

0 8 2 0 5 3 0 2 1 0 4		
PROCURE DELLA REPUBBLICA DI PALERMO		
N. 3861/18	22/05/2018	
LOR	CC.	RUO
SP-ADG	Macroattività	Attività
Funzione		
Fascicolo	Sottofascicolo	



PROCURA DELLA REPUBBLICA

Palermo

Palermo, 22 maggio 2018

Al Sig. Prefetto di Palermo

Al Sig. Questore di Palermo

Al Sig. Comandante Provinciale Carabinieri di Palermo

Al Sig. Comandante Provinciale Guardia di Finanza di Palermo

Al Sig. Comandante della Capitaneria di porto di Palermo

Al Sig. Comandante della Polizia Provinciale di Palermo

Al Sig. Comandante della Polizia Municipale di Palermo

Al Sig. Direttore Generale A.R.P.A. Sicilia

Ai Sigg. Procuratori Aggiunti - Ufficio

Ai Sigg. Sostituti Procuratori - Ufficio

Ai Sigg. Responsabili delle Aliquote Carabinieri, Polizia di Stato,

Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato

Sezione di Polizia Giudiziaria,

SEDE

e p.c.

Al Sig. Procuratore Generale della Repubblica

presso la Corte di Appello - SEDE

OGGETTO: indicazioni applicative sulla "disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale", introdotta agli artt. 318 bis e ss. T.U.A. dalla legge n. 68 del 22 maggio 2015.

La legge n. 68/2015 ha introdotto nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. T.U.A.) una "*parte sesta bis*", nella quale si prevede la possibilità di attivare un procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale previste nel medesimo Decreto Legislativo mediante l'adempimento, da parte del responsabile della violazione, di una serie di prescrizioni, oltre al pagamento in sede amministrativa di una somma di denaro.

Il procedimento, come si evince dalla lettura dei lavori preparatori, è stato ispirato dalla disciplina già prevista in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro dagli artt. 19-25 L. 758/94.

Si tratta di una disciplina di carattere deflattivo/premiale, la cui corretta applicazione può avere delle indubbie ricadute positive sia in termini di riduzione del contenzioso penale, sia in termini di tutela dei beni ambientali, in quanto consente una risposta ripristinatoria e recuperatoria più efficace rispetto agli ordinari strumenti del processo.

Nella prospettiva di un incremento del ricorso a tale strumento, ed avuto riguardo a diverse incertezze interpretative riscontrate in sede di applicazione, appare opportuno emanare le seguenti direttive in merito alla corretta applicazione della procedura.

Ambito di applicazione

Per espressa previsione dell'art. 318-bis Dlgs. 152/06, le disposizioni in materia di procedura estintiva si applicano unicamente alle contravvenzioni in materia ambientale previste dallo stesso Dlgs. 152/06, e non anche ad ulteriori ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste da altre disposizioni di legge.

La legge non ha efficacia retroattiva e si applica quindi solo ai fatti commessi successivamente al giugno 2015.

Sulla scorta di un'interpretazione sistematica e conforme al principio di legalità delle sanzioni, la procedura si deve ritenere applicabile unicamente alle contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda ovvero a quelle punite con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, dovendosi invece ritenere escluse dall'ambito di operatività della normativa in rassegna sia quelle punite unicamente con la pena dell'arresto (in assenza di criteri di ragguaglio della pena indicati nella normativa in esame) sia le contravvenzioni punite con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, ferma restando la facoltà di questa Procura della Repubblica, ove si determini ad esercitare l'azione penale mediante richiesta di emissione di decreto penale di condanna, di richiedere la irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione della pena detentiva.

Tale interpretazione "restrittiva" appare certamente preferibile, in quanto maggiormente conforme al principio di legalità della pena e a quello di uguaglianza, atteso che la già rilevata mancanza, nel disposto normativo in esame, di un criterio di conversione della pena

detentiva in pena pecuniaria determinerebbe, nel caso di contravvenzioni punite con pena congiunta, un appiattimento verso il basso della sanzione pecuniaria irrogabile, che verrebbe di fatto equiparata a quella prevista per le ipotesi, considerate meno gravi dal legislatore, punite solo con pena pecuniaria.

Tale equiparazione appare però illegittima, essendo in contrasto con i principi costituzionali sopra menzionati.

Peraltro, l'esclusione delle contravvenzioni punite con pena congiunta o solo detentiva trova un conforto di ordine sistematico nella disciplina dettata dal decreto legislativo 81/08 in materia di sicurezza sul lavoro, che, all'art. 301, limita l'applicazione delle disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato *"alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda"*.

La procedura, infine, può essere attivata solo nei confronti di persone già identificate, dovendosene dunque escludere il ricorso se il procedimento è iscritto a carico di ignoti.

Presupposto oggettivo

Presupposto indefettibile per il ricorso alla procedura estintiva è che la contravvenzione **non abbia causato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.**

In linea generale, un criterio valido per valutare la insussistenza *"di un danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette"* e per poter quindi avviare la procedura estintiva, può individuarsi nella rimediabilità dell'offesa, ravvisabile sia nel caso di violazioni formali e carenti di offensività concreta, sia quando ci si trovi in presenza di un'offesa soltanto potenziale e rimediabile con un intervento, anche di natura economica, del contravventore.

Tale presupposto potrà essere più agevolmente riscontrato nelle ipotesi di reato permanente, laddove la condotta illecita determina una *"compressione"* del bene giuridico che viene meno al cessare della stessa.

Nel novero delle contravvenzioni estinguibili ex art. 318 bis e ss. Dlgs. 152/06 devono peraltro essere incluse anche quelle a condotta istantanea già esaurita: in favore di tale interpretazione estensiva milita il riferimento alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro, ed in particolare al Dlgs 124/04, che dispone che la procedura prevista dalla legge 758/94 *“si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione”*.

Come criterio di massima per la valutazione della assenza di un pregiudizio per l'ambiente può essere indicato quello della reversibilità degli effetti del reato: in altri termini, se la condotta sanzionata dalla contravvenzione ha determinato il deterioramento di una risorsa ambientale irreversibile o difficilmente eliminabile, non si potrà dare corso alla procedura in rassegna, non essendo possibile impartire prescrizioni che consentano il ripristino dello *status quo ante*; se, invece, il pregiudizio può essere eliminato con ripristino dello stato antecedente, si dovrà attivare la procedura.

Ovviamente, affinché le prescrizioni possano essere impartite, lo stato di reversibilità dovrà essere compatibile con i tempi processuali, dovendosi escludere il ricorso alla procedura estintiva qualora l'attività di ripristino dovesse richiedere più lunghi periodi.

Appare opportuno, tuttavia, che, nel caso di dubbio circa la possibilità di attivare la procedura estintiva in esame, la Polizia Giudiziaria invii immediatamente a questa Procura della Repubblica la comunicazione della notizia di reato, in modo da poter interloquire con il Magistrato assegnatario del procedimento circa l'esperibilità, nel caso concreto, della predetta procedura.

In proposito, è bene precisare che lo stesso dettato normativo, all'art. 318 ter, comma 4, Dlgs. 152/06, recita: *“Resta fermo l'obbligo dell'organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale”*.

Ne consegue che l'organo di Polizia Giudiziaria o di Vigilanza che prende cognizione di una contravvenzione del T.U. ambiente, debba procedere, in ogni caso, alla comunicazione della *notitia criminis* alla Procura della Repubblica.

La CNR, nei casi più semplici, sarà corredata delle indicazioni relative alla procedura estintiva già intrapresa, mentre nei casi dubbi - come sopra accennato - offrirà gli elementi utili per la valutazione circa l'esperibilità della procedura, che verrà posta in essere sempre dalla Polizia Giudiziaria, ma previa intesa con il Pubblico Ministero procedente, il quale potrà disporre accertamenti ulteriori al fine di verificare l'esperibilità, nel caso concreto, della procedura estintiva, escludendo il ricorso alla stessa unicamente nei casi di pregiudizio grave o di non eliminabilità degli effetti dannosi della condotta.

Finalità e contenuto delle prescrizioni

L'art. 318 ter Dlgs. 152/06 individua, quale scopo della prescrizione, "*l'eliminazione della contravvenzione accertata*". Più precisamente, la prescrizione ha lo scopo di far cessare la condotta che integra la contravvenzione in atto al momento del controllo (in caso di reato permanente), ovvero di rimuovere gli eventuali effetti della condotta già esaurita .

Con la prescrizione verranno fissati modalità e termini di espletamento delle attività necessarie a far cessare la condotta, ove questa abbia carattere permanente, o ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose, in caso di reato istantaneo.

L'art. 318 ter, comma 1, Dlgs. 152/06, prevede che la prescrizione impartita dalla Polizia Giudiziaria o dall'organo di Vigilanza nell'esercizio delle funzioni di Polizia Giudiziaria sia "*asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata*".

Occorre precisare che tenuto all'attivazione della procedura è qualsiasi organo di controllo che svolga funzioni di Polizia Giudiziaria, oltre a coloro i quali, all'interno di Uffici ed Enti pubblici, siano incaricati di svolgere le funzioni di Polizia Amministrativa di Vigilanza sull'osservanza di leggi, regolamenti e provvedimenti dell'autorità.

Ne consegue che, all'atto dell'accertamento di una notizia di reato relativa alle fattispecie contravvenzionali contenute nel TU ambientale punite con la sola ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, l'organo di Polizia Giudiziaria o l'organo di Polizia Amministrativa competente dovrà valutare la sussistenza delle condizioni previste dalla legge e attivare, in caso positivo, la procedura.

Nei casi in cui la notizia di reato venga assunta da Polizia Giudiziaria non specializzata, l'organo procedente si coordinerà con l'organo di Vigilanza per l'asseverazione tecnica delle

prescrizioni, che verranno impartite - si ribadisce - dalla stessa Polizia Giudiziaria procedente.

Sul punto la norma espressamente prevede il ricorso all'asseverazione dell'ARPA per profili prettamente tecnici; pertanto, al fine di snellire il procedimento in esame, appare preferibile limitare l'interlocuzione con l'organo di Vigilanza competente ai casi più complessi e a quelli che presentino specifiche peculiarità.

Nei casi più semplici - statisticamente più ricorrenti - relativi a violazioni meramente formali o comunque agevolmente eliminabili, la Polizia Giudiziaria procedente potrà approntare le prescrizioni avvalendosi delle linee guida già predisposte dall'organo di Vigilanza, senza dover attendere una espressa asseverazione tecnica.

Nel caso in cui la violazione consista nello svolgimento di un'attività in assenza della prescritta autorizzazione, la prescrizione da impartire - oltre all'eventuale indicazione di misure ai sensi del comma 3 dell'art. 318 ter - sarà quella di dotarsi dei titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività medesima. Il termine - che, come visto, deve necessariamente essere fissato con la prescrizione - va quindi riferito al momento della richiesta del provvedimento autorizzatorio, pur potendosi la regolarizzazione dirsi attuata solo con il rilascio del titolo. Non dipendendo però il rispetto dei relativi termini (esclusivamente) dalla condotta del richiedente, nel caso in cui l'autorità amministrativa competente tardi nell'assumere le proprie determinazioni, l'organo che ha impartito la prescrizione può consentire, su richiesta del contravventore, una proroga del termine per la regolarizzazione, per un periodo non superiore a sei mesi (art. 318-septies, comma 3, Dlgs. 152/06).

Verifica dell'adempimento

L'art. 318-quater Dlgs. 152/06 detta la scansione procedurale, che varia a seconda che sia riscontrato l'avvenuto adempimento o meno.

A) In caso di corretto adempimento:

- entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'art. 318-ter, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nei termini indicati dalla prescrizione.

- se risulta il corretto e tempestivo adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

- entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al Pubblico Ministero l'adempimento della prescrizione, nonché l'avvenuto pagamento della predetta somma.

- ricevuta la comunicazione di avvenuto adempimento della prescrizione e di regolare pagamento della sanzione, il Pubblico Ministero richiede l'archiviazione per estinzione del reato.

B) In caso di inadempimento:

se entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione l'organo accertatore constata l'inadempimento della prescrizione, ne dà tempestiva comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore.

La legge stabilisce in novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione il termine entro il quale dare comunicazione al PM, ma appare opportuno che la comunicazione avvenga nel più breve tempo possibile, e comunque senza ritardo.

L'inadempimento della prescrizione preclude il perfezionamento della procedura estintiva. Tuttavia, è previsto che l'organo accertatore comunichi al Pubblico Ministero se l'adempimento sia avvenuto in un tempo superiore a quello fissato con la prescrizione o con modalità diverse da quelle indicate, purché siano eliminate le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata. In relazione alla prima eventualità, è prescritto che l'organo di controllo valuti se il ritardo è "*congruo a norma dell'art 318-quater, comma 1*". Ne deriva che l'organo accertatore deve valutare se il ritardo è obiettivamente giustificato da esigenze tecniche: il comma 3 dell'art. 318-septies Dlgs. 152/06 dispone infatti che gli adempimenti c.d. "*irregolari*", ma sostanzialmente idonei a sanare l'illegalità, siano valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis cod. pen.

Tempestività delle comunicazioni relative alla procedura

L'art. 318-sexies Dlgs. 152/06 prevede la sospensione del procedimento penale dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura

penale "fino al momento in cui il Pubblico Ministero riceve una delle comunicazioni di cui all'articolo 318-quater, commi 2 e 3, del presente decreto".

Sebbene tutti i termini indicati per il perfezionamento della procedura siano ordinatori, appare necessario che la P.G. proceda, con scrupolosa solerzia, alla comunicazione alla Procura della Repubblica sia dell'avvio della procedura estintiva sia, successivamente, del suo esito, onde consentire la tempestiva definizione del procedimento penale.

Pagamento della sanzione

Circa la destinazione delle somme, nel silenzio della legge, ed in attesa dell'emanazione di normativa secondaria che risolva la questione, la soluzione più ragionevole - tenuto conto della pluralità di uffici di derivazione statale o locale potenzialmente coinvolti e considerato che la procedura in esame è destinata ad avere un effetto di estinzione del reato - appare quella di applicare, in via analogica, la disciplina prevista per l'oblazione dagli artt. 162 e 162 bis c.p., con pagamento in favore della Cassa delle Ammende mediante utilizzo del modello F23.

Per provare il pagamento della sanzione in via amministrativa sarà sufficiente che la Polizia Giudiziaria trasmetta copia della quietanza del versamento effettuato.

Il termine di trenta giorni per effettuare il pagamento ha natura perentoria e il versamento non è rateizzabile. Ne deriva che il pagamento tardivo non consente l'estinzione del reato; tale condotta potrà però essere valutata dal Pubblico Ministero ai fini dell'oblazione ex 162 bis c.p., in linea con il disposto dell'art. 318 septies, comma 3.

Nei casi, non infrequenti, di concorso o cooperazione nel reato, ove si accerti che la contravvenzione debba essere ascritta a più soggetti, essi saranno tutti ugualmente e personalmente tenuti all'adempimento delle prescrizioni: tuttavia, il puntuale adempimento delle prescrizioni anche da parte di uno solo dei soggetti obbligati estenderà i suoi effetti estintivi a tutti gli altri contravventori.

A seguito della positiva verifica del corretto adempimento delle prescrizioni, affinché si perfezioni l'effetto estintivo per ciascuno dei concorrenti nel reato, è necessario che venga effettuato il pagamento della sanzione in via amministrativa, per l'intero, anche ad opera di

uno solo dei compartecipi del reato, non potendosi attribuire efficacia estintiva a pagamenti effettuati " *pro quota* " .

Responsabilità amministrativa degli enti

La procedura sanzionatoria esaminata si applica unicamente nei confronti del contravventore persona fisica, e non può estendersi alle ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti, connessa alla commissione dei reati indicati all'art. 25 undecies Dlgs 231/01.

Deve infatti ritenersi operante la regola generale dettata dall'art. 8 Dlgs. 231/01, che sancisce l'autonomia della responsabilità dell'ente dalle cause di estinzione del reato, escludendo la perseguibilità dell'ente solo nel caso di amnistia.

Ne consegue che, in ogni caso in cui venga accertata la commissione di un reato previsto dall'art. 25 undecies Dlgs 231/01 commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente, l'organo accertatore debba trasmettere in ogni caso, indipendentemente dall'attivazione della procedura estintiva in disamina, la comunicazione della notizia di reato comprensiva dei dati identificativi della persona giuridica (CCIAA, generalità del legale rappresentante, sede, presenza di un modello organizzativo), e di tutti gli elementi che possano valere all'identificazione delle persone fisiche responsabili.

Il Sig. Prefetto di Palermo vorrà cortesemente provvedere alla diffusione delle presenti indicazioni applicative ai Comandanti di Polizia Locale di tutti i Comuni del Circondario di Palermo.

I Sigg.ri Comandanti delle Forze di Polizia in indirizzo vorranno darne tempestiva comunicazione a tutti gli organi di Polizia Giudiziaria operanti nel territorio di competenza di questa Procura della Repubblica e da essi rispettivamente dipendenti.

Il Procuratore della Repubblica

Francesco Lo Voi



10/11/01