

LE PRESCRIZIONI: UN'OCCASIONE PER LE AGENZIE AMBIENTALI

LA POSSIBILITÀ DEGLI ORGANI DI VIGILANZA DI IMPARTIRE DIRETTAMENTE PRESCRIZIONI PER REGOLARIZZARE LE NON CONFORMITÀ COSTITUISCE UN'OCCASIONE PER RIAFFERMARE IL RUOLO TECNICO FONDAMENTALE DELLE AGENZIE AMBIENTALI. FAVOREVOLE IL PARERE DI ASSOARPA, NECESSARIO IL COLLEGAMENTO CON IL DISEGNO DI LEGGE SUL SISTEMA AGENZIALE.

Il disegno di legge approvato in seconda lettura al Senato lo scorso 4 marzo e ora alla Camera per la sua, auspicabile, approvazione definitiva ha, come noto, un contenuto molto articolato ed è costituito sostanzialmente da due parti distinte.

Nella prima parte vengono inserite direttamente nel Codice penale nuove fattispecie delittuose con l'intenzione di predisporre un completo statuto a tutela del bene ambientale.

Su questo primo profilo, già oggetto di altri articoli in questo numero della rivista, non ci si sofferma particolarmente, se non per evidenziare due aspetti importanti per le Agenzie ambientali: - la previsione di un nuovo reato di *impedimento del controllo*, che punisce chiunque ostacoli o eluda l'attività di vigilanza; è questo un opportuno corollario, con funzione di deterrenza, della "vecchia" disposizione contenuta nella legge 61/94 che consentiva l'accesso negli impianti produttivi al personale delle Agenzie ambientali - la configurazione del nuovo reato di *inquinamento ambientale* come reato di danno che presuppone l'effettivo deterioramento del bene protetto, e quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile sul piano naturalistico.

In questa prospettiva diventerà determinate l'apporto tecnico di organismi quali le Agenzie ambientali, le uniche in grado, tramite i propri accertamenti, di provare tali profili sostanziali.

Nella seconda parte del disegno di legge, invece, sono contemplati alcuni strumenti procedurali innovativi, a partire dalla potestà conferita agli organi di vigilanza di *impartire prescrizioni finalizzate a prevenire ed eliminare particolari situazioni di non conformità ambientale*.

Questo è indubbiamente il profilo del provvedimento di maggiore interesse per AssoArpa, intervenuta più volte nei confronti del Governo e del Parlamento per auspicare l'approvazione di queste disposizioni, messe in dubbio durante

l'esame del testo nelle Commissioni Ambiente e Giustizia di Palazzo Madama.

Il provvedimento legislativo sul potere di "prescrizione" consiste nell'inserimento di una nuova parte finale del Dlgs 152/2006, applicabile a tutte le matrici ambientali, a condizione che il non rispetto delle norme non abbia cagionato un *danno*, o un *pericolo di danno*, alle risorse naturali (gli operatori del settore sanno che queste ipotesi apparentemente "minori" sono numericamente assai rilevanti).

In particolare viene previsto che gli organi di vigilanza (tra i quali ci si augura siano annoverate le Agenzie ambientali, anche se non citate espressamente) possano impartire al contravventore, dandone comunque informazione alla competente Autorità giudiziaria, un'apposita prescrizione "*asseverata tecnicamente*", fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo strettamente necessario.

L'organo di vigilanza procederà a verificare l'adempimento delle prescrizioni impartite, e, in caso di positiva ottemperanza, a irrogare all'interessato una "semplice" sanzione amministrativa. In caso invece di non ottemperanza il procedimento, nel frattempo sospeso, verrà riavviato e si concluderà con l'applicazione delle conseguenti, più pesanti, sanzioni penali. Questa impostazione, che trova analogie con quanto previsto nel settore della sicurezza sul lavoro, pare contemperare in maniera corretta, applicando un principio di proporzionalità, gli obiettivi pubblici di prevenzione ambientale con l'esigenza, altrettanto sentita, di non considerare lo strumento penale come l'unica risposta efficace a comportamenti non conformi alla normativa.

In particolare, così facendo, si consentirebbe alle imprese di regolarizzare la propria posizione avendo la garanzia di non subire un processo -

che interverrà, come detto, solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni imposte dall'organo di controllo - e contestualmente, si consentirebbe agli apparati giudiziari di concentrare le proprie risorse su questioni rilevanti e, soprattutto, effettivamente impattanti sullo stato dell'ambiente e sulla salute dei cittadini.

Questo nuovo istituto della "prescrizione" pare particolarmente congeniale alle Arpa/Appa le quali, uniche tra gli organi di vigilanza, possiedono tutti gli strumenti professionali per entrare nel merito tecnico della violazione e, conseguentemente, imporre una corretta attività di adeguamento ambientale.

Il nodo delle funzioni di polizia giudiziaria nelle Arpa

Evidenziati i profili di interesse dell'istituto della "prescrizione" e, soprattutto, il ruolo attivo che potrebbe svolgere in tale contesto il Sistema delle Agenzie ambientali, si deve tuttavia rappresentare l'esistenza di una complessità applicativa che merita certamente attenzione.

Si intende in particolare fare riferimento alla circostanza che il disegno di legge, nel testo approdato alla Camera in terza lettura, preveda espressamente che l'organo di vigilanza possa impartire le prescrizioni di cui sopra "*nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedure penale*". Il possesso di tale qualifica da parte del soggetto pubblico precedente risulta, pertanto, essere condizione necessaria per la legittimità dei provvedimenti in questione.

In questo quadro ritorna quindi di attualità il tema dello *status* giuridico degli operatori delle Arpa preposti alle attività di vigilanza e ispezione, che non è mai stato di mero interesse teorico, investendo direttamente alcune migliaia di operatori sul territorio nazionale.

La problematica è oggetto di esame da lungo tempo da parte delle Arpa/ Appa e si profilano, come noto, due orientamenti distinti. Il primo, che nega il possesso della qualifica in questione, evidenzia come la legge statale 61/94 di riordino dei controlli ambientali non affermi esplicitamente che gli operatori delle Arpa/Appa possedano la qualifica di Upg, e pertanto secondo un'interpretazione letterale non sarebbe possibile un'applicazione estensiva della norma. Tale orientamento è stato avallato dal parere del Consiglio di Stato n. 3387 del 26 luglio 2012, formulato su richiesta della Regione Lombardia. Un secondo orientamento ritiene invece legittimo il conferimento di tale qualifica. La ricostruzione della normativa parte in questo caso dall'art. 57 del Codice di procedura penale che delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di polizia giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per quanto riguarda le Agenzie ambientali tale legge sarebbe proprio la legge statale 61/94, la quale –prevedendo che il personale delle Arpa/Appa possa “richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni”, e prevedendo che a tali operatori “non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito

di accedere agli impianti produttivi”, attribuisce a tali tecnici molte delle funzioni tipiche della polizia giudiziaria. Inoltre diverse leggi regionali istitutive delle Arpa prevedono espressamente che il personale delle Agenzie, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, rivesta anche la qualifica di Upg.

I necessari collegamenti con il ddl sul Sistema agenziale

La circostanza che il disegno di legge sui reati ambientali subordini ora la potestà di impartire prescrizioni all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conferma la necessità che, relativamente al personale delle Arpa, si giunga a un definitivo intervento normativo statale che chiarisca la dibattuta questione. A tal riguardo si deve evidentemente richiamare il ddl 1458, approvato il 17 aprile 2014 alla Camera, e da tempo assegnato in sede referente alla Commissione Ambiente del Senato, il quale fa anche esplicito riferimento alla presenza degli Upg nelle Arpa. La norma così come è scritta, pur conferendo legittimazione all'esercizio di tali funzioni tramite una fonte di legge statale, non comporta comunque automatismi nella sua applicazione, e lascia quindi la possibilità di un suo recepimento “modulare” a livello regionale.



FOTO: ARCH. ARPA EMILIA-ROMAGNA

Si può quindi concludere questo contributo evidenziando che per le Arpa il disegno di legge relativo ai delitti contro l'ambiente deve essere considerato anche nel contesto più generale di una riforma organica del Sistema delle Agenzie ambientali, nel quale le funzioni di vigilanza ispettiva sono solo uno dei tanti profili che assumono rilevanza. L'augurio è quindi che il Senato, dopo aver licenziato il ddl 1345, possa concludere al più presto anche l'esame del richiamato ddl 1458 che alla Camera ha già trovato una condivisione pressoché unanime.

Giovanni Fantini

Responsabile Area Affari istituzionali, legali e diritto ambientale
Arpa Emilia-Romagna

FOCUS

LA DIRETTIVA PER UN DIRITTO COMUNITARIO PENALE DELL'AMBIENTE

Nel processo di costruzione di un diritto comunitario penale dell'ambiente, la direttiva 99/2008/CE rappresenta certamente l'atto più significativo finora emanato. Infatti, con questo provvedimento l'Unione europea ha imposto ai legislatori nazionali di approntare, sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche, sanzioni “*efficaci, proporzionali e dissuasive*”. Viste la *ratio* della direttiva (*tutelare l'ambiente in modo più efficace*) e le diversità esistenti tra gli Stati membri nella modalità di tutela apprestata, secondo il legislatore comunitario per garantire e rafforzare la piena osservanza delle norme in materia ambientale è necessario *utilizzare le sanzioni penali*, in ragione di una riprovazione sociale qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni derivanti da norme amministrative e civili. Dopo aver definito gli illeciti e la loro perseguibilità, se posti in essere con dolo (*intenzionalmente*) o colpa grave (*grave negligenza*), la direttiva dispone che gli Stati membri devono adoperarsi per prevedere come reati una serie di comportamenti che concretamente potrebbero porre in pericolo la salute o una risorsa naturale (“*possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità di aria, acqua, suolo, fauna, flora*”), sanzioni che devono essere estese anche a chi favorisce o istiga le attività che vanno a integrare la fattispecie di reato. Una novità rilevante della normativa comunitaria è stata quella di spingere gli Stati membri a disporre che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati ambientali,

qualora commessi a loro vantaggio da chiunque detenga al loro interno una posizione preminente in virtù del potere di rappresentanza, decisionale o di controllo.

Il legislatore italiano, con il Dlgs 121/2011, ha dato una prima attuazione alla direttiva, non spingendosi però a tipizzare le fattispecie di reato come richiesto dalla norma comunitaria; infatti la richiesta di introdurre reati di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali e per la salute e l'integrità fisica delle persone è rimasta inevasa e la tutela penale resta ancora incentrata su reati di pericolo astratti contenuti nelle discipline di settore, senza alcun riferimento a decessi o lesioni gravi o a danni significativi per l'ambiente. A qualche anno dall'introduzione di queste nuove fattispecie di reato nel codice penale, si può affermare che il loro impatto nell'elevare il livello di tutela ambientale sia stato molto modesto. Le speranze di un'attuazione più cogente della direttiva 99/2008/CE sono ora riposte nel disegno di legge sui reati ambientali (S. 1345) che sembra stia per essere licenziato dal Parlamento e nel quale vi è una tipizzazione più concreta degli illeciti ambientali nel solco di quanto tracciato dalla norma comunitaria qui considerata.

Matteo Angelillis

Area Affari istituzionali, legali e diritto ambientale, Arpa ER