

LINEE DI INDIRIZZI COMUNI NEL SISTEMA ISPRA/ARPA/APPA

CON LA LEGGE 68/2015 LE ARPA/APPA SONO CHIAMATE A SVOLGERE UN RUOLO RILEVANTE E DEL TUTTO NUOVO SIA PER I COMPITI ISPETTIVI, DI VIGILANZA E CONTROLLO SVOLTI DA UPG, SIA QUALI ENTI SPECIALIZZATI COMPETENTI IN MATERIA AMBIENTALE. IL DOCUMENTO ORIENTATIVO DEL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE AMBIENTALE.

La legge 22 maggio 2015, n. 68, recante “*Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente*”, aggiungendo al Dlgs 152/2006 la Parte sesta-bis, introduce una nuova procedura di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dal medesimo decreto, qualora dalla loro violazione non derivi danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Trattasi di procedura analoga a quella già vigente da tempo in materia di sicurezza e igiene sul lavoro. In particolare, come è noto, con l’art. 318 bis e seguenti del Dlgs 152/2006 si prevede l’estinzione del reato quale diretta conseguenza dell’adempimento da parte del contravventore di prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza, nell’esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all’art. 55 Cpp, o dalla polizia giudiziaria e tecnicamente asseverate dall’ente specializzato competente nella materia trattata.

L’attuazione della norma prefigura un iter procedimentale di formazione della prescrizione da impartire che si articola, quantomeno, in due fasi. La prima, posta in capo all’Ufficiale di polizia giudiziaria (Upg), si sostanzia nel proporre una prescrizione che individui i rimedi atti a eliminare la contravvenzione accertata e a far cessare le eventuali situazioni di pericolo, o la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose e i tempi per la loro attuazione; la seconda, posta in capo all’ente specializzato competente nella materia trattata, che si esplica nell’asseverare tecnicamente la proposta dell’Upg.

Una nuova funzione delle Arpa/Appa

Nello scenario così delineato le Arpa/Appa sono chiamate a svolgere un ruolo rilevante e del tutto nuovo sia per i compiti ispettivi, di vigilanza e controllo

svolti da Upg dipendenti delle Agenzie ambientali, sia quali enti specializzati competenti in materia ambientale cui spetta tecnicamente asseverare. È quanto emerge all’indomani dell’entrata in vigore della riforma da una prima e immediata valutazione delle Agenzie, rappresentata in un primo “documento orientativo” condiviso, successivamente adottato anche dal Consiglio federale del Sistema nazionale per la protezione ambientale (Snpa) con delibera 53/15-CF del 15 luglio 2015 quale documento base di riferimento per la predisposizione di linee di indirizzo comuni del Snpa per l’applicazione della legge 68/2015. Molte delle Agenzie hanno già diramato al loro interno circolari contenenti i primi indirizzi applicativi della nuova normativa.

Il documento orientativo condiviso delle Agenzie

Avuto riguardo agli aspetti più generali e sistematici afferenti al ruolo delle Agenzie, nel “documento orientativo”, in particolare, si è condiviso che il nuovo istituto introdotto con la riforma:

- è congeniale alle Arpa/Appa, in quanto soggetti tecnici istituzionalmente preposti al controllo e 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
- richiede una capacità di adeguamento, anche organizzativo, nell’agire delle Agenzie, con l’effetto tuttavia di rendere 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 e ciò da tempo è auspicato dalle Agenzie ambientali.

Con riguardo, invece, al possibile coinvolgimento delle Arpa/Appa per gli

aspetti applicativi della nuova procedura queste le posizioni in campo:

- *esercizio del potere prescrittivo*: le Arpa/Appa che nell’ambito dei rispettivi ordinamenti operano con personale di vigilanza con qualifica di Upg, rientrano tra i soggetti che sono tenuti, fin dall’entrata in vigore della L. 68/2015, 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. L’azione delle Agenzie risulta particolarmente essenziale in vista di un’efficace ed effettiva prevenzione e protezione ambientale, anche laddove all’interno dei rispettivi ordinamenti esse non dispongano di personale di vigilanza con qualifica di Upg, in quanto svolgono un ruolo essenziale in sede di segnalazione alle Procure di riferimento delle ipotesi di reato accertate nell’esercizio delle relative funzioni di vigilanza. Le segnalazioni possono 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. Elementi, questi, di utile indicazione per il Pubblico ministero, anche nel caso in cui prenda notizia di una contravvenzione da pubblici ufficiali (art. 318-quinquies, Dlgs 152/06)

- *asseverazione della prescrizione*: riguardo all’individuazione dell’ente competente ad “asseverare tecnicamente” le prescrizioni da impartire al contravventore – pur nei margini delle incertezze che la norma lascia e tenuto conto delle diverse realtà territoriali dovute ai differenti ordinamenti regionali/provinciali delle Agenzie e alla progressiva attuazione della legge 56/2014 (c.d. riforma Delrio) – le Arpa/Appa rientrano a pieno titolo nel novero degli enti specializzati nella materia ambientale e dunque competenti per le asseverazioni tecniche.

Da un punto di vista interno, è condiviso l'indirizzo per cui il potere di asseverazione tecnica deve 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 Upg, tale indirizzo consente 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. Fermo restando che la valutazione circa l'applicabilità del procedimento di estinzione del reato resta in capo agli organi di polizia giudiziaria, anche in questo caso è condiviso l'indirizzo che all'asseverazione tecnica provvede la struttura (direzionale/territoriale) specificamente individuata, secondo gli assetti organizzativi delle Agenzie, e non i singoli operatori di vigilanza.

Ai fini dell'estinzione del reato contravvenzionale, è lo stesso organo accertatore a dover verificare se la violazione sia stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione e, in caso positivo, ad ammettere il contravventore al pagamento "in sede amministrativa" della somma di legge. Spetta, inoltre, all'organo accertatore di informare il Pubblico ministero circa l'adempimento della prescrizione e il pagamento da parte del contravventore. Si tratta di adempimenti connessi all'esercizio del potere prescrittivo e conseguentemente, per quanto riguarda il sistema delle Agenzie, interessano le sole Arpa/Appa che abbiano alle proprie dipendenze l'Upg accertatore. Rimangono, quindi, escluse dall'attività di verifica le Agenzie che non abbiano personale di vigilanza avente qualifica di Upg.

Considerato che l'intera procedura di estinzione delle contravvenzioni è condizionata al pagamento di una somma di danaro, in mancanza di più precise indicazioni normative e/o procedurali di livello nazionale/regionale circa l'ente legittimato all'introito, appare ragionevole

che nel caso in cui l'accertamento sia stato effettuato da Upg dipendente delle Arpa/Appa, siano queste ultime a introitare provvisoriamente, sia al fine di dare certezza al contravventore circa le modalità del pagamento, sia al fine di facilitare, almeno in prima applicazione della norma, la verifica dell'avvenuto pagamento da parte delle stesse Agenzie. In una prospettiva più ampia, è 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.

Criticità

Di fronte alla scelta operata dal legislatore con la legge 68/2015 di demandare alla polizia giudiziaria la valutazione di inoffensività delle violazioni ambientali, da più parti si paventa il rischio di un enorme spazio di discrezionalità interpretativa, dovuto a una presumibile diversità di vedute, attesa la molteplicità dei soggetti coinvolti. Si tratta di criticità per la risoluzione della quale tutti i soggetti chiamati all'applicazione della nuova normativa devono concorrere con proposte volte, quanto meno, al contenimento dei possibili effetti negativi.

Con tale intento le Arpa/Appa hanno evidenziato la necessità di organizzare un forte coordinamento inter-agenziale: in primo luogo perché i dipendenti con funzioni di Upg adottino misure il più possibile simili per risolvere situazioni di trasgressioni di analoga gravità, onde assicurare il massimo livello di uniformità nell'ambito dell'intero territorio nazionale. Analogo coordinamento dovrà essere assicurato tra tutti i responsabili dell'asseverazione tecnica del sistema Arpa/Appa per garantire al massimo livello possibile l'uniformità del giudizio di idoneità, pertinenza e conformità della proposta prescrittiva dell'Upg. Appare necessario anche un ulteriore livello di coordinamento tra tutti gli enti specializzati competenti in materia ambientale (Noe, Polizia forestale, Polizia locale, Capitaneria di porto, Provincia, Regione ecc.) sia per la formulazione della proposta prescrittiva, sia della correlata asseverazione.

Un'ulteriore criticità, peraltro, può derivare da eventuali diverse valutazioni del responsabile dell'asseverazione tecnica sull'idoneità, pertinenza e congruità della proposta prescrittiva formulata da Upg appartenente ad altra amministrazione.



FOTO: ARCH. ARPAER

In mancanza di rimedi specifici previsti dall'ordinamento, almeno due sono le soluzioni possibili. Se si dovesse ritenere che le funzioni siano di pari dignità, come pare sia l'intenzione del legislatore, le diversità vanno ricomposte alla luce del principio costituzionale di "leale cooperazione tra enti".

Se invece si ritenesse prevalente la funzione di asseverazione rispetto a quella della proposta prescrittiva, dovrà essere l'Upg a modificare in adeguamento l'originaria proposta prescrittiva.

Ulteriore criticità è rappresentata dall'attuale situazione diversificata in merito al possesso della qualifica di Upg da parte degli operatori delle Arpa/Appa preposti alle attività di vigilanza e 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 in sede di approvazione del ddl n. 1458 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Ispra", oggi in seconda lettura al Senato.

Luca Marchesi

Direttore generale Arpa Friuli Venezia Giulia
Presidente AssoArpa