

UN PROTOCOLLO CONDIVISO SUI REATI AMBIENTALI

PROCURE TERRITORIALI, ARPAE E FORZE DI POLIZIA DELL'EMILIA-ROMAGNA HANNO SOTTOSCRITTO UN PROTOCOLLO D'INTESA, PROMOSSO DALLA PROCURA GENERALE, CHE INDICA SOLUZIONI CONDIVISE PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 68/2015. VALORIZZATO IL RUOLO DELL'AGENZIA COME UNICO SOGGETTO ASSEVERATORE DELLE PRESCRIZIONI.

Il 18 maggio 2016, presso la Procura generale di Bologna, è stato firmato il protocollo di intesa in materia di reati ambientali. Parti dell'accordo: le Procure della regione, Arpae, la Capitaneria di porto di Ravenna, il Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri e il Comando regionale del Corpo forestale dello Stato. L'idea del protocollo è nata qualche mese prima, quando una delle Procure del distretto segnalava alla Procura generale le difficoltà di applicazione della legge 68/2015, in particolare della parte Sestabis introdotta nel codice dell'ambiente (Dlgs 152/2006) che prevede la disciplina di estinzione in via amministrativa delle contravvenzioni che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Anche le altre Procure della regione hanno in breve convenuto che una riunione in sede distrettuale tra le autorità requirenti, l'organo di vigilanza e le forze di polizia specializzate, sarebbe stata di grande aiuto per raggiungere una comune intesa finalizzata all'uniforme applicazione della legge in ambito regionale.

Due i temi principali sui quali l'attenzione si è focalizzata. Primo: il coordinamento tra l'autorità giudiziaria, gli organi di polizia accertatori e Arpae. Secondo: la tipologia delle contravvenzioni alle quali è applicabile la disciplina estintiva del reato (che si realizza con l'adempimento della prescrizione impartita dall'organo accertatore e col successivo pagamento di una somma in via amministrativa).

Il coordinamento tra autorità giudiziaria, organi di polizia e Arpae

Il primo tema è stato il meno problematico. Sia le Procure della Repubblica, sia le altre componenti del "tavolo" della trattativa erano perfettamente consapevoli della necessità prioritaria di orientare le forze di polizia non specializzate mediante una direttiva specifica. La legge, infatti,



non si occupa di come queste ultime possano impartire adeguate prescrizioni al contravventore. Era, altresì, necessario affrontare la questione circa la valutazione in ordine al "danno" o "pericolo concreto e attuale di danno" in presenza del quale il contravventore non può accedere alla speciale disciplina estintiva del reato. Chi è l'arbitro ultimo di questa valutazione? Come ci si coordina per dare indicazioni certe al contravventore?

La questione relativa alle prescrizioni che l'organo accertatore deve impartire è stata risolta in breve, grazie anche al fatto che Arpae Emilia-Romagna aveva già predisposto – ancor prima che il "tavolo" dei contraenti iniziasse a lavorare – delle prescrizioni standard per quasi tutte le contravvenzioni previste dal codice dell'ambiente.

Si tratta ovviamente di prescrizioni da adattare ai singoli casi, ma la loro predisposizione offre già una buona indicazione di base alle forze di polizia non specializzate, soprattutto quando si tratti di prescrizioni relative a casi relativamente semplici (come potrebbe essere un abbandono incontrollato

sporadico di rifiuti). Nei casi in cui la forza di polizia accertatrice, data la complessità del caso, si trovasse in dubbio circa la prescrizione da dare, è stata prevista la comunicazione con Arpae ai fini dell'individuazione delle disposizioni più opportune per far cessare l'illecito, le eventuali situazioni di pericolo e le attività potenzialmente pericolose. Un tempestivo intervento di Arpae è comunque previsto per la asseverazione della prescrizione impartita al contravventore (e/o al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore: art. 318-ter comma 2 Dlgs cit.). E, questo, anche per evitare che chi ha ricevuto la prescrizione inizi a ottemperare in assenza del provvedimento dell'Agenzia, che costituisce condizione di validazione (o validità) della prescrizione. La legge prevede la tempestiva comunicazione della notizia di reato alla autorità giudiziaria competente. Il riferimento è all'art. 347 del codice di procedura penale, che prevede l'obbligo della polizia giudiziaria di riferire "senza ritardo" al pubblico ministero "gli elementi

essenziali del fatto e gli altri elementi sino allora raccolti” indicando le attività compiute. Questa comunicazione va fatta con ragionevole immediatezza (la originaria formulazione della norma prevedeva un termine di quarantotto ore), anche in considerazione di quanto si sta per dire sulla valutazione in ordine agli estremi che impediscono l’ammissione alla procedura estintiva (esistenza di danno o di pericolo attuale e concreto di danno), la cui valutazione ultima resta in capo al pubblico ministero.

La questione relativa a chi spetti finalmente decidere circa la presenza (o meno) di danno o pericolo di danno è stata risolta nel senso che è il pubblico ministero l’organo cui compete questa decisione. Il procedimento penale resta, infatti, sospeso – per le contravvenzioni estinguibili ai sensi della parte Sesta-bis – dal momento della iscrizione della notizia di reato nei registri della procura, fino alla comunicazione della regolarizzazione ovvero dell’inadempimento da parte del contravventore (o ente), fatta salva la possibilità di atti urgenti e sequestro preventivo (art. 318-sexies). Ciò significa che la procedura di estinzione si atteggia come condizione negativa di procedibilità per il pubblico ministero, e poiché questo è l’organo cui la Costituzione affida l’esercizio (obbligatorio) dell’azione penale (art. 112 della Carta fondamentale), si è ritenuto che un suo eventuale dissenso rispetto alle valutazioni dell’organo di vigilanza o di polizia debba prevalere. Tutto questo necessariamente comporta uno stretto coordinamento tra organi di polizia, organo di vigilanza e Procure della Repubblica competenti. L’eventuale dissenso del pubblico ministero dovrà infatti essere manifestato il prima possibile, per evitare l’avvio (o il mancato avvio) della procedura di regolarizzazione amministrativa. Si è perciò previsto che già nella notizia di reato e, comunque, il più tempestivamente possibile l’organo di polizia accertatore segnali la ritenuta presenza di danno o di pericolo di danno e che, nei casi dubbi, si relazioni anche per le vie brevi con l’organo asseveratore e con la competente autorità giudiziaria. A tale ultimo fine, è previsto che i procuratori della Repubblica nominino all’interno dell’ufficio un referente prontamente reperibile, preferibilmente scegliendolo tra i Sostituti specializzati in reati ambientali. La qual cosa dovrebbe essere favorita dal fatto che tutte le Procure del distretto sono dotate, per organizzazione interna, di un gruppo di magistrati per la specifica materia.

Le contravvenzioni a cui applicare la disciplina estintiva

Il secondo tema sul quale il protocollo ha focalizzato l’attenzione è stata la tipologia delle contravvenzioni cui applicare la disciplina estintiva del reato. Non ripeterò qui le ragioni che hanno portato gli aderenti al protocollo a escludere l’applicazione del “beneficio” alle contravvenzioni punite con la sola pena detentiva (arresto) o con pena congiunta (arresto e ammenda); contravvenzioni che la lettera dell’art. 318-bis sembrerebbe non lasciare da parte. Rimando, sul punto, alla lettura della parte iniziale del protocollo. Mi limito a dire che quest’esclusione è parsa a tutti la più rispettosa delle intenzioni del legislatore, anche per evitare di giungere – per via interpretativa – a esigere dal contravventore il pagamento di somme in certi casi davvero elevate, seppure nell’ambito di una procedura “di favore” per l’imputato. I firmatari hanno, però, segnalato il problema alla Commissione parlamentare d’inchiesta sui reati ambientali, che aveva chiesto alle Procure di fare pervenire provvedimenti e osservazioni circa l’applicazione della legge 68/2015. Sarà il legislatore, se vorrà, a chiarire se la disciplina si applica anche alle contravvenzioni escluse dal protocollo e, in caso positivo, come. Mi preme, invece, sottolineare il metodo e la grande disponibilità dimostrata da tutti i firmatari per giungere a un risultato che il Procuratore generale ha ritenuto significativo e importante. Si sono tenute diverse riunioni, presso

la Procura generale di Bologna. Prima con le Procure del distretto, poi con Arpae e gli organi di polizia, infine tutti quanti insieme. Ciascuno ha portato il proprio, determinante, contributo. Le divergenze, soprattutto all’inizio, erano molte; d’altronde è noto che in campo nazionale la disciplina di cui parliamo è applicata in modo assai difforme, data la problematicità di lettura della legge. Alla fine, però, ha prevalso il senso di responsabilità e di servizio. Intendo dire che a tutti è sembrato prioritario garantire l’applicazione uniforme del diritto; per lo meno nei limiti territoriali coperti dalle Procure aderenti all’accordo (corrispondenti alla regione). In questo modo, pure se qualcuno ha rinunciato alle proprie idee originarie, si è data attuazione al principio per cui gli uffici del pubblico ministero, sotto l’egida del Procuratore generale, ricercano “*il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale*”, oltre a garantire “*il rispetto delle norme sul giusto processo*” (art. 6 Dlgs 106/2006). Il cittadino ha diritto a una applicazione (almeno tendenzialmente) uguale del diritto nell’ambito del medesimo territorio. Credo che non sia poco in momenti come questo, in cui la legge – giorno dopo giorno – sembra sempre più “fluida” ed incerta nei precetti che detta e nella loro applicazione. Ringrazio perciò tutti gli aderenti al protocollo per il raggiungimento di un risultato che mi pare utile per il cittadino (almeno, per l’emiliano-romagnolo).

Alberto Candi

Avvocato generale presso la Procura generale di Bologna

IL VALORE AGGIUNTO DELL’OMOGENEITÀ

In questi ultimi mesi la dottrina non ha lesinato critiche anche severe alla formulazione giuridica delle nuove fattispecie introdotte dal legislatore nel 2015. Non essendo di grande interesse in questa sede riportare le ennesime considerazioni sull’indeterminatezza dei nuovi reati, abbiamo ritenuto più utile dar conto dei primi tentativi di instaurare prassi operative, finalizzate a garantire l’applicazione di una legislazione che, è bene rammentarlo, è da tempo pienamente vigente. Al di là del contenuto specifico del recente Protocollo d’intesa sottoscritto in Emilia-Romagna (in linea su molti punti con l’orientamento prevalente che si va delineando a livello nazionale), aspetto interessante è che non si tratti della classica “circolare” unidirezionale, ma di un documento frutto di una serie di riunioni nelle quali ha avuto spazio anche la discussione tecnica, che consente di individuare soluzioni condivise sull’intero territorio regionale relativamente ai punti fondamentali della complessa normativa. È bene evidenziare, infatti, come in una materia particolarmente sensibile, come quella della tutela penale dell’ambiente, l’omogeneità, quantomeno regionale, degli indirizzi interpretativi sia già di per sé un valore e una garanzia per tutti: controllori e controllati. Ad Arpae, unico ente competente ad asseverare tecnicamente le prescrizioni emanate anche dalle Forze di polizia, viene assegnato un ruolo importante che porterà l’Agenzia a predisporre prescrizioni standard che verranno messe a disposizione di tutti. Fondamentale infine il ruolo svolto dalla Procura generale presso la Corte di appello di Bologna la quale, promuovendo la sottoscrizione del Protocollo in questione, ha svolto in maniera efficace la propria funzione di indirizzo e coordinamento delle singole realtà territoriali. Il testo del protocollo è disponibile sui siti www.pg.bologna.giustizia.it e www.arpae.it. (G.F.)