

N. 955/2016 Prot. P.U.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte di Appello di Caltanissetta

PROTOCOLLO ORGANIZZATIVO IN MATERIA DI REATI AMBIENTALI
EX LEGGE N. 68/2015

Il giorno 22 marzo 2016 nell'Ufficio del Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Caltanissetta, alla presenza del Procuratore Generale dott. Sergio Lari, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta dott.ssa Laura Vaccaro, del Procuratore Distrettuale della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta F.F. dott.ssa Lia Sava, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Enna dott. Massimo Palmeri, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gela dott.ssa Lucia Lotti.

PREMESSO

Che la legge 22 maggio 2015 n. 68 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" ha significativamente innovato il sistema di tutela penale dell'ambiente, introducendo nel codice penale il "Titolo VI-bis" dedicato ai "delitti contro l'ambiente";

Che l'art. 1 comma 7, novellando l'art. 118 bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ha introdotto il dovere del pubblico ministero di comunicare al Procuratore Generale presso la Corte di Appello, al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e all'Agenzia delle Entrate ai fini dei necessari accertamenti, l'avvio delle indagini su ipotesi di inquinamento ambientale (art. 452 bis c.p.), disastro ambientale (art. 452 quater c.p.), traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività (art. 452 sexies c.p.) nonché di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;

Che il Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia – con nota prot. n. 32483 del 19/02/2016 ha previsto l'avvio di un'attività di monitoraggio, coordinata sul

territorio del Distretto dalla Procura Generale, "finalizzata alla ricognizione organica dell'impatto effettuale dell'innovazione normativa";

Che una delle più significative novità introdotte dalla normativa in esame è quella che introduce [negli articoli 318 *bis* e segg. del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152] il meccanismo di estinzione del reato previa regolarizzazione per le contravvenzioni del decreto legislativo n. 152 del 2006;

Che a tale proposito, la genericità di alcune delle disposizioni normative in esame e l'ovvia assenza di consolidati orientamenti giurisprudenziali cui fare riferimento, rendono opportuna l'emanazione di indicazioni operative, uniformi nell'intero Distretto, che consentano alle Procure e conseguentemente, agli organi di vigilanza ed alla polizia giudiziaria, per quanto possibile, di applicare in modo omogeneo la nuova disciplina nel distretto di competenza di questa Procura Generale;

TANTO PREMESSO

Tra la Procura Generale della Repubblica di Caltanissetta, la Procura Distrettuale della Repubblica di Caltanissetta, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta, la Procura della Repubblica di Enna, la Procura della Repubblica di Gela,

si stipula il seguente protocollo organizzativo che prevede:

1. la Procura Distrettuale, la Procura per i Minorenni e le Procure di Enna e Gela al momento della iscrizione nel Registro Generale Notizie di Reato (noti ed ignoti), in attuazione dell'art. 118 bis disp. att. c.p.p., comunicano al Procuratore Generale presso la Corte di Appello, al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e all'Agenzia delle Entrate ai fini dei necessari accertamenti, l'avvio delle indagini sulle ipotesi di inquinamento ambientale (art. 452 bis c.p.), disastro ambientale (art. 452 quater c.p.), traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività (art. 452 sexies c.p.), nonché di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 Decreto Legislativo n. 152/2006);

2. le singole procure invieranno per conoscenza al Procuratore Generale, le comunicazioni al Ministero dell'Ambiente e alla Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 129 disp. att. c.p.p., aventi ad oggetto l'esercizio dell'azione penale per i reati previsti nel Decreto Legislativo n. 152/2006 ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente;
3. scambio di informazioni immediate tra il sostituto di turno per gli atti urgenti della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minori e delle Procure Circondariali ed il sostituto di turno alla Procura Distrettuale, in relazione alle ipotesi di reato di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p. (art. 260 del Decreto Legislativo n. 152/2006) segnalate dalla polizia giudiziaria.

Tra i reati in materia ambientale che possono essere sintomatici di un traffico organizzato di rifiuti, tenuto conto della realtà territoriale e della contenuta dimensione del fenomeno, può allo stato essere rimessa alla valutazione della procura ordinaria l'individuazione di quei "reati spia" da cui potere ipotizzare la sussistenza del più ampio fenomeno delittuoso di cui all'art. 260 Decreto Legislativo n. 152/2006.

Possono astrattamente essere sintomatiche di una sottesa attività organizzata di traffico illecito di rifiuti tutte le ipotesi di reati contravvenzionali previsti dal D. L.vo n. 152 del 2006 in materia di rifiuti; inoltre, possono assumere connotazione sintomatica del traffico illecito anche quelle fattispecie caratterizzate dalla personalità e dagli eventuali precedenti specifici dell'autore, dai suoi accertati collegamenti pregressi con altri soggetti o ambienti criminali di matrice mafiosa.

Al fine di facilitare l'individuazione dei reati-spia, appare opportuno realizzare da parte della Procura Generale un sistema informatizzato di monitoraggio dei procedimenti, instaurati nelle singole Procure, riguardanti reati sintomatici di un traffico organizzato di rifiuti,

A tal fine i dati di rilievo saranno comunicati dalle Procure ordinarie alla Procura Generale ai fini dell'esercizio dei poteri di coordinamento ex art. 118 bis Disp. Att. c.p.p.

4. Le Procure si riservano di dettare sistemi di monitoraggio dei criteri di affidamento di incarichi di consulenza in tema di analisi, tenuto conto delle nuove disposizioni eurounitarie in tema di classificazione dei rifiuti (Regolamento UE n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014 e Decisione 2014/955/UE della Commissione in pari data); a tal proposito i Procuratori della Repubblica presenti convengono sulle difficoltà finora incontrate per individuare consulenti professionalmente attrezzati oltre che laboratori di analisi di provata affidabilità e si impegnano allo scambio reciproco di informazioni ed esperienze al fine di individuare le migliori ed indipendenti figure professionali cui rivolgersi nei settori coinvolti dalle nuove norme anche per giungere alla formazione di un comune elenco di esperti su base distrettuale.
5. le Procure si impegnano ad adottare protocolli e direttive da seguire tra i magistrati dell'ufficio e da impartire alla Polizia Giudiziaria, per una omogenea applicazione degli articoli 318 *bis* e segg. del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, avente ad oggetto il meccanismo di estinzione del reato previa regolarizzazione per le contravvenzioni del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Riguardo tale ultimo punto si reputa opportuno che i protocolli e/o le direttive di cui al punto 4) tengano conto dei seguenti criteri interpretativi.

Tipologia di reati a cui applicare la nuova disciplina

L'art. 318 bis D.L.vo 152/06 dispone testualmente che la nuova previsione normativa si applichi *"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 o paesaggistiche protette"*.

Da tale disposizione normativa discende che la nuova procedura di sanatoria, oltre a non riguardare i delitti (ossia le fattispecie criminosi punite con la pena della reclusione e/o della multa), si applica alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A. e non anche a quelle, comunque riconducibili alla materia ambientale, previste da altri testi normativi.

Tra le contravvenzioni previste dal T.U.A. essa trova pacifica applicazione per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Restano certamente escluse, invece, le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto essendo in tal caso impossibile individuare l'importo da pagare per estinguere l'illecito in via amministrativa in mancanza di criteri di ragguaglio pecuniario della sanzione detentiva.

Quanto alle contravvenzioni del T.U.A. punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda può ritenersi, in via di prima interpretazione normativa, che anch'esse siano escluse dall'ambito di operatività della nuova procedura di sanatoria in via amministrativa, sia perché la legge non prevede alcun criterio di ragguaglio pecuniario della componente detentiva della sanzione edittale e sia perché, diversamente opinando, si porrebbero seri problemi di costituzionalità della nuova normativa per irragionevole disparità di trattamento atteso che si consentirebbe di estinguere in via amministrativa contravvenzioni, quali quelle punite con pena congiunta detentiva e pecuniaria, tendenzialmente più gravi rispetto a quelle punite con sola pena detentiva.

Tutto ciò chiarito, l'elenco dei reati (tutti inseriti nel T.U.A.) che appaiono compatibili con la nuova procedura è il seguente:

- « art. 29 *quattuordecies* in materia di attività per cui è prescritta l'autorizzazione integrata ambientale: comma 1 primo periodo, comma 3, e comma 5;
- art. 137 in materia di scarichi di acque: comma 1, comma 7 limitatamente ai rifiuti non pericolosi, comma 9, comma 10, comma 12 e comma 14;
- art. 256 in materia di gestione non autorizzata di rifiuti: comma 1 lett. a), comma 2 limitatamente a rifiuti non pericolosi, comma 4 in riferimento ai rifiuti non pericolosi, e comma 6 primo periodo;
- art. 257 in materia d'inquinamento con superamento delle concentrazioni soglia di rischio: comma 1;
- art. 261 *bis* in materia d'incenerimento di rifiuti: comma 9, comma 10 e comma 11;

- art 279 in materia di stabilimenti e impianti produttivi: comma 1, comma 2, comma 3, comma 4 e comma 6;
- art 296 in materia di combustione di materiali: comma 1 lett. a) e comma 3.

Va qui rammentato, infine, che l'art. 318 *octies* T.U.A. dispone che le nuove disposizioni non si applicano ai procedimenti che erano già in corso alla data del 29 maggio 2015, ma solo a quelli che a tale data non erano stati ancora iniziati, e cioè a quelli in cui non v'era ancora stata l'iscrizione nel Registro delle notizie di reato della Procura della Repubblica. Invece la norma non distingue, a tal fine, i reati commessi prima da quelli commessi dopo il 29 maggio 2015: dunque non parrebbero esservi ostacoli all'applicazione della procedura di regolarizzazione anche a reati commessi prima del 29 maggio 2015, sempre che il relativo procedimento non fosse in corso a tale data.

Altro requisito normativamente prescritto per poter attivare la nuova procedura di sanatoria amministrativa dell'illecito è costituito dalla circostanza che la condotta contravvenzionale prevista dal T.U.A. non abbia cagionato *"danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette"*.

Trattasi di disposizione che presenta, ai fini pratici, le maggiori difficoltà applicative poiché essa non spiega cosa debba intendersi per danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali lasciando ampi margini di discrezionalità agli operatori.

In via generale, può ragionevolmente affermarsi che il legislatore abbia inteso riferirsi a quelle fattispecie contravvenzionali ambientali c.d. "formali", ossia caratterizzate dall'inosservanza di prescrizioni formali e/o di adempimenti burocratici, che non abbiano comportato una compromissione o la probabilità concreta ed attuale di compromissione, della risorsa ambientale normativamente tutelata.

Inoltre, va previsto che i suddetti protocolli e/o direttive prevedano, al momento dell'intervento o dell'accertamento, una interlocuzione preventiva della polizia giudiziaria intervenuta con l'Autorità Giudiziaria in qualsiasi caso dubbio ed inoltre, è raccomandabile pure un'interlocuzione tempestiva con l'A.R.P.A. (o con gli organi

investigativi specializzati in materia ambientale), al fine d'identificare in concreto i casi in cui la nuova procedura risulti inapplicabile.

In questo contesto, dovendosi valutare caso per caso l'esistenza del requisito normativamente previsto per attivare la procedura amministrativa di sanatoria, appare certamente utile fare riferimento alla nozione di danno ambientale dettata dall'art. 300 commi 1 e 2 lett. a), b), c) e d) del T.U.A. e dunque verificare, anzitutto sulla base delle previsioni di tale norma, se nella fattispecie concreta accertata dall'operatore, la condotta del contravventore abbia recato danno, o pericolo concreto ed attuale di danno, alla risorsa ambientale tutelata.

Di conseguenza la procedura di sanatoria in argomento, potrà e dovrà essere attivata solo se non si siano verificate le varie ipotesi di deterioramento della risorsa naturale protetta previste dall'art. 300 T.U.A. e se neppure sussista pericolo concreto ed attuale, da intendersi come incombente probabilità, di tale deterioramento.

Ciò premesso, almeno fino a quando non intervengano più precise indicazioni normative ovvero indirizzi giurisprudenziali consolidati, appare opportuno e coerente con il disegno normativo adottare una nozione di danno ambientale che non sia eccessivamente restrittiva e che consenta di escluderne almeno le ipotesi in cui la situazione modificativa appaia facilmente e completamente reversibile; pertanto, la procedura è attivabile senz'altro laddove l'illecito come accertato possa essere rimosso negli effetti, attraverso la regolarizzazione imposta al trasgressore [articolo 318 *ter*, comma 1].

In altri e decisivi termini, la procedura prescrizioneale dovrà essere seguita allorché il comportamento fittivo del trasgressore consenta la rimessa in pristino dello stato originario dei luoghi.

Per l'effetto, la determinazione dell'organo di vigilanza che non ritenga di coltivare la procedura di che trattasi dovrà esplicitare le ragioni dell'impossibilità di rimuovere la condizione di irregolarità, per essersi già irrimediabilmente realizzato quel danno o quel pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Il procedimento di sanatoria

Oltre quanto stabilito dalla normativa in esame cui si rimanda, appare opportuno prevedere l'obbligo per l'organo accertatore di comunicare senza ritardo la notizia di reato al P.M. ai sensi dell'art. 347 c.p.p. (art. 318 ter comma 4 T.U.A.).

Conseguentemente, il procedimento penale – che deve essere avviato con l'iscrizione della notizia di reato ricevuta ai sensi dell'art. 318 ter comma 4 T.U.A. – relativo all'accertata contravvenzione, rimane sospeso sino alla ricezione dal parte del P.M. di una delle comunicazioni di cui all'art. 318 quater commi 2 e 3 T.U.A., ma tale sospensione non preclude l'eventuale richiesta di archiviazione, l'assunzione di prove con incidente probatorio, gli atti urgenti d'indagine preliminare ed il sequestro preventivo ex artt. 321 e ss. c.p.p. (art. 318 sexies commi 1 e 3 T.U.A.).

La contravvenzione si estingue, con conseguente archiviazione del procedimento, 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 T.U.A.); invece l'adempimento in tempo superiore, ma comunque congruo ex art. 318 quater comma 1 T.U.A., a quello stabilito dalla prescrizione, 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 c.p. (oblazione nelle contravvenzioni punite con pena alternativa), previo versamento di una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione (art. 318 septies comma 3 T.U.A.).

Appare evidente che la definizione in via amministrativa sia strutturalmente diversa dall'oblazione processuale: lo si ricava indubitabilmente dal secondo comma dell'art. 318 quater (ove compare l'espressione "in sede amministrativa") nonché dal terzo comma dell'art. 318 septies (ove viene espressamente menzionato l'istituto contemplato dall'art. 162 bis c.p. qualora non sia stata effettuata la definizione amministrativa per mancato rispetto dei termini temporali che la scandiscono).

Peraltro, la legge non indica né le modalità concrete della definizione amministrativa né l'Ente a cui favore le somme debbano essere versate né i capitoli di bilancio a cui tali importi debbano affluire.

Nella mancanza (finora) di norme primarie o secondarie che risolvano tale importante quesito, si reputa - pur non senza perplessità - che la soluzione più ragionevole e meno irta di difficoltà pratiche sia quella dell'assimilazione al collaudato regime previsto per l'oblazione processuale, e cioè del pagamento della somma necessaria a definire il contesto in via amministrativa con il modulo F23, da compilare e da versare alle Poste italiane ai fini dell'accredito nella competente Tesoreria, proprio come avviene per l'oblazione processuale. La presente indicazione, peraltro, deve intendersi destinata a divenire immediatamente priva di effetto e superata non appena intervenga una regolamentazione normativa del problema.

Criteri di raccordo tra le norme di cui sopra e la causa di non punibilità prevista, per particolare tenuità del fatto, dall'art.131 bis c.p. introdotto dal d. lgs. n. 28 del 2015

Nell'ipotesi in cui la contravvenzione risulta integrata (per non avere il contravventore adempiuto alle prescrizioni impartite nel termine ivi indicato o per non avere pagato la somma stabilita), deve valutarsi, qualora ne ricorrano i presupposti, l'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131 bis c.p..

Come è noto, i due istituti in esame hanno natura diversa: l'istituto ex art. 318 bis T.U. è una causa estintiva del reato, mentre l'ipotesi di cui all'art. 131 bis c.p. opera come causa di non punibilità; in assenza di criteri di massima di natura giurisprudenziale cui ispirarsi, va privilegiata un'applicazione estensiva della causa estintiva, che presuppone un comportamento ripristinatorio ed il pagamento di una somma di denaro ed una interpretazione rigorosa e puntuale della causa di non punibilità.

La polizia giudiziaria

Stante la generica dizione legislativa, non vi è dubbio che abilitati ad accertare la contravvenzione ambientale e ad impartire la prescrizione ai fini della sanatoria amministrativa siano, oltre all'organo istituzionalmente preposto alla vigilanza ambientale, tutti gli organi che esercitano funzioni di polizia giudiziaria, senza alcuna distinzione selettiva per materia (dunque Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri in tutte le sue articolazioni non specialistiche, N.O.E., N.A.S., Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Polizia Municipale, Polizia Locale Provinciale, Capitaneria di Porto per quanto di competenza, Vigili del Fuoco ecc.): notoriamente, infatti, qualsiasi forza di p.g. può - diversamente che per la materia antinfortunistica - procedere alle contestazioni in tema di tutela dell'ambiente, con ogni difficoltà che ne segue, stante la particolare tecnicità della materia.

Peraltro, qualora ad operare sia un organo di p.g. non specializzato in materia ambientale, appare opportuna, quantomeno nei casi dubbi, una preventiva interlocuzione o con l'articolazione specializzata del medesimo organo di p.g. (ove esistente), ovvero con il personale dell'A.R.P.A. istituzionalmente competente alla vigilanza ambientale e, di regola, anche competente all'asseverazione tecnica dell'emananda prescrizione.

Esecuzione delle sentenze di condanna

Infine, quanto alla esecuzione delle sentenze di condanna per reati ambientali le parti riconoscono che a seguito di sentenze di condanna il Giudice, nei casi espressamente previsti dal T.U.A. e dalla legge n. 68/2015, deve procedere ad ordinare il ripristino dello stato dell'ambiente anche subordinando la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

Appare pertanto opportuno per gli uffici di Procura procedere a richiedere in sede di requisitoria e/o atti di impugnazione l'adempimento di quanto sopra prescritto; non si tratta di diritto disponibile, tanto da essere previsto anche quando il procedimento viene definito con sentenza di patteggiamento, ma di sanzione di natura mista,

giurisdizionale ed amministrativa, che consegue *ex lege* alla condanna per i reati in materia ambientale che ne fanno espressamente menzione.

Ed invero, la possibilità per il Giudice, anche d'ufficio, che possa ordinare il ripristino dello stato dell'ambiente subordinando la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente, deriva, oltre che dalla legge dove lo prevede espressamente, anche dall'art. 165 c.p., allorché questo articolo consente al giudice di subordinare il beneficio della sospensione della pena "alla eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato".

Il giudice tuttavia non potrà indicare modalità di adempimento diverse da quelle tipizzate dal legislatore ove previsto, mentre negli altri casi potrà adeguare l'adempimento alla natura del reato e delle sue conseguenze.

Caltanissetta, 22 marzo 2016

Il Procuratore Generale

Dott. Sergio Lari

Il Procuratore Distrettuale F.F. presso il Tribunale di Caltanissetta

Dott.ssa Lia Sava

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta

Dott.ssa Laura Vaccaro

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Enna

Dott. Massimo Palmeri

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Gela

Dott.ssa Lucia Lotti