



Torino, 13 Maggio 2016

I NUOVI REATI AMBIENTALI

QUESTIONI ED ESPERIENZE APPLICATIVE

LE NUOVE FATTISPECIE ED IL TESTO UNICO AMBIENTALE

L'esperienza applicativa delle agenzie ambientali

Ing. Bruno Barbera
Dott.ssa Elena Foddanu



Ambito di applicazione

L'art. 1 c. 9 della Legge 68/15 inserisce la “Parte sesta bis” al D.Lgs. 152/06 s.m.i. relativa alla **disciplina sanzionatoria degli illeciti** amministrativi e penali in materia di **tutela ambientale**

L'ambito di applicazione è individuato dagli art. **318 bis** e **318 quater** comma 2 del D.Lgs. 152/2006

L'art. **318 bis** stabilisce l'applicazione generalizzata della procedura estintiva alle ipotesi contravvenzionali di cui al D.Lgs 152/2006 che non hanno cagionato *danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*



Ambito di applicazione

L'art. *318 quater*, prevedendo che l'ammontare della sanzione corrisponde ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, riduce l'ambito di applicazione della norma ed esclude dal beneficio estintivo le contravvenzioni punite con l'arresto

Rimane ancora incerta l'applicazione del regime sanzionatorio per le contravvenzioni punite con pena congiunta (*arresto e ammenda*)



Ambito di applicazione

La posizione delle Procure

Per il **56%** delle Procure la procedura estintiva si applica alle contravvenzioni punite con *ammenda*, *ammenda o arresto* (pena alternativa). Sono quindi escluse dal campo di applicazione le contravvenzioni punite con l'arresto o con la pena congiunta (*ammenda e arresto*)

Per il **26%** delle Procure la procedura estintiva si applica alle contravvenzioni punite con *ammenda*, *ammenda o arresto* (pena alternativa), *ammenda e arresto* (pena congiunta). Sono quindi escluse dal campo di applicazione le sole contravvenzioni punite con l'arresto

Il **18%** delle Procure non ha fornito indicazioni



Ambito di applicazione

Posizione maggioritaria

Le motivazioni che supportano l'interpretazione maggioritaria sono le seguenti:

- l'art. 318 quater c. 2, non prevedendo un criterio di ragguaglio pecuniario della pena dell'arresto, esclude l'applicabilità della procedura alle contravvenzioni punite con l'arresto e a quelle punite con pena congiunta, considerato che in entrambe **l'arresto è un componente indefettibile** del trattamento sanzionatorio;
- l'estinzione delle contravvenzioni punite con pena congiunta comporterebbe la violazione del principio di legalità delle pene, in quanto la **pena dell'arresto**, prevista congiuntamente all'ammenda, sarebbe **sempre disapplicata**, in difetto di una norma che consente tale operazione;
- sarebbe contrario ai **principi costituzionali** prevedere la possibilità di estinzione del reato quando esso è punito con la pena congiunta e negare tale possibilità quando è punito con il solo arresto (caso meno grave);
- **parallelismo con l'oblazione penale** (artt. 162 e 162bis c.p.) ammessa per le sole contravvenzioni punite con l'arresto e la pena alternativa e con la disciplina prevista dal D.Lgs. 758/94 (Disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), sulla quale appare modellata la procedura estintiva della Parte Sesta bis.



Ambito di applicazione

Posizione minoritaria

La motivazione che supporta l'interpretazione minoritaria si basa sul fatto che la procedura estintiva non può essere applicata alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto poiché è impossibile identificare l'importo necessario per l'estinzione della contravvenzione. Ma la procedura è applicabile in tutti gli altri casi, anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta, in quanto la previsione dell'ammenda consente di determinare la somma da versare

Le Procure di Torino e Cuneo aderiscono alla posizione minoritaria. Può non essere corretto invocare come riferimento altre disposizioni (sicurezza e igiene sul lavoro) e l'applicabilità richiede un'attenta valutazione riguardo all'inesistenza di profili di danno e di pericolo concreto e attuale di danno, che costituisce l'elemento specializzante della procedura

Esempio: l'abbandono di un ingente quantitativo di rifiuti non pericolosi, punito con pena alternativa, potrebbe essere più grave di un abbandono di una esigua quantità di rifiuti pericolosi, punito con pena congiunta. Pertanto la procedura estintiva andrebbe applicata, in assenza di danno o pericolo, anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta



Ambito di applicazione

Posizione del Sistema Agenziale

L'orientamento generale, salvo diverse indicazioni da parte delle Procure territoriali di riferimento, è quello di aderire all'indirizzo maggioritario

Nel caso di adesione all'orientamento minoritario, si ritiene comunque opportuno che si presti attenzione **all'insussistenza di profili di danno o di pericolo di danno**, considerando che la pena congiunta è in genere prevista nel caso di violazioni di una certa gravità e ampiezza oppure relative a rifiuti pericolosi o a sostanze pericolose



Danno ambientale

Il mancato cagionamento di *danno o pericolo concreto e attuale di danno* (alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette) è il presupposto stesso per l'applicazione della procedura di estinzione

L'art. 300 del D.Lgs 152/2006 definisce il danno ambientale *qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*. Altra definizione di danno ambientale è quella implicitamente desumibile dall'articolo 452 bis c.p., il quale parla di *compromissione o deterioramento rilevante dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria; dell'ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna selvatica*

La legge 68/2015, benché abbia inasprito la disciplina dei reati ambientali, prevede un sistema estintivo delle contravvenzioni penali che demanda alla professionalità, ed alla esclusiva responsabilità, dei soggetti accertatori l'inquadramento dei casi concreti



Danno ambientale

Per il **56%** delle Procure si deve prevedere l'applicazione della procedura di estinzione con riguardo non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali, i cui effetti possono essere rimossi attraverso l'adempimento di prescrizioni. Per il **18%** delle Procure la procedura si applica, oltre che nel caso di contravvenzioni formali, solo nei casi di contravvenzioni sostanziali che non abbiano comportato alcuna modifica ambientale oppure, per il **12%**, che abbiano comportato modifiche ambientali marginali tali da poter essere rimosse facilmente e immediatamente

La rimovibilità degli effetti delle contravvenzioni sostanziali si verifica quando, pur in presenza di una *compromissione o deterioramento*, che però non presenti caratteristiche di rilevanza, sia possibile *il ripristino dello stato dei luoghi*, la *completa reversibilità*, la *rimozione degli effetti pregiudizievoli*: ossia quando, attraverso l'adempimento della prescrizione, si possa ottenere l'effetto, anche sostanziale oltre che formale-giuridico, di *eliminare la contravvenzione accertata*



Danno ambientale

Sono tuttavia ancora molti i dubbi interpretativi che ostacolano una corretta ed omogenea applicazione della normativa, quali:

- 1) **scarsa univocità** di parametri quali la significatività e/o rilevanza del danno e la sua misurabilità;
- 2) incerta valenza del **superamento dei limiti tabellari** (un superamento di un limite per le sostanze pericolose configura un pericolo di danno?);
- 3) difficoltà di sostanziare il concetto di **danno nel caso di contravvenzioni formali** (scarico o punto di emissione non autorizzati);
- 4) mancata chiarezza delle relazioni tra la procedura di estinzione del reato e quella di **bonifica di siti inquinati** (tempistiche non compatibili)



Danno ambientale

Posizione del Sistema Agenziale

Le Arpa hanno rilevato che per alcune fattispecie non ricorrono le condizioni per attivare la procedura prescrittiva, ad esempio nei casi di **abbandono o deposito incontrollato di rifiuti** (art. 256 c. 2) **con evidenza di percolamento al suolo o immissione nelle acque superficiali e sotterranee** (art. 192 c. 1 e 2)

In altri casi, pur in presenza di superamenti dei limiti, ad esempio in caso di emissioni in atmosfera (art. 269 c. 2) o anche in caso di superamento dei limiti imposti dall'AIA (art. 29 quattordices c. 3) si ritiene **possibile impartire la prescrizione consistente nell'adottare accorgimenti tecnici volti ad evitare il ripetersi della violazione, previa analisi delle cause**

SITUAZIONE DI INCERTEZZA CHE, DATA LA RILEVANZA DELLE QUESTIONI, DOVREBBE PORTARE AD UN INTERVENTO LEGISLATIVO DI PRECISAZIONE E CHIARIMENTO



Motivazione applicabilità della procedura

Per il **59%** delle Procure, è in capo al soggetto accertatore l'obbligo di motivare, espressamente e compiutamente, la mancata applicazione al caso specifico della procedura di estinzione. L'esigenza di tale motivazione risale alla natura di *favor rei* che viene riconosciuta a questo istituto

Pertanto la mancanza dei presupposti di legge o la sussistenza di altri elementi ostativi alla sua applicazione devono essere esplicitati nella motivazione

L'eventuale mancanza di un'espressa motivazione nel caso di non attivazione della procedura espone il soggetto accertatore all'evenienza che il PM gli restituisca la comunicazione di notizia di reato affinché provveda agli adempimenti di cui agli artt. 318 ter e 318 quater



Situazione in Arpa Piemonte

La Direzione di Arpa Piemonte ha fornito indicazioni operative in ordine all'applicazione delle procedura

Ambito di applicazione: nonostante la Procura Generale presso la Corte d'Appello di Torino si sia espressa a favore dell'esclusione delle contravvenzioni punite con pena congiunta, Arpa Piemonte, in attesa di un chiarimento definitivo, invita i dipartimenti a procedere in conformità a quanto espresso in materia dalle rispettive Procura di competenza

Definizione di danno: è in corso di redazione una procedura tecnica che prevede, per i diversi ambiti di competenza, i criteri per la valutazione dell'eventuale esistenza del danno, oltre alla definizione di prescrizioni generalizzabili per i casi più frequentemente riscontrabili in sede di accertamento



Situazione in Arpa Piemonte

Prescrizioni “ora per allora”: anche nel caso in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all’adempimento degli obblighi di legge sanzionati, la giurisprudenza ritiene applicabile la procedura estintiva. Di tale avviso anche la Procura Generale secondo cui l’art. 318 septies deve essere sottoposto alla stessa lettura fornita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 19 del 18 febbraio 1998, con riferimento al D.Lgs. 758/94.

Asseverazione tecnica: ad Arpa, secondo l’art. 318 ter, può essere richiesto di asseverare tecnicamente le prescrizioni formulate da organi di vigilanza non specializzati in materia. Arpa dovrà verificare l’efficacia e la pertinenza delle prescrizioni e di congruità del termine di adempimento