



AssoARPA

Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Position paper

**« La devoluzione dei proventi delle sanzioni pecuniarie
generate dall'applicazione della L.68/2015 »**

Approvato dall'Ufficio di Presidenza del 8 maggio 2019

AssoARPA

Associazione tra le Agenzie Regionali e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente

Position paper

« La devoluzione dei proventi delle sanzioni pecuniarie generate dall'applicazione della L.68/2015 »

INDICE

- 1) **Premessa**
- 2) **Il modello di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro**
- 3) **La legge 68/2015 e il procedimento di prescrizione asseverata**
 - 3.1 Principi e campo di applicazione della procedura estintiva**
 - 3.2 La procedura estintiva mediante prescrizione asseverata**
 - 3.3 La natura giuridica dell'atto di prescrizione**
 - 3.4 La somma da pagare "in sede amministrativa"**
 - 3.5 La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 9 aprile 2019**
- 4) **Primi indirizzi applicativi sull'incasso della sanzione ex art. 318-quater**
- 5) **Le proposte di AssoArpa**

A cura del Gruppo di Lavoro C1, Focus Group "Legge 68/2015 e UPG":

Referenti:

Giovanni Fantini, Arpae Emilia-Romagna; Alberto Manfredi Selvaggi, Arpa Molise.

Componenti:

Irene De Chiaro, Arpae Emilia-Romagna; Daniela Cantarutti, Arpa Friuli Venezia Giulia; Stefania Squillaci, Arpa Lazio; Roberta Mora, Arpa Liguria; Vincenzo Lo Iacono, Arpa Lombardia; Anna Vinciguerra, Arpa Marche; Michela Laquaglia, Arpa Molise; Maria Laura Chiapperini, Arpa Puglia; Salvatore Caldara, Arpa Sicilia; Antonio Guzzardi, Arpa Sicilia; Emanuela Laterza, Arpa Puglia; Silvia Michelucci, Arpa Toscana; Michela Simongini, Arpa Toscana, Maurizio Fontana, Arpa Trento.

1. Premessa

Con la legge n. 68 del 22 maggio 2015 sono state introdotte nell'ordinamento significative novità in tema di reati ambientali, da tempo attese. In particolare sono stati introdotti il titolo VI bis, «dei delitti contro l'ambiente», al libro II del codice penale e la parte VI bis, «Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale», al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Le integrazioni al codice penale ed al d.lgs. 152/2006 (di seguito Testo Unico Ambientale, TUA) sono i due pilastri su cui si fonda l'intero impianto normativo. Le prime sono indirizzate ad un inasprimento della disciplina dei delitti ambientali, mentre le seconde prevedono un sistema estintivo di alcuni reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. n. 152/2006.

Come è stato affermato¹, il legislatore ha così mantenuto fermo lo scopo del ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti, ma al contempo ha modulato gli strumenti per il suo raggiungimento anche in relazione al diverso grado di offesa al bene ambientale.

Queste, in particolare, la finalità della nuova "Parte sesta-bis" introdotta nel TUA, contenente la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale, costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318-bis a 318-octies).

Le disposizioni introdotte, modellate sulle previsioni contenute negli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 758 del 1994 in materia di sicurezza e igiene sui luoghi di lavoro, replicano il meccanismo di estinzione delle contravvenzioni di natura penale mediante l'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria.

Tale previsione rappresenta una acquisizione significativa in quanto consente di modulare la sanzione penale in proporzione alla gravità dell'illecito commesso e di valorizzare la funzione preventiva prima ancora che repressiva degli organi di controllo multifunzionali come le Agenzie Ambientali.

In tale rinnovato quadro normativo, infatti, le Agenzie ambientali svolgono un ruolo fondamentale, non solo in fase di accertamento tecnico dei nuovi delitti di inquinamento e disastro ambientale, ma innanzitutto nella "procedura prescrizione" di cui all'art. 318 bis e ss., ove possono agire con un duplice ruolo: quale organo tecnico di supporto deputato a garantire la correttezza degli interventi (asseverazione) e, laddove è previsto dalle norme, anche come forza di polizia giudiziaria che impartisce la prescrizione.

Tuttavia, l'applicazione della nuova procedura ha aperto alcuni dubbi interpretativi derivanti

¹ Si vedano C. Ruga Riva, *I nuovi ecoreati: commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015 e A. Vita, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del d.lgs. 152/2006 introdotta dalla l. n. 68/2015: analisi e riflessioni*, in Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e nel sistema agroalimentare, 2016.

dalla mancata precisazione di alcuni aspetti rilevanti.

In particolare, per quanto interessa in questa sede, la nuova Parte sesta-bis del D.lgs. 152/06 non fornisce alcuna indicazione sull'ente titolato ad incassare la sanzione pecuniaria di cui all'art. 318-quater, comma 2, nonché sulla destinazione finale di tali proventi.

Come si dirà al paragrafo 2, nel sistema della sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro, ove l'assenza di indicazioni specifiche nell'art. 21 del d.lgs. 758/94 aveva determinato le stesse difficoltà interpretative, il legislatore è intervenuto ad introdurre l'espressa previsione per cui i proventi delle sanzioni siano destinati a finanziare le attività degli enti che applicano la prescrizione, in quel caso le AA.SS.LL. (si veda l'art. 13, co. 6, D.lgs. 81/08, secondo cui *"l'importo delle somme che l'ASL, in qualità di organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 21, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL."*).

Anche nel caso dell'estinzione delle contravvenzioni ambientali appare dunque indifferibile l'introduzione di disposizioni normative che risolvano le incertezze sorte nell'attuazione del "procedimento prescrizionale", prevedendo espressamente la destinazione dei proventi delle sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 318-quater gli enti preposti all'attività di vigilanza e controllo ambientale, con un loro eventuale vincolo di destinazione a favore del finanziamento di tali specifiche attività.

Alla luce degli indirizzi già emersi in sede di programmazione dell'attività di AssoArpa (vd. Verbale coordinamento direttori amministrativi 11/2/2019) appare dunque prioritaria, nell'ambito delle attività del Gruppo di Lavoro C1, l'elaborazione del presente *position paper*, finalizzato a fornire elementi interpretativi e d'indirizzo utili a promuovere l'auspicato intervento normativo su questo tema.

Si intende così proseguire l'attività di approfondimento delle problematiche giuridiche svolta dall'Area C di AssoArpa, in continuità con il lavoro svolto in materia di UPG, nella consapevolezza che le nuove procedure di cui alla Parte VI-bis del D.lgs. 152/06, e più in generale, le complessive novità della L. 68/15 e della L. 132/2016, richiedono un sinergico rilancio dell'azione conoscitiva e di controllo delle Agenzie.

2. Il modello di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro

Per quanto attiene alla legislazione sulla sicurezza del lavoro, a partire dalla legislazione degli anni '50 il sistema dei controlli si è incentrato sugli ispettori del lavoro ai quali era attribuita una competenza generale in materia.

In particolare, l'art. 9 del DPR 19 marzo 1955, n. 520 disponeva che l'Ispettorato del lavoro, ove lo ritenesse opportuno, potesse "valutare le circostanze del caso, diffidare con apposita prescrizione il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione".

Poi l'art. 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del SSN, ha attribuito alle USL compiti di vigilanza in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, aventi contenuto sia preventivo che repressivo.

Negli anni '90, sulla base della legge n. 499/1993 di delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, contenente vari criteri direttivi per ciascun settore d'intervento, sono stati emessi alcuni provvedimenti legislativi tra i quali l'intervento più significativo e rilevante è stato attuato con il d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758 in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

In particolare, a seguito della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 1993 con la quale veniva di fatto vanificato l'istituto della *diffida*, con l'art. 20 e ss. del d.lgs. 758/1994 il legislatore ha introdotto la *prescrizione obbligatoria*, quale nuovo istituto che sostituisce la diffida prevista dall'art. 9 del D.P.R. 19 marzo 1955 n. 520, con un peculiare meccanismo estintivo.

L'organo di vigilanza, quando accerta una violazione, impartisce obbligatoriamente una prescrizione al datore di lavoro al fine di eliminare la violazione entro un termine, e ne informa il pubblico ministero. Se il datore di lavoro adempie, egli è ammesso a pagare in sede amministrativa una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione, e il reato si estingue; altrimenti, qualora si accerti la mancata regolarizzazione della situazione illecita, o qualora il datore di lavoro non paghi, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero entro 90 gg., in modo che il procedimento penale possa proseguire.

La disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza e igiene del lavoro contenuta nel d.lgs. 758/1994, tuttavia, non stabiliva alcunché circa la destinazione dei proventi derivanti dal pagamento in sede amministrativa delle sanzioni.

Questo vuoto normativo è stato inizialmente colmato dal Ministero del lavoro con la Circolare 27 febbraio 1996, n. 25, formalizzata dopo l'emanazione del d.lgs. 758/1994 al fine di fornire linee guida agli operatori delle USL, ritenendo nell'ultima parte che i proventi derivanti dal pagamento ai sensi dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. 758/1994 dovessero essere versati all'Erario.

Finalmente, con il d.lgs. 81/2008 il legislatore è intervenuto anche sulla questione del beneficiario dei suddetti proventi, discostandosi dalla posizione assunta dal Ministero del lavoro e prevedendo la loro destinazione in favore delle attività di prevenzione svolta dalle aa.ss.ll..

L'art. 13, comma 6, ha stabilito infatti che *"l'importo delle somme che l'ASL, in quanto organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 21, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali"*.

Gli elementi di analogia tra la procedura appena illustrata e la prescrizione ambientale introdotta dai nuovi artt. 318 bis e ss. del Testo Unico Ambientale, di seguito descritta, sono evidenti.

In particolare, in entrambi i casi gli organi di vigilanza svolgono un ruolo decisivo nella procedura estintiva della contravvenzione, tant'è che in materia di sicurezza del lavoro il d.lgs. 81/2008 ha appunto riconosciuto la necessità che i proventi delle sanzioni applicate siano destinati a finanziare l'attività di tali organi (in quel caso le aa.ss.II.).

3. La legge 68/2015 e il procedimento di prescrizione asseverata

Come sopra accennato, la Parte VI-bis della Legge n. 68/2015 introduce nel Testo Unico Ambientale nuovi strumenti procedurali con la duplice finalità di prevenzione ambientale e di limitazione dell'applicazione delle sanzioni penali ai casi di effettiva gravità.

L'organo di controllo può infatti prevenire il prodursi di danni alle risorse ambientali mediante l'imposizione di misure atte a far cessare situazioni potenzialmente pericolose (art. 318-bis).

Al tempo stesso l'estinzione della prescrizione mira a ridurre il carico processuale penale gravante sull'Autorità giudiziaria (e ad aumentare dunque le possibilità che il processo non si concluda con la prescrizione del reato), attraverso l'introduzione di strumenti alternativi al processo penale.

3.1 Principi e campo di applicazione della procedura estintiva

Le previsioni introdotte dalla legge 68/2015 sulle prescrizioni ambientali si applicano a tutte le ipotesi contravvenzionali (penali) previste dal D. Lgs. 152/2006 che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali.

L'art. 318-bis definisce l'ambito di applicazione disponendo che *"le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette".*

E' questo uno dei profili di più problematica applicazione, perché nel dettato normativo non vi sono indicazioni esaustive per circoscrivere tali categorie.

Per individuare il perimetro di applicazione della procedura prevista dagli art. 318 bis e seguenti del D. Lgs. 152/06 e s.m.i., è possibile utilizzare il *criterio finalistico della rimovibilità degli effetti*², per il quale le prescrizioni si applicano non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali quando, mediante il loro adempimento, è possibile rimuovere facilmente ed in breve termine (compatibile con i tempi processuali) gli effetti pregiudizievoli del reato ovvero ottenere la completa reversibilità degli effetti e quindi il ripristino dello stato dei luoghi.

Ai fini della valutazione del danno o pericolo è importante considerare i seguenti due aspetti:

- a) il pericolo di danno deve essere *concreto* e, quindi, *effettivo*;
- b) e, contemporaneamente, il pericolo deve essere *attuale* ovvero *presente al momento del fatto*.

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

In altri termini, gli organi accertatori potranno applicare la prescrizione asseverata allorquando sia possibile "il ripristino dello stato dei luoghi", la "completa reversibilità", "la rimozione degli effetti pregiudizievoli" ossia allorquando, attraverso l'adempimento di quanto prescritto, si possa ottenere l'effetto, anche sostanziale, oltre che formale-giuridico, di "eliminare la contravvenzione accertata".

3.2 La procedura estintiva mediante prescrizione asseverata

In base all'art. 318-ter, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero la polizia giudiziaria, accertata la contravvenzione e fermo restando l'obbligo di comunicare la notizia di reato al PM (ai sensi dell'art. 347 c.p.p.) impartisce al contravventore una o più prescrizioni.

La prescrizione (o il quadro prescrittivo, nel caso in cui la prescrizione sia più d'una) ha lo scopo di "eliminare" la contravvenzione accertata, estinguendo dal punto di vista procedurale il reato, ma anche, dal punto di vista sostanziale e materiale, eliminando gli effetti dallo stesso derivanti (art. 318-ter, comma 3).

La prescrizione, prima di essere impartita al contravventore deve essere "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata" e deve contenere un termine per il suo adempimento, che può essere prorogato una sola volta per un periodo non

² Cfr. Delibera del Consiglio SNPA n. 82/2016

superiore a sei mesi se ricorrono le condizioni indicate dall'art. 318-ter (circostanza non imputabile al contravventore).

Entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore deve verificare se la violazione è stata eliminata:

- in caso di adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di 30 giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Tale termine di trenta giorni si considera di natura perentoria ed il relativo versamento non è rateizzabile (cfr. Cass. sez III n. 7773/2013). Entro i successivi 120 giorni, l'organo accertatore dovrà comunicare al Pubblico Ministero l'avvenuto adempimento della prescrizione e il pagamento della predetta somma;
- in caso di inadempimento, ovvero se non viene effettuato il pagamento, l'organo accertatore ne dà comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore, entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione (art. 318 quater).

Il procedimento penale relativo all'accertata contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato (art. 335 del c.p.p.), fino al momento in cui il Pubblico Ministero riceve una delle comunicazioni di cui sopra. La sospensione non preclude l'archiviazione, l'assunzione di prove con incidente probatorio, gli atti urgenti di indagine preliminare e il sequestro preventivo (art. 318 sexies).

La contravvenzione si estingue, con conseguente archiviazione del procedimento penale, se il contravventore adempie alla prescrizione impartita nel termine ivi indicato e provvede al pagamento della somma stabilita (art. 318 septies commi 1 e 2); invece, l'adempimento in un tempo superiore, ma comunque congruo, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dalla prescrizione, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162 bis del c.p. (oblazione penale) previo versamento di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione (art. 318 septies comma 3).

3.3 La natura giuridica dell'atto di prescrizione

Con l'atto di prescrizione si impone al contravventore di:

- ➔ *regolarizzare* la situazione illecita;
- ➔ all'occorrenza, *attuare specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo potenziale* ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

La prescrizione contiene un termine per il suo adempimento, che non può essere superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario alla realizzazione delle azioni previste.

Tale atto non configura un ordine che il contravventore è obbligato ad eseguire; quest'ultimo, infatti, può scegliere di non eseguire la prescrizione e affrontare il procedimento penale.

Il verbale di prescrizione ha natura di atto tipico di polizia giudiziaria, non è un provvedimento impugnabile né in sede di giudizio civile né in sede di giurisdizione amministrativa.

In materia di sicurezza ed igiene del lavoro, infatti, la Suprema Corte di Cassazione a sezione unite ha qualificato tale provvedimento come un atto tipico di polizia giudiziaria, non connotato da alcuna discrezionalità, neppure tecnica, ed emesso in relazione alla direzione funzionale dell'autorità giudiziaria (ex art. 55 c.p.p.), con la conseguenza che tale provvedimento non possa essere impugnato avanti il Giudice amministrativo, restando ogni questione devoluta all'autorità del Giudice Penale, presso cui poter far valere le ulteriori doglianze in caso di prosecuzione dell'attività penale (così Cass. Civ., Sez. Unite, 9 marzo 2012 n. 3694).

Uniformemente peraltro si è pronunciata la giurisprudenza amministrativa, orientata nel dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in quanto l'atto adottato non è considerabile come atto amministrativo bensì come atto proveniente da ufficiale di polizia giudiziaria nel corso di accertamenti da cui emergono potenziali fattispecie di matrice penale (cfr. TAR Veneto, Sez. III, 26 novembre 2008, n.3701; TAR Brescia, Sez. II, 15 gennaio 2010 n.54; Cons. Stato, Sez. IV, 31 ottobre 2011 n. 58219).

Quanto alla necessaria asseverazione della prescrizione da parte dell'ente specializzato in materia, nella quasi totalità dei casi si fa riferimento alle Agenzie Ambientali, la cui competenza in materia è di norma formalizzata anche nei Protocolli d'Intesa con le Procure.

L'attività di asseverazione non richiede l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e non ha quindi la natura di atto di polizia giudiziaria. Tale attività ha piuttosto una funzione di validazione tecnica delle prescrizioni e viene pertanto assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle indagini tecniche connesse alla materia ambientale.

Con l'asseverazione si attesta:

- la pertinenza e l'idoneità tecnica dell'ordine impartito a riportare la condotta del trasgressore entro i canoni della norma violata e a risolvere la problematica ambientale rilevata in sede di sopralluogo;
- l'adeguatezza dei tempi fissati per l'ottemperanza della prescrizione stessa.

L'estinzione del reato avviene tramite:

1. l'adempimento della prescrizione asseverata;
2. il pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per il reato commesso.

3.4 La somma da pagare "in sede amministrativa"

Il pagamento della suddetta somma costituisce, dunque, condizione essenziale ai fini della positiva conclusione della procedura di estinzione dei reati, tanto è vero che l'organo accertatore è tenuto a riferire al PM dell'avvenuto pagamento.

L'art. 318 quater, comma 2, determina l'importo della sanzione ed i termini per il versamento della stessa e dispone che il pagamento debba essere effettuato in sede amministrativa, senza tuttavia specificare l'Ente al quale effettuare il versamento, l'Ente/gli Enti beneficiari finali dei proventi delle sanzioni e l'eventuale vincolo di destinazione delle suddette somme.

Sul punto si sono confrontate diverse tesi.

Come si vedrà in seguito, un indirizzo (minoritario) ha considerato il pagamento in questione di fatto equiparabile ad una ammenda, con conseguente riversamento degli introiti alla cassa delle ammende attraverso il modello F23.

Tuttavia questa ricostruzione, nel silenzio della norma, non appare corretta.

Alla luce di quanto rilevato, la somma ex art. 318-quater non può considerarsi un'oblazione penale, nè può essere equiparata ad un'ammenda, ancorché in misura ridotta, alla stregua di una "definizione agevolata" in sede penale, in analogia all'istituto previsto per le sanzioni amministrative dall'art. 16 della L. 689/1981.

L'ammenda è infatti una sanzione di natura penale che, in quanto tale, può essere applicata soltanto dall'autorità giudiziaria, non da un'autorità amministrativa qual'è l'organo di vigilanza, ancorché agisca nell'esercizio della funzione di UPG.

Di ciò sembra essere cosciente il legislatore, quando al secondo comma dell'art. 318-quater stabilisce che l'organo accertatore ammette il contravventore «a pagare in sede amministrativa» una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda, con ciò specificando, pur con un'espressione poco felice, che il pagamento deve avvenire in una "sede" diversa da quella penale.

3.5 La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 9 aprile 2019

Sul punto merita di essere segnalata la recente pronuncia con cui la Corte Costituzionale ha confermato la legittimità dell'art. 318-septies, comma 3 in commento.

Con la sentenza n. 76 del 9 aprile 2019, infatti, la Consulta si è pronunciata su una questione incidentalmente sollevata da un Giudice per le indagini preliminari in un procedimento per il reato di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata (art. 256, comma 4 TUA), dove era venuto in questione l'adempimento tardivo della prescrizione o con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza.

Come visto, per tale fattispecie la norma censurata prevede una riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell'ammenda prevista per il reato in contestazione, mentre nell'analoga fattispecie prevista in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 758/1994 prevede una riduzione a un quarto del medesimo ammontare massimo.

I Giudici delle leggi hanno sancito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione: l'aver previsto in materia ambientale una somma più elevata per l'oblazione delle contravvenzioni, rispetto a quella prevista per le contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro, non dà luogo a una ingiustificabile incongruenza, trattandosi, piuttosto, sottolinea la Corte, *"di una soluzione parametrata al maggior grado di intensità con cui il legislatore ha inteso modulare la tutela dell'ambiente"*.

La sentenza, oltre ad assumere rilevanza generale per il procedimento di prescrizione asseverata del quale conferma la finalità, ha il pregio di chiarire incidentalmente che *"il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta per effetto di questa **oblazione extraprocessuale**"*.

Pur non affrontando direttamente la questione dell'introito della somma, dunque, i Giudici non esitano a definirla come un'oblazione extraprocessuale, dunque a distinguerla dalle ammende e dalle oblazioni ex art. 160 ss c.p., con ciò confermando l'impostazione qui accolta e illustrata al paragrafo precedente.

4. Primi indirizzi applicativi sull'incasso della sanzione ex art. 318-quater

In attesa dell'auspicato chiarimento legislativo e al fine di non compromettere l'esito della procedura estintiva, alcune indicazioni, per lo più di natura provvisoria, sono state fornite dagli Enti e soggetti a vario titolo coinvolti nel procedimento, nell'ambito di più generali atti di indirizzo, direttive, linee-guida, nonché Protocolli di intesa siglati tra gli stessi per l'applicazione quanto più uniforme ed omogenea della procedura di prescrizione ambientale.

In considerazione del fatto che le Agenzie di protezione ambientale svolgono un ruolo fondamentale nell'applicazione della procedura estintiva delle contravvenzioni in materia ambientale, il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA), nel quale le stesse, insieme ad ISPRA, sono rappresentate, già nel 2015 ha adottato le prime linee di indirizzo rivolte agli Enti del Sistema³.

L'orientamento ivi espresso sul tema dell'incasso delle sanzioni è stato confermato nel documento *"Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006"*, adottato dal Consiglio Federale con deliberazione

³ Il documento è stato approvato con la deliberazione n. 53 del 15/07/2015 del Consiglio Federale (ora Consiglio nazionale) del Sistema.

n. 82 del 29.11.2016, all'esito di approfondimenti tecnico/giuridici nonché di una ricognizione delle posizioni formulate sia in direttive/linee guida emesse dalle Procure della Repubblica, circondariali e generali, sia in documenti di indirizzo prevalentemente di natura tecnico-operativa provenienti dalle ARPA/APPA e da altri soggetti istituzionali, sia in Protocolli di Intesa siglati tra le suddette Procure con gli organi di controllo e gli Enti operanti nel territorio di rispettiva competenza.

Dalla ricognizione effettuata dal SNPA sui documenti reperiti ed esaminati al 2016 da un gruppo di lavoro appositamente istituito al suo interno, sono emersi i seguenti orientamenti:

1. **nel 50% delle posizioni espresse si individua nelle ARPA/APPA (o comunque in ciascun organo accertatore) l'ente che può incassare le somme in oggetto.** Tale indicazione, nella maggior parte dei casi, avviene precisando che si tratta di un incasso "provvisorio" e finalizzato ad un efficace controllo sull'avvenuto versamento. Si precisa infatti che tali somme dovranno essere riversate all'ente che sarà individuato dalla normativa. Soltanto in pochi casi si ritiene invece che l'ente cui appartiene il soggetto accertatore sia titolato ad incassare in via definitiva le suddette somme, salvo naturalmente diverse indicazioni normative;
2. nel 29% delle posizioni espresse si danno indicazioni di incasso a favore dell'Erario in generale tramite utilizzo del modello F23, analogamente a quanto avviene per il procedimento di oblazione in sede giudiziale (art. 162-bis C.p.). Soltanto una Procura dà indicazione di utilizzare il modello F24 con indicazione "multe imposte dall'autorità giudiziaria". E' da sottolineare che in alcuni documenti, l'indicazione fornita viene espressamente qualificata come transitoria, in altri sembra invece proposta quale soluzione definitiva;
3. nel 21% delle posizioni espresse, si individuano quali enti deputati all'incasso delle sanzioni in oggetto, gli enti di amministrazione attiva competenti sulle diverse tematiche ambientali (o si rinvia alle indicazioni eventualmente fornite da questi ultimi). Tuttavia, in questi casi, l'indicazione viene perlopiù qualificata come transitoria.

Da un aggiornamento recentemente effettuato dal medesimo gruppo di lavoro del SNPA, a fine 2018, il quadro di sintesi sopra rappresentato ha registrato un'evoluzione, che si può sintetizzare come segue.

Per quanto riguarda la tematica dell'incasso provvisorio delle somme di cui all'art. 318 quater, comma 2, gli orientamenti espressi, al fine di garantire una gestione efficace della procedura estintiva delle contravvenzioni, sono riconducibili a due principali filoni di soluzioni operative:

1. una prima posizione, maggioritaria, individua in ciascun organo/ente accertatore il soggetto titolato ad incassare le somme in oggetto;

2. una seconda posizione ritiene che l'incasso debba essere effettuato dall'Erario tramite l'utilizzo del modello F 23, in analogia a quanto avviene nell'oblazione giudiziale di cui all'art. 162 bis c.p. L'indicazione dell'incasso da parte degli Enti di amministrazione attiva competenti per le tematiche ambientali, infatti, è divenuta una posizione del tutto residuale.

Da evidenziare che alcune Procure aderenti al primo filone, negli atti di indirizzo di recente emanazione, hanno optato per la soluzione operativa che individua le ARPA quali enti di riscossione delle sanzioni pecuniarie relative a verbali di prescrizioni emessi anche da altri organi di vigilanza⁴.

Riguardo invece alla questione della individuazione del soggetto/soggetti destinatari finali dei proventi della sanzione, salvo rare eccezioni, gli atti di indirizzo analizzati omettono di formulare indicazioni, non ritenendo tale aspetto materia di competenza e auspicando un intervento legislativo.

L'orientamento espresso dal SNPA nel citato documento di indirizzo (si veda il paragrafo 2- b- 10), al fine di uniformare a livello nazionale i comportamenti degli operatori appartenenti al Sistema, è quello di provvedere, in via provvisoria, all'incasso degli importi delle sanzioni di cui all'art. 318 quater comma 2.

L'orientamento sopra indicato è stato adottato in quanto è risultato maggioritario nella rilevazione effettuata e soprattutto perché facilita la verifica della tempestività e correttezza del pagamento della sanzione pecuniaria da parte dell'organo accertatore, che è tenuto ai sensi dell'art. 318-quater comma 2 a comunicare alla Procura nei termini ivi stabiliti l'avvenuto pagamento, che, unitamente all'adempimento della prescrizione, determina l'estinzione della contravvenzione.

L'indicazione data dal SNPA agli Enti appartenenti al sistema è quella di dotarsi di un sistema di contabilizzazione separato rispetto alle entrate proprie, al fine di poter agevolmente rendicontare ed eventualmente riversare le somme provvisoriamente rimosse al destinatario/i dei proventi.

Nel contempo lo stesso SNPA, così come altri soggetti/Enti coinvolti nell'applicazione della procedura estintiva, ha sollecitato nel suddetto documento di indirizzo (si veda il paragrafo 3) un intervento normativo al fine di introdurre disposizioni che individuino quali debbano essere i destinatari del gettito delle entrate derivanti dall'applicazione delle procedura estintiva dei reati, ricomprendendo espressamente gli Enti che svolgono attività di controllo ambientale.

⁴ Si veda in tal senso il Protocollo d'intesa siglato il 18/06/16 tra la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Bologna e e gli Enti di controllo operanti sul territorio di competenza,, il Protocollo d'intesa siglato il 23/03/17 tra la Procura presso il Tribunale di Lamezia Terme e ARPACAL e l'Accordo siglato il 31/05/2017 tra la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Roma e la Regione Lazio, nel quale tale soluzione è indicata fra quelle possibili.

5. Le proposte di AssoArpa

In conclusione, la destinazione dei proventi in esame alle agenzie ambientali appare di stringente necessità e supportata sia da ragioni tecnico normative, sia da argomenti di natura istituzionale.

Da un lato infatti, come visto al paragrafo 2, pur configurandosi le prescrizioni asseverate quali atti di P.G., l'art. 318-quater parla espressamente di pagamento "in sede amministrativa" della sanzione pecuniaria e la stessa Corte Costituzionale l'ha recentemente definita quale "oblazione extraprocessuale" (sentenza n. 76/2019 per cui vd. Par 3.5).

Tale espressione, escludendo la qualificazione dell'importo come ammenda o oblazione di carattere penale, suggerisce di ricondurre la sanzione all'ente accertatore/asseveratore, in analogia a quanto avviene in materia di sicurezza sul lavoro, sulla cui disciplina, come visto, è stata modellata la prescrizione ambientale.

Questa soluzione, oltre a garantire l'effettiva possibilità di controllo sulla tempestività e correttezza del versamento, appare dettata anche da esigenze di coerenza del sistema.

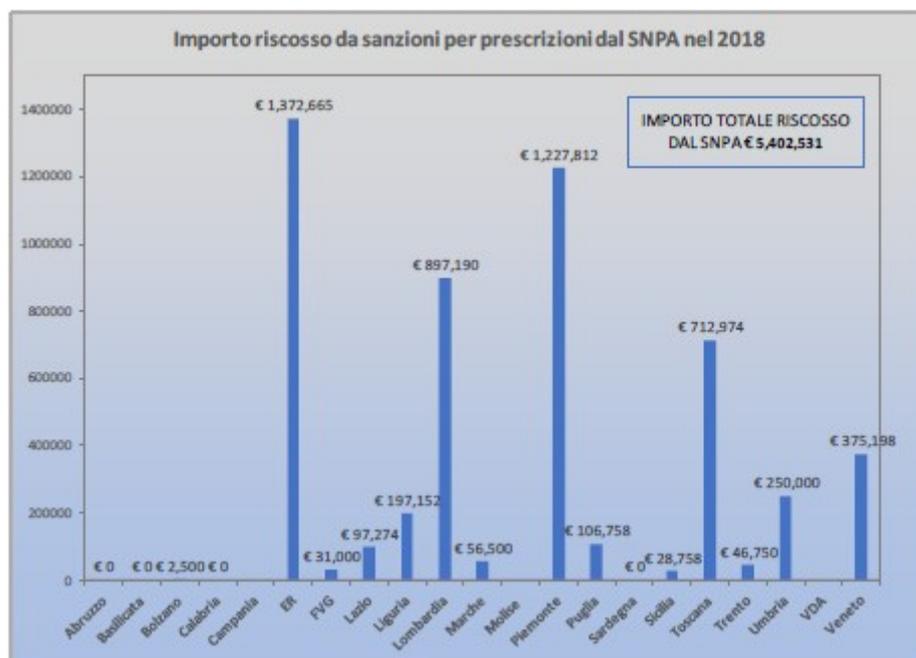
A fronte del ruolo decisivo delle Arpa/Appa nella procedura in esame, dove in molti casi agiscono in qualità di organo accertatore oltre che asseveratore, prevedere invece che i proventi delle sanzioni siano devoluti all'entrata del bilancio statale, inciderebbe sull'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni/Province autonome. Non può infatti dimenticarsi che le attività delle Agenzie ambientali, enti a competenza territorialmente circoscritta che operano a supporto della Regione/Provincia autonoma di riferimento, trovano la principale copertura finanziaria nei bilanci regionali.

D'altro canto è stata più volte e da più parti auspicata una previsione di legge che, dati i vincoli di invarianza finanziaria contenuti sia nella legge n. 68/2015 che nella legge n. 132/2016, fornisca adeguate risorse all'attività di vigilanza in campo ambientale segnatamente svolta dagli enti del SNPA.

Si evidenzia che dall'entrata in vigore della procedura estintiva al 31/12/2017, dai report annuali pubblicati sul sito SNPA⁵, relativi all'applicazione della L. 68/2015, emerge che l'importo totale riscosso dalle ARPA/APPa ammonta ad **oltre 7 milioni di euro**.

Il report relativo al 2018, nel momento in cui scriviamo, è in corso di approvazione definitiva, ma si evidenzia che l'importo, in forte incremento rispetto al 2017, è pari a circa 5 milioni e 400 mila euro, come mostrato nelle seguenti tabelle.

⁵ I report sono pubblicati al seguente indirizzo: <https://www.snpambiente.it/attivita/tavoli-istruttori-del-consiglio-tic/tic-3-osservatorio-legislativo-e-gestionale/ecoreati/>



CONFRONTO 2017-2018 IN RELAZIONE ALL'IMPORTO TOTALE RISCOSSO DAL SNPA	
	IMPORTO TOTALE RISCOSSO
2017	3.177.322
2018	5.402.531

Fonte: SNPA, Gruppo di lavoro III/03 "Ecoreati", Applicazione della Legge 68/2015 nel SNPA nell'anno 2018, dato non consolidato.

Uno dei maggiori problemi riscontrati nell'ambito del controllo ambientale, infatti, riguarda l'insufficienza di risorse disponibili e vincolate destinate al controllo: l'adeguata disponibilità di personale specializzato, in grado cioè di affrontare con maggiore preparazione ed efficacia le problematiche di ordine tecnico-scientifico che emergono nel corso delle attività di indagine e di asseverazione tecnica, risulta sin d'ora una delle problematiche fondamentali per porre le condizioni operative necessarie a consentire la più efficace ed efficiente attuazione degli strumenti penali e processuali introdotti dalla legge n. 68/2015.

Non sarà infatti possibile rafforzare il sistema pubblico dei controlli ambientali senza un adeguato sostegno finanziario, finalizzato anche alla possibilità di acquisizione di ulteriore personale ispettivo mediante l'incremento stabile senza vincoli temporali della capacità assunzionale delle Agenzie ambientali già previsto dalla legge n. 205 del 27.12.2017 all'art. 1 comma 563.

Anche da un punto di vista di sistema, dunque, consentire alle Agenzie ambientali di beneficiare degli introiti in questione risponde alla finalità di una corretta applicazione del principio "chi inquina paga", evitando di far gravare indistintamente sulla collettività e sulla fiscalità generale i costi delle attività di vigilanza sugli impatti ambientali cagionati dagli insediamenti produttivi.

§ § §

Al fine di tradurre in termini legislativi le finalità così illustrate, si segnalano una serie di possibili opzioni, che di seguito si espongono.

Una prima ipotesi consiste nel prevedere che **le somme in oggetto siano direttamente introitate dalle Agenzie regionali e delle Province di Trento e Bolzano** per la protezione dell'ambiente di cui all'art. 1 della legge n. 132 del 2016, che abbiano agito in qualità di organo accertatore oppure di ente asseveratore delle prescrizioni tecniche previste dal citato art. 318-ter. Le Agenzie regionali e provinciali dovrebbero destinare obbligatoriamente tali entrate al finanziamento di attività di vigilanza e controllo ambientale di propria competenza.

In altri termini, con tale previsione, la somma in oggetto sarebbe sempre devoluta all'Agenzia regionale/provinciale che impartisce la prescrizione o che assevera la prescrizione impartita da altro organo di controllo. Questa soluzione avrebbe il vantaggio di facilitare la procedura di pagamento da parte del trasgressore e di verifica da parte degli enti preposti (si ricorda che, ai fini dell'estinzione del reato, deve essere verificato e comunicato al PM il corretto pagamento della sanzione).

Laddove invece ad impartire la prescrizione e ad asseverarla tecnicamente fossero organi di controllo, amministrazioni o enti dello Stato, i proventi delle relative sanzioni sarebbero introitati in conto entrata del bilancio dello Stato, secondo meccanismi di devoluzione degli incassi che potrebbero essere definiti con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'interno e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In alternativa si potrebbe prevedere la **devoluzione pro-quota dell'importo fra organo accertatore e ente asseveratore della prescrizione ambientale**. I proventi delle sanzioni in oggetto sarebbero quindi attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'Amministrazione a cui appartiene l'organo accertatore e all'ente che ha agito in qualità di asseveratore delle prescrizioni, secondo meccanismi di devoluzione degli incassi da definire con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'interno e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In tal caso i proventi sarebbero direttamente introitati dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente qualora le stesse abbiano agito sia in qualità di organo accertatore

che in qualità di ente asseveratore. Si manterrebbe inoltre il vincolo di destinazione di tali entrate al finanziamento delle attività di vigilanza e controllo ambientale di propria competenza.

Questa scelta, se da un lato risponde a criteri di maggiore equità, dall'altro rende senza dubbio più complesso il procedimento di pagamento, di ripartizione e di riconciliazione delle somme in questione, con possibili ripercussioni in termini di effettività della previsione.

Con altra possibile formulazione si potrà, più agevolmente, prevedere che i proventi di cui al comma 2 dell'art. 318 quater del d.lgs. 152/2006 siano introitati **dall'organo che ha accertato la relativa contravvenzione.**

Potrebbe infine disporsi, in analogia alla procedura in materia della sicurezza e igiene del lavoro, che le somme in questione siano devolute **alla Regione/Provincia autonoma di riferimento della competente Arpa/Appa**, con un possibile vincolo di destinazione al finanziamento delle attività dell'Agenzia ambientale.

Alla luce di quanto rilevato, AssoArpa si rende disponibile nei confronti dei competenti interlocutori istituzionali per la formulazione di veri e propri emendamenti da inserire in un progetto o proposta di legge all'esame del Parlamento.