



PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA
PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI BOLOGNA

PROTOCOLLO DI INTESA

tra

Procura Generale presso la Corte d'appello di Bologna

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Modena

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Parma

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Piacenza

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ravenna

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Rimini

Agenzia Regionale Prevenzione Ambiente Energia – Emilia-Romagna

Capitaneria di Porto di Ravenna

Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri – Bologna

Comando Regionale del Corpo di Polizia Forestale

ai fini della omogenea applicazione nel territorio distrettuale della disciplina prevista per i reati in materia ambientale, con particolare riferimento al procedimento di

estinzione delle contravvenzioni di cui alla Parte sesta-bis del d. l.vo 3 aprile 2006 numero 152, introdotta dall'art. 1 comma 9 della legge 22 maggio 2015 n. 68.

Premessa

La legge 22 maggio 2015 n. 68 ha introdotto nel codice dell'ambiente (d. l.vo 152/2006) la Parte sesta-bis intitolata alla disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale. Si tratta di un procedimento che vale ad estinguere alcune fattispecie di reati ambientali tramite l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il successivo pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione (art. 318-*quater*). In ragione del coinvolgimento nella procedura dell'organo accertatore, dell'organo asseveratore e dell'ufficio della Procura della Repubblica competente per territorio, è opportuno stabilire – tra gli Uffici che sottoscrivono il protocollo – modalità condivise di intervento per standardizzare e rendere più veloci gli adempimenti previsti dalla legge. È altresì primaria l'esigenza di un'applicazione omogenea, nel territorio distrettuale, di una disciplina che si presta a più interpretazioni. Va, in altri termini, evitato che i cittadini si trovino davanti ad applicazioni diverse della legge a seconda del circondario di Tribunale in cui il reato è stato commesso.

Le condizioni esplicitate dalla norma per l'ammissione alla procedura sono due: 1) che il reato sia una contravvenzione (restando esclusi i delitti); 2) che l'illecito non abbia cagionato "danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette" (art. 318-*bis* c.p.).

La discussione tra i sottoscrittori del protocollo ha tuttavia portato ad individuare una terza condizione per l'applicazione della disciplina; condizione desumibile da un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa. Tale condizione fa riferimento alle specie delle pene delle contravvenzioni in esame. In particolare, si ritiene che la procedura di estinzione possa applicarsi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria (ammenda) o alternativa (arresto o ammenda), restandone escluse le fattispecie sanzionate con sola pena detentiva (arresto) o con pena congiunta (arresto e ammenda).

Le ragioni della scelta interpretativa sono le seguenti. L'art. 318-*quater* del d. l.vo 152/2006 fa riferimento al pagamento di una "una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa". La disposizione non dice nulla in ordine a un'eventuale conversione della pena detentiva in pecuniaria, di talché – stando alla lettera della norma – la procedura non è applicabile alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto.

Applicare la disciplina alle contravvenzioni punite con pena congiunta (arresto e ammenda) e non a quelle punite con il solo arresto sarebbe contrario al principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione (trattamento uguale di casi uguali e dissimile di casi differenti), perché persone che hanno commesso reati meno gravi (puniti con il solo arresto), sarebbero escluse da una disciplina di favore che si applicherebbe, invece, a chi ha commesso reati più gravi (sanzionati con pena congiunta).

D'altro canto, applicare la procedura estintiva alle contravvenzioni che prevedono la pena detentiva, da sola o congiunta che sia, facendo ricorso al criterio di ragguaglio tra pene detentive e pecuniarie di cui all'art. 135 c.p. (250 € per ogni giorno di pena detentiva) trova tre ragioni di contrarietà. L'art. 318-*quater* d. l.vo 152/2006 non fa riferimento a questo criterio, sicché applicarlo in ragione della "clausola generale" contenuta nella norma del codice penale ("quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive"), sembra contrario al principio di legalità (art. 25, comma 2, Cost.), che impone che sia il legislatore a stabilire chiaramente, per legge, i presupposti per l'applicazione della pena e non il Giudice, in via interpretativa.

In secondo luogo, l'applicazione del criterio "un giorno di arresto/250 € di ammenda", priverebbe in larga parte di effetti pratici la disciplina, con riguardo alle contravvenzioni in esame. Basti pensare che vi sono contravvenzioni punite con l'arresto fino a tre anni (v. ad es. l'art. 137 comma 11 d. l.vo 152/2006), per le quali la procedura estintiva sarebbe accessibile al contravventore pagando una somma pari a 68.437 € (un quarto del massimo della pena prevista, previo ragguaglio). Alle contravvenzioni punite con pena congiunta per le quali l'arresto può arrivare sino a tre anni (v. ad es. l'art. 137 comma 5 ultima parte d. l.vo cit.), a quella somma si aggiungerebbe un quarto della pena pecuniaria (nell'esempio, altri 30.000 €). L'osservazione non solo rende evidente come l'applicazione della disciplina alle contravvenzioni sanzionate (anche) con l'arresto incontrerebbe difficoltà pratiche, stante la sua esosità, ma porta ulteriore conforto alla tesi della improponibilità di un'interpretazione giurisprudenziale che arrivi agli effetti pratici ora indicati (una quantificazione assai elevata delle somme richieste al contravventore).

In terzo luogo, per quanto consta ai sottoscrittori dell'accordo, non esiste alcuna circoscrizione di Tribunale in cui la disciplina estintiva sia stata applicata anche alle contravvenzioni punite con il solo arresto. Il che conferma l'impraticabilità del ragguaglio pena detentiva/pena pecuniaria *ex* art. 135 c.p., e costituisce un ulteriore argomento a sostegno dell'interpretazione per cui la somma da pagare per estinguere il reato è quella desumibile dalla stretta lettera della legge (che fa riferimento alla sola ammenda). L'argomento rafforza, altresì, la tesi della irragionevolezza di un'applicazione della disciplina alle contravvenzioni punite con pena congiunta, le quali sarebbero doppiamente favorite: non solo rispetto alle contravvenzioni punite

con il solo arresto (escluse dal beneficio), ma anche con riferimento a quelle punite con la sola ammenda o con pena alternativa. Esse sarebbero, infatti, equiparate a queste ultime, eliminando ogni significato alla pena detentiva in termini di disvalore da elidere con l'adempimento della prescrizione e il pagamento della somma prevista.

A favore della riferibilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria o alternativa depone anche la circostanza che la disciplina è mutuata dall'analogo procedimento estintivo dei reati in materia di sicurezza e igiene sul lavoro di cui agli artt. 20 ss. del d. l.vo 758/1994, che – appunto – si riferisce a queste sole contravvenzioni (art. 301 d. l.vo 81/2008).

Da ultimo, si osserva che l'art. 318-*septies* d. l.vo 152/2006 dispone che un inadempimento tardivo, ma comunque congruo, oppure l'eliminazione delle conseguenze della contravvenzione con modalità diverse da quelle dettate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione della oblazione *ex art.* 162-*bis* c.p. e che, quest'ultima norma, non si applica alle contravvenzioni punite con l'arresto o con pena congiunta. Ragioni di coerenza sistematica e, ancora una volta, di ragionevolezza portano a ritenere che il campo delle contravvenzioni estinguibili con la nuova procedura coincida con quello cui si applica l'oblazione del codice penale. Diversamente, esisterebbe un'area di contravvenzioni estinguibili *ex Parte* sesta-*bis* alla quale non sarebbe applicabile la previsione dell'art. 318-*septies* (perché punite con pena detentiva o congiunta).

Tanto premesso si conviene che:

1. la procedura estintiva è ammissibile per le contravvenzioni in materia ambientale previste dal d.l.vo 152/2006 punite con pena pecuniaria (ammenda) ovvero alternativa (arresto o ammenda);
2. la valutazione del danno o pericolo concreto e attuale di danno è effettuata dall'organo accertatore, ma un eventuale contrario avviso del Procuratore della Repubblica – al quale la notizia di reato va comunque trasmessa senza ritardo *ex art.* 347 c.p.p. – determina la esclusione o la ammissione del contravventore alla procedura, essendo questa, pur sempre, una condizione negativa dell'esercizio dell'azione penale (ovvero di procedibilità), la cui valutazione finale è necessariamente rimessa alla autorità giudiziaria, cui è devoluto l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.).

Queste precisazioni comportano che:

- a) la somma da richiedere al contravventore sarà determinata con riferimento al quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione commessa (art. 318-*quater* comma 2);
- b) l'organo accertatore, sia che si tratti di ente specializzato, sia che si tratti di polizia giudiziaria non specializzata, dovrà senza ritardo riferire alla

autorità giudiziaria – preferibilmente con la stessa notizia di reato – ogni elemento utile per le opportune valutazioni di merito in ordine al danno o pericolo di danno. In particolare motiverà adeguatamente la ritenuta inammissibilità della procedura (presenza del danno o del pericolo concreto e attuale). Nei casi ritenuti dubbi curerà comunque la tempestiva comunicazione, anche per le vie brevi, con l'organo asseveratore (come di seguito individuato) e con la competente Procura della Repubblica;

- c) ai fini dell'agevolazione di queste ultime comunicazioni, sarà cura dei Procuratori della Repubblica nominare, all'interno dell'ufficio, un responsabile dei contatti con gli organi accertatori/asseveratori, scegliendolo preferibilmente all'interno del gruppo specializzato di Sostituti che trattano la materia ambientale. Il nominativo del contatto individuato e le modalità per un suo pronto reperimento saranno comunicati dai Procuratori della Repubblica all'ARPAE, al NOE, alla Capitaneria di porto di Ravenna, al Comando regionale del corpo di polizia forestale nonché alle altre forze di polizia giudiziaria competenti per gli accertamenti.

Si conviene inoltre che:

3. l'organo asseveratore delle prescrizioni è – con riferimento alle prescrizioni di tutti gli organi accertatori – l'ARPAE regionale. Tale organo avrà cura di predisporre delle prescrizioni standard per ciascuna delle violazioni estinguibili ai sensi della Parte sesta-bis del codice dell'ambiente (d. l.vo 152/2006). Tali prescrizioni saranno messe a disposizione e diffuse tra le forze di polizia giudiziaria, tramite i vertici competenti, ai fini di una più agevole adozione delle prescrizioni specifiche da adottare nei singoli casi concreti;
4. nei casi più complessi, laddove si trovi in dubbio circa la prescrizione da impartire al/ai contravventore/-i, l'organo accertatore prenderà contatto con i competenti uffici dell'ARPAE regionale ai fini dell'individuazione delle disposizioni da dare per far cessare l'illecito, le eventuali situazioni pericolose e l'attività potenzialmente pericolosa;
5. in caso di prescrizione successiva all'accertamento dell'illecito, resta comunque fermo l'obbligo di riferire senza ritardo la notizia di reato all'autorità giudiziaria *ex art. 347 c.p.p.* La comunicazione delle prescrizioni seguirà senza ritardo una volta che queste saranno impartite;
6. l'ARPAE, il NOE, la Capitaneria di porto di Ravenna e il Corpo di polizia forestale, per quanto di competenza, cureranno i necessari coordinamenti con le Procure ai fini di valutare se le singole violazioni segnalate non siano condotte "spia" di delitti la cui commissione impedisce l'accesso alla procedura estintiva. Ad esempio, si valuterà se plurime violazioni delle disposizioni in

materia di rifiuti non siano indici del reato di attività organizzate per il traffico illecito di cui all'art. 260 d. l.vo 152/2006, con competenza – tra l'altro – in capo alla Procura Distrettuale di Bologna (art. 51 comma 3-*bis* c.p.p.) e obbligo di informativa al Procuratore Nazionale Antimafia (art. 118-*bis* d. d'att. c.p.p. come novellato dall'art. 1 comma 7 della legge 68/2015);

7. L'ARPAE regionale curerà che l'asseverazione delle prescrizioni avvenga in tempi brevi, anche in considerazione che l'atto asseverativo è condizione di validità delle prescrizioni. Gli organi accertatori cureranno la tempestiva comunicazione dell'asseverazione al/ai contravventore/-i nonché al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore (v. art. 318-*ter* comma 2 del d. l.vo 152/2006);
8. poiché non è possibile un adempimento "disgiunto" o "pro parte" della prescrizione, il puntuale adempimento da parte di uno qualunque dei soggetti obbligati (dunque anche del legale rappresentante dell'ente di cui all'art. 318-*bis* comma 2) giova a tutti contravventori; anche per quanto riguarda il pagamento della somma prevista dall'art. 318-*quater* comma 2, la corresponsione della cifra comunque avvenuta, vale dire anche da parte di uno solo degli obbligati o da parte dell'ente o società da cui il/i contravventore/-i dipende/-ono, giova a tutti i responsabili. E ciò in virtù dell'interpretazione invalsa nell'analogo campo dell'estinzione delle violazioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro (art. 21 d. l.vo 758/1994), per cui occorre privilegiare al massimo "l'ambito di operatività della speciale causa di estinzione del reato, chiaramente introdotta dal legislatore allo scopo di interrompere l'illegalità e di ricreare le condizioni di sicurezza previste". Cosicché il raggiungimento del risultato (eliminazione dell'illecito, *n.d.r.*) fa passare in secondo piano l'interesse dello Stato alla punizione" dello specifico responsabile, seppure il pagamento provenga da altri (cfr. Cass., sez. 3, sent. 18914 del 15/2/2012, imp. Simone);
9. il termine di trenta giorni per il pagamento in via amministrativa fissato dall'art. 318-*quater* comma 2 d. l.vo 152/2006 è da ritenersi termine perentorio alla stregua dell'analogo termine fissato nell'art. 21 del d. l.vo 758/1994 (cfr. Cass. Sez. 3, sent. 7773 del 5/12/2013, Rv. 258852, imp. Bongiovanni). Con la conseguenza che un pagamento successivo non sarà valevole ai fini della procedura di estinzione del reato, ma solo valutabile ai fini dell'oblazione *ex art.* 162-*bis* c.p. come sopra precisato (v. art. 318-*septies* comma 3 d. l.vo cit.);
10. in attesa di eventuali chiarimenti legislativi, i versamenti delle somme da effettuare in sede amministrativa per estinguere il reato saranno eseguiti sul fondo (conto corrente) indicato dall'ARPAE;

11. nel caso di contravvenzioni estinguibili con la procedura in esame e per le quali l'art. 25-*undecies* del d. l.vo 231/2001 preveda la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti, secondo quanto stabilito dagli artt. 5 ss. d. l.vo cit., l'organo accertatore eseguirà le dovute verifiche per l'applicazione della disciplina di settore, acquisendo in particolare il nominativo del legale rappresentante dell'ente o società al momento del reato e al momento dell'accertamento, l'organigramma aziendale e l'eventuale modello organizzativo di cui all'art. 6 d. l.vo cit.;
12. la eventuale responsabilità amministrativa dell'ente o società non è esclusa dall'adempimento delle prescrizioni (che varrà ai limitati fini di cui all'art. 17 d. l.vo cit.) e dal pagamento della somma di cui all'art. 318-*quater* comma 2 d. l.vo 152/2006 da parte del contravventore (arg. *ex* art. 8 d. l.vo 231/2001); in altri termini, anche in caso di estinzione del reato da parte del contravventore, il procedimento a carico della società o ente potrà proseguire, sussistendone gli estremi;
13. resta fermo che, ove gli organi accertatori debbano procedere ad analisi e verifiche che comportino necessità o facoltà di assistenza della difesa, saranno seguite le norme del codice di procedura penale che garantiscono i diritti degli indagati. Il procedimento infatti, anche se può terminare con un'estinzione del reato in sede amministrativa, è e resta un procedimento penale regolato, in sede di indagini, dagli artt. 326 ss. c.p.p.

I sottoscrittori reputano opportuno e doveroso trasmettere copia del presente protocollo alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, che con nota 3514 prot. del 1° aprile 2016 ha chiesto alla Procura Generale la trasmissione di atti e segnalazioni riguardanti l'attuazione della legge 68/2015. E ciò ai fini delle valutazioni di competenza, nonché per l'eventuale comunicazione del provvedimento alla VIII^a Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, e alla XIII^a Commissione Territorio, Ambiente e Beni Ambientali del Senato della Repubblica.

Bologna, 18 maggio 2016

Il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Bologna

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Forlì

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Parma

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Piacenza

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ravenna

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Emilia

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Rimini

Il Direttore della Agenzia Regionale
Prevenzione Ambiente Energia – Emilia-Romagna

L'Ammiraglio Comandante la Capitaneria di Porto
di Ravenna

Il Comandante del Nucleo Operativo Ecologico
dei Carabinieri – Bologna

Il Comandante Regionale del Corpo di Polizia Forestale