

INDICAZIONI OPERATIVE PER IL PRESIDIO DEL TERRITORIO

DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE SUI REATI CONTRO L'AMBIENTE GLI ORGANI DI POLIZIA GIUDIZIARIA SI STANNO DOTANDO DI INDICAZIONI PROCEDURALI PER UN'APPLICAZIONE UNIFORME DELLE PRESCRIZIONI NORMATIVE. GLI ORIENTAMENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO, IN ATTESA DI PIÙ PRECISE INDICAZIONI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI.

Fin dall'entrata in vigore della legge 68/2015, il Comando regionale del Corpo forestale dello Stato in Emilia-Romagna ha diramato agli Uffici dipendenti indicazioni procedurali tese a dare piena e uniforme applicazione alla citata normativa, in caso di accertamento di un'ipotesi contravvenzionale in materia ambientale prevista dal Testo unico ambientale (Tua)¹ che non abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette². In particolare, pur non potendo sottacersi come tali informazioni non possano che avere finalità meramente indicative, nelle more del pervenire di specifici chiarimenti da parte delle Autorità amministrative competenti³ e del consolidarsi di idonei indirizzi giurisprudenziali sulla materia, il Comando regionale ha fornito ai reparti un fac-simile degli atti da utilizzare. In tali documenti, il Corpo Forestale dello Stato ha riconosciuto l'importante ruolo dell'Arpa, con la quale già da anni è vigente il rapporto di consolidata collaborazione, equiparata all' "ente specializzato competente nella materia trattata" che, ai sensi dell'art. 318-ter (Prescrizioni) del Tua, deve asseverare tecnicamente la prescrizione impartita al trasgressore⁴. Questo articolo riprende le considerazioni già oggetto di diramazione ai Reparti, precisando come non si disponga ancora di adeguati *feedback*, inerenti alle modalità di applicazione della citata norma, all'efficacia degli atti adottati, alle altre criticità rilevate da parte dei Reparti del Corpo forestale dello Stato.

Natura della prescrizione di cui all'art. 318-ter, comma 1, Tua

Un primo elemento su cui conviene soffermarsi consiste nella circostanza per cui l'atto di prescrizione, redatto dalla polizia giudiziaria ai sensi della Parte sesta-bis – *Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia*



FOTO: ARCHIVIO CIS

*di tutela ambientale del Tua (artt. 318-bis e seguenti) – va qualificato quale atto tipico di polizia giudiziaria e pertanto ogni doglianza in merito, da parte del destinatario della prescrizione, va rivolta alla giurisdizione del giudice ordinario penale. Ciò emerge dall'orientamento assunto dalla Suprema Corte, nel campo della già richiamata e analoga disciplina in tema di sicurezza sul lavoro⁵. Ciò consente di dirimere eventuali dubbi sulle procedure da adottare; in particolare, la polizia giudiziaria nell'atto di prescrizione non dovrà richiamarsi alle procedure previste, né dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, né dalla L. 24 novembre 1981, n. 689 *Modifiche al sistema penale, in tema di sanzioni amministrative*.*

Il pericolo concreto e attuale di danno

Un aspetto che sembra potersi sottolineare consiste nell'inapplicabilità della normativa di cui alla Parte sesta-bis del Tua nell'ipotesi di pericolo concreto e attuale alle risorse urbanistiche. Questa esclusione sembra attagliarsi, per esempio, al caso di accertamento di attività di

gestione abusiva di rifiuti (ad es. recupero abusivo di veicoli fuori uso) su terreni (ad es. agricoli) la cui destinazione urbanistica non consenta l'esecuzione di detta attività. Trattandosi di un uso abusivo delle risorse urbanistiche, per tale casistica sembra opportuno suggerire di procedere al sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. Ciò, a prescindere dalla presenza, o meno, di rischio concreto e attuale di inquinamento⁶.

Il sequestro preventivo delle cose oggetto di confisca obbligatoria

Va osservato che resta necessario per la polizia giudiziaria procedere al sequestro preventivo delle cose oggetto di confisca obbligatoria, e quindi anche del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti. Per esempio, in relazione alla confisca obbligatoria prevista dal comma 5 dell'art. 260-ter del Tua⁷, derivante dalla contravvenzione di cui al comma 1 dell'articolo 256 Tua. Il comma 3 dell'art. 318-sexies Tua conferma tale indirizzo: "La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro

preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale”.

I compiti di verifica dell'adempimento della prescrizione, da parte della polizia giudiziaria⁸

La polizia giudiziaria non può delegare ad altri, tantomeno al trasgressore, l'adempimento di verifica. Per esempio, la prescrizione di cui all'art. 318-ter, comma 1 Tua non potrà contenere l'invito al trasgressore di produrre alla polizia giudiziaria la documentazione attestante l'avvenuta ottemperanza alla prescrizione; spettando invece alla polizia giudiziaria di attivarsi per reperirla, tassativamente entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione.

La problematica del versamento dell'ammenda⁹

Non risulta attualmente chiarito quale soggetto istituzionale, e quali capitoli, debbano essere indicati dalla polizia giudiziaria, al fine del versamento, da parte del contravventore, del quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Va osservato al riguardo che, se è vero che la precisazione che l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare “in sede amministrativa” tale somma chiarisce, se mai ve ne fosse stato il bisogno, che alla polizia giudiziaria non viene affidata dalla norma *de quo* alcuna funzione giurisdizionale, surrogatoria dei poteri del Pubblico ministero; è vero anche che la locuzione appare infelice nella misura in cui sembra far redivivere, avverso il provvedimento amministrativo redatto dalla polizia giudiziaria, tutte le possibili forme di ricorso¹⁰, che la norma consentiva invece di escludere pacificamente nella precedente fase prescrittiva.

Si auspica pertanto un chiarimento sul tema, da parte delle autorità competenti, del quale tanto di più si sente l'urgenza, in quanto il Corpo forestale dello Stato sta già procedendo in Emilia-Romagna a impartire alcune prescrizioni di cui alla Parte sesta-bis del Tua.

Le prescrizioni della polizia giudiziaria alla luce della particolare tenuità dei reati di cui al Dlgs 28/2015

In ultimo non può che evidenziarsi l'aspetto per cui le prescrizioni della polizia giudiziaria ex art. 318-bis e segg. Tua appaiono applicabili a una stretta finestra di fattispecie, dalla cui ampiezza sono escluse *ex lege*, da un lato le ipotesi contravvenzionali che hanno cagionato anche solo un pericolo concreto e attuale di danno¹¹ e, dall'altro, i casi di



FOTO: ARCHIVIO CFS

inoffensività del fatto (art. 49 comma 2 cod. pen.¹²). Pare debba trattarsi, *prima facie*, di reati ascrivibili alla categoria di quelli formali e di pericolo presunto o astratto.

Emerge in questo contesto la profonda delicatezza del rimettere agli operatori di polizia giudiziaria che accertano l'illecito la responsabilità di riferire accuratamente, negli atti, l'apprezzamento della sussistenza, caso per caso, dell'assenza della condizione ostantiva costituita dalla presenza anche solo di un pericolo concreto e attuale di danno; perché un eccessivo zelo in tal senso pare lasciare adito al dubbio che il fatto riscontrato sia addirittura inoffensivo.

Sul tema, non può che rammentarsi come la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 247/97, abbia precisato come anche per i reati ascritti alla categoria di quelli formali e di pericolo presunto od astratto “è sempre devoluto al sindacato del giudice penale l'accertamento in concreto dell'offensività specifica della singola condotta, dal momento che, ove questa sia assolutamente inidonea a porre a repentaglio il bene giuridico tutelato, viene meno la riconducibilità della fattispecie concreta a quella astratta e si verte in tema di reato impossibile, ex art. 49 c.p.” (sentenza n. 360 del 1995; v. per le citazioni anche Sez. 3° 34764/11 cit.).

La Cassazione penale, Sezione Terza, nella sentenza 21016/15, da cui si è tratto spunto anche per la precedente citazione, precisa inoltre al riguardo: “In quest'ultima pronuncia veniva precisato che il suddetto principio deve essere considerato non tanto sulla base di un concreto apprezzamento di un danno ambientale, quanto, piuttosto, per l'attitudine della condotta a porre in pericolo

il bene protetto (affermazione poi ribadita da Sez. 3° 22.3.2013 n. 13736)”.

Dacché nei chiarimenti che iniziano a pervenire da diverse Procure della Repubblica emerge l'importanza, per la polizia giudiziaria, di esplicitare approfonditamente soltanto le eventuali ragioni che impediscono di procedere a impartire prescrizioni a fini di regolarizzazione¹³, per essersi già irrimediabilmente realizzato quel danno o quel pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, ci si chiede in quanti casi di applicazione delle prescrizioni gli accertamenti sembreranno evidenziare invece che la condotta non pone in pericolo il bene protetto, tanto da escluderne addirittura la punibilità. La procedura prescrittiva sembra, in definitiva, doversi applicare a limitati e non sempre esaustivi casi:

- di mera regolarizzazione amministrativa a fronte dell'accertamento di illeciti meramente formali, la cui natura non possa tuttavia comportarne la non punibilità ex art. 49 c.p.
- oppure nei quali sia stato sì mutato lo stato dei luoghi ma, non senza incongruenze terminologiche, senza che per ciò si possa ravvisare alcun pericolo concreto e attuale di danno¹⁴.

Ci si chiede allora se, in vigenza del recente provvedimento che il legislatore ha inteso varare in tema di particolare tenuità dei reati di cui al Dlgs 28/2015, l'intervento legislativo commentato, nelle fattispecie controverse evidenziate, assicuri una migliore tutela dell'ambiente, dal momento che fin dalle prime battute è evidente l'aggravio di lavoro

e la complessità che tali procedure apporteranno, sia alle strutture di polizia giudiziaria che operano il contrasto ai crimini ambientali, sia agli enti specializzati competenti nella materia trattata, tenuti ad asseverare tecnicamente le prescrizioni, anche quando non da essi stessi redatte.

Appare quindi importante iniziare a sollecitare ulteriori interventi che, nell'ottica di una sempre maggiore tutela ambientale, assicurino appieno il rispetto dei principi di *determinatezza* e di *tipizzazione* congeniti alla natura stessa delle norme penali, evitando il più possibile che diverse interpretazioni giurisprudenziali incidano sulla certezza operativa della polizia giudiziaria e degli organi accertatori.

Giuseppe Giove¹, Ernesto Crescenzi²

1. Comandante regionale del Corpo Forestale dello Stato per l'Emilia-Romagna
2. Vice Questore Agg. Forestale, responsabile del nucleo anticrimine regionale

NOTE

- ¹ Testo unico ambientale (Tua), decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i.
- ² Art. 318-bis comma 1 Tua. Ambito di applicazione: "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 o paesaggistiche protette".
- ³ Per le procedure prescrittive a cura della polizia giudiziaria, nel campo della sicurezza sul lavoro (art. 20 e 21 del Dlgs 758/1994 e art. 15 del Dlgs 124/2004) il ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 3

del 23/1/1996, recante decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 – *Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro. Competenze ed adempimenti da parte del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*. Si auspica pertanto la diramazione di un'analogo circolare, per il settore della tutela ambientale, verosimilmente da parte del Mattm.

⁴ Pur non potendosi escludere un simile ruolo anche per altri enti e istituzioni, il termine "tecnicamente" contenuto nella norma di legge ha fatto propendere per la competenza, eventualmente concorrente con la Provincia o con l'Albo Gestori, dell'Arpa, alla quale viene pertanto inviata la proposta di prescrizioni.

⁵ Si fornisce una sentenza sul tema, tratta dal sito Leggi d'Italia (Gruppo Wolters Kluwer Italia): Cassazione Civile, Sez. Unite, Ordinanza n. 3694 del 9 marzo 2012. Giurisdizione del giudice ordinario (sentenza): "In materia di sicurezza ed igiene del lavoro, la prescrizione di regolarizzazione impartita dall'organo di vigilanza ex art. 20 del Dlgs n. 758 del 1994, richiamato dall'art. 15 del Dlgs n. 124 del 2004, non è un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria, non connotato da alcuna discrezionalità, neppure tecnica, ed emesso sotto la direzione funzionale dell'autorità giudiziaria ex art. 55 cod. proc. pen. Ne consegue che il relativo verbale non può essere impugnato davanti al giudice amministrativo, restando ogni questione devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario penale, presso il quale ogni doglianza può essere fatta valere nel procedimento conseguente all'eventuale inottemperanza della prescrizione. (Dichiara giurisdizione)".

⁶ In generale sembra potersi affermare che la procedura prescrittiva sia inapplicabile, in caso di riscontro di attività di gestione del tutto abusive (ovvero prive di titoli legittimanti, al rispetto dei quali si possano radicare le prescrizioni della polizia giudiziaria).

⁷ Comma 5 dell'art. 260-ter del Tua: "Il fermo di cui al comma 1 e la confisca di cui al comma 4 conseguono obbligatoriamente anche

all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 256".

⁸ Comma 1 dell'art. 318-quater Tua: "Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'articolo 318-ter, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione".

⁹ Comma 2 dell'art. 318-quater Tua: "Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa... (omissis)...".

¹⁰ Si fa riferimento a possibili ricorsi amministrativi, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 - *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, o di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689 - *Modifiche al sistema penale, concernenti le sanzioni amministrative*.

¹¹ Cfr testo dell'art. 318-bis Tua, riportato alla nota n. 2.

¹² Art. 49 comma 2 c.p.: "La punibilità è altresì esclusa quando, per la inidoneità dell'azione o per l'inesistenza dell'oggetto di essa, è impossibile l'evento dannoso o pericoloso".

¹³ Ciò, in quanto la prescrizione ex art. 318-bis e segg. Tua è un istituto che ha natura indubbiamente di favore e in quanto non è prevista *ex lege* una formale interlocuzione preventiva con il Pm.

¹⁴ Si avanza il dubbio che la circostanza per cui il comportamento fattivo del trasgressore consenta la rimessa in pristino dello stato originario dei luoghi stessi non appaia compatibile con il riscontro di assenza di pericolo attuale e concreto di danno, essendo lo stato dei luoghi in corso di mutamento e, quindi, al momento dell'accertamento soggetto al tendenziale pericolo di alterazione quantomeno delle risorse ambientali.



FOTO: MARIELLA FORNIERO