DOC N. 53/15-CF

ILCONSIGLIO FEDERALE

VISTO che, ai sensi dell'art.15 del DM 123/2010, è istituito il Consiglio Federale (CF), presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dal Direttore Generale dell'ISPRA e dai Legali Rappresentanti delle ARPA/APPA con il fine di promuovere lo sviluppo coordinato del Sistema Agenziale, nonché per garantire convergenza nelle strategie operative e omogeneità nelle modalità di esercizio dei compiti istituzionali delle Agenzie e di ISPRA stesso;

CONSIDERATO che, ai fini di cui sopra, il Consiglio Federale formula e attua programmi pluriennali delle proprie attività, articolati in piani annuali, adotta atti di indirizzo e raccomandazioni, sollecita e propone soluzioni alle criticità per un migliore funzionamento del Sistema;

VISTA la legge 22 maggio 2015, n. 68 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" che apporta modifiche:
- al codice penale con l'introduzione di nuovi delitti ambientali;
- al codice ambientale (D.Lgs. 152/06) con l'introduzione della parte VI-bis relativa all'estinzione del reato per adempimento, nel caso di talune violazioni ambientali di natura contravvenzionale, che possono essere convertite in sanzioni amministrative;
- nonché al D.Lgs. 231/2001 relativo alla responsabilità amministrativa degli enti, con l'introduzione di nuovi delitti ambientali tra i "reati presupposto" che fanno scattare la responsabilità della persona giuridica;

TENUTO CONTO delle forte implicazioni che derivano alle attività del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente in materia di controlli ambientali dall'applicazione della predetta norma entrata in vigore il 29 maggio 2015;

RITENUTO necessario ed opportuno predisporre in tempi rapidi linee di indirizzo comuni al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente sull'applicazione della legge in questione;

VISTO il documento presentato dall'ARPA FVG e predisposto in concorso con alcune ARPA (**All.1**);

RITENUTO necessario integrarlo con le esperienze di ISPRA e delle altre Agenzie;

VISTO l'art. 6 del proprio Regolamento di funzionamento;

DELIBERA

1) di adottare il documento presentato da ARPA FVG quale documento base di riferimento per la predisposizione di linee di indirizzo comuni del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente per l'applicazione della Legge 22 maggio 2015, n. 68 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente";
2) di dare mandato al Presidente del Consiglio Federale di predisporre un una nota da porre all'attenzione del Ministro della Giustizia, del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di ottenere chiarimenti in merito all'applicazione della norma;
3) di dare mandato al Direttore Generale ISPRA di predisporre un'ulteriore nota da sottoporre all'Avvocatura dello Stato al fine di richiedere pareri con riguardo ad eventuali punti di incerta interpretazione della norma;
4) di costituire, anche sulla base delle autocandidature espresse in seno al Consiglio Federale, un Gruppo di Lavoro nell'ambito dell'Area 8 del Programma Triennale 2014-2016 che entro tre mesi dalla sua costituzione predisponga le linee di indirizzo comuni del SNPA di cui al punto 1 della presente delibera.

Roma, 15 luglio 2015

Il Presidente
Prof. Bernardo De Bernardinis



PARTE VI-BIS, D.LGS. 152/06 "DISCIPLINA SANZIONATORIA DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI E PENALI IN MATERIA DI TUTELA AMBIENTALE": POSIZIONE COMUNE DELLE AGENZIE.

La Legge n. 68 del 22.05.2015 "*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*", entrata in vigore il 29 maggio scorso, rappresenta per le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente un intervento normativo di indubbio interesse sia per la positiva estensione della tutela penale dell'ambiente con la previsione di nuove importanti fattispecie di reato, sia per le numerose novità che la legge introduce in merito a strumenti e procedure per migliorare e rendere più efficace l'azione penale in campo ambientale.

Tra le più rilevanti novità che destano l'attenzione delle Agenzie, si pone in particolare evidenza l'introduzione nel D.lgs. n.152\06 di una nuova Parte (Sesta-bis) dedicata all'estinzione dei reati contravvenzionali da cui non derivino danni o pericoli concreti e attuali di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Si tratta, come è noto, di una nuova procedura di estinzione (analoga a quella già vigente, da tempo, in materia di sicurezza e igiene sul lavoro). Tale procedura fa perno sull'adempimento da parte del contravventore di prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 C.p.p., ovvero dalla polizia giudiziaria e tecnicamente asseverate dall'ente specializzato competente nella materia trattata.

In occasione dei lavori parlamentari relativi al suddetto provvedimento, le Agenzie avevano già evidenziato i profili di interesse per la nuova procedura di regolarizzazione delle posizioni dei contravventori a vantaggio di un'effettiva finalità di prevenzione e protezione ambientale. Tale strumento, almeno per le violazioni meno gravi, offre infatti effettive possibilità di prevenire il prodursi di danni alle risorse ambientali, mediante l'imposizione di misure atte a far cessare situazioni potenzialmente pericolose. Il nuovo istituto è apparso inoltre da subito congeniale alle ARPA/APPA in quanto soggetti tecnici istituzionalmente preposti al controllo ed alla vigilanza ambientale e pertanto dotati degli strumenti professionali per entrare nel merito tecnico delle violazioni e, conseguentemente, individuare una corretta attività di adeguamento delle attività/comportamenti accertati come illeciti.

Considerato l'impatto delle novità normative e la complessità delle nuove procedure di cui alla Parte VI-bis del D.lgs. 152/06, che per più aspetti presentano un'oggettiva difficoltà interpretativa, le Agenzie intendono rappresentare, almeno su alcuni preliminari ed essenziali aspetti, una lettura condivisa circa il ruolo ed il coinvolgimento delle stesse. Tale lettura tiene conto, naturalmente, dell'attuale situazione diversificata in merito al possesso della qualifica UPG da parte degli operatori delle ARPA/APPA preposti alle attività di vigilanza ed ispezione. Si tratta, come è ben noto, di una problematica dovuta al permanere di un assetto normativo nazionale incerto che più volte è stata rappresentata dalle Agenzie a livello parlamentare (v. da ultimo anche in occasione delle osservazioni sul disegno di legge sfociato nella L. 68/2015) e che potrebbe trovare soluzione definitiva nell'ambito del D.D.L. n. 1458 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'ISPRA".

Come messo in luce nei paragrafi a seguire, 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, implicano, da subito, un rilevante coinvolgimento delle ARPA/APPA. Si tratta sicuramente di uno scenario complesso che richiederà una capacità di adeguamento, anche organizzativo, nell'agire delle Agenzie, ma che tuttavia renderà sempre più attuale e centrale l'esigenza di un complessivo e sinergico rilancio dell'azione conoscitiva, di controllo e di supporto tecnico alle funzioni pubbliche a tutela dell'ambiente, che da tempo le Agenzie ambientali auspicano.

La presente nota è finalizzata a fornire seppur sinteticamente i primi indirizzi applicativi dell'istituto delle prescrizioni in materia ambientale introdotto dalla Legge 68/2015, facendo altresì riserva di tornare sull'argomento qualora si rendessero disponibili nuovi interventi legislativi di integrazione del quadro attuale oppure atti di indirizzo ministeriali (Ambiente e/o Giustizia).

1. Poteri prescrittivi ex art. 318-ter, D.Lgs. 152/06

Le ARPA/APPA che nell'ambito dei rispettivi ordinamenti operano con personale di vigilanza con qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria (UPG), rientrano tra i soggetti che ai sensi dell'art. 318-ter, del D.Lgs. 152/06, sono tenuti, sin dall'entrata in vigore della L. 68/2015 (29.05.2015), a garantire l'applicazione della nuova procedura estintiva alle contravvenzioni accertate nell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza da cui non derivi danno o pericolo di danno concreto e attuale alle risorse ambientali. In particolare, il suddetto personale di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del CPP, è chiamato, laddove ne ricorrano i presupposti, ad individuare le prescrizioni atte a riportare la condotta entro i canoni delle norme che si ritengono violate ed a far cessare le eventuali situazioni di pericolo, ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose, fissando altresì i termini per la regolarizzazione. Fermo restando l'obbligo di riferire al Pubblico ministero la notizia di reato ai sensi dell'art. 347 C.P.P., il suddetto personale dovrà altresì provvedere alla irrogazione delle prescrizioni al contravventore, previa asseverazione tecnica delle medesime, secondo quanto previsto dall'art. 318-ter, D.Lgs. 152/06.

Le Agenzie che nell'ambito dei rispettivi ordinamenti non dispongono di personale di vigilanza con qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria (UPG), pur non risultando direttamente coinvolte nella procedura di irrogazione ai contravventori delle prescrizioni di cui all'art. 318-ter, potranno comunque svolgere un ruolo essenziale in sede di segnalazione alle Procure di riferimento dei reati accertati nell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza. In tale sede, infatti, le segnalazioni potranno essere opportunamente integrate con elementi e valutazioni utili a fornire evidenza in merito al verificarsi o meno di danno o pericolo di danno concreto e attuale alle risorse ambientali, in connessione causale con la condotta accertata. Si ritiene che tali elementi potranno fornire utile indicazione per il Pubblico ministero, anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 318-quinquies, D.Lgs. 152/06 (nel caso in cui prenda notizia di una contravvenzione da pubblici ufficiali). Si ritiene pertanto, che anche in questo caso, l'azione delle Agenzie risulti particolarmente essenziale in vista di un'efficace ed effettiva azione di prevenzione e protezione ambientale, nell'ambito delle disposizioni della nuova Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06.

2. Asseverazione tecnica delle prescrizioni di cui all'art. 318-ter, D.lgs. 152/06

Riguardo alla individuazione dell'ente competente ad "asseverare tecnicamente" le prescrizioni da impartire al contravventore, ai sensi del comma 1, dell'art. 318-ter, D.lgs 152/06, pur nei margini delle incertezze che la norma lascia e tenuto conto delle diverse realtà territoriali dovute ai differenti ordinamenti regionali/provinciali delle Agenzie ed altresì alla progressiva attuazione della Legge n. 56/2014 (c.d. riforma Del Rio), si ritiene che le ARPA/APPA debbano comunque essere considerate nel novero degli enti specializzati nella materia ambientale e dunque competenti per le asseverazioni tecniche.

In particolare, in quanto enti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente e delle

ulteriori attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, si ritiene che le ARPA/APPA possano e debbano essere coinvolte in tale procedura che, pur in assenza di precisazioni della norma quanto a finalità, si presume volta a valutare tecnicamente idoneità, pertinenza e congruità delle prescrizioni rispetto agli obiettivi di eliminazione del reato nonché di cessazione delle eventuali situazioni di pericolo o di attività potenzialmente pericolose. Anche in tale prospettiva, pur non rivendicando un ruolo esclusivo delle ARPA/APPA, si valuta essenziale l'apporto delle relative risorse e capacità professionali.

Da un punto di vista interno, si ritiene altresì di condividere l'indirizzo per cui il potere di asseverazione tecnica dovrebbe essere ricondotto non tanto al/ai singolo/i operatore/i di vigilanza, bensì alla responsabilità di specifiche strutture agenziali (direzionali/territoriali) individuate secondo i rispettivi assetti organizzativi, così da garantire il più ampio apporto valutativo in termini professionali e specialistici. Nel caso in cui le prescrizioni siano adottate da personale di vigilanza delle ARPA/APPA che opera con qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria (UPG), tale indirizzo consentirebbe peraltro di garantire un'opportuna alterità tra i soggetti che elaborano le prescrizioni e quelli che le valutano ai fini dell'asseverazione tecnica.

Nel caso in cui le ARPA/APPA ricevano richieste di asseverazione tecnica di prescrizioni adottate da parte di altri organi di polizia giudiziaria, si dovrà procedere nell'ottica della collaborazione tra enti. Per le ragioni esposte sopra e fermo restando che la valutazione circa l'applicabilità del procedimento di estinzione del reato dovrebbe permanere in capo agli organi di polizia giudiziaria, anche in questo caso l'asseverazione tecnica dovrebbe essere effettuata dalla struttura (direzionale/territoriale) specificamente individuata, secondo gli assetti organizzativi delle agenzie, e non dai singoli operatori di vigilanza.

3. Verifica dell'adempimento della prescrizione e ammissione al pagamento della somma di cui al comma 2, art. 318-quater

Ai fini dell'estinzione del reato contravvenzionale, l'art. 318-quater, prevede che l'organo accertatore verifichi se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione e in caso positivo, ammette il contravventore al pagamento "in sede amministrativa" e nel termine di trenta giorni, di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilità per la contravvenzione commessa. Successivamente, l'organo accertatore, nei tempi previsti dall'art. 318-quater, comma 2, deve informare il Pubblico ministero circa l'adempimento della prescrizione e l'eventuale pagamento della predetta somma da parte del contravventore.

Si tratta di adempimenti connessi all'esercizio del potere prescrittivo di cui all'art. 318-ter e pertanto, conseguentemente a quanto rilevato nel precedente paragrafo 1), si ritiene siano a carico delle sole ARPA/APPA che operano con personale di vigilanza avente qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria (UPG).

Ciò premesso e considerato che l'intera procedura di estinzione delle contravvenzioni in oggetto è condizionata al pagamento della somma di cui sopra (v. art. 318-septies), si ritiene che in mancanza di più precise indicazioni normative e/o procedurali di livello nazionale/regionale circa l'ente cui versare le somme di cui all'art. 318-quater, si ritiene necessario che siano le medesime ARPA/APPA ad incamerarle provvisoriamente, sia al fine di dare certezza al contravventore circa le modalità del pagamento, sia di facilitare, almeno in prima applicazione della norma, la verifica

dell'avvenuto pagamento da parte delle stesse Agenzie. In una prospettiva più ampia, si ritiene altresì necessario promuovere sia a livello nazionale che regionale, una riflessione sull'imputazione finale di tali risorse e su un loro eventuale vincolo di destinazione, anche a favore del finanziamento delle attività di controllo ambientale.

7 luglio 2015