



Riteniamo totalmente non condivisibili le prime osservazioni che vorrebbero limitati e gestiti in modo "programmato" i controlli della PG per i reati ambientali

**L'art. 7 del "decreto-sviluppo" non c'entra nulla con i controlli per i reati ambientali da parte della polizia giudiziaria.
E comunque non può certamente derogare alle regole del codice di procedura penale.**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Ma l'art. 7 del "decreto-sviluppo" c'entra qualcosa con i controlli ambientali, e può modificare o derogare alle regole del codice di procedura penale?¹ A nostro modesto avviso, certamente no. Dunque (questa è la nostra sempre modesta opinione) nulla cambia per tutte le attività delle forze di polizia statali e locali, per i tecnici ARPA con funzioni di PG e per tutti gli organi di vigilanza addetti ai controlli ambientali con stesse funzioni. Nessuna modifica è stata apportata (né poteva certamente essere apportata) da tale decreto sulle regole (primarie) del Codice di procedura penale (e della legge 689/81 per le sanzioni amministrative).

Dunque, non condividiamo tutte le "avvisaglie" tendenti a far credere a tali operatori che da oggi non è più possibile attivare accertamenti, controlli ed indagini secondo le regole di sempre in materia di reati ambientali anche presso le attività produttive e le aziende in generale al fine della prevenzione e della repressione di eventuali illeciti penali (ma anche violazioni amministrative) in materia ambientale.

Se ce ne fosse bisogno, vediamo nei dettagli tale articolo. Già il titolo è chiarissimo: "**Semplificazione fiscale**". Che cosa c'entrano dunque i temi ambientali?

Il testo. Comma 1 (art. 7): "*Per ridurre il peso della burocrazia che grava sulle imprese e più in generale sui contribuenti, alla disciplina vigente sono apportate modificazioni così articolate:*

- a) *esclusi i casi straordinari di controlli per **salute, giustizia ed emergenza**, il **controllo amministrativo** in forma d'accesso da parte di qualsiasi autorità competente deve essere unificato, può essere operato al massimo con cadenza semestrale, non può durare più di quindici giorni. Gli atti compiuti in violazione di quanto sopra costituiscono, per i dipendenti pubblici, illecito disciplinare.*

¹ Sulla Gazzetta Ufficiale del 13 maggio 2011 è stato pubblicato il **decreto-legge n.70 recante "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"**



Dunque, sempre premesso che stiamo operando sotto un titolo che riguarda solo la “semplificazione fiscale”, comunque poi si precisa che sono esclusi da tale previsione i controlli per “salute, giustizia ed emergenza”. Dunque in ogni caso accertamenti di violazioni ambientali potenzialmente costituenti reato (od anche illeciti amministrativi) sarebbero comunque esclusi dalla portata di tale previsione perché il termine “giustizia” non può che ricomprendere in senso lato anche gli accertamenti di PG (ricordiamo che la giurisprudenza nel contesto del termine “giustizia” previsto dall’art. 650 c.p. ha sempre ricompreso anche le attività di polizia...), e poi tali accertamenti sono comunque anche finalizzati alla tutela della salute pubblica in senso generale (e spesso in caso di gestione rifiuti o scarichi particolarmente gravosi sono anche attuati in contesto di vera e propria emergenza di base: si veda il recente caso del poligono di Quirra in Sardegna dove salute pubblica ed emergenza sono state la basi di ogni attività di controllo...). Ma – di fatto – stiamo discutendo del nulla perché il tema ambientale continua a non entrarci affatto, dato che il passo successivo dello stesso comma 1 punto a) dell’art. 7 poi recita: *“Codificando la prassi, la Guardia di Finanza, negli accessi di propria competenza presso le imprese, opera, per quanto possibile, in borghese”*. Come si vede, siamo sempre e solo nel campo della “semplificazione fiscale” (la cui materia è appunto di competenza diretta della Guardia di Finanza... Se si voleva far riferimento anche ai temi ambientali, si doveva far contestuale riferimento anche al Corpo Forestale dello Stato, al NOE dei Carabinieri, alle Polizie Provinciali etc... Che senso avrebbe altrimenti la disposizione? Durante un controllo ambientale si prevede che la Guardia di Finanza deve andare in borghese ed il Carabiniere del NOE invece no?).

Ma andiamo avanti. In tutto il testo non si accenna mai a temi ambientali ma solo a *“abolizione, per lavoratori dipendenti e pensionati, dell’obbligo di comunicazione annuale dei dati relativi a detrazioni per familiari a carico”, “abolizione di comunicazioni all’Agenzia delle entrate in occasione di ristrutturazioni che godono della detrazione del 36 per cento”, ai “contribuenti in regime di contabilità semplificata possono dedurre fiscalmente l’intero costo, per singole spese non superiori a 1.000 euro, nel periodo d’imposta in cui ricevono la fattura”, alla “abolizione della comunicazione telematica da parte dei contribuenti per acquisti d’importo superiore a 3.000 euro in caso di pagamento con carte di credito, prepagate o bancomat”, al fatto che “i contribuenti non devono fornire informazioni che siano già in possesso del Fisco e degli enti previdenziali ovvero che da questi possono essere direttamente acquisite da altre Amministrazioni”, al fatto che “la richiesta per rimborso d’imposta fatta dal contribuente in dichiarazione può essere mutata in richiesta di compensazione entro 120 giorni dalla presentazione della dichiarazione stessa”, ai “versamenti e gli adempimenti, anche se solo telematici, previsti da norme riguardanti l’Amministrazione economico-finanziaria che scadono il sabato o in un giorno festivo sono sempre rinviati al primo giorno lavorativo successivo”* e via dicendo... Francamente non trovo un solo riferimento alla materia degli illeciti ambientali ed a relativi controlli?!



Ancora, vediamo il comma 2 di tale articolo che andrebbe a limitare anche i controlli ambientali: *“In funzione di quanto previsto al comma 1, sono in particolare introdotte le seguenti disposizioni: a) al fine di ridurre al massimo la possibile turbativa nell'esercizio delle attività delle imprese di cui all'articolo 2 dell'allegato alla Raccomandazione 2003/361/CE recante "Raccomandazione della Commissione relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese", nonchè di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività di controllo nei riguardi di tali imprese, assicurando altresì una maggiore semplificazione dei relativi procedimenti e la riduzione di sprechi nell'attività amministrativa, gli accessi dovuti a controlli di natura amministrativa disposti nei confronti delle predette imprese devono essere oggetto di programmazione da parte degli enti competenti e di coordinamento tra i vari soggetti interessati. Conseguentemente: 1) a livello statale, con decreto di natura non regolamentare del **Ministro dell'economia e delle finanze**, di concerto con il **Ministro del lavoro e delle politiche sociali**, sono disciplinati modalità e termini idonei a garantire una concreta programmazione dei **controlli in materia fiscale e contributiva**, nonchè il più efficace coordinamento dei conseguenti accessi presso i locali delle predette imprese **da parte delle Agenzie fiscali, della Guardia di Finanza, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per l'attività ispettiva**, dando, a tal fine, il massimo impulso allo scambio telematico di dati e informazioni fra le citate Amministrazioni. Con il medesimo decreto è altresì assicurato che, a fini di coordinamento, ciascuna delle predette Amministrazioni informa preventivamente le altre dell'inizio di ispezioni e verifiche, fornendo al termine delle stesse eventuali elementi acquisiti utili ai fini delle attività di controllo di rispettiva competenza. Inoltre, secondo una prassi già consolidata, gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza eseguono gli accessi in borghese”*. Mi sembra palese ed evidente che si fa riferimento solo ad organi di controllo operanti in materia fiscale e su temi fiscali. Mai viene citato un organo in materia ambientale (ad esempio nell'elenco dei ministeri, quello dell'Ambiente non viene citato) e si specifica che il tutto è finalizzato a garantire una concreta programmazione dei controlli in materia fiscale e contributiva: mai un minimo accenno – neppure indiretto – al campo dei controlli ambientali.

Da parte di alcuni il riferimento a controllo ambientale è stato individuato in questo ulteriore passaggio del comma 2 in esame: *“A livello substatale, gli accessi presso i locali delle imprese disposti dalle amministrazioni locali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le Forze di Polizia locali comunque denominate e le aziende ed agenzie regionali e locali comunque denominate, devono essere oggetto di programmazione periodica. Il coordinamento degli accessi è affidato, ove istituito, allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura competenti per territorio.”* Allora: in primo luogo questo ulteriore punto è inserito



come inquadramento generale nel contesto dei controlli fiscali fin qui esaminato e – quindi – non può che essere letto che solo in tale contesto. Ma si veda poi che la premessa limita la materia agli *“accessi presso i locali delle imprese disposti dalle amministrazioni locali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*. Bene: cosa riguarda questa legge di riferimento n. 196 del 2009? Temi ambientali? No... E' un testo dal titolo *“Legge di contabilità e di finanza pubblica”*. L'art. 1 (*Principi di coordinamento e ambito di riferimento*) di questa legge è posto sotto il titolo I che riguarda *“Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili”*. Ma vediamo i primi tre commi: *“1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità. 2. Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. 3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio.”* Mi chiedo dove si possa trovare in tale testo di premessa un benchè minimo riferimento ai temi ed ai controlli ambientali... E dunque la regola *“procedurale”* dettata nelle righe successive non può che riferirsi solo ed esclusivamente a tale ambito di premessa; pertanto quelle attività delle *“Forze di Polizia locali comunque denominate e le aziende ed agenzie regionali e locali comunque denominate”* che *“devono essere oggetto di programmazione periodica”* sono sempre e comunque connesse al settore fiscale e tributario...

Da qui, decodificare che le citate *“aziende ed agenzie regionali”* possono identificarsi nelle ARPA, e che di conseguenza i controlli ambientali dei tecnici ARPA sono soggetti a tali regole è veramente un volo pindarico con doppio salto mortale interpretativo! Ma cosa c'entrano le ARPA con tutto questo? E cosa c'entrano i controlli ambientali per reati delle polizie statali e locali?

Di conseguenza, è totalmente estraneo al campo dei controlli ambientali anche quello che segue in questo (veramente comunque singolare) art. 7: *“gli accessi sono svolti nell'osservanza del principio della contestualità e della non ripetizione per periodi di tempo inferiori al semestre”, “gli atti e i provvedimenti, anche sanzionatori, adottati in violazione delle disposizioni di cui ai numeri 1)-3) costituiscono, per i dipendenti pubblici che li hanno adottati, illecito disciplinare”* (tutte realtà contestualizzate solo nell'ambiente del campo fiscale e tributario).



Unico punto equivoco del testo in esame è, nella parte conclusiva sempre nel corpo dell'articolo in questione, il passaggio che recita: *“Le disposizioni di cui ai numeri 1)-4) non si applicano ai controlli ed agli accessi in materia di repressione dei reati e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2008, n. 81, nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica. Non si applicano altresì ai controlli decisi con provvedimento adeguatamente motivato per ragioni di necessità ed urgenza”*. In effetti, non si capisce adesso il senso di quest'ultimo passaggio. Ma se fino a questo punto si è sempre e solo trattato di accertamenti in materia fiscale e tributaria, con la solarità e chiarezza che abbiamo fin qui evidenziato e dimostrato, non si capisce adesso perché si devono escludere questi campi operativi che – sulla base del testo precedente – erano già automaticamente esclusi giacché le regole hanno chiaramente riguardato fino a questo punto sempre e solo il fiscale. Da questo passaggio altri commentatori hanno tratto una istintiva certezza: dato che tra le esclusioni non viene citato il campo ambientale, allora il campo ambientale è ricompreso in queste regole. Amen.

In primo luogo, ribadiamo che tutto il sistema di regole previste da questo articolo 7 fino al punto in esame è indiscutibilmente e dichiaratamente riferito solo al campo fiscale. Dunque, questa esclusione appare inutile, superflua e fuorviante. Altrimenti dovremmo dedurre che il testo riguarda tutti i tipi di controlli, non solo fiscali, ma anche ambientali; ed allora a questo punto non solo ambientali... Perché dovremmo dedurre che tutto quello che non è escluso espressamente in quest'ultimo passaggio, è ricompreso nel decreto. Ed allora il campo ambientale, ma anche il campo della prevenzione e repressione dello spaccio delle sostanze stupefacenti in quelle aziende e ditte che sono, ad esempio, le discoteche... Non si esclude il campo della droga in quest'ultimo passaggio... Ed il campo dello sfruttamento della prostituzione in quelle aziende e ditte che sono, ad esempio, i locali notturni... Altro settore non espressamente escluso... Ma questi sono reati, si dirà. Ed i reati ambientali non sono sempre reati? O i reati sono tutti esclusi, o sono tutti dentro ad esclusione di quelli... esclusi. Insomma, qui non se ne esce fuori.

Inoltre: *“Le disposizioni di cui ai numeri 1)-4) non si applicano ai controlli ed agli accessi in materia di repressione dei reati e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (...), nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica”*. Cosa vuol dire? A nostro avviso sono due punti diversi: non si applica ai reati (in genere) – stop; e poi non si applica – contemporaneamente – al settore della tutela della salute etc... Ed è logico che queste regole non si possono applicare a (tutti) i reati, esclusi quelli sulla salute e tutela dei lavoratori etc...; altrimenti dovremmo dedurre che un decreto-legge ha avuto la forza di apportare una modifica radicale ai principi generali di procedura penale ed al Codice di Procedura penale, ivi compresa la doverosità di intervento della PG di prevenire e reprimere (tutti i) reati (compresi quelli ambientali). Stesso concetto per la legge 689/81 in ordine alle violazioni amministrative.



In pratica, l'azione di controllo della PG sui reati (ambientali) sarebbe compressa e relegata nel sistema di regole che abbiamo sopra esaminato, con la creazione di una zona franca di mancata possibilità di intervento della stessa PG per interi mesi, entro i quali chiunque potrebbe delinquere come vuole in questo settore; non solo: ma se un organo di PG si azzardasse ad accertare un reato (ambientale) nell'arco temporale di "inibizione" operativa andrebbe incontro ad una azione disciplinare. Credo che siamo nel surreale...

Quindi, a nostro avviso la chiave di lettura di questa (peraltro singolare) ultima disposizione va trovata nella valorizzazione della "e" frapposta tra "reati" ed il resto del testo, in modo disgiuntivo; in pratica, a nostro avviso, si tratta di due passaggi diversi: "**Le disposizioni di cui ai numeri 1)-4) non si applicano ai controlli ed agli accessi in materia di repressione dei reati**" (sottintendendo tutti i reati in genere, ivi compresi quelli ambientali); **e poi non si applica anche ai controlli ed agli accessi in materia "di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2008, n. 81, nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica"**. Altrimenti il testo avrebbe dovuto prevedere una formulazione del tipo "*Le disposizioni di cui ai numeri 1)-4) non si applicano ai controlli ed agli accessi in materia di repressione dei reati inerenti la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (...), nonché a quelli funzionali alla tutela dell'igiene pubblica, della pubblica incolumità, dell'ordine e della sicurezza pubblica*"....

E poi, se continuiamo l'esame del testo in esame, torniamo in piena e sola materia fiscale e tributaria. Si veda infatti che si prevede che "*dopo il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 12 della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante disposizioni in materia di Statuto **dei diritti del contribuente**, è aggiunto il seguente: "Il periodo di permanenza presso **la sede del contribuente** di cui al primo periodo, così come l'eventuale proroga ivi prevista, non può essere superiore a quindici giorni in tutti i casi in cui la verifica sia svolta presso la sede di imprese in **contabilità semplificata** e lavoratori autonomi; anche in tali casi, ai fini del computo dei giorni lavorativi, devono essere considerati i giorni di effettiva presenza degli operatori civili o militari **dell'Amministrazione finanziaria** presso la sede del **contribuente**".* Come si vede, il riferimento è palesemente ed esclusivamente alla materia fiscale. Le parole chiave evidenziate in neretto sono chiare in tal senso.

Successivamente, ancora, si prevedono modifiche all'articolo 23, comma 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Cosa riguarda questo decreto? Materie ambientali? No: "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi". Altro passaggio che conferma la natura solo fiscale delle disposizioni: "*I decreti del Ministero dell'economia e delle finanze **nonché** i provvedimenti, comunque denominati, degli organi di vertice delle relative articolazioni, delle agenzie fiscali, degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria, sono adottati escludendo la duplicazione delle informazioni già disponibili ai rispettivi sistemi informativi, salvo le informazioni*



strettamente indispensabili per il corretto adempimento e per il pagamento delle somme, dei tributi e contributi dovuti”; ed ancora “le agenzie fiscali e gli enti di previdenza e assistenza obbligatoria e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali possono stipulare, nei limiti delle risorse disponibili in base alla legislazione vigente, apposite convenzioni con le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti pubblici economici e le Autorita' amministrative indipendenti per acquisire, in via telematica, i dati e le informazioni personali, anche in forma disaggregata, che le stesse detengono per obblighi istituzionali al fine di ridurre gli adempimenti dei cittadini e delle imprese e rafforzare il contrasto alle evasioni e alle frodi fiscali, contributive nonche' per accertare il diritto e la misura delle prestazioni previdenziali, assistenziali e di sostegno al reddito. Con la convenzione sono indicati i motivi che rendono necessari i dati e le informazioni medesime. La mancata fornitura dei dati di cui al presente comma costituisce evento valutabile ai fini della responsabilita' disciplinare e, ove ricorra, della responsabilita' contabile”.

Mi sembra che il campo sia sempre e solo quello fiscale.

Ancora si modifica l'articolo 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322. Si tratta di norma ambientale? No: “Regolamento recante modalita' per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto”. E si continua sempre e solo nel campo fiscale, ad esempio prevedendo che “*al fine di semplificare le procedure di riscossione delle somme dovute in base agli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate, contenenti l'intimazione ad adempiere all'obbligo di pagamento degli importi negli stessi indicati, nonchè di razionalizzare gli oneri a carico dei contribuenti destinatari dei predetti atti*”, si apportano modifiche all'articolo 29 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica).

Sempre nulla a che vedere con il campo ambientale. Successivamente i temi sono sempre quelli relativi a “carente o tardivo versamento delle somme dovute”, “richiesta, da parte del contribuente, della sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato”, a semplificazione degli “adempimenti dei contribuenti”, a “costi, concernenti contratti a corrispettivi periodici”, a “procedure di iscrizione a ruolo delle somme a qualunque titolo dovute all'Istituto nazionale della Previdenza sociale”, ai “versamenti effettuati entro la data di entrata in vigore del presente decreto” e via dicendo.

In conclusione, appare evidente – a nostro avviso – che l'art. 7 del decreto riguarda solo quello che è chiaramente indicato nel titolo, e cioè la semplificazione fiscale e che – dunque – è del tutto estraneo alla materia ambientale e dei connessi controlli.



In ogni caso, anche a voler argomentare in modo contrario, riteniamo che dal nostro punto di vista comunque un decreto-legge non potrebbe modificare i principi base del Codice di procedura penale (e della legge 689/81 per le sanzioni amministrative) e – dunque – riteniamo che i controlli, le ispezioni e tutte le attività di polizia giudiziaria svolte dalle forze di polizia statali e locali e dai tecnici della P.A. con funzioni di PG (compresi i tecnici ARPA) non possono trarre da tale articolo alcuna limitazione alla loro (doverosa) attività di prevenzione e repressione dei reati (nonché delle violazioni amministrative) che non può essere per principio generale sottoposta ad alcuna restrizione temporale, operativa e dinamica e che dunque – sempre a nostro modesto avviso – resta inalterata anche dopo l'entrata in vigore di questa norma.

Maurizio Santoloci

Publicato il 15 maggio 2011