

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ancona - Direttiva sull'applicazione delle prescrizioni in materia di contravvenzioni ambientali

Prot. INT. N. 167/15



PROCURA REPUBBLICA ANCONA  
0420 3102109

PROCURA DELLA REPUBBLICA  
presso il Tribunale di ANCONA  
Corso Mazzini 95

N. 14.281.2015		
CC	RUO	
Funzione	Matricola	Attività
Fascicolo		Spese

Ai Comandi di P.G. inseriti nella lista del turno di reperibilità ALL'ARPAM

**DIRETTIVA RELATIVA ALLE MODALITA' APPLICATIVE DEGLI ARTT. 318 BIS SS. D.LGS. 152/06, INTRODOTTI DALLA L. 68/15**

Una novità introdotta dalle recenti disposizioni in materia di reati ambientali [legge 22 maggio 2015 n. 68, contenente disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente] è quella che introduce [negli articoli 318 *bis* e segg. del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152] un meccanismo di estinzione del reato, previa regolarizzazione, per le contravvenzioni del decreto legislativo n. 152 del 2006, che è stato articolato sulla falsariga della analoga disciplina dell'adempimento alle prescrizioni delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro [cfr. quanto previsto dagli articoli 20 e segg. del decreto legislativo 19 dicembre 1994 n. 758, ora più generalmente richiamati dall'articolo 301 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81]. Lo afferma espressamente la relazione del Massimario, per cui certamente si può trarre spunto dal citato D.Lgs. in materia di lavoro per delineare alcuni principi relativi alle modalità applicative del nuovo sistema.

**La disciplina di riferimento.** E' contenuta negli articoli 318 *bis*- 318 *octies* del decreto legislativo n. 152 del 2006, come innovato con la normativa in esame. La disciplina della prescrizione a fini di regolarizzazione si applica alle contravvenzioni "in materia ambientale" "previste dal presente decreto" [il decreto legislativo n. 152 del 2006], che **non** abbiano cagionato "danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette". Deve trattarsi, all'evidenza [in ragione del fatto che la definizione presuppone l'ammissione del contravventore che abbia regolarizzato al pagamento in via amministrativa di "una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda" stabilita per la contravvenzione commessa: articolo 318 *quater*, comma 2], di contravvenzioni punite con l'ammenda, da sola ovvero alternativa o cumulativa (ma convertita) alla pena dell'arresto. Esemplicando, la procedura sarebbe dunque inapplicabile alla contravvenzione di cui all'articolo 255, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

**Occorre prima verificare dunque che si sia commessa una contravvenzione.** Appare chiaro che se il dubbio sulla sussistenza di una contravvenzione sorga ad un organo deputato alla vigilanza amministrativa (art. 318-quinquies) anziché all'attività di PG, tale organo dovrà preventivamente raccordarsi con la PG o con il PM.

**Occorre inoltre una c.n.r. al PM ex art. 347 c.p.p.** Non v'è dubbio infatti che il reato contravvenzionale sussiste nella sua perfezione ontologica anche prima che si apra e si concluda l' "incidente amministrativo" che condiziona la prosecuzione e l'esito del procedimento penale. Altrimenti la legge non avrebbe obbligato l'organo di vigilanza a riferire al pubblico ministero la notizia del "reato" ai sensi dell'articolo 347 c.p.p. (articolo 318 *ter*, comma 4); né avrebbe fatto riferimento all'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 c.p.p. sia pure ai fini della prevista sospensione in attesa della regolarizzazione amministrativa (articolo 318 *sexies*, comma 1); e neppure avrebbe previsto la possibilità di disporre l'archiviazione, di compiere atti urgenti di indagine preliminare o di assumere prove in incidente probatorio, e di eseguire sequestri preventivi (articolo 318 *sexies*, comma 3). Tutte disposizioni che presuppongono appunto la sussistenza di un reato contravvenzionale.

**Il danno o il pericolo concreto ed attuale di danno.**- Più delicato è l'apprezzamento della condizione che l'illecito non abbia cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, in quanto tale valutazione fissa anche il perimetro di applicabilità della disciplina in oggetto. Secondo la dottrina più accreditata, basata sui lavori preparatori della legge, l'applicabilità del meccanismo premiale di cui si parla dovrebbe avere un ambito esecutivo marginale, e in pratica dovrebbe riferirsi esclusivamente alle violazioni contravvenzionali **previsto dal D.Lgs. 152/06**, e in pratica dovrebbe riferirsi esclusivamente alle violazioni contravvenzionali **previsto dal D.Lgs. 152/06**, prive dell'elemento costitutivo del danno o del pericolo, **vale a dire alle sole violazioni formali**. Appare necessario che l'organo accertatore, per giustificare la non attivazione di una disciplina di favore, espliciti le ragioni che hanno impedito di procedere ad impartire la prescrizione a fini di regolarizzazione. Rispetto a tale determinazione, il Pubblico Ministero, in applicazione analogica del disposto dell'articolo 318 *quinquies*, è facoltizzato a richiedere all'organo di vigilanza di provvedere "agli adempimenti di cui agli articoli 318 *ter* e 318 *quater*". Ciò che si potrà verificare allorché ritenga insussistente la condizione ostativa e non soddisfattiva la determinazione dell'organo di vigilanza, e ciò al fine di non precludere all'interessato la procedura che potrebbe portare alla estinzione del reato. Una interpretazione ragionevole di tale presupposto - che tenga conto sia delle esigenze di tutela del bene ambientale, sia di quelle di definizione del procedimento con la dichiarazione di estinzione del reato- si impone a fronte di una formulazione della norma che è eccessivamente generica, rimettendo l'ambito di valutazione sulla applicazione della disciplina delle prescrizioni alla discrezionalità degli operatori di vigilanza e/o, in secondo battuta, al pubblico ministero, ma omettendo una più attenta selezione preventiva delle fattispecie contravvenzionali cui estendere la disciplina di favore.

In effetti, l'apprezzamento della sussistenza del danno e/o del pericolo di danno non è scevro da margini di opinabilità, che non trovano conforto obiettivo in puntuali indicazioni del legislatore. Per esemplificare, le fattispecie contravvenzionali di cui al comma 1 dell'articolo 256, dirette a sanzionare l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, pur se relative a rifiuti pericolosi non per ciò solo possono considerarsi dannose o concretamente pericolose dei beni suindicati [le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette], in quanto ad esempio le condotte sospette potrebbero essere affette da mere inadempienze formali. A questo punto, **diventa assolutamente rilevante come criterio-guida da seguire [in primo luogo da parte degli organi di vigilanza] quello "finalistico", proprio delle prescrizioni di che trattasi: la procedura è da attivare senz'altro laddove l'illecito come accertato possa essere rimosso negli effetti, attraverso la regolarizzazione imposta al trasgressore [articolo 318 *ter*, comma 1]. Per l'effetto, la determinazione dell'organo di vigilanza che non ritenga di coltivare la procedura di che trattasi dovrà esplicitare le ragioni dell'impossibilità di rimuovere la condizione di irregolarità, per essersi ad esempio già irrimediabilmente realizzato quel danno o quel pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.**

**La procedura delle prescrizioni.** - Affrontata la questione dei presupposti di applicabilità dell'istituto delle prescrizioni ambientali, è opportuno ricordarne i relativi passaggi procedurali. La disciplina delle prescrizioni [articolo 318 *ter* e segg.] prevede:

- che l'organo di vigilanza debba impartire al contravventore un'apposita prescrizione ["asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata": ciò significa che quando a procedere è la polizia giudiziaria non specializzata, è necessario che questa si coordini con gli organi tecnici operanti in materia - in specie l'ARPAM - ovvero con altri organi di polizia giudiziaria "specializzata"],
- che lo stesso debba fissare un termine per la regolarizzazione ["deve trattarsi di un termine **"non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario"**]; con tale presupposto, appare comunque opportuno un **contenimento dei tempi e la massima sollecitudine nell'adempimento dell'obbligo di ripristino delle condizioni di sicurezza ambientale**, evitando possibili manovre dilatorie; tale termine deve ritenersi **ordinatorio**, in quanto prorogabile.
- che le **prescrizioni siano specifiche** (art. 20 D.Lgs 758/94 in analogia); va sottolineata la necessità di particolare attenzione nella definizione delle prescrizioni, allorché la regolarizzazione "conviva" con la prosecuzione dell'attività in quanto in tal caso occorre contemperare la salvaguardia dell'ambiente (art. 9 Cost.) con l'esercizio dell'impresa (art. 43 Cost.);

- che lo stesso organo di vigilanza verifichi se la prescrizione sia stata adempiuta nel termine fissato e in caso positivo inviti il contravventore al pagamento in via amministrativa di una sanzione pecuniaria predeterminata;
- che infine l'organo di vigilanza comunichi al pubblico ministero o l'adempimento tempestivo della prescrizione e il regolare pagamento della sanzione pecuniaria, o il mancato adempimento nei termini.

Il procedimento penale, eventualmente aperto con l'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 c.p.p., rimane sospeso sino al momento in cui perviene al pubblico ministero una delle suddette comunicazioni da parte dell'organo di vigilanza. Se viene comunicato che il contravventore ha adempiuto tempestivamente alla prescrizione e ha provveduto al pagamento della sanzione pecuniaria, il reato si estingue.

Problematico è definire giuridicamente la sospensione del procedimento penale (articolo 318 *sexies*) e l'estinzione del reato (articolo 318 *septies*). Indubbiamente 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 pubblico ministero (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'articolo 405 c.p.p. sino a che non gli sia pervenuta la comunicazione suddetta.

In caso di adempimento alla prescrizione e di pagamento della sanzione, il reato si estingue.

**La verifica dell'adempimento.**- Il termine di **sessanta giorni** per la verifica del rispetto della prescrizione (articolo 318 *quater*, comma 1) è chiaramente dilatorio e dovrebbe **privilegiarsi la scelta di un controllo pressoché coevo alla scadenza**. Anche perché in tal modo l'AG, tempestivamente informata, potrebbe adottare - se necessario - il sequestro preventivo dell'area interessata dalle situazioni di irregolarità non rimosse o gli altri interventi urgenti del caso [cfr. articolo 318 *sexies*, comma 3]. Analoghe considerazioni valgono per il termine di **centoventi giorni** (articolo 318 *quater*, comma 2) fissato all'organo di vigilanza, a partire dalla scadenza del termine fissato per la prescrizione, per comunicare al pubblico ministero l'adempimento eventuale della prescrizione e il pagamento della somma a titolo di sanzione amministrativa e per quello di **novanta giorni** previsto per la comunicazione al pubblico ministero dell'inadempimento della prescrizione (articolo 318 *quater*, comma 3).

**La prova del pagamento.**- Va poi rappresentato che per quanto attiene la **"prova" del pagamento della sanzione in via amministrativa**, è ampiamente soddisfacente che venga acquisito, dallo stesso interessato, copia del versamento effettuato. Tale documentazione, infatti, è sufficiente per quanto riguarda le determinazioni della AG.

**La sospensione del procedimento penale.** - Tema molto delicato, perché deve coniugare le esigenze della "regolarizzazione" con l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (articolo 112 Cost.), è quello della **durata della sospensione del procedimento penale** prevista dall'articolo 318 *sexies*. E' tema che è risolto con la disciplina di cui *supra* che, a regime, determinerà l'iscrizione del procedimento in un contesto temporale che ne consente l'immediata definizione, vuoi con l'archiviazione [di regola, per l'intervenuta definizione amministrativa], vuoi con l'esercizio dell'azione penale. Il limite temporale risulta infatti dalla **sommatoria di vari termini previsti per le diverse scansioni procedurali tratteggiate negli articoli 318 *ter* e segg.: più in dettaglio, il termine non può comunque superare quello complessivo derivante dalla sommatoria del termine fissato dall'organo di vigilanza che risulti "tecnicamente necessario" e dell'ulteriore termine di proroga - al massimo di mesi sei- che si rendesse necessario [cfr. articolo 318 *ter*, comma 1], più trenta giorni (termine massimo per l'oblazione in sede amministrativa: articolo 318 *quater*, comma 2), più centoventi giorni (termine massimo perché l'organo di vigilanza comunichi al pubblico ministero l'avvenuto adempimento della prescrizione e l'eventuale pagamento della somma a titolo di oblazione: articolo 318 *quater*, comma 2). Anche la eventuale proroga andrà comunicata all'Ufficio del P.M.**

**Le eccezioni.** La sospensione ammette due eccezioni.

La prima si correla al disposto dell'articolo 318 *sexies*, comma 3, laddove si prevede che la sospensione del procedimento conseguente alla adozione della prescrizione non impedisce, "l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro

preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del c.p.p.". Sono valutazioni rimesse alla insindacabile valutazione del PM. Nel caso, gli organi di p.g. che hanno accertato la violazione possono segnalare tale situazione al PM, che, valutatala, potrà motivatamente astenersi dal provvedere in conformità, rimettendo gli atti per il più a praticarsi all'organo procedente.

La seconda è conseguente ad una carente disciplina normativa della responsabilità amministrativa degli enti [decreto legislativo n. 231 del 2001]. E' noto che, ai sensi dell'articolo 25 *undecies* di detto decreto [in parte modificato proprio dalla legge n. 68 del 2015] per alcuni dei reati ambientali è prevista - in uno con la responsabilità personale penale dell'autore del reato, anche la responsabilità della società, nell'interesse o vantaggio della quale [cfr. articoli 5 e segg. del decreto legislativo n. 231 del 2001], l'autore del reato presupposto abbia agito. Taluni dei reati presupposti della responsabilità amministrativa sono quelli contravvenzionali per cui è operativo il meccanismo delle prescrizioni di cui qui ci si occupa [cfr., per esempio, l'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006]. In tale evenienza, non è previsto che, alla sospensione del procedimento penale per l'attivazione dell'istituto della prescrizione, segua una parallela sospensione del procedimento amministrativo a carico dell'ente. Anzi, in ossequio al principio di autonomia [articolo 8 del decreto legislativo n. 231 del 2001] dovrebbe ammettersi che, pur a seguito dell'estinzione del reato a carico della persona fisica, consegua il procedimento a carico dell'ente. Ebbene, da ciò deriva che l'organo di vigilanza, il quale proceda a impartire la prescrizione alla persona fisica, è tenuto a segnalare al PM l'eventuale responsabilità amministrativa a carico dell'ente, affinché possa subito procedersi a iscrivere il relativo fascicolo. L'informativa sul punto deve essere però analitica e rispettosa delle necessità probatorie imposte dal decreto legislativo n. 231 del 2001. In dettaglio, ai fini della responsabilità amministrativa, occorre accertare, in primo luogo, la veste giuridica della società/ente, attraverso la necessaria visura presso la camera di commercio [ricordo che la responsabilità *de qua* è inapplicabile alle ditte/imprese individuali: Sezione VI, 3 marzo 2004, PM in proc. Soc. Ribera]. Occorre accertare poi le generalità del rappresentante legale dell'ente, nell'attualità e al momento della commissione del fatto incriminato [ciò che rileva, poi, per l'Ufficio requirente, ai fini degli adempimenti successivi: notificazioni, informazione di garanzia, costituzione dell'ente], nonché riferire del rapporto qualificato tra il soggetto chiamato a rispondere del reato presupposto e l'ente [cfr. articolo 6 e 7 del decreto legislativo n. 231 del 2001: apicale o dipendente]. Occorre inoltre soffermare ove possibile l'attenzione sui presupposti dell'interesse o vantaggio [cfr. articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001]: ciò che si verifica allorquando si accerti che la violazione della normativa ambientale risulti motivata dalla finalità prognostica di consentire all'ente un risparmio di spese [relativamente ai costi che si sarebbero dovuti sostenere per rispettare la normativa ambientale] o un incremento patrimoniale [accelerazione dell'attività economica non limitata dal rispetto dalla normativa ambientale] ovvero risulti comunque avere determinato un vantaggio di tal genere.

Resta da dire che il *novum* normativo "non si applica ai procedimenti [già] in corso alla data di entrata in vigore [della nuova norma]". L'utilizzo dell'espressione procedimento [e non processo] attesta che lo sbarramento è apprestato dalla trasmissione degli atti al PM, con la conseguente iscrizione del "procedimento" nel registro ex articolo 335 c.p.p. In altri termini, il *novum* è inapplicabile ai procedimenti già iscritti alla data di entrata in vigore della normativa di cui alla legge n. 68 del 2015: data individuata in quella del 29 maggio 2015.

II COORDINATORE DEL GRUPPO B2 (REATI AMBIENTALI)  
Dr. Paolo Gubini Sost.

VISTO per l'inoltro *andré*  
Il Procuratore della Repubblica f.f. *colligh*

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA P.R.  
(Dott. Irene BILOTTA)