

Per quanto riguarda i risultati attesi dalle attività del gruppo, il POD li ha individuati nei seguenti:

- a) realizzazione di una banca dati degli indirizzi applicativi ed interpretativi ricevuti ed emessi dal SNPA;
- b) redazione di un documento di sinossi ragionata dei primi indirizzi applicativi ed interpretativi;
- c) proposta di indirizzi giuridici applicativi ed interpretativi comuni per il SNPA;
- d) predisposizione di note tecniche di indirizzo per l'attività prescrittiva;
- e) proposta di un osservatorio permanente sulla applicazione della L. 68/2015;
- f) proposta di approfondimenti tecnici sull'attività prescrittiva.

0.B) COMPOSIZIONE DEL DOCUMENTO E SIGNIFICATO DEGLI ALLEGATI

Il presente documento contiene una sintesi dei risultati delle attività complessivamente svolte dal Gruppo di lavoro “Ecoreati n. 61 - area 8”. In particolare, il documento contiene:

- un'illustrazione delle attività di indagine e approfondimento svolte dal gruppo di lavoro e del relativo metodo di lavoro applicato;
- la sintesi degli orientamenti applicativi della procedura di cui alla Parte VI-bis, D.lgs. n. 152/2006 più largamente condivisi;
- la sintesi delle questioni interpretative più controverse e le indicazioni e gli orientamenti per gli operatori del SNPA;
- criteri guida generali per la valutazione degli effetti e dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati;
- una tabella dedicata alla individuazione di prescrizioni-tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali;
- un'illustrazione delle principali proposte di intervento/precisazione normativa individuate dal gruppo di lavoro, da rivolgere agli organi istituzionalmente preposti;
- una proposta di prosecuzione delle attività di osservatorio e di approfondimento tecnico sulla applicazione della Legge n. 68/2015.

In allegato, sono altresì riportati i documenti di approfondimento elaborati dal sottogruppo operativo giuridico e in particolare:

- una relazione sui risultati della ricognizione e dell'analisi giuridica delle indicazioni emesse a livello nazionale (Allegato A);
- tabelle sinottiche di raffronto degli indirizzi emessi a livello nazionale (Allegato B);
- una scheda di riepilogo della procedura di cui alla Parte VI-bis, D.lgs. n. 152/2006 (Allegato C).

1. SINTESI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DAL GRUPPO DI LAVORO

1.A) AMBITI INDAGATI (GIURIDICO E TECNICO)

Per perseguire le finalità e realizzare gli obiettivi del gruppo di lavoro, così come definiti nell'ambito del POD, sono stati costituiti due sottogruppi operativi di lavoro, uno a vocazione giuridica (coordinato dall'Avv. Daniela Cantarutti di ARPA FVG) e l'altro a vocazione tecnica (coordinato dalla Dott.ssa Maria Teresa Cazzaniga di ARPA Lombardia). I sottogruppi di lavoro, pur nel diverso mandato, hanno costantemente utilizzato una modalità di raccordo tra le rispettive attività, al fine di concordare gli ambiti da indagare e coordinare la scelta di indirizzi/orientamenti da proporre al SNPA.

Preliminarmente, entrambi i sottogruppi hanno provveduto a raccogliere la documentazione necessaria per i rispettivi approfondimenti. Tale fase è stata condotta richiedendo la collaborazione degli enti appartenenti al Sistema Nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA).

In particolare, per quanto riguarda la documentazione giuridica, è stato richiesto ad ISPRA ed a tutte le ARPA/APPA di segnalare e mettere a disposizione del gruppo:

- 1) le indicazioni e le direttive emesse dalle Procure della Repubblica del rispettivo territorio di competenza;
- 2) le circolari emesse dagli enti appartenenti al SNPA;
- 3) ogni altro eventuale documento ritenuto di interesse per la tematica, emesso dagli enti istituzionali di riferimento (v. per es. indicazioni regionali/provinciali).

A conclusione di tale fase (che si è prolungata sino alla data del 04.03.16),² il sottogruppo operativo giuridico ha potuto valutare 51 posizioni (espresse in 59 documenti)³ pervenuti da 16 Agenzie.

Tab. Totale posizioni espresse in documenti esaminati dal sottogruppo giuridico (al 04.03.2016 – data di chiusura della raccolta)

Soggetto emittente	N. posizioni
Procure generali	3
Procure circondariali	32
Altri enti	2
Enti SNPA	14
Totale	51

Sulla base del materiale raccolto, il sottogruppo giuridico ha svolto una lettura comparata dei vari indirizzi espressi, organizzandoli in tabelle sinottiche suddivise per argomenti (v. Allegato B). Gli argomenti oggetto di approfondimento sono stati quelli risultati di maggior interesse per il SNPA ed in particolare:

1. tipologia di contravvenzioni ammesse alla nuova procedura estintiva dei reati;
2. criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno;
3. necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura;

² Al fine di consentire l'ultimazione delle attività del gruppo di lavoro, si è convenuto di chiudere le rilevazioni e le analisi allo stato dei documenti pervenuti a tale data. Gli ulteriori documenti pervenuti o reperiti successivamente, sono stati raccolti e inseriti nella Banca dati degli indirizzi (v. par. 1.b) e sono stati altresì valutati nella stesura finale del presente documento.

³ Si precisa che laddove presenti più documenti emessi da un medesimo ente, gli stessi sono stati considerati unitariamente a livello di "posizione" dell'ente. Per il dettaglio dei documenti raccolti, si rinvia alla Relazione di cui all'Allegato A.

4. disciplina transitoria;
5. principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale;
6. indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni che puniscono la mancanza di autorizzazioni/titoli abilitativi;
7. asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure;
8. ruolo degli organi di vigilanza che non operano con qualifica di UPG e coordinamento tra procedura estintiva e procedure amministrative ordinarie;
9. ruolo del Pubblico Ministero e contestazione del contenuto delle prescrizioni;
10. indicazioni sull'incasso della sanzione pecuniaria;
11. modulistica.

Sulla base dei risultati emersi dalle tabelle sinottiche, il sottogruppo operativo giuridico ha infine provveduto a stilare un'apposita relazione illustrativa dei principali aspetti indagati (V. Allegato A), evidenziando per ciascuno di essi, le diverse posizioni espresse nel contesto nazionale (raccolte sino al 04.03.16) e gli orientamenti da proporre quali indirizzi per il SNPA. L'analisi ha altresì consentito di mettere in luce i principali fabbisogni di intervento normativo in vista di una precisazione/integrazione delle disposizioni della Parte VI-bis, del D.Lgs. 152/06.

Anche il sottogruppo operativo tecnico ha provveduto a raccogliere la documentazione necessaria, con la collaborazione delle ARPA/APPA alle quali è stato richiesto di compilare e mettere a disposizione una scheda informativa di riepilogo contenente:

- 1) tipologie di prescrizioni impartite dai relativi operatori con qualifica di UPG (se operanti nell'ambito dell'ente);
- 2) prescrizioni impartite da UPG di altri enti, per le quali è stata richiesta asseverazione alle Agenzie.

A conclusione di tale fase, il sottogruppo operativo tecnico ha potuto valutare i contributi pervenuti da 11 Agenzie, tra cui:

- ARPA Campania;
- ARPA Calabria;
- ARPA Liguria;
- ARPA Lombardia;
- ARPA Molise;
- ARPA Piemonte;
- ARPA Puglia;
- ARPA Sardegna;
- ARPA Toscana;
- APPA Trento;
- ARPA Valle d'Aosta.

L'analisi delle schede inviate dalle Agenzie ha consentito di evidenziare le situazioni più ricorrenti, distinguendo tra quelle più semplici e quelle che richiedono indirizzi orientativi univoci. L'analisi di dettaglio dei singoli casi registrati ha inoltre messo in luce che, fino ad oggi, i casi di emissione di prescrizioni/asseverazioni che si sono presentati con maggiore frequenza riguardano:

- abbandono e mala gestione di rifiuti;
- scarichi non autorizzati;
- inottemperanze connesse alle emissioni in atmosfera.

Sulla base di tali evidenze, sono stati pertanto effettuati dal sottogruppo operativo tecnico specifici approfondimenti sulle seguenti tematiche:

1. rifiuti;
2. scarichi;

3. emissioni in atmosfera;

4. AIA.

In particolare, nell'ambito di tale indagine, un primo approfondimento è stato dedicato alla disamina dei contenuti delle prescrizioni emesse/asseverate dalle Agenzie, al fine di individuare specifiche proposte di "prescrizioni tipo" per ciascuna violazione, comprensive della tempistica di adeguamento da richiedere al contravventore.⁴

Un altro focus di approfondimento ha avuto per oggetto le problematiche di valutazione del verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno in conseguenza della commissione della violazione. Come è noto, secondo quanto previsto dall'art. 318-bis, comma 1, D.Lgs. 152/06, il mancato verificarsi di tali circostanze costituisce uno dei presupposti per l'applicazione della procedura estintiva, la cui valutazione è demandata al personale di vigilanza chiamato ad applicare le nuove norme. Sulla base di tali riflessioni, il sottogruppo operativo tecnico ha individuato alcune condizioni in presenza delle quali la valutazione circa il manifestarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno richiede interventi e valutazioni che, per impegno e durata, risultano incompatibili con le finalità della norma e che pertanto rendono non prescrivibili le relative contravvenzioni. Si tratta di indicazioni che, pur non esaurendo i casi nel loro complesso, sono da considerarsi quali orientamenti proposti al SNPA, per il compimento delle valutazioni preliminari da svolgersi in vista dell'attivazione (o meno) della procedura estintiva.

Infine, un ulteriore specifico focus è stato dedicato ai criteri di applicazione della procedura al caso di reati di natura formale ed in particolare alle attività esercitate in assenza di titoli autorizzativi/abilitativi o in presenza di titoli scaduti. In esito a tali approfondimenti, effettuati in coordinamento con il sottogruppo operativo giuridico, sono state proposte indicazioni puntuali circa l'applicabilità della procedura, anche con specifica indicazione di contenuti "tipo" delle prescrizioni.

I risultati degli approfondimenti e delle proposte effettuati dal sottogruppo operativo tecnico sono stati raccolti in un'apposita tabella riepilogativa contenente prescrizioni-tipo per i reati di più frequente accertamento (V. successivo par. 2.D).

Sulla base della documentazione prodotta dai sottogruppi operativi giuridico e tecnico è stato infine redatto il presente documento che riassume le principali indicazioni e gli orientamenti per l'applicazione della Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 da parte degli enti del SNPA. Tale documento è stato sottoposto alla valutazione dei membri del Gruppo di lavoro ed altresì della rete dei referenti delle altre Agenzie (che per il gruppo di lavoro "ecoreati" è costituita dai Direttori generali delle Agenzie) per una quanto più ampia condivisione. In questa fase finale, i contenuti del documento sono stati altresì verificati e confermati alla luce degli ulteriori documenti di indirizzo emessi da parte di alcune Procure (sia circondariali, che generali), segnalati al Gruppo di lavoro successivamente al 04.03.16 (data di chiusura della raccolta dei documenti).⁵

⁴ In tale fase, al fine di operare una corretta valutazione rispetto alla possibilità di attivazione della procedura estintiva dei reati, è stato applicato il criterio finalistico che, dalle rilevazioni del sotto-gruppo di lavoro giuridico, è risultato il più diffuso nelle posizioni espresse dalle Procure della Repubblica. In base a tale criterio, risulterebbe possibile applicare la procedura prevista dall'art. 318-bis e ss. ogniquale volta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una prescrizione che consenta il ripristino dello stato originario dei luoghi con il fattivo comportamento del trasgressore.

⁵ Si tratta, in particolare, dei seguenti documenti di indirizzo:

1. Protocollo d'intesa siglato il 18.06.16 tra la Procura generale di presso la Corte d'appello di Bologna, le relative Procure circondariali, l'ARPA Emilia Romagna, la Capitaneria di Porto di Ravenna, il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Bologna e il Comando Regionale del Corpo Forestale dello Stato;
2. Indirizzi della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ravenna, prot. n. 31 del 15.01.16;
3. Direttiva n. 266 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Como del 10.03.16 e successiva nota di chiarimenti, prot. n.857 del 10.08.2016;
4. Nuovi indirizzi della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, prot. n. 5039 del 18.04.2016 e successiva nota di integrazione e rettifica, prot. n. 5040 del 18.04.16;

1.B) BANCA DATI DEGLI INDIRIZZI E TABELLE SINOTTICHE

Come da obiettivi definiti dal POD, il sottogruppo operativo giuridico ha realizzato una banca dati della documentazione raccolta ed un quadro di lettura sinottica degli indirizzi emessi. La banca dati denominata “Documentazione in materia di delitti contro l'ambiente (Legge n. 68 del 22/05/2015)” è stata resa disponibile attraverso un'applicazione web realizzata da ARPA Toscana. Attualmente, l'accesso può avvenire tramite il sito internet istituzionale di ARPAT, digitando l'indirizzo <http://www.arpat.toscana.it/snpa/ecoreati/banca-dati-ecoreati>.

Attraverso uno specifico modulo di ricerca è possibile effettuare selezioni mirate all'interno della banca dati ed estrazioni dei documenti, nel presupposto che la documentazione raccolta ha carattere pubblico e non presenta specifici profili di riservatezza. In ogni caso, per motivi di opportunità, ARPAT provvederà a fornire ai singoli enti emittenti un'apposita informativa circa la pubblicazione dei relativi documenti.

La successiva analisi sinottica degli indirizzi è stata realizzata mediante la redazione di tabelle di raffronto (V. Allegato B), organizzate sulla base degli argomenti oggetto dei focus di approfondimento elencati sopra (v. paragrafo 1.A). Tali tabelle riassumono le principali posizioni emerse, ne specificano le singole autorità emittenti, individuandone l'ambito territoriale di competenza e, in alcuni casi, specificandone il livello di omogeneità/disomogeneità rispetto alle posizioni eventualmente emesse dalle Procure Generali. Anche tali tabelle (nella versione in foglio di calcolo) consentono di effettuare ricerche mirate.

A seguire è riportato un prospetto sintetico sul livello di copertura delle indicazioni emesse dalle Procure di riferimento, dagli altri enti coinvolti e dalle ARPA/APPA. Il prospetto è stato redatto sia sulla base dei documenti pervenuti alla data del 04.03.2016 (data di chiusura della raccolta dei materiali da parte del gruppo di lavoro), che di quelli pervenuti successivamente.

Dai suddetti dati emerge la seguente situazione a livello nazionale:

- 12 Regioni dispongono di indirizzi delle Procure (sia circondariali che generali). Di queste, 4 Regioni dispongono sia di indirizzi delle Procure generali che delle procure circondariali, 1 dispone di soli indirizzi della Procura generale di riferimento (è il caso della Valle D'Aosta, per la quale ha competenza la Procura generale della Corte d'Appello di Torino) e 7 dispongono di indirizzi delle sole Procure circondariali. Nell'ambito di queste ultime diverso è tuttavia il grado di copertura territoriale: soltanto in un caso gli indirizzi delle procure circondariali coprono l'intero territorio (v. Liguria), mentre negli altri casi il livello di copertura è variabile.
- 8 Regioni difettano di qualsiasi tipo di indirizzo dell'Autorità giudiziaria.

5. Direttive della Procura di Lecce, prot. n. 2158 del 10.03.2016;

6. Linee guida della Procura di Bolzano del 29.03.2016 (accordo tra la Procura e l'APPA);

7. Parziale modifica della circolare n. 936/16 della Procura di Bari, prot. n. 5648 del 19.07.2016;

8. Parziale modifica della circolare n. 9 prot. 227 del 04/06/15 della Procura di Trento, prot. n. 1379 del 29/08/16;

9. Direttiva della Procura di Como, prot. n. 266 del 10.03.2016;

10. Indirizzi della Procura di Pavia, prot. n. 6712 del 09.09.2016;

11. Direttiva della Procura di Busto Arsizio, prot. n. 1873 del 28.09.2016;

12. Direttiva della Procura di Brescia, prot. n. 2080 del 10.10.2016;

Tali documenti esprimono perlopiù posizioni che avvalorano e confermano gli orientamenti espressi nelle posizioni già esaminate dal Gruppo di lavoro e pertanto si è ritenuto di poter confermare gli indirizzi formulati nel presente documento per gli operatori del SNPA. Per esempio, in ordine alla problematica relativa alla tipologia dei reati che possono essere ammessi alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, del D.Lgs. 152/06, negli ulteriori documenti considerati, viene confermato l'orientamento maggioritario di ritenere escluse le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto o con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda (orientamento suggerito anche negli indirizzi per il SNPA).

Con riferimento al livello di copertura degli indirizzi operativi delle ARPA/APPA emergono gli stessi dati numerici totali (anche se non perfettamente sovrapponibili rispetto al quadro precedente):

- 13 Regioni dispongono di indirizzi delle ARPA/APPA;
- 7 Regioni difettano di indirizzi delle ARPA/APPA.

Incrociando la lettura dei suddetti dati ne risulta, infine, che ben 4 Regioni difettano sia di indirizzi dell'Autorità giudiziaria, che di indirizzi delle ARPA/APPA.

Tab. Livello di copertura degli indirizzi emessi a livello nazionale
(dati raccolti tramite le segnalazioni degli enti appartenenti al SNPA)⁶

Regione	Procure generali (% su totale Procure generali presenti a livello regionale)	Procure circondariali (% su totale Procure circondariali presenti a livello regionale)	ARPA/APPA	Altri enti
1. Abruzzo	--	--	--	--
2. Basilicata	--	--	--	--
3. Calabria	--	10%	SI	--
4. Campania	50%	9%	SI	--
5. Emilia Romagna	100% (protocollo intesa)	22%	SI	--
6. Friuli VG	--	50%	SI	--
7. Lazio	--	67%	SI	--
8. Liguria	--	100%	SI	--
9. Lombardia	--	38%	SI	--
10. Marche	--	--	--	--
11. Molise	--	--	--	SI (Accordo reg.)
12. Piemonte	100%	78%	SI	--
13. Puglia	--	50%	SI	--
14. Sardegna	--	--	SI	--
15. Sicilia	--	--	--	--
16. Toscana	100%	55%	SI	--
17. Trentino Alto A.	--	67%	--	SI (Prov. Aut. Trento)
18. Umbria	--	--	SI	--
19. Valle d'Aosta	100% (v. Torino)	--	--	--
20. Veneto	--	--	SI	--

⁶ Si precisa che la rilevazione è stata effettuata sulla base della documentazione complessivamente segnalata dalle ARPA/APPA al Gruppo di lavoro. I dati non hanno pertanto carattere ufficiale, né possono intendersi esaustivi del quadro dei documenti emessi a livello nazionale.

2. PRINCIPALI INDICAZIONI E ORIENTAMENTI

2.A) ORIENTAMENTI INTERPRETATIVI LARGAMENTE CONDIVISI

Nell'ambito delle rilevazioni effettuate dal Gruppo di lavoro riguardo alla procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06, alcune tematiche non hanno registrato particolari diversità interpretative e pertanto non sono state oggetto di rappresentazione nelle tabelle di analisi sinottica. A seguire si riportano tuttavia gli orientamenti condivisi ritenuti maggiormente rilevanti per gli operatori del SNPA.

1) Contravvenzioni estinguibili tramite la procedura di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06

Il meccanismo estintivo non riguarda tutte le contravvenzioni in materia ambientale, ma, come risulta dall'art. 318 bis, esclusivamente quelle previste dal D.Lgs. 152/2006. Si ritengono pertanto escluse le fattispecie previste in fonti normative diverse dal Testo Unico Ambientale (TUA), anche nei casi in cui il trattamento sanzionatorio è individuato tramite rinvio a disposizioni di legge contenute nel TUA (si veda ad esempio l'art. 16 del D.lgs n. 36/2003).

2) Natura giuridica del verbale di prescrizioni

Il tema della natura giuridica del verbale di prescrizioni non è stato trattato in modo specifico, ma solo incidentalmente nella relazione di cui all'Allegato A (vedi paragrafo 9 punto b), in quanto è risultato pacifico che debba riconoscersi al suddetto la natura di atto tipico di polizia giudiziaria. La conseguenza di ciò è che il verbale di prescrizioni è sottratto alle impugnazioni previste per i provvedimenti amministrativi, tanto in sede amministrativa, quanto in sede giurisdizionale. Il verbale di prescrizioni non è quindi impugnabile né con ricorso al TAR, né con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Su tale interpretazione convergono le Procure che si sono espresse e la copiosa giurisprudenza formatasi con riferimento all'analogia procedura estintiva disciplinata dal D.lgs. n. 758/1994 e consolidatasi con le pronunce gemelle delle Sezioni Unite della Cassazione civile (nn. 3694 e 3695 del 09.03.2012).

Con riferimento alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis, D.Lgs. 152/06 si segnala, al momento, l'ordinanza del TAR Toscana n. 770 del 19.11.2015 che pare collocarsi nel solco tracciato dalla giurisprudenza in materia di sicurezza di lavoro.

Infine, anche la lettera dell'art. 318-ter porta a riconoscere la natura di atto di polizia giudiziaria alle prescrizioni: infatti, da un punto di vista soggettivo il verbale di prescrizioni non è imputabile ad un organo dell'apparato amministrativo, bensì all'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero alla polizia giudiziaria, entrambi chiamati ad operare sotto la direzione dell'autorità giudiziaria.

Da un punto di vista oggettivo, dunque, l'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni non è affatto avulso dal procedimento penale, in quanto presuppone l'accertamento di un reato ed ha la finalità di estinguere la contravvenzione accertata. Più in generale, infatti, il procedimento di estinzione, anche se può terminare con un'estinzione del reato in sede amministrativa è, e resta, un procedimento penale regolato, anche in sede di indagini, dalle norme del Codice di procedura penale (v. analisi e verifiche che comportino necessità o facoltà di assistenza della difesa).

3) Natura giuridica dell'asseverazione delle prescrizioni

L'art. 318-ter dispone che la prescrizione sia "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata". Dalla lettura della disposizione si evince chiaramente che l'attività di asseverazione non richiede l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e non ha quindi la natura di atto di polizia giudiziaria. L'asseverazione svolge piuttosto una funzione di validazione tecnica delle prescrizioni e viene pertanto assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle indagini tecniche connesse alla materia ambientale. Per l'individuazione degli enti asseveratori e, all'interno degli stessi, dei soggetti incaricati di tale funzione si rinvia al successivo paragrafo 2.B ed altresì, più ampiamente, alla relazione di cui all'Allegato A.

4) Obbligatorietà dell'applicazione della procedura estintiva in presenza dei presupposti richiesti dall'art. 318 bis

Il Gruppo di lavoro non ha affrontato in modo specifico tale tematica, tuttavia ha implicitamente ritenuto che l'applicazione della procedura estintiva sia dovuta in presenza dei presupposti indicati dall'art. 318 bis (ipotesi contravvenzionali previste dal TUA e assenza di profili di danno o pericolo). Pertanto la procedura estintiva deve essere applicata anche qualora non risulti possibile impartire la prescrizione prevista dall'art. 318-ter, analogamente a quanto stabilito per le contravvenzioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 15, comma 3, del D.Lgs. n.124/2004). Nel paragrafo 5 della relazione di cui all'Allegato A è stata infatti suggerita l'applicazione della procedura estintiva ai reati a condotta esaurita (ossia i reati istantanei già perfezionatisi) e ai casi in cui il trasgressore abbia già autonomamente provveduto all'adempimento dell'obbligo di legge, senza attendere l'imposizione della prescrizione da parte dell'organo di vigilanza. Del resto, la prescrizione ha lo scopo di eliminare le conseguenze del reato, ripristinando, per quanto possibile, la situazione precedente alla sua commissione, pertanto nei casi in cui non vi sia alcun effetto da rimuovere (come nelle ipotesi sopra citate), l'impossibilità di impartire prescrizioni non deve costituire un elemento ostativo all'avvio della procedura estintiva, in presenza degli altri requisiti per la sua applicazione.

5) Rapporti intercorrenti tra le prescrizioni ex art. 318-ter e i provvedimenti amministrativi degli enti titolari di funzioni amministrative in materia ambientale

Tale tematica è stata affrontata dal gruppo di lavoro (si veda il paragrafo 8 dell'Allegato A) limitatamente alla possibile interferenza tra le prescrizioni contenenti specifiche misure ex art. 318-ter, comma 3 e le misure oggetto delle diffide emesse dall'autorità competente, in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie dell'AIA (art. 29-decies, comma 9, D.Lgs. 152/06). La questione si pone però, in termini più generali, con riferimento ai vari provvedimenti amministrativi (come ad es. l'ordinanza sindacale ex art. 192 del TUA) che gli enti con funzioni di amministrazione attiva sono legittimati, ma anche tenuti, ad adottare nelle ipotesi previste dalla normativa ambientale.

Considerato che la Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 non disciplina i rapporti tra le prescrizioni della procedura estintiva e i provvedimenti che concludono gli ordinari procedimenti amministrativi, si ritiene pacifico che le prescrizioni non sostituiscano i provvedimenti amministrativi, ma siano entrambi necessari dato che agli stessi sono ricollegabili diversi effetti giuridici. Le prescrizioni, infatti, incidono sul procedimento penale, in termini di estinzione dello stesso, mentre i provvedimenti amministrativi emanati dall'autorità competente producono i loro effetti sul piano amministrativo e talvolta, come nel caso della diffida, sono individuati dalla normativa ambientale come atti propedeutici per l'emanazione di successivi provvedimenti amministrativi (v. revoca dell'autorizzazione).

Tuttavia, al fine di evitare che siano prescritte misure difformi, si rende necessario un coordinamento tra gli enti coinvolti, che viene di norma realizzato tramite l'invio da parte dell'organo accertatore, all'ente titolare del procedimento amministrativo, di una copia del verbale di prescrizioni con l'indicazione che il contenuto delle prescrizioni è da intendersi come proposta ai fini dei provvedimenti amministrativi di competenza. Nel caso in cui si partecipi soltanto al processo di asseverazione, si suggerisce comunque di segnalare all'organo che procede ad impartire la prescrizione, l'opportunità di inviarne copia alle autorità competenti all'adozione di provvedimenti amministrativi in materia ambientale.

2.B) QUESTIONI INTERPRETATIVE CONTROVERSE E RELATIVI INDIRIZZI PER IL SNPA

Un'importante evidenza emersa dall'analisi dei documenti emessi dalle Procure della Repubblica e dagli altri enti interessati alla procedura estintiva di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 è la disomogeneità degli orientamenti applicativi e interpretativi espressi su alcuni dei temi ritenuti maggiormente problematici.⁷

In considerazione di tale dato, le proposte di indicazioni ed orientamenti per il SNPA che sono state formulate per ciascun aspetto rappresentano un quadro di indirizzi condivisi per una quanto più possibile ampia omogeneizzazione a livello nazionale dei comportamenti degli operatori del SNPA.

Resta fermo che, a causa della specifica natura del rapporto tra l'Autorità giudiziaria e gli operatori di vigilanza che esercitano funzioni di polizia giudiziaria, tali indicazioni ed orientamenti dovranno necessariamente fare salvi i diversi indirizzi eventualmente emessi dalle Procure della Repubblica di riferimento (anche per singoli aspetti che risultassero divergenti rispetto al quadro condiviso).

L'art. 109 della Costituzione e altresì gli articoli 56 e 327 del Codice di Procedura Penale, sanciscono, infatti, una vera e propria dipendenza funzionale degli organi di polizia giudiziaria rispetto all'Autorità giudiziaria. Per questo motivo, il personale di vigilanza degli enti del SNPA operante con funzioni di PG, nel compimento delle attività afferenti il procedimento penale (siano esse svolte d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria), è tenuto ad un generale dovere di rispetto delle direttive emesse dalle Procure della Repubblica territorialmente competenti. Va sottolineato, dunque, che una volta espressi indirizzi o direttive da parte dell'Autorità giudiziaria, tale personale, nell'esercizio delle funzioni di PG, non può essere condizionato da diversi orientamenti delle strutture amministrative dalle quali dipende gerarchicamente.

Cionondimeno, si ritiene che le indicazioni e gli orientamenti rappresentati nella presente relazione e nei documenti allegati, possano costituire un importante punto di riferimento per una tendenziale lettura condivisa delle suddette problematiche all'interno del SNPA.⁸

1. Tipologia di contravvenzioni ammesse alla procedura

L'individuazione delle contravvenzioni alle quali è applicabile la procedura estintiva è controversa, in quanto, da un lato l'art. 318-bis stabilisce un'applicazione generalizzata della procedura estintiva alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal D.Lgs 152/2006, dall'altro, l'art. 318-quater, prescrivendo, ai fini dell'estinzione della contravvenzione, il pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda, esclude dal beneficio le contravvenzioni punite con l'arresto, suscitando nell'interprete il dubbio se l'esclusione debba riguardare le sole contravvenzioni punite con il solo arresto o anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda.

L'interpretazione suggerita, in linea con le indicazioni fornite dalla maggioranza delle Procure che si sono espresse, è quella di escludere dall'ambito di applicazione della procedura estintiva anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda, in quanto, l'assoggettabilità delle stesse alla procedura, a fronte dell'esclusione delle contravvenzioni punite con il solo arresto, darebbe luogo a una ingiustificata disparità di trattamento, data la tendenziale maggiore gravità delle contravvenzioni punite con arresto e ammenda rispetto a quelle punite con il solo arresto (un

⁷ Per approfondimenti, su tali questioni, si rimanda più ampiamente all'Allegato A).

⁸ Si consideri, peraltro, che dalla rilevazione chiusa al 4.3.16, nonostante vari siano stati i documenti di indirizzo emessi dalle Procure, risulta un vasto numero di Procure che non si sono espresse formalmente.

esempio evidente di quanto sopra esposto si rinviene confrontando le contravvenzioni previste dall'art. 137, comma 3 e comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006).

2. Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo di danno

Relativamente alla valutazione circa il mancato verificarsi di un danno o un pericolo concreto e attuale di danno (alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette), che ai sensi dell'art. 318-bis, comma 1, del D.lgs. 152/2006 costituisce uno dei presupposti per l'applicazione della procedura di estinzione dei reati, dall'esame dei documenti di indirizzo sono emerse posizioni non omogenee. La posizione prevalente che si è registrata è quella di prevedere l'applicazione della procedura con riguardo non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali, i cui effetti possono essere rimossi attraverso l'adempimento di prescrizioni.

Le altre posizioni sostengono invece che, oltre alle contravvenzioni formali, la procedura si applichi solo ai casi di contravvenzioni sostanziali che non abbiano comportato alcuna modifica ambientale, oppure che abbiano comportato modifiche ambientali marginali tali da poter essere rimosse facilmente e immediatamente. Residuano altre posizioni minoritarie che hanno fornito ulteriori indicazioni⁹ o non hanno fornito alcuna indicazione.

Alla luce di quanto testualmente previsto dalle disposizioni in oggetto si rileva che molti sono i nodi che rimangono da sciogliere al fine di una corretta e omogenea applicazione della normativa. Si tratta di aspetti (per la cui illustrazione si rinvia al paragrafo 2 della relazione di cui all'Allegato A), per i quali sarebbe necessario un intervento legislativo di precisazione e chiarimento (sul punto si veda anche quanto riportato nel paragrafo 3 della presente relazione).

La rilevanza rivestita dalle suddette questioni, attinenti ai fondamenti stessi della procedura di estinzione, dirimenti già per la relativa attivazione e non solo per le modalità di svolgimento, nonché il fatto che numerose e sostanziali sono le divergenze tra le posizioni dei documenti di indirizzo esaminati, rende particolarmente difficile fornire agli operatori del SNPA il necessario punto di riferimento, per operare secondo una lettura uniforme e condivisa della procedura in oggetto.

In tale quadro di incertezza, un ausilio per la risoluzione almeno parziale delle questioni controverse può essere quello di operare una distinzione tra effetti ambientali del reato e danno ambientale. Non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producono necessariamente un "danno ambientale". A questa conclusione si perviene facendo riferimento alla definizione di danno contenuta nell'articolo 300 del D.lgs. 152/2006: "è danno ambientale qualsiasi deterioramento *significativo e misurabile*, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" e, altresì, a quella implicitamente desumibile dall'articolo 452 bis C.p. (introdotto dalla L. 68/15) che, nel delineare l'elemento oggettivo del nuovo delitto di "inquinamento ambientale", fa riferimento a una compromissione o ad un deterioramento *significativi e misurabili* dello stato del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria o dell'ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna selvatica.

Tenendo conto di questa distinzione si apre uno spazio, per quanto dai confini incerti, tra reati che producono effetti sull'ambiente (da eliminare con la procedura estintiva tramite prescrizioni) e reati che hanno prodotto un "danno ambientale" per i quali la procedura non è applicabile.

Per facilitare la lettura del rapporto tra la procedura estintiva e le suddette norme, si rinvia in particolare al successivo paragrafo 2.C) sui criteri guida generali per la valutazione degli effetti e

⁹ Tra le posizioni che hanno fornito criteri diversi, si segnala, in particolare, quella della Procura di Foggia che per i casi in cui non vi sia evidenza dell'assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno, prevede la necessità di effettuare una caratterizzazione del sito, secondo una procedura flessibile (a carico del trasgressore o alternativamente dell'ARPA). In esito a tale procedura potrà essere valutato se procedere o meno all'emissione delle prescrizioni.

dell'entità delle conseguenze ambientali dei reati, che offre un primo quadro di lettura sistematica del tema.

Dagli approfondimenti effettuati dal sottogruppo operativo tecnico sfociati nella individuazione delle prescrizioni tipo per l'estinzione delle principali contravvenzioni ambientali (v. successivo paragrafo 2.D) è stato inoltre possibile enucleare alcune indicazioni operative per valutare, nei casi concreti, la sussistenza o meno del danno ambientale ovvero del relativo pericolo (da notare che in questa sede ci si è limitati a considerare il solo danno alle risorse ambientali). Tali indicazioni, pur non esaurendo i casi nel loro complesso, possono tuttavia essere considerate quali primi orientamenti per il personale di vigilanza in vista dell'attivazione della procedura estintiva dei reati. In particolare, emerge che:

- 1) per alcune fattispecie non ricorrono mai le condizioni per attivare la procedura prescrittiva: si tratta in particolare del caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art.256, c. 2) con evidenza di percolamento al suolo o immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, c. 1 e 2);
- 2) in alcune fattispecie si ritiene possibile impartire le prescrizioni purché accompagnate dallo svolgimento di verifiche analitiche: è il caso dell'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti (art.256, c. 2) senza evidenza di sversamento di liquidi al suolo, per il quale la prescrizione dovrà prevedere la rimozione dei rifiuti, il loro avvio a recupero o smaltimento, la dimostrazione dell'avvenuto smaltimento o recupero ed infine la “verifica della non contaminazione del suolo mediante indagine preliminare”.
- 3) in altre fattispecie, pur in presenza di superamenti di limiti di legge, si ritiene possibile impartire la prescrizione consistente nell'adottare accorgimenti tecnici volti ad evitare il ripetersi della violazione, previa analisi delle cause. E' questo il caso per es. di emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge (art. 269, c.2) o di superamento dei limiti imposti dall'AIA (art. 29-quattordicesimo, comma 3), se ci sono elementi di giudizio che depongono a favore della sussistenza di effetti non significativi sull'ambiente (per un chiarimento sui criteri di valutazione della significatività degli effetti si rinvia al successivo paragrafo 2.C).

Sempre dalle indicazioni contenute nel par. 2.D), possono essere tratti, infine, ulteriori spunti orientativi per gli operatori del SNPA (seppur con la precisazione che al fine di operare una corretta valutazione rispetto alle prescrizioni tipo da proporre, il documento ha preso in esame e applicato il criterio finalistico che ritiene applicabile la procedura ogniqualvolta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una prescrizione e quindi sia possibile il ripristino dello stato originario dei luoghi).

3. Necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura

Riguardo alla motivazione rispetto all'applicabilità della procedura, la posizione che emerge con prevalenza dall'esame dei documenti di indirizzo ritiene sussistere in capo al soggetto accertatore l'obbligo di motivare, espressamente e compiutamente la mancata applicazione, al caso specifico, della procedura di estinzione di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06. Altre posizioni minoritarie sostengono che la motivazione è dovuta sempre, sia nel caso di applicazione, che non applicazione della procedura o che è dovuta solo nel caso di applicazione della procedura.

In considerazione della natura di “*favor rei*” che viene riconosciuta alla procedura estintiva, l'orientamento suggerito per gli operatori del SNPA è quello di aderire alla lettura maggioritaria che ritiene necessario fornire, nella comunicazione della notizia di reato, adeguata e circostanziata motivazione nelle ipotesi in cui non si ritenga applicabile la procedura stessa (v. per mancanza dei presupposti di legge o per la sussistenza di altri elementi ostativi alla sua applicazione, come ad esempio, nel caso di notizia di reato contro ignoti). Nel caso in cui, invece, il soggetto accertatore

ritenga ricorrano i presupposti e le condizioni per attivare la procedura di estinzione, i relativi motivi (di fatto e di diritto) potranno risultare implicitamente dalla descrizione dei fatti.

4. Disciplina transitoria

L'art. 318-octies dispone che la procedura estintiva non trova applicazione ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore (29 maggio 2015) della Parte VI-bis, del D.Lgs. n. 152/2006.

L'assenza di riferimento alla natura penale dei procedimenti ha determinato difformi interpretazioni riguardo all'individuazione della pendenza del procedimento, tuttavia, l'interpretazione suggerita, in linea con le indicazioni fornite dalla maggioranza delle Procure, è quella di far coincidere la pendenza del procedimento con l'iscrizione della notizia di reato nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 C.P.P. Tale interpretazione ha il pregio di fornire una data certa della pendenza, conforme a quanto stabilito dal Codice di procedura penale ed è inoltre la più favorevole per il trasgressore.

5. Principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale

La giurisprudenza ha elaborato, nel tempo, alcuni principi per l'analoga procedura estintiva dei reati in materia di sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 758/94). Tali principi sono stati ripresi e richiamati (in via più o meno esplicita) anche in alcuni dei documenti di indirizzo esaminati dal gruppo di lavoro, in quanto ritenuti applicabili anche nell'ambito della procedura di cui alla Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06. Pur non rilevando nelle posizioni espresse particolari livelli di disomogeneità, si è comunque ritenuto di segnalarne i contenuti, vista la non ampia rappresentatività delle posizioni emerse.

5.a) Finalità e contenuto della prescrizione

Dalla rilevazione compiuta risulta l'orientamento maggioritario di considerare le prescrizioni non soltanto come ordini di eliminazione o non reiterazioni delle condotte illecite accertate, bensì anche come specifiche misure atte a far cessare le conseguenti situazioni di pericolo, ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. Soltanto in poche posizioni si afferma che la prescrizione possa consistere soltanto nelle misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose e non anche nell'obbligo di mettersi formalmente in regola con i precetti di legge.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è dunque quello di considerare la messa in regola con gli obblighi formali, come possibile contenuto delle prescrizioni. Per ulteriori e più approfondite indicazioni sul contenuto delle prescrizioni nelle contravvenzioni di natura formale si fa inoltre rinvio al successivo paragrafo 6.

5.b) Applicabilità della procedura a reati a condotta esaurita e casi di adempimento spontaneo

Dalla rilevazione compiuta risulta pressoché univoco l'indirizzo di considerare la procedura applicabile anche ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione, senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza, con il meccanismo della c.d. prescrizione "ora per allora".

Per quanto riguarda invece i reati a condotta esaurita, si rileva una certa difformità di orientamento, in particolare nelle indicazioni fornite dalle Procure. L'orientamento maggioritario dà indicazioni a favore dell'applicabilità della procedura estintiva a tali casistiche. Altre posizioni minoritarie negano invece tale possibilità. Per quest'ultimo orientamento, non potendo essere impartite prescrizioni, non si dovrebbe neppure attivare la procedura estintiva.

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è quello di aderire alla lettura maggioritaria che ritiene applicabile la procedura estintiva ai reati a condotta esaurita ed ai casi di adempimento spontaneo, fatta salva la verifica dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale, che resta comunque condizione per l'attivazione della procedura. Tale orientamento risulta peraltro coerente con quanto previsto e consolidato a livello normativo, nel settore della sicurezza sul lavoro (v. art. 15, D.lgs. 124/2004).

5.c) Natura del termine previsto per il pagamento della sanzione pecuniaria

In merito alla natura del termine dei trenta giorni concesso per legge ai fini del pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 318-quater, comma 2, da parte del trasgressore, si rileva una totale uniformità di lettura. Le indicazioni fornite, infatti, concordano nel ritenere il termine in oggetto di natura perentoria.

In coerenza con tale lettura, alcune Procure sottolineano inoltre la "improrogabilità" del termine per il pagamento della sanzione e l'impossibilità di rateizzare il pagamento (principi già emersi nella giurisprudenza in materia di sicurezza del lavoro).

Infine, altre Procure considerano il tardivo pagamento della sanzione assimilabile al tardivo adempimento della prescrizione, ai fini dell'accesso alla procedura di oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-bis C.P. (aderendo, anche in questo caso, agli orientamenti minoritari della giurisprudenza già maturati in materia di sicurezza del lavoro).

L'orientamento suggerito per gli enti del SNPA è pertanto quello di considerare il termine per il pagamento di natura perentoria, sottolineando tuttavia, l'importanza di individuare con certezza il termine iniziale di decorrenza sul quale le disposizioni della Parte VI-bis del D.Lgs. 152/06 non si soffermano. Al fine di dare certezza a tale termine, si ritiene che il verbale di ammissione al pagamento debba essere notificato al trasgressore attraverso procedure che garantiscano la certezza della data di ricezione. Da questa posizione discende inoltre l'indicazione di considerare il pagamento non rateizzabile.

6. Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale

Alcune delle contravvenzioni previste dal D.Lgs. n. 152/2006 puniscono l'esercizio di una determinata attività in mancanza di autorizzazione/titolo abilitativo, a prescindere dal verificarsi di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Si tratta di contravvenzioni comunemente definite di "pericolo astratto" o di tipo "formale", ossia caratterizzate dalla violazione di prescrizioni di tipo formale (come l'obbligo di ottenere un determinato titolo abilitativo per lo svolgimento di una data attività) che determinano una situazione di pericolo potenziale per l'ambiente che, di per sé, non è ostativa all'attivazione della procedura di estinzione/regolarizzazione. Tale procedura tuttavia sarà preclusa, in concreto, qualora l'organo accertatore accerti la sussistenza di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno, al pari di quanto accade per le altre ipotesi contravvenzionali che rientrano nell'ambito di applicazione della parte sesta bis (vedi art. 318 bis).

Mentre la possibilità di applicazione della procedura estintiva ai reati di natura è generalmente ammessa nei documenti analizzati, la questione maggiormente controversa riguarda il contenuto delle prescrizioni da impartire al trasgressore. Un primo orientamento sostiene che ai fini della

regolarizzazione è necessario che venga ottenuto il titolo abilitativo nel termine assegnato, con la precisazione che taluni ritengono che la prescrizione debba imporre al trasgressore solo la presentazione della relativa istanza, in considerazione del fatto che l'ottenimento del titolo non rientra nella disponibilità del trasgressore.

Un secondo orientamento, avente carattere minoritario, ritiene invece che la prescrizione non possa consistere nell'ordine di richiedere/ottenere il titolo abilitativo, ma in specifiche misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione dell'attività potenzialmente pericolosa.

Dall'esame della casistica che si può presentare nella pratica degli operatori, a seconda della situazione concreta, può risultare più adeguato l'uno o l'altro degli orientamenti. Nella tabella riportata a seguire si è suggerito l'orientamento ritenuto più adatto per regolarizzare le diverse fattispecie: o prescrivendo la sospensione dell'attività ai sensi dell'art. 318 ter comma 3 (qualora l'attività sia ritenuta potenzialmente pericolosa), o prescrivendo la regolarizzazione sul piano amministrativo.

Casistica reati formali	Contenuto delle prescrizioni
1. Attività totalmente abusiva (mai autorizzata) o con autorizzazione rigettata	➤ Sospensione delle attività (totale)
2. Attività con modifiche sostanziali (che presupporrebbero modifiche autorizzative o differenti tipologie di autorizzazioni) per le quali la complessità delle valutazioni circa la possibilità di continuazione delle attività in assenza di pericolo, richiederebbe una istruttoria complessa (al pari di quella che dovrebbe essere condotta in fase autorizzativa)	➤ Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa
3. Attività svolta in mancanza di rinnovi di autorizzazioni o in situazioni di modifiche non autorizzate in cui, per elementi di conoscenza facilmente disponibili (e sempre che risulti invariato l'assetto normativo ed amministrativo di riferimento che regola l'attività) è possibile valutare che la continuazione delle attività avvenga in assenza di pericolo	➤ Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione richiesta e ottenimento titolo abilitativo)
4. Infrazioni formali che pur non comportando in se' rischi di pericoli sostanziali, comprometterebbero in maniera sostanziale la controllabilità delle attività (v. tracciabilità dei rifiuti, ecc...)	➤ Sospensione delle attività totale o sospensione parziale con richiesta di regolarizzazione amministrativa
5. Infrazioni di obblighi di comunicazioni/iscrizioni (v. anche adesioni ad autorizzazioni di carattere generale) per le quali sia agevole una verifica dei requisiti necessari	➤ Richiesta di regolarizzazione amministrativa (presentazione comunicazione/dichiarazione)

Esaminando tale prospetto si possono dunque evidenziare tre diverse tipologie di contenuto delle prescrizioni:

1. in tutti i casi nei quali sia necessario provvedere alla sospensione totale dell'attività, la prescrizione da impartire dovrà essere del tipo "sospendere le attività non autorizzate fino all'eventuale conseguimento della relativa autorizzazione...". I termini per l'adeguamento alla prescrizione dovranno essere congrui rispetto all'esigenza di garantire tecnicamente una sospensione delle attività che non provochi, a sua volta, danni o pericoli di danno all'ambiente. Nei casi in cui sia possibile provvedere ad una sospensione parziale delle attività (v. parti di

impianto modificate senza autorizzazione) oltre a tale misura si dovrà richiedere, quale ulteriore prescrizione, anche la regolarizzazione amministrativa (con le modalità illustrate al successivo punto 3);

2. in tutti i casi in cui per la regolarizzazione dell'attività è richiesta semplicemente una comunicazione e/o dichiarazione da parte del titolare dell'attività (ad esempio adesione all'autorizzazione alle emissioni in via generale), la prescrizione dovrà essere del tipo "presentare la comunicazione/dichiarazione". In questo caso il termine per la regolarizzazione della prescrizione dovrà essere individuato in quello strettamente necessario per produrre la comunicazione/dichiarazione in oggetto, con i relativi allegati tecnici;
3. infine, nei casi di attività svolte senza rinnovo dell'autorizzazione o con modifiche non autorizzate, posto che sia possibile valutare (per elementi di conoscenza facilmente disponibili e sempre che risulti invariato l'assetto normativo ed amministrativo di riferimento che regola l'attività) che la continuazione delle attività avviene in assenza di pericolo potenziale, l'indirizzo che si propone è quello di impartire due tipologie di prescrizioni:
 - a) la prima avente ad oggetto la presentazione dell'istanza, assegnando un termine strettamente necessario per produrre la domanda ed i relativi allegati tecnici;
 - b) la seconda avente ad oggetto il conseguimento del titolo abilitativo (che conclude il processo di regolarizzazione avviato con la presentazione dell'istanza), assegnando un termine congruo con i tempi della PA titolare del procedimento, con la precisazione che nel caso di ritardi della PA, il trasgressore potrà avvalersi della richiesta di proroga prevista ai sensi dell'art. 318 ter, comma 1 (proprio per le ipotesi in cui il mancato rispetto del termine non è imputabile al trasgressore).

D'altra parte la previsione di un termine per la regolarizzazione che, unanimemente nei pronunciamenti raccolti, si attua con il rilascio del provvedimento richiesto, è senza dubbio indispensabile al fine di garantire una durata certa alla procedura di estinzione e, di riflesso, al periodo di sospensione del procedimento penale, che non tollera una sospensione *sine die*.

Del resto, il termine è essenziale anche per la verifica della regolarizzazione da parte dell'organo accertatore.

7. Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure

7.a) Finalità e contenuto dell'asseverazione

La natura dell'attività di asseverazione delle prescrizioni emesse dagli organi di PG, è stata più o meno esplicitamente trattata nei documenti di indirizzo esaminati. Dalle indicazioni formulate, emerge in maniera sostanzialmente univoca che l'asseverazione si configura come un'attività di natura tecnica che non richiede l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e non ha quindi la natura di atto di PG (v. precedente paragrafo 2.a.).

Per quanto riguarda la finalità e gli elementi principali che caratterizzano l'attività di asseverazione, da una sovrapposizione delle indicazioni contenute nei documenti esaminati, si può ritenere che l'asseverazione consista nella valutazione tecnica, validazione, convalida, accertamento tecnico o, più in generale, nella verifica dei seguenti aspetti:

1. pertinenza ed efficacia delle prescrizioni rispetto agli obiettivi da conseguire;
2. fattibilità, adeguatezza, ragionevolezza delle prescrizioni e coerenza con le finalità, non solo nel rimuovere il reato, ma anche nel far cessare situazioni di pericolo ovvero prosecuzione di attività potenzialmente pericolose (in taluni casi si fa riferimento alla chiarezza e non equivocità delle prescrizioni);
3. congruità dei tempi previsti per la regolarizzazione;
4. presenza di criteri chiari per valutarne l'osservanza;
5. oggettività e riscontrabilità;