutazione dell'applicabilità della procedura estintiva riguardo al verificarsi del danno/pericolo concreto e attuale di danno.

A tutt'oggi va rilevato comunque il permanere di alcune minoritarie posizioni²¹ che sostengono che la prescrizione non possa consistere né nell'obbligo di dotarsi del titolo autorizzativo (in quanto il rilascio delle autorizzazioni, atto tipico della Pubblica Amministrazione, non è nella disponibilità giuridica del contravventore), né nell'obbligo di presentare istanza volta al rilascio del titolo (in quanto tale prescrizione sarebbe del tutto inidonea a raggiungere le finalità di eliminazione del reato previste per legge). Per questo, in assenza di autorizzazioni, il contenuto della prescrizione potrebbe essere solo quello di far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose (per es. tramite chiusura dello scarico non autorizzato, o tramite interruzione dell'attività non autorizzata).

Considerando che la casistica di reati di tipo formale che si può presentare nella pratica degli operatori può essere anche molto variegata e fermo restando che alcune fattispecie comunque non risulteranno

ammissibili alla procedura a motivo della tipologia di pena edittale prevista (v. precedente paragrafo 2.1.4), si ritiene che a seconda della situazione concreta accertata, potrà risultare più adeguato e funzionale alla rimozione dell'illecito l'uno o l'altro degli orientamenti sopra richiamati.

Nella tabella riportata a seguire a fronte di una schematica sistematizzazione delle casistiche e dando per svolta positivamente la preliminare necessaria verifica dell'insussistenza del danno/pericolo concreto e attuale di danno (per la quale si rinvia al paragrafo 2.1.5 ed al Capo II del presente documento) si è suggerito l'orientamento ritenuto più adatto per regolarizzare le diverse fattispecie sia sul piano formale-giuridico che su quello della rimozione degli effetti, tramite misure che rientrino nella potestà/facoltà del contravventore (*ad impossibilia nemo tenetur*).

21 V. per es. sul punto quanto indicato dalla Procura di Brescia nella "Direttiva alla Polizia giudiziaria e disposizioni di coordinamento con l'attività di vigilanza dell'ARPA per l'applicazione della disciplina di cui agli articoli 318 bis e ss. del D.lgs 152/2006" emessa in data 10/10/2016.

Casistica reati formali	Contenuto delle prescrizioni
1. Attività totalmente abusiva (mai autorizzata) o con autorizzazione rigettata	<ul style="list-style-type: none"> • Sospensione delle attività (totale) • Misure atte a garantire tecnicamente che la sospensione avvenga in sicurezza • Eventuali misure atte a garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi
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)	<ul style="list-style-type: none"> • Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa • Misure atte a garantire tecnicamente che la sospensione avvenga in sicurezza • Eventuali misure atte a garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi
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	<ul style="list-style-type: none"> • 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...)	<ul style="list-style-type: none"> • Richiesta di regolarizzazione amministrativa (a meno che non si tratti di reato esaurito) • Eventuali misure atte a far cessare situazioni di pericolo e garantire la messa in ripristino dello stato dei luoghi
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	<ul style="list-style-type: none"> • Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione comunicazione/dichiarazione) (a meno che non si tratti di reato esaurito)
6. Mancate vulture di autorizzazioni per modificazioni nella titolarità	<ul style="list-style-type: none"> • 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 definitivamente 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. Considerando tuttavia che la finalità della prescrizione nell'ipotesi di cui al punto 3 potrebbe essere perseguita, in alternativa alla regolarizzazione amministrativa di cui ai punti a) e b) che presenta comunque l'incertezza di una tempistica non strettamente dipendente dal trasgressore, anche tramite la sospensione dell'attività non autorizzata, si suggerisce di formulare sempre questa seconda prescrizione come alternativa alla prima.

Fermo restando quanto sopra in merito al contenuto delle prescrizioni da impartire per la regolarizzazione amministrativa, si ricorda che, laddove previsto da espresse indicazioni delle Procure di riferimento, potrà risultare necessaria la previa asseverazione delle prescrizioni da parte dell'ente competente al rilascio dei titoli abilitativi (v. più ampiamente il successivo par. 2.3.4)

In ogni caso, anche al di fuori di tali situazioni, almeno per i casi di maggiore complessità potrà essere opportuno promuovere un preventivo coinvolgimento dell'ente competente al rilascio dei titoli abilitativi, al fine di condividere il contenuto delle prescrizioni.

2.2.4 Applicabilità della procedura a reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo

Dall'analisi dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure dall'entrata in vigore della L. 68/2015 ad oggi, risulta pressoché univoco l'indirizzo di considerare la procedura applicabile sia ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza (c.d. prescrizione "ora per allora"), sia ai reati a condotta esaurita, ovvero sia reati a condotta istantanea, già consumatisi nel tempo.²² In queste ipotesi, si considera possibile ammettere il trasgressore direttamente al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, senza impartire alcuna prescrizione. Tale orientamento, oltre a riprendere la giurisprudenza sviluppatasi nel settore della sicurezza sul lavoro, si pone anche in coerenza con quanto successivamente consolidato a livello normativo, sempre in tale settore, con l'art. 15 del D.lgs. 124/2004.

Nei successivi documenti di indirizzo emessi dalle Procure, oltre a trovarsi conferma di tale lettura, è emersa tuttavia un'importante precisazione riferita alla procedura estintiva ex Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06: ai fini dell'ammissione diretta a pagamento resta

²² Per questi ultimi, si registra un'unica posizione contraria espressa dalla Procura della Repubblica di Monza nel documento "Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli artt. 318-BIS e seguenti del D.LGS. 152/2006 introdotti dalla Legge 22 maggio 2015 N. 68" emesso in data 30/10/2017. In tale documento la Procura precisa che in presenza di situazioni in cui non vi è nulla da regolarizzare, né sotto il profilo della cessazione della condotta antigiuridica, né sotto il profilo della rimozione di effetti permanenti (v. reati esauriti che non presentano effetti duraturi), l'istituto non è applicabile.

comunque necessario che l'organo di vigilanza proceda preliminarmente a verificare l'esistenza di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Tali evenienze, infatti, se riscontrate, porterebbero all'esclusione della possibilità di applicazione della procedura.

Alla luce di quanto sopra, l'orientamento che si esprime per gli enti del SNPA è dunque quello di aderire a tali letture maggioritarie, applicando la procedura estintiva sia ai casi di adempimento spontaneo che ai reati a condotta esaurita, previa necessaria indagine sugli effetti del reato e la verifica dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale.

2.2.5 Rapporti tra prescrizioni ex art. 318-bis, D.Lgs. 152/06 e provvedimenti amministrativi

La questione si pone in termini generali con riferimento ai vari provvedimenti amministrativi che gli enti con funzioni di amministrazione attiva sono legittimati, ma anche tenuti, ad adottare nelle ipotesi previste dalla normativa ambientale (come ad es. l'ordinanza sindacale ex art. 192 del TUA o le diffide emesse in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative AIA).

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 percorsi 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 la comunicazione da parte dell'organo accertatore, all'ente titolare del procedimento amministrativo, del testo delle prescrizioni emesse e notificate al trasgressore,²³ con l'indicazione che il contenuto delle stesse 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 le prescrizioni, l'opportunità di inviargli copia, una volta emesse e notificate al trasgressore, alle autorità competenti all'adozione di provvedimenti amministrativi in materia ambientale.²⁴

Considerando tuttavia, che non necessariamente l'intero contenuto delle prescrizioni formulate nell'ambito della procedura ex Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 può coincidere con l'oggetto delle competenze amministrative degli enti cui la comunicazione di cui sopra è rivolta e che di per sé l'emissione del verbale di prescrizioni non costituisce presupposto necessario del provvedimento amministrativo dell'ente, al fine di evitare di rendere aggredibili gli atti di quest'ultimo che ricalcassero il contenuto delle prescrizioni in sede amministrativa, pare opportuno segnalare sempre all'ente titolare del procedimento amministrativo, quali tra le prescrizioni emesse si intende segnalare come proposte di provvedimento di competenza.²⁵

Riguardo invece al problema di poter veder avviati due procedimenti in parallelo, uno di natura penale e l'altro

23 Si raccomanda di effettuare la comunicazione alle autorità amministrative del contenuto delle prescrizioni soltanto successivamente alla loro notifica al trasgressore. Tale avvertenza consente di ritenere cessato l'eventuale segreto istruttorio di cui all'art. 329 CPP.

24 Nel caso, invece, il personale di vigilanza SNPA sia sprovvisto di qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria ed operi in raccordo con altri organi di PG, si rinvia a quanto specificato nel successivo par. 2.4.

25 V. in tal senso il caso oggetto della Sentenza del TAR Toscana n. 1611 del 8.11.16.

di natura amministrativa, entrambi nei confronti del medesimo soggetto con le medesime prescrizioni, resta nella discrezionalità dell'ente valutare se rinviare o meno l'adozione dei provvedimenti amministrativi al momento dell'avvenuta conclusione dei procedimenti ex art. 318-ter.

In termini di coordinamento tra diverse procedure, riveste particolare interesse per gli operatori del SNPA anche la consapevolezza che talune interazioni potrebbero presentarsi con i procedimenti di bonifica (ex parte IV, titolo V, del TUA) e di risarcimento del danno ambientale (ex parte VI del TUA).

In generale la caratterizzazione dei suoli e la verifica dell'eventuale superamento di uno o più valori delle CSC e delle CSR, che costituisce premessa per il sorgere degli obblighi di bonifica dei siti contaminati a carico dei responsabili dell'inquinamento, potrebbe rappresentare anche la verifica preliminare del verificarsi del "danno o pericolo attuale e concreto di danno" per la valutazione della procedibilità ex art. 318-ter. Si pensi ad esempio ad ipotesi di prescrizioni ex art. 318-ter in materia di rimozione di rifiuti su terreni e alla necessità di caratterizzazione del sito per la valutazione della contaminazione. Tale circostanza potrebbe determinare, ad esempio, l'estensione delle prescrizioni fino a includere le indagini analitiche a rimozione completata. Con la possibilità che un'eventuale accertata contaminazione determini la non positiva conclusione del procedimento estintivo.

In particolare, nel caso in cui a seguito dello svolgimento delle indagini analitiche effettuate in adempimento della relativa prescrizione, emerga il superamento di uno o più valori della CSC, il sito viene a qualificarsi come "potenzialmente contaminato" ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. d) e pertanto si rende necessario provvedere alla caratterizzazione dello stesso secondo quanto previsto dall'art. 242, co. 3 mediante presentazione in sede amministrativa del piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta D.Lgs. 152/06.

A tal punto, il procedimento amministrativo ha in primo luogo lo scopo di accertare tramite le apposite procedure di cui alla Parte IV, Titolo V, TUA se il sito sia contaminato o meno. Considerando che è definito contaminato “il sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati”, sino alla conclusione di tale procedura, non potrà aversi certezza circa il verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali.

Pertanto solo l'eventuale superamento di uno o più valori delle CSR potrebbe portare alla non positiva conclusione del procedimento estintivo, con la conseguente prosecuzione di quello penale per il reato contravvenzionale da cui è scaturita la contaminazione e la parallela prosecuzione del procedimento di natura amministrativa appositamente avviato ex parte IV, titolo V, del TUA.

Si pensi, infine, alla possibile esclusione dell'attivazione della procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis del TUA, per effetto di una valutazione di avvenuto verificarsi di “danno o pericolo concreto ed attuale di danno”. In tal caso, oltre che a trasmettere gli elementi motivazionali raccolti nella trasmissione della Notizia di Reato all'autorità Giudiziarica, occorre altresì tener presente che la valutazione sulla sussistenza del danno ambientale può rappresentare uno dei primi atti nell'ambito delle procedure di cui alla parte VI del TUA.

2.3 ASSEVERAZIONE DELLE PRESCRIZIONI: SOGGETTI E PROCEDURE

2.3.1 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, dall'entrata in

vigore della procedura ad oggi, 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. La sua funzione è quella di validazione tecnico-amministrativa del contenuto delle prescrizioni e viene rilasciata dagli enti istituzionalmente preposti alla tutela ambientale.

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.

Si ritiene tuttavia opportuno segnalare che, in alcuni dei successivi documenti di indirizzo delle Procure viene sottolineata o raccomandata la possibilità di avvalersi delle Agenzie anche nella fase di individuazione delle prescrizioni e di valutazione dell'applicabilità della procedura estintiva, anche se non sempre direttamente in relazione al ruolo di soggetto asseveratore, quanto piuttosto nell'ambito di specifici Protocolli d'Intesa tra le Agenzie e le Procure.

In alcuni casi all'organo asseveratore è anche richiesta la predisposizione di prescrizioni standard per ciascuna delle violazioni estinguibili ai sensi della Parte Sesta-bis del D.Lgs. n. 152/2006 o l'integrazione delle prescrizioni con proprie considerazioni in merito alla pertinenza e ai criteri delle stesse, nonché alla congruità del termine temporale individuato.

2.3.2 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 di indirizzo emanati dall'entrata in vigore della procedura estintiva ad oggi, emergono 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 corrispondano al contenuto di prescrizioni standard già disponibili;

- 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 del permanere di una certa eterogeneità del quadro delle indicazioni circa l'obbligatorietà o meno dell'asseverazione, non si ritiene opportuno prediligere un orientamento specifico nel presente documento. 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 o, meglio, quali siano quelle che non lo richiedono.

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 2.3.4), che l'asseverazione venga sempre rilasciata, internamente all'ente di appartenenza, a garanzia del più ampio apporto valutativo in termini professionali e specialistici rispetto ai contenuti delle prescrizioni e col fine di perseguire più in generale omogeneità e uniformità di comportamento

degli operatori nell'applicazione della procedura estintiva dei reati di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06.

2.3.3 Modalità di asseverazione

In merito alle modalità con cui il soggetto asseveratore possa rilasciare o negare l'asseverazione di una prescrizione o proporre una modifica, sporadici sono gli indirizzi emessi in questi primi tre anni di vigenza della L. 68/15 da parte delle Procure. In tali documenti si rintraccia o un generico riferimento alla possibilità per l'organo asseveratore di convalidare e/o modificare la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza o alla possibilità di integrarle con proprie considerazioni in merito alla pertinenza ed ai criteri delle stesse, nonché alla congruità del termine temporale individuato, prima di restituirle all'organo accertatore.

Varie sono invece le Agenzie che si sono pronunciate sul tema mediante linee guida interne. In questo caso, 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 specifiche indicazioni formali per gli operatori del SNPA. Mentre si ritiene di condividere il suggerimento che emerge dalla maggior parte dei documenti esaminati, ovverosia il possibile e auspicato coordinamento tra la P.G. operante e l'asseveratore già in fase di formulazione delle prescrizioni, in particolar modo nei casi tecnicamente più complessi. Un confronto preliminare in vista della stesura delle prescrizioni può infatti essere utile al fine di semplificare la successiva fase di asseverazione ed evitare ritardi nella procedura di estinzione del reato. Riguardo alla necessità o meno di effettuare un preventivo sopralluogo, ai fini dell'asseverazione delle

prescrizioni, sporadiche sono le indicazioni nei documenti esaminati e comunque orientate a sostenere che l'asseverazione tecnica non postula necessariamente il preventivo sopralluogo dell'organo tecnico di vigilanza, al quale è rimessa la valutazione della necessità del 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, da una iniziale mancanza di indicazioni registrata nel primo anno di applicazione della procedura, si è passati nei successivi anni ad una maggiore attenzione a questo tema.

In particolare, diverse Procure sottolineano la carenza nell'apparato della norma di un termine per l'asseverazione (che invece sarebbe stato opportuno in quanto senza l'asseverazione delle prescrizioni, non si perfezionerebbero i presupposti per procedere alla sospensione del procedimento penale). Tali Procure ritengono, in genere, che si applichi l'art. 2, comma 3 della Legge 241/90 che impone all'autorità amministrativa, dove non siano previsti tempi diversi, di pronunciarsi nel termine massimo di 30 giorni.

Su questo tema, alla luce degli sviluppi intervenuti e considerando la generale esigenza di celerità nel rilascio dell'asseverazione tale da garantire le finalità riparative della procedura stessa (tempestività della regolarizzazione e prevenzione del danno), si ritiene opportuno suggerire agli operatori del SNPA uno standard di riferimento temporale massimo di 30 giorni dalla richiesta per il rilascio dell'asseverazione sulle prescrizioni. Tale scelta è motivata dalla constatazione

che la durata della procedura di asseverazione, pur potendo 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, deve comunque poter garantire il completamento della procedura estintiva in modo congruo e compatibile con i tempi individuati dal legislatore.

Per tener conto dei tempi necessari per l'asseverazione e per le opportune preventive collaborazioni tra PG operante e soggetti asseveratori, alcuni documenti di indirizzo prevedono che qualora l'elaborazione delle prescrizioni sia particolarmente complessa e necessiti di tempi più estesi di quelli richiesti per la CNR, si proceda comunque senza ritardo alla CNR. Nella medesima comunicazione, sarà dato atto della sussistenza dei presupposti per l'attivazione della procedura estintiva e delle circostanze che richiedono tempi più lunghi per l'individuazione delle prescrizioni, con conseguente trasmissione del verbale di prescrizione in un secondo momento. Anche su tale aspetto si ritiene di convergere e di raccomandarne l'applicazione agli operatori del SNPA.

2.3.4 Soggetto preposto all'asseverazione

In merito al soggetto titolato ad asseverare le prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza, gli orientamenti che emergono dai documenti emessi dalle Procure dall'entrata in vigore della procedura estintiva ad oggi, 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, in merito a questo tema 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.

2.3.5 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 alcune 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 e con quanto rilevato a livello di costante prassi applicativa, 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, affidando il potere di asseverazione a soggetti sovraordinati o comunque diversi dagli operatori che hanno impartito le prescrizioni, garantisce una sorta di alterità tra chi elabora le prescrizioni e chi le valuta ai fini di un controllo esterno di fattibilità tecnica e di validazione. L'asseverazione delle prescrizioni si formalizza in genere con apposita sottoscrizione del Responsabile della struttura di appartenenza da riportare in calce alle prescrizioni.

2.4 RUOLO ORGANI DI VIGILANZA SPROVVISTI DI QUALIFICA DI UFFICIALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA

La tematica relativa al ruolo giocato dagli enti del SNPA che tuttora 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. fatte salve diverse indicazioni delle Procure di riferimento, è opportuno, infine, che gli operatori del SNPA, indipendentemente dalla qualifica rivestita durante l'accertamento, provvedano, in raccordo con l'organo accertatore, ad informare

l'autorità competente in via amministrativa, del contenuto delle prescrizioni emesse e notificate²⁶ al trasgressore in attuazione della procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06. Tale indicazione è motivata da una generale esigenza di celere 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).

Nella specifica ipotesi di attività svolte dal personale SNPA nell'ambito di indagini delegate dalle Procure agli organi di PG operanti o nell'ambito di procedimenti penali pendenti, l'informativa alle autorità amministrative dovrà essere preventivamente autorizzata dall'Autorità giudiziaria, fatte salve eventuali diverse indicazioni già impartite dalla medesima.

2.5 VERIFICA PRESCRIZIONI E PAGAMENTO SANZIONI PECUNIARIE

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 delle prescrizioni da parte del contravventore. Ai sensi della citata disposizione infatti *“Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa”*.

²⁶ Come già evidenziato nella precedente nota 23 al par. 2.2.5 “Rapporti tra prescrizioni ex art. 318-bis, D.Lgs. 152/06 e provvedimenti amministrativi si raccomanda di effettuare la comunicazione alle autorità amministrative del contenuto delle prescrizioni soltanto successivamente alla loro notifica al trasgressore. Tale avvertenza consente di ritenere cessato l'eventuale segreto istruttorio di cui all'art. 329 CPP.

Il pagamento della suddetta somma, nei termini previsti per legge costituisce 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 abbastanza stringenti. Si legge infatti nel medesimo art. 318-quater, comma 2, *“Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma”*.

Le disposizioni richiamate lasciano tuttavia aperti vari dubbi applicativi: alcuni strettamente procedurali, difficilmente risolvibili senza un nuovo intervento di precisazione normativa; altri di natura interpretativa per i quali il ricorso alla giurisprudenza sviluppatasi in materia di sicurezza sul lavoro e la lettura degli indirizzi formulati dalle Procure per la procedura estintiva dei reati in campo ambientale possono sicuramente fornire criteri orientativi di ausilio.

2.5.1 Indicazioni sul pagamento della sanzione pecuniaria in sede amministrativa

Al primo ordine di problematiche afferisce l'assenza di indicazioni espresse circa l'ente titolato ad incassare le sanzioni pecuniarie di cui all'art. 318-quater, comma 2 e la relativa destinazione finale degli introiti. Nel disposto normativo l'unica indicazione che si rintraccia 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. Sul punto, pressoché tutti i documenti di indirizzo delle Procure esaminati, ivi inclusi quelli di più recente emissione, evidenziano la necessità di un chiarimento legislativo.

In molti di questi documenti, pur nella dichiarata consapevolezza di una provvisorietà e transitorietà delle soluzioni individuate si forniscono comunque indirizzi operativi al fine di garantire una gestione efficace delle procedure. Il quadro che ne emerge mette in luce due

principali filoni di soluzioni procedurali: una prima posizione maggioritaria che individua in ciascun organo/ente accertatore il soggetto titolato, seppur provvisoriamente, ad incassare le somme in oggetto ed seconda posizione minoritaria che rivolge l'incasso all'Erario 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. Residuano sporadiche posizioni in cui vengono fornite indicazioni di incasso a favore degli enti di amministrazione attiva competenti per le diverse tematiche ambientali.

È da sottolineare peraltro che nei più recenti documenti di indirizzo alcune Procure, aderenti al primo filone procedurale, hanno individuato le ARPA quali enti di riscossione delle sanzioni pecuniarie relative a verbali di prescrizioni emessi da qualsivoglia organo di vigilanza e non soltanto da personale ARPA.²⁷

Riguardo invece al tema della destinazione finale degli introiti, la maggior parte delle Procure ha omesso di formulare indicazioni non ritenendo questo aspetto materia di competenza. Soltanto due Procure hanno assunto posizioni differenziate, formulando indicazioni esplicite circa la devoluzione dei proventi delle sanzioni.²⁸ Mentre è da rilevare una certa "ambivalenza"

27 V. in tal senso Protocollo d'intesa siglato il 18/05/16 tra la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Bologna e la Regione Emilia Romagna, l'Accordo siglato il 31/05/2017 tra la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma e la Regione Lazio, il Protocollo d'intesa siglato il 23/03/17 tra la Procura presso il Tribunale di Lamezia Terme e ARPACAL.

28 Si tratta della Procura presso il Tribunale di Crotone in base ai cui indirizzi (emessi il 22/09/2016) l'80% della somma pagata dal trasgressore deve essere destinata all'organo accertatore e il 20% all'organo asseveratore. Qualora fosse necessario l'intervento dell'organo asseveratore per lo svolgimento di attività di campionamento e analisi la percentuale da devolvere a quest'ultimo potrebbe subire degli incrementi fino ad un massimo del 40% del totale della somma versata. L'altra Procura che ha formulato indicazioni circa la devoluzione dei proventi è quella del Tribunale di Lecce: in questo caso l'indicazione è quella della spettanza dei proventi nei confronti del Prefetto per gli impianti di

nei termini utilizzati da quelle Procure che hanno aderito al filone della corresponsione della somma nei confronti dell'ente amministrativo competente nella materia ambientale. In questi casi, infatti, sembra implicito che oltre all'incasso, si faccia riferimento ad un più ampio concetto di "spettanza". Stesse considerazioni sono riferibili ad alcune delle Procure che danno indicazioni di corresponsione delle somme all'Erario.

Per quanto sopra, nel permanere del vuoto normativo e fatte salve le diverse indicazioni delle singole Procure di riferimento, si suggerisce l'orientamento, per gli enti del SNPA, di provvedere ad incamerare direttamente le sanzioni pecuniarie relative ai verbali di prescrizioni emessi dal proprio personale. Si ribadisce, inoltre, che tale orientamento viene formulato in via provvisoria e in attesa di interventi normativi o interpretativi a chiarimento. Attualmente, si tratta del criterio che oltre ad essere risultato territorialmente maggioritario nella rilevazione, è anche quello maggiormente in grado di offrire garanzie di efficacia e tempestività nel controllo dei versamenti effettuati dai trasgressori, nei tempi previsti per legge.

Si ribadisce tuttavia che è condizione essenziale ed imprescindibile per gli enti del SNPA quella di dotarsi di un sistema di contabilizzazione separato rispetto alle entrate proprie, in vista di poter agevolmente provvedere a rendicontare ed eventualmente riversare le somme introitate, una volta individuati a livello nazionale gli enti destinatari.²⁹

2.5.2 Natura del termine di pagamento

Per quanto riguarda i dubbi di natura interpretativa relativi al pagamento della sanzione pecuniaria di cui 318-quater, comma 2, D.Lgs. 152/06, dalla giurisprudenza maturata in materia di sicurezza del

competenza statale e delle Province per gli altri impianti.

29 Sul tema si rimanda più ampiamente al Position Paper di AssoArpa dell'8/5/2019 "Destinazione dei proventi delle sanzioni della legge sugli ecoreati - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente" (snpambiente.it).

lavoro e altresì dagli indirizzi emessi dalle Procure emergono letture orientate in maniera abbastanza omogenea.

In primo luogo, in merito alla natura del termine dei trenta giorni concesso per legge ai fini del pagamento della sanzione pecuniaria da parte del trasgressore, si rileva una pressoché totale uniformità di lettura. Le indicazioni fornite, infatti, concordano nel ritenere il termine in oggetto di natura perentoria.

Pertanto, per il buon esito della procedura sarà indispensabile che il trasgressore provveda al pagamento (o a fornire disposizione di pagamento) entro il suddetto termine.

In coerenza con tale lettura, molte Procure sottolineano anche la “improrogabilità” del termine e dunque l'impossibilità di rateizzare il pagamento della sanzione (principi già emersi nella giurisprudenza in materia di sicurezza del lavoro).

Varie Procure precisano inoltre che il tardivo pagamento della sanzione risulta assimilabile al tardivo adempimento della prescrizione,³⁰ ai fini dell'accesso alla procedura di oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-bis C.P. (aderendo, anche in questo caso,

30 Si ricorda che ai sensi dell'art. 318-septies, D.Lgs. 151/06, “l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318-quater, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.” In merito a tale disposizione si segnala che con sentenza della Corte Costituzionale n. 76/2019 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Cuneo, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per il diverso ammontare della somma da versare nell'analoga fattispecie prevista dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 “Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro”.

agli orientamenti della giurisprudenza in materia di sicurezza del lavoro).³¹

Il suggerimento per gli enti del SNPA è pertanto quello di aderire ai sopra citati orientamenti espressi dalle Procure, sottolineando tuttavia, l'importanza di individuare con certezza la data iniziale di decorrenza del termine, aspetto sul quale le disposizioni della Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 non si soffermano. Al fine di dare certezza a tale momento, si ricorda che il verbale di ammissione al pagamento deve essere notificato al trasgressore attraverso le ordinarie forme previste dal Titolo V del Codice di Procedura Penale.

2.5.3 Pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore

Un altro tema emerso dalla ricognizione delle più recenti posizioni delle Procure è quello relativo all'effetto estintivo del pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore (v. società/ente di appartenenza), oppure da uno solo dei soggetti obbligati (nel caso di plurimi trasgressori). Varie Procure si sono espresse sul tema richiamando i più recenti principi emersi con riferimento all'analogo campo dell'estinzione delle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro.³²

In particolare, la maggioranza delle Procure che si sono espresse sul punto, hanno aderito alla tesi per cui va riconosciuto pieno effetto estintivo sia al pagamento effettuato dall'ente o dalla società da cui il contravventore dipende o risulta collegato, sia al pagamento effettuato da uno solo dei trasgressori in concorso di reato (con effetto liberatorio per tutti gli altri).

31 Nel caso di tardivo pagamento della sanzione pecuniaria, si consiglia di richiedere indicazioni alla Procura di riferimento in merito all'eventuale procedura di rimborso delle somme versate.

32 V. Sent. Corte di Cassazione Penale, n. 29238, del 13.06.2017, Sent. Corte di Cassazione Penale, III Sezione, n. 18914, del 17.05.2012.

Secondo tali orientamenti l'effetto estintivo consegue in quanto il raggiungimento del risultato dell'eliminazione dell'illecito tramite la doppia pretesa amministrativa (adempimento della prescrizione e pagamento della sanzione pecuniaria) seppur non eseguite dal trasgressore o da tutti i trasgressori, "fa venire meno l'interesse dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva".

Per il caso di concorso di persone nel reato, altre Procure invece, aderendo ad una lettura maggiormente rigorosa e orientata al principio di responsabilità penale personale (già fatta propria da altro filone giurisprudenziale maturato nel settore della sicurezza del lavoro)³³, sostengono che se il puntuale adempimento delle prescrizioni da parte di uno qualunque dei soggetti obbligati (compreso il rappresentante legale dell'ente) possa giovare a tutti i contravventori con conseguente effetto estintivo, per quanto concerne il pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 318-ter, co. 2, l'effetto estintivo sarà ottenuto solo dai concorrenti che abbiano effettuato il tempestivo versamento.

Nel suddetto quadro, vista l'assenza di riferimenti normativi certi e la sostanziale variabilità delle posizioni espresse dalle Procure:

- nel caso di pagamento effettuato da soggetto diverso dal trasgressore (v. società/ente di appartenenza), si suggerisce di provvedere a segnalare alla Procura tale evenienza, in occasione della comunicazione da effettuarsi alla Procura competente sugli esiti dell'adempimento della prescrizione e del pagamento della sanzione pecuniaria (ai sensi dell'art. 318-quater, comma 2, D.Lgs. 152/06);
- nel caso di concorso di più persone nel reato, considerando che la posizione circa la doverosità o meno del pagamento in capo a ciascun trasgressore si riverbera non solo sugli esiti finali della procedura, ma anche sulla fase

dell'ammissione al pagamento,³⁴ laddove le Procure di riferimento non si fossero già espresse, sarà opportuno contattarle per richiederne gli specifici indirizzi.

2.5.4 Determinazione dell'importo della sanzione pecuniaria nel caso di pluralità di illeciti penali (art. 81 c.p.)

Un'ulteriore questione oggetto di riflessione da parte del SNPA riguarda la determinazione dell'importo della sanzione pecuniaria da applicare in sede amministrativa, nel caso di concorso formale di reati o di reato continuato ed in particolare se sia o meno possibile applicare i criteri di calcolo di cui all'art.81 c.p., che limitano il cumulo matematico delle ammende, anche nel caso della sanzione pecuniaria disciplinata dall'art. 318 quater, il cui pagamento consente l'estinzione del reato secondo la procedura prevista dalla parte sesta bis D.lgs. 152/2006.

Di seguito un breve inquadramento della problematica, corredato da alcune considerazioni.

L'art. 318 quater dispone che la somma da versare in sede amministrativa per l'estinzione dell'illecito debba essere pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ma nulla prevede riguardo a particolari casi di pluralità di violazioni commesse dal medesimo autore.

In ambito penale, invece, l'art. 81 c.p. prevede che:

1. *È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata sino al triplo chi con*

³⁴ Infatti, aderendo alla tesi che prevede una sorta di solidarietà tra i corresponsabili, dovrà essere compilato un unico verbale di ammissione a pagamento (ovvero dovrà essere richiesto il pagamento di un'unica sanzione) con intestazione multipla (a tutti i trasgressori). Al contrario, aderendo alla tesi che richiede il pagamento della sanzione da parte di ciascun trasgressore, dovranno essere compilati tanti verbali di ammissione a pagamento, quanti sono i trasgressori.

³³ V. Sent. Corte di Cassazione Penale, n. 6331, del 17.02.2006.

una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge.

2. Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge.

3. Nei casi preveduti da quest'articolo, la pena non può essere superiore a quella che sarebbe applicabile a norma degli articoli precedenti”.

Il primo comma si riferisce al c.d. “concorso formale” di reati. Il secondo comma configura l'istituto del “reato continuato”.

Il reato continuato e il concorso formale di reati sono caratterizzati entrambi dalla presenza di un elemento unificante che nel concorso formale è l'unicità della condotta, mentre nel reato continuato è l'unicità del disegno criminoso che sorregge la pluralità di illeciti commessi. La presenza di un elemento unificante, indice di una presunta minore pericolosità sociale, ha indotto il legislatore a derogare alla regola generale del cumulo materiale delle pene (somma aritmetica delle sanzioni previste per i singoli illeciti) in favore del più benevolo cumulo giuridico, che comporta l'aumento sino al triplo della sanzione prevista per la violazione più grave.

Nell'ambito del processo penale si evidenzia che l'applicazione dei due istituti rientra nelle competenze dell'Autorità giudiziaria, che dopo aver valutato la sussistenza dei relativi presupposti, quantifica la pena secondo il criterio indicato dall'art. 81 c.p..

È pertanto evidente che, nel caso di un numero elevato di reati commessi, l'applicazione del cumulo materiale delle ammende previste per ciascun illecito per la determinazione della somma da pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 318 quater non invoglierebbe il contravventore ad aderire al procedimento estintivo ed in questo modo resterebbe vanificata la duplice *ratio* del procedimento estintivo ex artt. 318 *bis* e ss. D.Lgs 152/06, deflattiva del

contenzioso penale e premiale nei confronti del trasgressore.

L'applicazione in via analogica del cumulo giuridico previsto dall'art. 81 c.p. nell'ambito della procedura estintiva scongiurerebbe la scelta da parte del trasgressore di affrontare il processo penale al solo scopo di beneficiare di un trattamento sanzionatorio più mite.

Per quanto riguarda la determinazione dell'entità della somma da pagare in sede amministrativa si ricorda che la Cassazione penale ha indicato i criteri per l'applicazione della continuazione nei casi in cui è concessa l'oblazione penale (artt. 162 e 162 *bis* c.p.)³⁵ che potrebbero essere estesi in via analogica per la quantificazione della somma da pagare in sede amministrativa per l'estinzione delle contravvenzioni ai sensi della parte sesta bis del D.Lgs. 152/2006.

Si evidenzia però che, allo stato, non sono noti né specifici precedenti giurisprudenziali, né direttive delle Procure della Repubblica in questo senso.

È inoltre necessario sottolineare che l'applicazione di tali istituti, in particolare della continuazione del reato, direttamente da parte della polizia giudiziaria porrebbe delle difficoltà non banali in quanto l'accertamento in concreto dei presupposti della continuazione può essere connotato da una certa complessità, richiedendo, come osservato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale un'indagine psicologica finalizzata

³⁵ In tema di oblazione giudiziaria ex artt. 162 e 162 *bis* c.p. la giurisprudenza (fra tutte, Cass. Pen., Sez. III, n. 13850, 03.12.1999; Cass. Pen., Sez. I, n. 24909, 27.05.2009; Cass. Pen., Sez. IV, n. 2414, 02.12.2005; Cass. Pen., Sez. 1, n. 48483, 25.11.2004) ha affermato che il riconoscimento della continuazione comporta l'aumento del triplo (anziché fino al triplo) del massimo dell'ammenda stabilita per la singola contravvenzione e tale somma deve essere poi divisa nella misura prevista per l'oblazione ex art. 162 o ex art. 162 *bis* c.p. Nel caso di applicazione in via analogica del suddetto criterio nell'ambito della procedura estintiva ex parte sesta bis, l'importo ottenuto applicando l'aumento del triplo del massimo dell'ammenda stabilita per la singola contravvenzione andrebbe successivamente diviso per quattro come previsto dall'art. 318 quater.

all'accertamento della sussistenza di un medesimo disegno criminoso³⁶, che implica un'adeguata disciplina organizzativa in ordine all'accertamento e alla contestazione della continuazione³⁷.

Per tutte le suddette ragioni non pare opportuno che gli operatori del SNPA procedano in via autonoma all'applicazione dei due istituti nell'ambito della procedura estintiva.

Potrebbe tuttavia essere opportuno, prima di procedere alla comunicazione della notizia di reato, chiedere indicazioni alla Procura di riferimento riguardo alla possibilità di applicazione in via analogica dell'art. 81 c.p. da parte degli operatori di P.G., qualora in presenza di un numero elevato di illeciti si ravvisasse il concorso formale di reati o il reato continuato ed il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 81 c.p. fosse in concreto più favorevole per il contravventore rispetto a quello calcolato ai sensi dell'art. 318-quater, comma 2 D.Lgs. 152/2006.

³⁶ In ambito penale si evidenzia che secondo la giurisprudenza della Cass. Pen, ex multis sent. n. 3272 del 07.10.2019, il riconoscimento della continuazione necessita di una approfondita verifica circa la sussistenza di concreti indicatori dalla stessa enucleati.

³⁷ Tale considerazione è stata espressa dalla Corte, più volte adita riguardo alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 8 della L n. 689/1981, che per gli illeciti amministrativi limita l'applicazione della continuazione a determinati settori. La Corte Costituzionale ha altresì affermato che la scelta del regime di favore del cumulo giuridico per il concorso di illeciti è rimessa alla discrezionalità del legislatore e dunque non sussiste la violazione dell'art. 3 della Costituzione laddove il suddetto criterio di calcolo non sia stato previsto (ordinanze n. 421 del 19.11.1987 e n. 468 del 27.07.1989 e tra le più recenti, ex multis, ordinanza n. 171 del 12.07.2017).

2.6 VERIFICA PRESCRIZIONI E PAGAMENTO SANZIONI PECUNIARIE

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 se attivare la procedura, impartisce le prescrizioni e ne verifica l'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 (ed 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 2.2.1) 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.

2.6.1 Poteri del PM

Da un esame dei documenti di indirizzo emessi dalle Procure nel primo anno dall'entrata in vigore della L. 68/2015, emergeva una diffusa assenza di indicazioni in merito al ruolo ed ai poteri del Pubblico Ministero nell'ambito della procedura estintiva dei reati ex Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06. In alcuni di tali documenti, pur non dando indicazioni specifiche, si metteva in evidenza la mancanza nella nuova procedura estintiva di una disposizione espressa che permetta al PM di contestare l'operato dell'organo accertatore.

Il testo normativo introdotto con il nuovo titolo VI-bis in effetti sembra assegnare al P.M. una posizione difforme rispetto all'impianto sistematico della normativa processual-penalistica, in quanto, ai sensi dell'art. 318-ter, è l'organo accertatore che valutando autonomamente i presupposti di applicazione della norma in questione, impartisce la prescrizione e ne controlla l'avvenuto adempimento senza nessuna preventiva interlocuzione con il PM.

Inoltre l'art. 318-quinquies sul PM dispone che quando lo stesso, di sua iniziativa o per mezzo di altri soggetti diversi dall'organo accertatore, riceve notizia di una contravvenzione, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza affinché quest'ultimo applichi la procedura della prescrizione ambientale.

Seguendo il dettato normativo quindi, l'organo accertatore, dopo aver riferito la NdR in Procura ai sensi dell'art. 347 del c.p.p., si relaziona con il PM solo nel momento in cui comunica l'avvenuto adempimento o l'inadempimento della prescrizione.

Nel primo caso l'art. 318-septies afferma espressamente che la contravvenzione si *"estingue"* e che il PM *"richiede"* (non può richiedere) l'archiviazione, pertanto, se la prescrizione è estinta correttamente, il testo letterale sembra imporre un obbligo e non indicare

una facoltà per il PM. Per inciso, l'eventuale giudizio sulla congruità della valutazione effettuata dall'organo accertatore riguardo al corretto adempimento della prescrizione dovrebbe essere consentito al GIP, successivamente alla richiesta di archiviazione, visto che il principio costituzionale del giudice soggetto soltanto alla legge (art. 111 della Cost.) sembra consentirgli una valutazione conclusiva sulla prescrizione. Nel secondo caso l'art. 318-quater prevede la sola comunicazione al PM e, conseguentemente, il procedimento penale proseguirà normalmente o, ricorrendone i presupposti, potrà essere disposta l'oblazione ex art. 162-bis del C.P., secondo quanto previsto dall'art. 318-septies.

Il ruolo del PM sembra risulta inoltre defilato in quanto, ex art. 318-sexies, il procedimento per la contravvenzione rimane sospeso dal momento in cui viene riferita la notizia di reato al momento in cui il procedimento è definito come sopra detto.

Tale previsione normativa va però necessariamente valutata e confrontata con le prerogative proprie che la Costituzione all'art. 112 attribuisce al PM ossia con l'obbligo di esercitare l'azione penale. Una lettura della procedura estintiva costituzionalmente orientata, non permette pertanto di aderire alla tesi di una mancanza totale di strumenti del PM, proprio per il ruolo costituzionale rivestito ed anche per il fatto che, lo stesso legislatore, all'art. 318-sexies, dispone che la sospensione non impedisce l'assunzione di prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo, confermando pertanto il ruolo di *dominus* del PM nella fase delle indagini preliminari, anche in presenza della sospensione del procedimento penale.

Proprio per le suddette ragioni, nei successivi documenti di indirizzo emessi dalle Procure si è assistito all'affermarsi di un orientamento volto a riconoscere al PM un ruolo forte nella procedura. Considerando in particolare che la valutazione del danno/pericolo concreto e attuale di danno determina l'ammissione o l'esclusione del contravventore alla

procedura estintiva ed essendo questa, pur sempre, una condizione all'esercizio dell'azione penale (ovvero di procedibilità) la cui valutazione è necessariamente rimessa all'autorità giudiziaria, cui è devoluto l'esercizio obbligatorio dell'azione penale, numerose Procure hanno precisato un ruolo importante in rapporto alle valutazioni della PG.

Così, per es. si è affermato che un contrario avviso del Procuratore riguardo ai presupposti per l'attivazione della procedura, ovvero la valutazione del danno o del pericolo di danno concreto e attuale di danno effettuata dalla PG, può determinare l'ammissione o l'esclusione del contravventore alla procedura esercitando i propri poteri di direzione. Si è altresì affermato che in queste ipotesi, il PM può imporre l'interruzione della procedura laddove avviata ovvero imporre alla P.G. di fornire giustificazioni circa le valutazioni effettuate o richiedere di impartire la prescrizione.

Per quanto sopra, sia in caso di indicazioni formalizzate della Procura territoriale di riferimento, sia in caso di mancanza, il suggerimento per gli operatori delle Agenzie ambientali è di tenere presenti i suddetti sviluppi, tenendo altresì presente la necessità di instaurare con le Procure un dialogo e una fattiva collaborazione preventiva sul grado di approfondimento motivazionale ritenuto necessario in ordine ai singoli casi di ammissione o meno alla procedura. Resta fermo, inoltre, che è sempre consigliabile, nei casi dubbi, cercare un preventivo confronto con il PM.

2.6.2 Contestazioni

Sulla possibilità di contestare le prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza le Procure che si sono espresse sull'argomento hanno concordato con la giurisprudenza ormai sedimentata con riferimento alla parallela procedura estintiva disciplinata dal D.Lgs. 758/94, nel valutare la prescrizione impartita dall'organo accertatore come atto di polizia giudiziaria e non come un atto amministrativo che possa essere impugnato innanzi al TAR (*ex multis* Cass. Civ. S.U. n. 3694 del 9/03/2012, Cass. Pen. n. 1037 del 14/02/2000 e, da

ultimo, l'Ord. del TAR Toscana n. 770 del 19/11/2015) (sul punto si veda anche il precedente par. 2.2.1).

Per il trasgressore, pertanto, l'unica sede idonea per contestare nel merito la fondatezza o ragionevolezza del contenuto della prescrizione sarà il processo penale nel quale il Giudice potrà eventualmente, disapplicare la prescrizione, se ritenuta illegittima, accogliendo le ragioni del contravventore.

Ciò comporta che il trasgressore non potrà presentare le sue contestazioni prima della scadenza del termine assegnato per l'adempimento delle prescrizioni, né all'organo accertatore, né al PM.

Fermo restando quanto sopra, la norma non vieta la possibilità per gli operatori di polizia giudiziaria di precisare o addirittura modificare le prescrizioni, laddove ne emergesse la necessità, eventualmente anche a seguito di interlocuzioni con il contravventore (v. richieste di chiarimenti o osservazioni in merito al contenuto delle prescrizioni). In questo caso rimarrebbe fermo l'obbligo di aggiornare la Procura di riferimento, trasmettendo il nuovo verbale corretto/modificato e precisando le motivazioni per le quali si è proceduto alla modifica.

Qualora invece gli operatori di polizia giudiziaria verificassero l'insussistenza dell'ipotesi di reato per la quale era stato avviato il procedimento estintivo, dovrà essere data comunicazione alla Procura di riferimento che da nuovi accertamenti sono emerse situazioni diverse rispetto a quelle che avevano motivato la comunicazione di notizia di reato e quindi chiedere l'archiviazione del procedimento, previa auspicabile interlocuzione con il magistrato procedente.

Contestualmente alla proposta di archiviazione, dovrebbe essere inviata da ARPA apposita comunicazione al soggetto indagato, precisando che la decisione in merito alla richiesta di archiviazione spetta in ogni caso all'Autorità giudiziaria.

3 CAPO II

CRITERI GUIDA GENERALI PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI E DELL'ENTITÀ DELLE CONSEGUENZE AMBIENTALI DEI REATI

La discussione sulle conseguenze ambientali dei reati e le loro implicazioni riguardo all'applicabilità della procedura estintiva si chiarisce e si semplifica se si adotta il modello DPSIR³⁸ e i relativi concetti per la descrizione degli effetti ambientali delle diverse attività.

38 Come è noto il DPSIR è il modello elaborato dall'AEA per la rappresentazione delle interazioni tra i sistemi economici, politici e sociali con le componenti ambientali, secondo una sequenza causa-condizione-effetto che fornisca una visione multidisciplinare e integrata dei diversi processi ambientali. Il modello DPSIR si basa infatti su la descrizione di:

- *Determinanti* che rappresentano il ruolo dei settori economici e produttivi come cause primarie di alterazione degli equilibri ambientali;
- *Pressioni sull'ambiente* che sono gli effetti delle diverse attività antropiche sull'ambiente, quali ad esempio il consumo di risorse naturali e l'emissione di inquinanti nell'ambiente;
- la distinzione tra *Stato dell'ambiente* e *Impatti sull'ambiente* che permette un approfondimento ulteriore dei rapporti di causa ed effetto all'interno dell'elemento *Stato*. (nel modello si separa infatti la descrizione della qualità dell'ambiente e delle risorse (*Stato*), dalla descrizione dei cambiamenti significativi indotti (*Impatti*), che vanno intesi come alterazioni prodotte dalle azioni antropiche negli ecosistemi e nella biodiversità, nella salute pubblica e nella disponibilità di risorse);
- *Risposte* che sono le politiche, i piani, gli obiettivi e gli atti normativi messi in atto da soggetti pubblici per il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale. Le *Risposte* svolgono un'azione di regolazione dei *Determinanti*, riducono le *Pressioni*, migliorano lo *Stato* dell'ambiente e mitigano gli *Impatti*.

In particolare è chiarificatrice la distinzione tra fattore di *pressione*, suo impatto ambientale e *stato* di una matrice ambientale che ne deriva.

In questo quadro concettuale le attività soggette a controllo ambientale sono "*determinanti ambientali*", che con le loro attività producono specifici "fattori di pressione" (le loro emissioni), dalle quali normalmente deriva un qualche "impatto ambientale", sufficientemente contenuto dai limiti consentiti dall'autorizzazione. I limiti previsti dalle autorizzazioni di norma regolano il fattore di *pressione*: la concentrazione di uno scarico, il flusso di massa di una emissione in atmosfera, eccetera; o, in qualche caso, un determinante ambientale specifico (ad esempio la quantità di rifiuti massima in deposito),

Pertanto, il regolare svolgimento dell'attività produce, di norma, comunque un impatto sull'ambiente non nullo.

Tale impatto, inoltre, non dipende soltanto dall'entità delle emissioni ma anche dalle condizioni variabili in maniera non controllabile dell'ambiente che le riceve: ad esempio la concentrazione degli inquinanti derivanti da uno scarico nel fiume dipende anche dalla portata del fiume, così come quella di un inquinante atmosferico sotto vento ad un camino, per lo stesso ricettore varia in funzione delle condizioni meteorologiche (velocità del vento, stabilità atmosferica, eccetera).

Quindi una violazione dei limiti dell'autorizzazione (ovvero dei limiti sulle *pressioni*) produrrà, conseguentemente, un impatto sull'ambiente maggiore di quello atteso in quelle medesime condizioni ambientali, ma non necessariamente superiore a quello massimo prevedibile per l'impianto in marcia regolare ma in condizioni ambientali particolarmente avverse.

Con questo modello concettuale è possibile sintetizzare l'orientamento proposto dal SNPA in tema di ammissibilità della procedura estintiva in relazione agli effetti del reato che risulta in linea con i primi autorevoli pronunciamenti della Cassazione penale riferiti perlopiù a casi in cui si contestava la commissione del reato di cui all'art. 452-bis C.P. di "Inquinamento ambientale" per aver i trasgressori cagionato la "compromissione ed il deterioramento significativo e misurabile" delle acque (v. Sent. Cass. Penale, Sez. III, n. 46170 del 21/09/2016; Cass. Penale, Sez. III, n. 10515 del 03/03/2017). In tali sentenze infatti, si afferma che i concetti di "compromissione" e "deterioramento" consistono in un'alterazione significativa e misurabile della consistenza originaria della matrice ambientale o dell'ecosistema caratterizzata o da una condizione di squilibrio funzionale incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o ecosistema o da una condizione di squilibrio strutturale connesso al decadimento dello stato o della qualità dei medesimi. Si ribadisce inoltre che il superamento dei limiti di emissione non implica necessariamente una situazione di danno o di pericolo di danno.

Tali parametri rappresentano comunque "un utile riferimento nel caso in cui possano fornire, considerando lo scostamento tra gli standard prefissati e la sua ripetitività, un elemento concreto di giudizio circa il fatto che la compromissione o il deterioramento siano effettivamente significativi".

È evidente che la nozione di "danno ambientale", la cui assenza è requisito per l'applicazione della procedura estintiva, attiene necessariamente allo stato dell'ambiente, e non all'entità delle pressioni. Si

qualifica come "danno ambientale" in questo contesto giuridico una alterazione dello "stato dell'ambiente", conseguente al reato contestato, che configuri un **degrado grave** della matrice impattata o dell'ecosistema, e che risulti **difficilmente reversibile**.

La questione, quindi, se il reato abbia prodotto un danno ambientale non si dirime verificando se vi sia stato o meno un incremento delle emissioni, ma piuttosto valutando se la loro alterazione sia stata tale, per entità, durata e contesto dell'accadimento, da produrre una alterazione dello stato dell'ambiente con quelle caratteristiche.

Quindi, mentre la contestazione della violazione della norma attiene, nella stragrande maggioranza dei casi, a una irregolarità nelle pressioni, o nel determinante, per stabilire se tale violazione abbia comportato un danno ambientale si dovrà invece rivolgere l'attenzione allo stato dell'ambiente conseguente. In linea di principio tale valutazione può essere effettuata in due modi:

- stimando gli effetti sullo stato ambientale delle pressioni aggiuntive determinate dal reato;
- misurando direttamente lo stato dell'ambiente da confrontare con quello antecedente la violazione o in situazione "lontana" dalle ricadute (è tipicamente il caso delle valutazioni monte-valle).

Il primo approccio è quello che si potrà utilizzare più frequentemente per **escludere** che un danno vi sia stato, ed è in molti casi facilmente risolutivo, anche semplicemente in via qualitativa.

Il secondo approccio invece è quello preferibile per **attestare** che un danno ambientale vi sia stato. (v. anche Sent. Cass. Pen. Sez. III, n. 55510 del 19/09/2017, sulla insufficienza dei soli accertamenti in uscita agli scarichi ai fini di attestare l'esistenza della compromissione/deterioramento di cui all'art. 452-bis C.P.)

Anche con questo approccio resta una rilevante vaghezza della norma riguardo alla individuazione di

una “soglia” di alterazioni oltre la quale si possa parlare di “grave degrado”. Tuttavia, dovendo riferirsi per tali soglie allo stato si potrà fare riferimento, per le diverse matrici, ai collaudati standard di qualità ambientale, usati spesso nelle attività di monitoraggio, con i quali gli enti del SNPA hanno consuetudine, standard che possono fornire un robusto riferimento con cui misurare il degrado della qualità dell’ambiente.

Inoltre il criterio di una “**difficile reversibilità**” delle alterazioni degradanti, perché costituiscano un danno ambientale, consente di escludere l’ipotesi di danno in tutti quei casi in cui non sia stato possibile quantificare l’effetto del reato per la sua breve durata, e consente dunque, qualitativamente, di escluderlo in tutti i casi in cui sia passato sostanzialmente “inosservato”, Per le ragioni esposte la valutazione delle conseguenze del reato in vista dell’applicazione della procedura estintiva si configura, di fatto, sempre come una valutazione dello stato dell’ambiente. Ed in tale ottica il requisito di una grave alterazione dello stato si può configurare solo quando sia misurabile (o stimabile da modelli) un superamento degli standard di qualità per la matrice o quando le emissioni abbiano lasciato degli esiti persistenti sull’ecosistema.

Ad esempio, nel caso di uno scarico nel fiume, tenuto conto che le concentrazioni in acqua dopo la sua interruzione si normalizzano rapidamente per il fluire della corrente, l’ipotesi di “danno ambientale” presuppone che vi sia una verificabile alterazione dell’ecosistema o quanto meno una contaminazione significativa dei sedimenti; fatti che in molti casi si possono escludere anche a priori, per qualità e/o quantità dello scarico irregolare.

Allo stesso modo, la maggior parte delle violazioni relative alle emissioni in atmosfera sono escluse a priori dall’ipotesi di danno ambientale per la loro rapida reversibilità. Inoltre per molte violazioni in tema di emissioni è facile stimare, anche senza ricorrere a modelli complessi, l’impossibilità di produrre alterazioni degli standard di qualità dell’aria.

Mentre nei casi in cui vi siano elementi che facciano ipotizzare la possibilità di un degrado significativo e difficilmente reversibile dello stato dell’ambiente si dovrà procedere a verificarlo, documentando tali effetti, non solo ai fini di rendere oggettivi gli elementi per i quali si negano i favori della procedura estintiva prevista dalla legge, ma anche perché se il danno fosse confermato unitamente alla violazione di una delle fattispecie del TUA, dovrà essere contestato il delitto di “inquinamento ambientale” di cui al 452 bis del codice penale. La nozione di danno alle risorse ambientali contenuta nell’art. 318-bis deve infatti essere correlata alle definizioni di danno ambientale ex art. 300 TUA e di inquinamento ambientale ex art. 452-bis CP entrambe facenti riferimento a un “deterioramento o una compromissione significativi e misurabili di una risorsa naturale.

Dunque la determinazione di un danno che escluda l’applicabilità della procedura ex art. 318-bis TUA, può comportare la conseguenza che nella condotta illecita posta in essere dall’agente siano ravvisabili gli estremi di un concorso formale tra delitto di cui all’art. 452-bis CP ed il reato contravvenzionale previsto dal TUA, di volta in volta applicabile.

Detto questo riguardo al “danno” effettivamente causato occorre ricordare che per applicare la procedura una attenzione va posta anche alla individuazione delle condizioni di “pericolo concreto e attuale di danno ambientale” che precludono anch’esse l’applicabilità della procedura,

Vale anche in questo caso il criterio anzidetto, per il quale il pericolo è relativo ad un possibile degrado dello stato dell’ambiente significativo e difficilmente reversibile. Inoltre, la condizione “concreto e attuale” richiede che il pericolo che si paventa, per escludere l’applicabilità della procedura, si sia effettivamente verificato in quel caso e non sia soltanto ipotetico, in generale, per quel tipo di violazioni.

Ad esempio, il caso di abbandono o deposito illecito di rifiuti sul suolo contenenti sostanze pericolose per l'ambiente acquatico costituisce, in generale, un pericolo potenziale per lo stato della acque superficiali.

Tale pericolo sarà invece concreto ed attuale solo qualora siano verificate tutte le seguenti condizioni:

- tali sostanze siano in forme e contenitori dilavabili;
- i rifiuti siano posti in area soggetta alle intemperie;
- le acque dilavanti tale area scolino in acque superficiali;
- le quantità di sostanze pericolose stoccate siano tali da poter compromettere lo stato del corpo idrico ricettore di tali eventuali percolazioni.

Quindi si dovrà escludere dall'applicazione della procedura estintiva quelle condotte per le quali valgono tutte le seguenti condizioni:

- si possono stimare possibili conseguenze di grave degrado dell'ambiente;
- con effetti difficilmente reversibili,
- che non si sono verificate solo per una fortuita circostanza (ovvero condotte che pur non avendo già causato un danno hanno già presenti tutti gli elementi di rischio per farlo).

Tenendo presenti i criteri illustrati sopra, è stata rappresentata nella tabella riportata a seguire una griglia per facilitare la lettura del rapporto tra la procedura estintiva, l'art. 452 bis C.p. (nuovo reato di inquinamento ambientale introdotto dalla L. 68/15) e le norme sul danno ambientale contenute nel D.Lgs. 152/06.

Definizioni	
1)	<p>Fattori di pressione: 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.</p> <p>(v. art. 2, co. 1, n. 2, D.lgs. 195/05)</p>
2)	<p>Impatto ambientale: 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.</p> <p>(v. art. 5, co. 1, lett. c, D.Lgs. 152/06)</p>
3)	<p>Alterazioni stimabili ma non misurabili: alterazioni stimabili di cui non è possibile fornire una misurazione per irrilevanza quali/quantitativa o per esaurimento al momento dell'accertamento del reato.</p>
4)	<p>Compromissioni/deterioramenti non significativi: alterazioni che comportano la degradazione della qualità dell'ambiente, ma che (alternativamente):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) non siano causa certa o presumibile di superamento degli standard di qualità della specifica matrice ambientale 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)	<p>Compromissioni/deterioramenti significativi: alterazioni che comportano la degradazione della qualità dell'ambiente e che (alternativamente):</p> <ul style="list-style-type: none"> 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)	<p>Alterazione difficilmente reversibile: alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.</p> <p>(v. art. 452-quater, CP)</p>
7)	<p>Assenza di pericolo: assenza di modifica del rischio di alterazioni degradanti.</p>
8)	<p>Pericolo eventuale: incremento della probabilità di alterazioni degradanti, ma con pericolo di compromissioni/deterioramenti significativi escluso o altamente improbabile o condizionato da circostanze non effettivamente presenti.</p>
9)	<p>Pericolo concreto e attuale: Probabilità significativa e incombente di alterazioni degradanti con pericolo di compromissioni/deterioramenti significativi connesso a circostanze effettivamente presenti.</p>

Tabella - 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	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art. 452-bis CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art. 452-bis CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitti ex artt.452-bis /452-quinquies 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	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art.452-ter CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art.452-ter CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitti ex artt. 452-ter /452-quinquies CP
	presenza di incremento delle pressioni	alterazioni degradanti irreversibili o difficilmente reversibili o comportanti offesa alla pubblica incolumità	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art. 452-quater CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitto ex art.452-quater CP	non estinguibile + da valutare sussistenza elementi delitti ex artt. 452-quater /452-quinquies CP

4 CAPO III

INDIVIDUAZIONE DI PRESCRIZIONI-TIPO PER L'ESTINZIONE DELLE PRINCIPALI CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI

Gli approfondimenti effettuati dal gruppo di lavoro avevano già consentito di individuare, nella prima edizione degli indirizzi per il SNPA, una serie di prescrizioni tipo per i reati di più frequente accertamento. Nella prosecuzione delle attività del gruppo di lavoro, è stato possibile valutare le migliori pratiche sviluppate riguardo alla formulazione delle prescrizioni impartite dalle Agenzie nei primi 3 anni dall'entrata in vigore della L. 68/15.

Negli schemi riportati a seguire sono riportati i risultati del lavoro di precisazione e ampliamento delle prescrizioni tipo ad ulteriori fattispecie che ne è risultato.

Gli schemi includono anche casistiche di 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. sopra par. 2.1.4).

Tale scelta è stata operata al fine di fornire comunque indicazioni nei confronti di quelle Agenzie che hanno rapporti con le Procure aderenti all'orientamento minoritario che ritiene invece i reati puniti con pena congiunta da includersi 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, in breve termine, attraverso l'adempimento di una prescrizione e quindi sia possibile il ripristino dello stato originario dei luoghi.

Le prescrizioni tipo rappresentano orientamenti tecnico-operativi individuati in via generale per le singole fattispecie di reato. Agli operatori del SNPA se ne raccomanda pertanto l'utilizzo come riferimento di base da contestualizzare rispetto alle specificità delle situazioni illecite accertate e fatti salvi gli eventuali differenti indirizzi delle Procure di riferimento.

	Articolo violato	Articolo che preveda la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
RIFIUTI	Art. 192 comma 1 - Abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo	Art. 256 comma 2 (con rinvio al comma 1, lett. a) per rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda) (con rinvio al comma 1, lett. b) per rifiuti pericolosi: arresto e ammenda)	<p>Classificazione del rifiuto</p> <hr/> <p>Rimozione completa con avvio a recupero o smaltimento da parte di ditta autorizzata</p> <p>Trasmissione della documentazione attestante corretto avvio a recupero/smaltimento</p> <p>Ripristino dello stato dei luoghi</p> <p>In seguito alla rimozione del rifiuto, verifica della non contaminazione del suolo mediante indagine preliminare.</p>	Min 30 gg (i tempi possono essere più ampi nel caso la classificazione del rifiuto richieda l'esecuzione di analisi)	<p>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)</p> <hr/> <p>Può essere valutata l'opportunità di richiedere cronoprogramma di rimozione in maniera tale da consentire la vigilanza</p> <hr/> <p>Se al termine delle procedura di rimozione viene rilevata la presenza contaminazione del suolo, la procedura estintiva non può essere chiusa e il trasgressore non può essere ammesso al pagamento; in questi casi si procede con la via ordinaria. Il soggetto trasgressore deve procedere con le attività previste dall'art 242.</p>
	Art. 192 comma 2 - Immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee	Art. 256 comma 2 (con rinvio al comma 1, lett. a) per rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda) (con rinvio al comma 1, lett. b) per rifiuti pericolosi: arresto e ammenda)	Non prescrivibile	----	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

	Articolo violato	Articolo che preveda la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
RIFIUTI	Art.208 comma 11 - Violazione delle condizioni e prescrizioni dell'autorizzazione	Art.256 comma 4 (con rinvio al comma 1, lett. a) per rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda) (con rinvio al comma 1, lett. b) per rifiuti pericolosi: arresto e ammenda)	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
			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	
			d) in caso di deposito temporaneo (art.183 bb) non autorizzato: allontanamento dei quantitativi impropriamente depositati presso impianto autorizzato e mediante trasportatore autorizzato	24-48 ore	
			e) nel caso di tipologie di rifiuto non autorizzato: sospensione della gestione dei rifiuti con codice non autorizzato e messa in sicurezza del rifiuto con affidamento a terzo autorizzato	Congruente con la tipologia di intervento da eseguire	
	Artt. 208, 209, 211, 212, 214, 216 - Mancanza di autorizzazione	Art.256 comma 1 a) per rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda	Qualora le infrazioni siano solo di tipo formale e non viene ad essere compromessa la tracciabilità dell'intero sistema, nel caso di gestione di rifiuti non pericolosi, fermo restando la verifica dell'assenza di danno e di pericolo concreto e attuale di danno, anche con riferimento alla gestione non autorizzata del rifiuto, la prescrizione è impartibile, con sospensione dell'attività immediata e messa in sicurezza della situazione (con affidamento del rifiuto a terzi autorizzati). Il contravventore dovrà rendere esplicita la volontà di proseguire l'attività con la presentazione dell'istanza di autorizzazione all'AC nei tempi tecnici necessari (15 gg), in caso contrario la prescrizione conterrà anche l'obbligo di smantellamento e ripristino.	Presentazione dell'istanza di autorizzazione all'AC entro 15 gg	L'autorizzazione in materia di rifiuti presuppone istruttoria, garanzie fideiussorie o altre verifiche (p.es casellario giudiziario), che difficilmente sono verificabili velocemente. L'ottenimento dell'autorizzazione è solo uno dei percorsi percorribili dal contravventore, essendo possibile anche la scelta di non riprendere l'attività.
		Art.256 comma 1 b) per rifiuti pericolosi: arresto e ammenda	Non prescrivibile	---	Si ritiene non prescrivibile in quanto non è possibile escludere danno o pericolo di danno.
	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 separazione dei rifiuti miscelati, qualora sia tecnicamente possibile ed economicamente possibile e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4."		Non prescrivibile nel caso in cui non sia possibile tecnicamente o economicamente separare i rifiuti.

	Articolo violato	Articolo che preveda la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
TERRE E ROCCE	Art. 7 DPR 120/2017 - Mancata/tardiva presentazione della DAU	Art.256 comma 1 a) per rifiuti non pericolosi: arresto o ammenda	a) nel caso in cui la DAU non sia stata presentata, la prescrizione dovrà avere come contenuto la presentazione della DAU b) nel caso in cui la DUA sia stata presentata tardivamente: non si darà luogo alla prescrizione e si provvederà all'ammissione a pagamento per reato esaurito	a) entro 15 gg	La violazione è prescrivibile soltanto se di natura puramente formale e non accompagnata da violazioni di tipo sostanziale delle condizioni di cui all'art. 4 del D.P.R. 120/17
SCARICHI	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, che la normativa sia nel frattempo modificata: presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC e rilascio dell'autorizzazione	Sospensione dello scarico immediata (tempi tecnici per interruzione di sicurezza) 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 modificata: presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC e rilascio dell'autorizzazione	Sospensione dello scarico immediata (tempi tecnici per interruzione di sicurezza) 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 e verifica dell'efficacia	15 gg	Prescrizione prevista solo nei casi di superamento dei limiti di sostanze pericolose e qualora l'evento non sia ricorrente. La valutazione dell'assenza del danno e del pericolo concreto e attuale deve essere attentamente valutata.
	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 preveda la sanzione	Contenuti prescrizione	Tempi di adeguamento	Note/Elementi da valutare con attenzione
EMISSIONI IN ATMOSFERA	Art. 269 - Mancata autorizzazione	Art. 279 comma 1 - arresto o ammenda	a) nel caso si tratti di attività mai prima autorizzata: non prescrivibile		Si ritiene 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	Presentazione dell'istanza di rinnovo all'AC entro 15 gg, fissazione dei tempi per l'autorizzazione con l'Autorità Competente, da coinvolgere in fase di asseverazione	
			c) nel caso di mancanza di autorizzazione per parti di impianto: prescrizione impartibile, con interruzione/ sospensione immediata del funzionamento delle parti di impianto non autorizzate, sospensione delle modifiche apportate e presentazione dell'istanza di autorizzazione all'AC	Interruzione/ sospensione immediata del funzionamento delle parti di impianto non autorizzate (tempi tecnici per interruzione in sicurezza) Presentazione di istanza di autorizzazione all'AC entro 15 gg	
	Art. 272 - Mancata comunicazione	Art. 279 comma 1 - arresto o ammenda	In caso di attività ricompresa tra le categorie soggette ad autorizzazione di carattere generale, per le quali non è necessaria una istruttoria: violazione prescrivibile con presentazione immediata all'AC della domanda di adesione	Entro 48 ore	
	Art. 279 comma 2 - arresto o ammenda	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 e verifica dell'efficacia	15 gg	Attenzione alla verifica dell'esclusione del danno e pericolo concreto e attuale di danno
	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 la verifica è effettuata 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 preveda 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	a) quando si tratta di impianto esistente in possesso delle autorizzazioni di settore (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, sino all'eventuale ottenimento dell'autorizzazione AIA mancante	Immediata	
		2) Arresto e ammenda se c'è scarico di sostanze pericolose, gestione di rifiuti pericolosi o esercizio dopo l'ordine di chiusura dell'installazione	b) nel caso di nuova attività mai autorizzata: la prescrizione non è impartibile		Si ritiene non prescrivibile in quanto è necessario effettuare un'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione.
	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 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), sino all'eventuale ottenimento dell'autorizzazione da parte dell'AC	Immediata	Nel caso di modifiche comportanti sicurezza e operatività complessiva dell'impianto, valutare le tempistiche di ripristino in funzione della specificità dell'impianto.	

5 ALLEGATI

Tabella - Elenco dei documenti analizzati dal Gruppo di lavoro³⁹

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Abruzzo	03/03/2016 – Procura della Repubblica del Tribunale di Pescara – Direttive alla PG in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318-bis-318-octies del D.Lgs. 152/2006
	28/04/2016 – Nota Corpo Forestale dello Stato Comando regionale Abruzzo – L. 68/15 introduzione della Parte VI Bis nel D.Lgs. 152/06
	13/11/2015 – Circolare Direttore tecnico ARPA Abruzzo su applicazione L. n. 68 del 22.05.2015 “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”
Basilicata	17/06/2016 – Procura della Repubblica del Tribunale di Matera - Estinzione delle contravvenzioni ambientali prevista dagli artt. 318-bis e ss del D.Lgs. 152/16 introdotti dall’art. 1, co. 9 L. 68/15 – linee guida
Calabria	18/01/2021 – Procura della Repubblica del Tribunale di Vibo Valentia – Prescrizioni in materia di reati ambientali Parte Sesta-Bis D.Lgs 152/2006
	18/10/2017 Procura della Repubblica del Tribunale di Catanzaro - Prescrizioni in materia di reati ambientali
	n. 21/2017 Procura della Repubblica del Tribunale di Cosenza - Prescrizioni in materia di reati ambientali - Linee guida operative
	23/03/2017 Procura della Repubblica del Tribunale di Lamezia Terme - Linee guida in materia di reati ambientali Legge 22 maggio 2015, n. 68
	07/12/2016 – Protocollo d’intesa tra la Procura della Repubblica del Tribunale di Reggio Calabria e ARPACAL in materia di asseverazione
	22/09/2016 Procura della Repubblica del Tribunale di Crotona- Direttiva in materia di reati ambientali
	2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Vibo Valentia - Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale ex Parte IV bis D.Lgs.vo 152/2006 e ss.mm.ii.- Proposta operativa applicazione sanzioni ex art. 318-quater
	2015 – ARPACAL - Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale ex Parte VI bis D.Lgs 152/2006 e ss.mm.ii. - - Proposta operativa applicazione sanzioni ex art. 318 quater

³⁹ I documenti elencati sono consultabili all’indirizzo Banca Dati Ecreati — ARPAT - Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana. Si precisa che i documenti sono stati raccolti su segnalazione delle componenti del SNPA, pertanto l’elenco non intende avere carattere esaustivo del quadro dei documenti emessi a livello nazionale.

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Campania	16/12/2015- Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Napoli - L'estinzione delle contravvenzioni ambientali prevista dagli artt. 318 bis e ss. del D.Lvo 152/06 - Linee guida
	13/11/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere - Estinzione delle contravvenzioni ambientali prevista dagli articoli 318 bis e ss. del D.L.vo 152/06, introdotti dall'art. 1 co. 9 legge 68/15
	2015 – ARPAC - L. 68/2015 documento approvato dal Consiglio Federale e prime indicazioni operative per l'applicazione della nuova Parte VI bis del D.Lgs. 152/2006
Emilia Romagna	20/02/20 – Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna – Documento sulle “prescrizioni tipo” ex art. 318_bis del D.Lgs. n. 152/2006
	18/05/2016 - Protocollo di intesa tra la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna, Arpae Emilia-Romagna, le Procure circondariali, il NOE dei Carabinieri, il Corpo Forestale dello Stato e la Capitaneria di Porto
	15/01/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Ravenna - Art. 318 bis e segg. D.L.vo 152/06
	2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Modena - Applicazione della nuova legge 68/2015 sui reati ambientali
	2015- ARPAE - Prime indicazioni interpretative della Legge n. 68/2015
Friuli VG	01/03/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Trieste - Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318 bis-318 octies del D.Lvo 152/06
	28/01/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Gorizia - Indicazioni operative in tema di regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi della parte sesta bis "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale" del D.Lvo 152/06 , nel testo introdotto dalla L. 68/15
	23/10/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Udine - Linee-guida sull'applicazione della parte sesta bis "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale" del D. Lv. 3.4.2006 n. 152, nel testo introdotto dalla Legge 22.5.2015 n. 68
	20/07/2015 – ARPA FV – Legge 22 maggio 2015, n. 68 “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”: prime indicazioni applicative.
Lazio	31/05/2017 - Protocollo d'intesa in materia ambientale tra la Procura generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Roma e la Regione Lazio
	15/06/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Velletri - Nuove linee guida sulle procedure di definizione delle contravvenzioni ambientali
	12/10/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Roma - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli art. 318 bis e ss. del D.Lgs 152/2006....
	23/09/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Civitavecchia - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli art. 318 bis e ss. del D.Lgs 152/2006

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Lazio	15/09/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Velletri - Direttiva alla p.g. sulle procedure di definizione delle contravvenzioni ambientali
	03/09/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Rieti - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli art. 318 bis e ss. del D.Lgs 152/2006
	2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Latina - Verbali riunioni 5 e 16 novembre 2015 tenutesi con ARPA Lazio, Provincia, Corpo forestale dello Stato, ASL
	23/07/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Frosinone - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli art. 318 bis e ss. del D.Lgs 152/2006
	2015 – ARPA Lazio - Primi indirizzi operativi per l'applicazione della legge 68/2015 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
Liguria	14/02/2017 – ARPAL - Decreto DG n. 36 – Recepimento Deliberazione n. 82/16/CF
	19/10/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di La Spezia - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale
	02/10/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Genova - Direttiva in tema di prescrizioni ed estinzioni delle contravvenzioni in materia ambientale
	30/11/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Imperia - Direttiva in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale
	23/11/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Savona - Legge 68 del 22 maggio 2015 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
	2015 - ARPAL - L. 68 del 22 maggio 2015 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" – prime indicazioni operative per l'applicazione della Parte VI-bis introdotta nel D.Lgs. 152/06
Lombardia	03/01/2019 – Procura della Repubblica di Lodi – Attività di controllo ai sensi dell'art. 28, DPR 120/2017 – Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo. Casi di applicabilità del procedimento estintivo ex art. 318-bis e seguenti del decreto legislativo 152/2006 per violazione dell'art. 256, co. 2.
	18/07/2018 –Protocollo d'intesa tra la Procura generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Milano, le Procure circondariali , Arpa Lombardia, il Noe e i Carabinieri Forestali per l'omogenea applicazione nel territorio distrettuale della disciplina penale prevista per i reati ambientali, con particolare riferimento al procedimento di estinzione delle contravvenzioni di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
	24/04/2018 - Procura della Repubblica del Tribunale di Busto Arsizio – Depenalizzazione di taluni reati ambientali ai sensi del D.Lgs. 183/2017, obbligo di sequestro preventivo del mezzo di trasporto in caso di trasporto illecito di rifiuti e disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo ai sensi del D.P.R. 120/2017

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Lombardia	10/11/2017 – Procura della Repubblica del Tribunale di Mantova - Direttiva in materia di disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale
	30/10/2017 – Procura della Repubblica del Tribunale di Monza - Indicazioni operative in tema di procedimento per la regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale ai sensi degli artt. 318BIS e seguenti del D.LGS. 152/2006 introdotti dalla Legge 22 maggio 2015 N. 68
	16/08/2017 - Procura della Repubblica del Tribunale di Busto Arsizio - Entrata in vigore della L. 28.06.2016 n. 132 - conseguente modifica della direttiva di questa Procura n. 1873/2016 avente ad oggetto Legge 22 maggio 2015, n. 68 Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente
	09/08/2017 – Procura della Repubblica del Tribunale di Varese – indicazioni e chiarimenti sulle deleghe in materia edilizia/paesaggistico/ambientale da parte del PM d'area ambiente/edilizia
	30/05/2017 – Decreto DG ARPA Lombardia n. 314 – Prime disposizioni per la gestione della procedura di estinzione dei reati mediante prescrizione di cui alla parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 e smi
	10/10/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Brescia - Direttiva alla Polizia giudiziaria e disposizioni di coordinamento con l'attività di vigilanza dell'ARPA per l'applicazione della disciplina di cui agli articoli 318 bis e ss. del D.lgs 152/2006
	28/09/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Busto Arsizio - Legge 22 maggio 2015 n. 68 “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente” - Direttive di intervento in materia di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318 bis – 318 octies del D.Lgs n. 152/2006
	09/09/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Pavia - Prescrizioni in materia di reati ambientali
	10/08/2016- Procura della Repubblica di Como - Chiarimenti sulla direttiva 266/16 alla Polizia giudiziaria in materia di estinzione delle contravvenzioni ai sensi del D.Lgs 152/2006
	18/04/2016 – Procura della Repubblica del Tribunale di Milano – disposizioni in materia di estinzione delle contravvenzioni ambientali
	18/04/2016 – Procura della Repubblica del Tribunale di Milano - Integrazione e rettifica delle disposizioni in materia di estinzione delle contravvenzioni ambientali
	10/03/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Como - Direttiva alla Polizia giudiziaria in materia di estinzione delle contravvenzioni ai sensi del D.Lgs 152/2006
	13/01/2016 - ARPA Lombardia - Prime indicazioni operative per l'applicazione della nuova parte VI-bis del D.Lgs 152/2006 – Applicazione della prescrizione asseverata tecnicamente per l'eliminazione delle contravvenzioni previste dal testo unico ambientale (art.318 ter).
	09/07/2015 – Procura della Repubblica del Tribunale di Milano – disposizioni in materia di estinzione delle contravvenzioni
Marche	-----

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Molise	2015 - Accordo di collaborazione fra ARPA Molise, Corpo Forestale dello Stato, Procura della Repubblica del Tribunale di Campobasso, Procura della Repubblica del Tribunale di Larino
Piemonte	02/05/2017 – ARPA Piemonte - Linee guida: criteri di valutazione del danno o pericolo concreto ed attuale di danno ambientale e prescrizioni tipo
	27/04/2017 – ARPA Piemonte - Linee guida integrate e coordinate in materia di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale di cui all'art. 1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n.68
	18/02/2016- ARPA Piemonte - Indirizzi operativi per l'asseverazione per conto di altri organi di vigilanza o di Polizia giudiziaria ai sensi dell'art.1 comma 9 L. 22 maggio 2015, N. 68
	18/01/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Cuneo - Linee guida in tema di prescrizioni ex legge 22 maggio 2015, n. 68
	03/12/2015- Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Torino - Legge 22 maggio 2015 n. 68. Indicazioni interpretative
	11/12/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Torino - Linee guida in tema di prescrizioni ex Legge 22 maggio 2015 n. 68
	27/11/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Ivrea - Linee guida in materia di reati ambientali
	01/09/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Asti - Linee guida in tema di prescrizioni estinzione delle contravvenzioni previste dal D.leg. n. 68/15
	10/08/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Vercelli- Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318 bis-318 octies del D.Lgs. 152/2006
	06/07/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Alessandria - Legge 22 maggio 2015 - Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente.
	15/07/2015 – Procura della Repubblica del Tribunale di Verbania - Disposizioni in materia di estinzione delle contravvenzioni ambientali
	2015 – ARPA Piemonte - Primi indirizzi operativi e indicazioni interpretative
Puglia	21/11/2017 – Procura generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bari- Protocollo d'intesa tra le Procure del distretto per l'estinzione delle contravvenzioni ambientali previste dagli artt. 318 bis e ss. del D.Lgs. 152/06, introdotti dall'art .1, co. 9, L. 68/15
	21/12/2017 – Procura della Repubblica del Tribunale di Bari - Nuova circolare relativa ai reati contravvenzionali in materia ambientale di cui al Testo unico ambiente - D.Lgs. n. 152/06 - come modificato dalla L. n. 68/2015
	19/07/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Bari - Oggetto: modifica parziale della circolare prot. n.936/16 dell' 8.2.2016 di questa Procura relativa al d.lgs. n. 152/2006, come modificato dalla legge 22.5.2015:
	10/03/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Lecce - Direttive sulla regolarizzazione delle contravvenzioni in materia ambientale
	08/02/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Bari - Decreto legislativo n. 152/2006 come modificato

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Puglia	dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dal Codice dell'Ambiente
	3/02/2016 - Procura della Repubblica del Tribunale di Foggia - Integrazioni operative alle linee guida in materia di reati ambientali (Integra indirizzi 21/10/2015)
	21/10/2015 – Procura della Repubblica del Tribunale di Foggia – Linee guida in materia di reati ambientali
	2015 - Indicazioni e direttive su ex legge 68/2015 emanate in sede di comitato di programmazione e coordinamento di ARPA Puglia
	2015 – ARPA Puglia - Prima bozza di prescrizioni impartibili al contravventore in casi standard
Sardegna	23/09/2015- ARPA Sardegna - IOP - PARERI E RELAZIONI TECNICHE IOP 00 – Istruzione Operativa Legge 68/2015 “Ecoreati”
Sicilia	22/03/2016 - Procura generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Caltanissetta - Protocollo organizzativo in materia di reati ambientali ex legge n. 68/2015
Toscana	27/04/2017 – ARPAT - Circolare N. 3 DEL Direttore Tecnico “Sostituzione dell’Allegato 5 alla Circolare dispositiva del Direttore tecnico N. 1 DEL 14.02.2017”
	14/02/2017 – ARPAT - Circolare N.1 del Direttore tecnico per la gestione della procedura di estinzione dei reati mediante prescrizioni di cui alla Parte VI bis, D.LGS. 152/06 e smi - attuazione Delib. Consiglio Federale n. 82/2016
	11/12/2015- Procura Generale della Repubblica di Firenze - Esiti operativi della riunione svoltasi presso la Procura Generale della Repubblica di Firenze il 18 novembre 2015 ai fini dell'individuazione di linee guida comuni in tema di estinzione dei reati in materia ambientale
	22/12/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Grosseto - Direttiva relativa alle prescrizioni in materia di reati ambientali
	30/10/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Arezzo - Linee guida in materia di regolarizzazione delle contravvenzioni in campo ambientale ex artt. 318 bis e ss. D.Lgs 152/06
	19/10/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Pisa - Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ai sensi degli artt. 318 bis e octies del D.Lgs 152/2006
	17/09/2015- Procura della Repubblica del Tribunale di Firenze - Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale
	02/09/2015 - ARPAT - Circolare dispositiva del DT n.16 Integrazioni e modifiche alla Circolare dispositiva del Direttore Tecnico n. 15 del 04.08.2015 per la gestione della procedura di estinzione dei reati di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06
	20/07/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Livorno - Legge 22 maggio 2015 n. 68 Procedura per le contravvenzioni in materia ambientale previste dal D.Lvo 152/06 che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno ambientale

Documenti di indirizzo, Linee guida, Direttive ecc	
Toscana	26/06/2015 - Procura della Repubblica del Tribunale di Siena - Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ai sensi degli artt. 318 bis e octies del D.Lgs 152/2006
	15.06.2015- ARPAT – Circolare dispositiva del DT n 9 – Prime indicazioni operative per l'applicazione della L. 68/2015 Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente
Trento	07/09/2018 – Procura della Repubblica di Rovereto – Precisazioni e disposizioni in merito all'attività della polizia giudiziaria relativa alla disciplina delle terre e rocce da scavo nonché al reato di combustione illecita di rifiuti (art. 256-bis D.lgs. 152/2006)
	07/09/2016 – Provincia autonoma di Trento – Ambito oggettivo di applicazione della parte VI bis D.Lgs. 152/06 – nuove indicazioni
	29/08/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Trento - Prescrizioni in materia di reati ambientali (aggiorna circolare del 4/6/2016)
	31/07/2015 - Provincia autonoma di Trento - Applicazione della Parte sesta bis del DLgs 52/2006 (regolarizzazione di contravvenzioni ambientali) - Prime indicazioni
	04/06/2015 – Procura della Repubblica del Tribunale di Trento – Prescrizioni in materia di reati ambientali
Bolzano	29/03/2016- Procura della Repubblica del Tribunale di Bolzano e Agenzia provinciale per l'ambiente - Linee guida e procedure nell'ambito dei reati ambientali
Umbria	13/11/2015 – ARPA Umbria - L. n. 68 del 22.05.2015 “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente” - Nota operativa
Valle d'Aosta	v. 03/12/2015- Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Torino - Legge 22 maggio 2015 n. 68. Indicazioni interpretative
	29/07/2016 – Procura della Repubblica del Tribunale di Aosta - Indirizzi
Veneto	26/10/2020 – Procura della Repubblica del Tribunale di Belluno – Direttive agli organi di polizia giudiziaria in materia di procedimento di estinzione delle contravvenzioni previsto dalla Parte VI-bis del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152
	2015 - ARPA Veneto - L. n. 68 del 22.05.2015 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente". Prime indicazioni operative

Tabella - Giurisprudenza

Costituzionale	09/04/2019 - CORTE COSTITUZIONALE – Sentenza N. 76
	26/11/2020 – CORTE COSTITUZIONALE – Sentenza N. 238
Penale	03/09/2019 – CORTE DI CASSAZIONE - III SEZIONE PENALE Sentenza N. 36405
	18/06/2018 - CORTE DI CASSAZIONE – III SEZIONE PENALE Sentenza N. 29901
	22/08/2018 - CORTE DI CASSAZIONE – III SEZIONE PENALE Sentenza N. 38787
	13/12/2017 – CORTE DI CASSAZIONE – III SEZIONE PENALE, Sentenza N. 55510
	25/07/2017 – CORTE DI CASSAZIONE - III SEZIONE PENALE Sentenza N. 36823
	03/03/17- CORTE DI CASSAZIONE - III SEZIONE PENALE – Sentenza N. 10515
	09/11/2016 CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE PENALE - Sentenza n. 46904
	03/11/16 CORTE DI CASSAZIONE - TERZA SEZIONE PENALE - Sentenza n. 46170
Amministrativa	19/11/16 TAR Toscana - Ordinanza
	08/11/16 TAR Toscana – Sentenza
	22/12/2020 DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, reso sulla base del PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO, adunanza del 7 ottobre 2020 - Decisione su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

