



**PROCURA DELLA REPUBBLICA**  
presso il **TRIBUNALE DI MATERA**

Prot. n. 2036

**OGGETTO: L'estinzione delle contravvenzioni ambientali prevista dagli artt. 318 bis e ss. del D.L.vo 152/06, introdotti dall'art.1 c. 9 della legge 22 maggio 2015 n. 68 –  
Linee guida**

Al Comandante Provinciale del Corpo Forestale dello Stato  
MATERA

Ai Comandanti delle Polizie Locali  
LORO SEDI

Al Comandante del NOE dei Carabinieri  
POTENZA

Al Comandante della Polizia Provinciale  
MATERA

Al responsabile del Dipartimento Arpa Provinciale  
MATERA

Ai Magistrati togati ed onorari in servizio presso questo Ufficio  
SEDE

E p.c.

Al Questore  
MATERA

Al Comandante Provinciale dei Carabinieri  
MATERA

Al Comandante Provinciale della Guardia di Finanza  
MATERA

Ai responsabili delle Sezioni di Polizia Giudiziaria

**LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO**

L'art.1, comma 9, della legge 22 maggio 2015, n 68, aggiunge al D.lgs n 152/2006 (Codice dell'Ambiente) la parte VI bis ("Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e ambientali in materia penale- art 318bis – 318 octies"), che disciplina il meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dal Codice, subordinandola all'espletamento di articolate procedure di regolarizzazione amministrativa che implicano la cooperazione di più Istituzioni (giudiziarie, amministrative, tecnico- scientifiche).

La disciplina sanzionatoria degli illeciti ambientali in materia penale è parte importante e delicata della nuova normativa in materia di ecocreati, in quanto diretta a realizzare una delle direttrici della riforma che, da un lato, prevede l'inasprimento della disciplina dei delitti ambientali e, dall'altro, punta al ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti.

Il concreto atteggiarsi del nuovo procedimento è disciplinato dai novelli artt. 318 bis-318 octies, introdotti in seno al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Testo Unico Ambientale, d'ora in poi: TUA). In termini sommari:

-l'**art. 318-bis** definisce il campo di applicazione del nuovo istituto, applicabile alle contravvenzioni ambientali che non abbiano cagionato "danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette";

-l'**art. 318 ter** riguarda le prescrizioni da impartire al contravventore, la competenza dell'organo di vigilanza (o della polizia giudiziaria), il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al P.M.;

-l'**art. 318 quater** regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione pecuniaria, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedurali;

-l'**art. 318 quinquies** prevede obblighi di comunicazione da parte del P.M., che abbia in qualsiasi modo notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni;

-l'**art. 318 sexies** stabilisce i termini di sospensione del procedimento penale e le attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza;

-l'**art. 318 septies** prevede l'estinzione della contravvenzione a seguito sia del buon esito della prescrizione che del pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del P.M.; la disposizione configura, infine, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione (*facoltativa*) ridotta rispetto alle previsioni di cui all'art. 162-bis c.p.;

-l'**art. 318 octies** reca una norma transitoria per la quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

La nuova normativa, sia per la relativa novità dell'impostazione, sia per la formulazione non troppo nitida, richiede uno sforzo di sintesi e coordinamento al fine di mettere a sistema il meccanismo procedimentale e di armonizzare il ruolo complementare che il legislatore, come accennato, riserva ad un numero variabile di Enti ed Organi appartenenti agli apparati amministrativi e giudiziari.

Un primo punto da mettere a fuoco è quello del campo oggettivo di applicazione della normativa. Il meccanismo estintivo, infatti, non riguarda tutte le contravvenzioni ambientali, ma solo quelle:

- Previste dal Codice Ambiente ( concernenti dunque le sole materie del regime autorizzativo delle attività produttive, della gestione dei rifiuti, della tutela del suolo e delle acque e dell'atmosfera), con esclusione di altri plessi tematici direttamente o indirettamente riconducibili al concetto di ambiente e di tutela della salute e del territorio (tutela del paesaggio e dei beni culturali, della fauna e della flora, dei beni agrari, dell'assetto urbanistico, per citarne alcuni);
- Che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette ( art 318 bis).

L'art 318 bis, infatti nel delineare l'ambito di operatività della disciplina, traccia i suindicati presupposti applicativi la cui coesistenza è necessaria perché la normativa sia applicabile.

Il perimetro di operatività della parte VI bis del Codice richiede, per essere compiutamente delineato, che la disciplina prevista dall'art. 318 bis venga letta in combinato disposto con quella di cui all'art. 318 quater, comma 2.

L'art. 348 quater pone infatti a base della sanzione amministrativa da irrogarsi al contravventore in caso di adempimento delle prescrizioni, la sanzione penale prevista per la contravvenzione commessa che, con l'erogazione della sanzione amministrativa, andrà ad estinguersi. Recita infatti tale norma al comma 2, che "*quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa*". Il

dato letterale pare non lasciare dubbi interpretativi: **la disciplina è applicabile alle sole contravvenzioni del Codice dell'Ambiente punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola pena dell'ammenda.**

Nelle contravvenzioni punite con la sola pena detentiva dell'arresto gli organi amministrativi sarebbero inoltre nell'impossibilità di determinare e applicare l'ammenda.

Quanto detto limita fortemente il campo di operatività della procedura di cui alla parte VI bis.

A tale conclusione si perviene agevolmente analizzando le sanzioni previste per le contravvenzioni disciplinate dal Codice.

Nella tabella che segue, le ipotesi sanzionatorie previste dal Codice non suscettibili di estinzione ai sensi della parte VI bis sono indicate nell'ultimo campo.

NORMA SANZIONATORIA	COMMA	SANZIONE	EFFETTI
Art. 29 quattordicesime norme in materia di VAS, VIA IPPC	c. 1 parte prima	Pena alternativa	estinguibile
	c. 1 parte seconda	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 3	ammenda	estinguibile
	c. 4	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 5	Pena alternativa	estinguibile
Art. 137 norme in materia di inquinamento delle acque	c. 1	Pena alternativa	estinguibile
	c. 2	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 3 e c. 4	arresto	Non estinguibile
	c. 5 parte prima e seconda	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 6	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 7 rifiuti non pericolosi	Pena alternativa	estinguibile
	c. 8	arresto	Non estinguibile
	c. 9	Pena alternativa	estinguibile
	c. 10	ammenda	estinguibile
	c. 11	arresto	Non estinguibile
	c. 12	Pena alternativa	estinguibile
	c. 13	arresto	Non estinguibile
	c. 14	Pena alternativa	estinguibile
Art. 255 abbandono di rifiuti	c. 3	arresto	Non estinguibile
Art. 256 attività di gestione di rifiuti non autorizzata	c.1 lett. a)	Pena alternativa	Estinguibile
	c. 1 lett. b)	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 2	- Pena alternativa per i rifiuti non pericolosi - congiunta per i pericolosi	Estinguibile Non estinguibile
	c. 3 parte prima e seconda	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 4	Rinvia alle pene comminate ai commi	Estinguibile solo nei casi di cui al comma 1

		1, 2 e 3 a cui applica una riduzione	lett. a) e al comma 2 quando si tratti di rifiuti non pericolosi
	c. 5	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 6 prima parte	Pena alternativa	estinguibile
Art. 257 bonifica dei siti	c. 1 parte prima e seconda	Pena alternativa	estinguibile
	c. 2	Pena congiunta	Non estinguibile
Art. 259 traffico illecito di rifiuti	c. 1	Pena congiunta	Non estinguibile
Art. 261 bis incenerimento e coincenerimento	c. 1	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 2	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 3	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 4	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 5	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 6	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 7	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 8 parte prima	Pena alternativa	estinguibile
	c. 8 parte seconda	Pena congiunta	Non estinguibile
	c. 9	Pena alternativa	Estinguibile
	c. 10	Pena alternativa	Estinguibile
	c. 11	ammenda	estinguibile
Art. 279 inquinamento atmosferico	c. 1 parti prima e seconda	Pena alternativa	estinguibile
	c. 2 parte prima	Pena alternativa	Estinguibile
	c. 2 parte seconda	Rinvia alle sanzioni previste dall'art. 29 quattordices	Non estinguibile
	c. 3	Pena alternativa	estinguibile
	c. 4	Pena alternativa	estinguibile
	c. 5	arresto	Non estinguibile
	c. 6	Pena alternativa	Estinguibile
Art. 296 combustibili	c. 1 lett a)	Pena alternativa	Estinguibile
	c. 3	Pena alternativa	estinguibile

Altra norma di interpretazione problematica è l'art 318 ter, disposizione che introduce due figure centrali all'interno del procedimento amministrativo (l'organo accertatore e l'organo asseveratore), le quali, con diverse competenze, si occupano di accertare i reati contravvenzionali, di dettare le prescrizioni e di asseverarle, ma non indica in modo specifico a chi, fra i soggetti istituzionali deputati alla vigilanza, nonché fra gli enti specializzati competenti nella materia trattata, intenda riferirsi.

**L'organo accertatore** è individuato secondo il dettato normativo nella Polizia Giudiziaria e nell'organo di Vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria) cui vengono attribuiti, oltre ai compiti ordinari, consistenti nell'accertare la violazione e riferire al Pubblico Ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 cpp, anche quello di impartire al contravventore la prescrizione volta a rimuovere le condizioni ambientali offese.

L'organo accertatore ha il dovere e l'onere di motivare per iscritto negli atti il perché è giunto a stabilire che non esiste il danno o il pericolo *concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*

**L'organo asseveratore** è rappresentato dall'istituzione che il legislatore, con espressione inedita, definisce “ *ente specializzato competente nella materia trattata*”.

**L'individuazione dell'organo asseveratore:** l'art 318 ter prevede che la prescrizione formulata dall'organo di vigilanza o dalla PG venga asseverata “ *dall'Ente specializzato competente nella materia trattata*”;

La formula utilizzata dall'art. 318 ter lascia intendere la necessità di individuare, caso per caso, l'Ente specializzato cui sottoporre l'articolato prescrizionale, sulla scorta di criteri che sarebbe opportuno predeterminare a fini di certezza e di speditezza operativa.

Un possibile criterio distintivo potrebbe essere rappresentato dalla riconducibilità del reato ad attività e/o impianti dotati di una autorizzazione amministrativa; in tal caso, l'esigenza di fondare l'asseveramento sulla conoscenza del regime autorizzativo e del relativo articolato prescrizionale suggerirebbe di richiedere l'asseverazione all'Autorità amministrativa dotata delle competenze autorizzative ( la cd. Autorità Ambientale).

Analogamente, parrebbe opportuno individuare, quale Ente specializzato, in caso di condotte soggette ad un regime sanzionatorio amministrativo, l'Ente titolare del potere repressivo.

Dunque, una possibile soluzione alternativa alla individuazione della rete agenziale quale “ Ente specializzato” potrebbe essere quella fondata sulla individuazione volta per volta del soggetto competente in relazione alla materia ed al plesso normativo e di funzioni amministrative cui il reato inerisce, restando ovviamente ferma la possibilità, per le Autorità Ambientali, di coinvolgere ARPA nell'istruttoria attraverso le forme di avvalimento consentite dalla legge.

Ulteriori e non certo meno significativi dubbi interpretativi emergono dalla lettura del dettato normativo e dall'inserimento di questo nel sistema ordinamentale vigente. In particolare :

- Sulla obbligatorietà per gli organi competenti (polizia giudiziaria e organi di vigilanza) di impartire la prescrizione ai sensi del c. 1 dell'art. 318 ter;
- Sul rapporto tra il procedimento penale ed il procedimento amministrativo sulla Responsabilità degli Enti. In particolare, se prosegue il procedimento relativo alla responsabilità amministrativa degli Enti ai sensi del d.lgs n.231 del 2001, durante il periodo di sospensione del procedimento penale a seguito dell'imposizione di prescrizioni.

Si è acutamente osservato, con riferimento alla prima questione, che i nuovi adempimenti sono obbligatori per tutti in quanto la previsione secondo cui “ *con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*”, non può che leggersi nel senso che “ *dopo aver accertato il reato contravvenzionale e verificato che non sia stato cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno all'ambiente, l'organo di vigilanza, che riveste la qualifica di PG e che ha accertato il reato, deve dare le prescrizioni, stabilire il tempo entro cui provvedere, far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose e finalmente dare la comunicazione di reato all'AG*”.

Infine alcune notazioni sull'ultimo problema interpretativo. E' noto che l'art.25 undecies del d.lgs. n.231 del 2001 prevede, per alcuni dei reati ambientali, oltre alla responsabilità personale dell'autore del reato anche la responsabilità della società nell'interesse o a vantaggio della quale l'autore del reato presupposto abbia agito. Fra i reati ambientali, presupposto della responsabilità amministrativa vi sono anche alcuni di quelli per cui è operativo il meccanismo di cui all'art. 318 bis e ss. (ad es. li'art 256 del Codice).

Il legislatore, pur prevedendo la sospensione del procedimento penale, non dispone altrettanto nella parallela procedura amministrativa a carico dell'ente. In ossequio al principio di autonomia fra i due procedimenti (art.8 d.lgs. n.231 del 2001) deve ritenersi che il procedimento a carico dell'ente prosegue e che, anche a seguito di estinzione del reato nei confronti della persona fisica, possa giungersi all'applicazione di una sanzione nei confronti dell'ente.

Ciò impone all'organo di vigilanza, il quale proceda ad impartire la prescrizione alla persona fisica, di segnalare al P.M. l'eventuale responsabilità amministrativa a carico dell'ente, affinché si possa procedere a iscrivere il relativo fascicolo.

Gli artt. 318 ter e 318 quater impongono all'organo di vigilanza di dare comunicazioni al PM dell'attività che sta svolgendo solo in due momenti della procedura: all'inizio e alla fine. Tutta la procedura amministrativa si snoda senza che il PM abbia contezza di cosa stia accadendo e, soprattutto, senza che siano previsti dalla legge dei tempi certi di conclusione del procedimento amministrativo e, quindi, di quello penale.

Gli obblighi di comunicazione imposti dal legislatore riguardano la comunicazione di notizia di reato (art. 318 ter) e la comunicazione dell'adempimento della prescrizione e del pagamento della sanzione amministrativa ovvero dell'inadempimento (art. 318 quater, commi 2 e 3).

Anche se il legislatore non lo dice espressamente, si comprende come l'organo di vigilanza debba comunicare alla Procura della Repubblica, oltre alla notizia di reato anche l'imposizione della prescrizione e ove necessario l'intervenuta asseverazione, essendo questo il presupposto affinché venga sospeso il procedimento penale.

**La sospensione del procedimento penale** – Il procedimento penale, eventualmente aperto con l'iscrizione al S.I.C.P. della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., rimane **sospeso** sino al momento in cui perviene al pubblico ministero una delle suddette comunicazioni (adempimento della prescrizione e pagamento della sanzione amministrativa) da parte dell'organo di vigilanza. Infatti, se viene comunicato che il contravventore ha adempiuto tempestivamente alla prescrizione e ha provveduto al pagamento della sanzione pecuniaria, il reato si estingue.

L'obbligo di sospendere il procedimento (salva la possibilità dell'archiviazione) sino alla comunicazione dell'inadempimento della prescrizione o del mancato pagamento della sanzione amministrativa configura una condizione di procedibilità dell'azione penale, proprio perché il P.M. (salve le acquisizioni probatorie e cautelari urgenti) non può richiedere il rinvio a giudizio, o il decreto penale di condanna, o il giudizio direttissimo o comunque formulare l'imputazione ai sensi dell'art. 405 c.p.p. sino a che non gli sia pervenuta la comunicazione suddetta.

Ne deriva, quindi, che il giudice (laddove ne fosse stato investito dal P.M., prima del perfezionamento della procedura amministrativa), prima di pronunciare sentenza di condanna per una delle contravvenzioni ivi previste, dovrebbe (deve) accertare che si siano regolarmente svolti tutti i passaggi della procedura stessa; ovvero:

1) che l'organo di vigilanza abbia impartito al contravventore un'apposita prescrizione, fissando il termine necessario per la regolarizzazione;

2) che l'organo di vigilanza, non oltre **60 giorni** dalla scadenza di tale termine, abbia verificato che la violazione sia stata eliminata secondo le modalità e nei termini prescritti;

3) che, in caso positivo, l'organo di vigilanza abbia invitato il contravventore al pagamento della sanzione amministrativa nel termine di **30 giorni**;

4) che si sia comunicato al P.M., entro **90 giorni** dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'inadempimento alla prescrizione stessa, ovvero, entro **120 giorni** dal medesimo termine, che il contravventore, pur avendo adempiuto alla prescrizione, non ha effettuato il pagamento della sanzione.

Si tratta dei termini finali entro cui l'organo accertatore deve concludere le varie fasi del procedimento amministrativo: ciò comporta che essi debbono essere, per il rispetto dell'ambiente e dell'attività giurisdizionale nella quale la procedura amministrativa si innesta, contenuti al massimo.

Alcun termine infine è indicato dal legislatore all'organo asseveratore per convalidare e/o modificare la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza.

L'indicazione di un termine anche solo finale, da parte del legislatore, sarebbe stata opportuna in quanto senza l'asseverazione della prescrizione, non sembrerebbero perfezionati i presupposti per procedere alla sospensione del procedimento penale.

Si ritiene, tuttavia, che a risolvere tale problema possa soccorrere la normativa in tema di procedimento amministrativo. Come già in precedenza evidenziato, con l'imposizione della prescrizione da parte dell'organo di vigilanza si apre un procedimento amministrativo che non può che essere sottoposto alle regole di settore.

L'art. 2 della legge 241/90 impone all'autorità amministrativa, dove non siano previsti termini diversi, di pronunciarsi nel termine massimo di 30 giorni (comma 2). La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance



individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo- contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (comma 9).

## LINEE GUIDA

La dettagliata analisi della disciplina, dei vuoti legislativi in uno con la soluzione dei principali dubbi interpretativi permettono di tracciare delle linee guida provvisorie, che andranno via via adattate all'apporto di conoscenza, di casistica, di difficoltà applicative che la P.G. e gli organi di vigilanza e asseveratori costateranno sul campo e porteranno a conoscenza di questa e di altre Procure.

Si tratta di una normativa nuova, in un settore delicatissimo e vulnerabile come quello dell'ambiente, assoggettato a molteplici attacchi e che richiede la cooperazione di tutti gli organi che operano per la sua tutela affinché, nel migliore temperamento fra esigenze repressive e esigenze riparatorie, si giunga ad un comune ed efficace intervento.

Sulla base di quanto finora detto al fine di promuovere un comune agire sul territorio della provincia di Matera, si dettano le seguenti linee guida:

### • GLI ORGANI DI VIGILANZA:

1. La P.G. e gli organi di vigilanza una volta accertata l'esistenza di ipotesi contravvenzionali rientranti nella previsione di cui all'art. 318 ter, punite con la pena dell'ammenda o alternativa dell'arresto o dell'ammenda, si rivolgeranno all'organo tecnico specializzato nella materia chiedendo allo stesso di pronunciarsi; ciò significa che quando procede una p.g. non specializzata nella materia di cui trattasi, è necessario che questa si coordini con gli organi tecnici operanti in materia come l'ARPAB, o altri eventuali enti, *"che può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo"* (art. 318 ter, c.3); dovrà perciò effettuare una richiesta di asseverazione delle prescrizioni all'ente competente, che, una volta ottenute verranno formalmente notificate al contravventore;
2. trasmetteranno tempestivamente la notizia di reato corredata da prescrizione e asseverazione alla Procura della Repubblica;
3. ove non vi sia asseverazione ne dovranno dare tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica;
4. conterranno al massimo il termine concesso per l'adempimento della prescrizione e quello di eventuale proroga;
5. vigileranno sull'adempimento della prescrizione ed il rispetto dei termini: in particolare nella settimana successiva alla scadenza dovranno aver terminato la verifica ed invitato l'indagato al pagamento della sanzione amministrativa, dando un termine breve per il pagamento;
6. allo scadere di tale termine trasmetteranno alla Procura un informativa in cui comunicheranno, l'eventuale proroga del termine per adempiere la prescrizione ovvero l'avvenuto adempimento della prescrizione e il pagamento della sanzione allegando copia del versamento effettuato;
7. in caso di inadempimento della prescrizione o di mancato tempestivo pagamento della sanzione dovranno immediatamente avvertire l'A.G. affinché questa possa disporre che si proceda penalmente procedendo anche, ove ve ne siano i presupposti a richiedere il sequestro preventivo;

### GLI ORGANI ASSEVERATORI:

1. ricevuta la prescrizione dall'organo di vigilanza o dalla P.G. e la richiesta di asseverazione dovranno, nel termine massimo di 30 giorni, così come previsto dall'art. 2 c. 3 della l. 241/1990, emettere il provvedimento richiesto;
2. tale provvedimento dovrà tempestivamente essere trasmesso all'autorità richiedente.

LA PROCURA:

1. se la notizia di reato giunge all'ufficio di Procura dall'organo di vigilanza corredato di prescrizione e asseverazione, verrà iscritta la notizia di reato e il procedimento penale sarà sospeso per legge;
2. se la notizia di reato giunge alla Procura non attraverso l'organo di vigilanza, il P.M. solleciterà l'intervento di quest'ultimo, che dovrà rispondere senza ritardo e comunque entro il termine che il PM gli avrà indicato;
3. compirà gli atti urgenti indicati dall'art. 318 sexies;
4. vigilerà attraverso uno scadenziario che riguarderà ogni singolo procedimento e che verrà apprestato con atto separato, che giungano tempestivamente le comunicazioni (proroga/adempimento/inadempimento) da parte degli organi di vigilanza, al fine di poter ritenere cessata la sospensione e procedere ad archiviazione o all'esercizio dell'azione penale.

Raccomando attenzione e ringrazio per la collaborazione.

Matera, 17-06-2016

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA FF  
Lorenzo NICASTRO