

## LA NUOVA PROCEDURA ESTINTIVA DEI REATI CONTRAVVENZIONALI PREVISTI DAL D.LGS. 152/2006. QUALI DIRETTIVE PER GLI ORGANI ACCERTATORI?

di Maria Cristina Amoroso

**Abstract.** *Gli articoli 318 bis e seguenti della parte VI bis del decreto legislativo 152/2006 introdotti dalla legge 68 del 2015 prevedono un nuovo procedimento estintivo per le contravvenzioni previste nel testo unico. Dopo aver analizzato le problematiche applicative più evidenti del nuovo istituto e dato conto di quanto già elaborato in proposito da alcuni uffici di Procura, si fornirà un contributo di idee in relazione ad uno dei possibili contenuti di tali direttive.*

SOMMARIO: 0. Premessa. – 1. L’ambito di applicazione della nuova disciplina, le problematiche più evidenti. – 1.1. L’ambito soggettivo. Gli organi accertatori. – 1.2. L’ambito oggettivo. Le contravvenzioni punite con l’ammenda, con arresto o ammenda che non abbiano cagionato né danno né pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali urbanistiche o paesaggistiche protette. – 1.3. La possibilità di impartire (e di rispettare) la prescrizione. – 1.4. Il meccanismo estintivo delle contravvenzioni relative alla sicurezza sul lavoro. – 1.5. Le conseguenze dell’applicazione del principio “*ad impossibilia nemo tenetur*” nella procedura prevista dalla parte VI bis del Testo unico ambientale. – 2. Le contravvenzioni del testo unico cui è possibile applicare la procedura. Una possibile interpretazione. – 3 Reati ambientali istantanei e permanenti. – 4 L’articolo 318 ter. – 5 Le Linee guida delle Procure di Trento Civitavecchia e Siena. – 6 Quali le direttive per gli organi accertatori? Un possibile contenuto. – 7. Osservazioni finali.

### 0. Premessa.

All’indomani della approvazione della legge n. 68 del 2015 “*disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente*”, che ha profondamente rivisitato l’assetto normativo sanzionatorio in tema di reati ambientali introducendo nel codice penale sei delitti di nuovo conio, l’interesse degli uffici giudiziari, ed in particolar modo degli uffici della Procura della Repubblica, ben prima delle applicazioni concrete relative alle nuove previsioni codicistiche, si è immediatamente concentrato sull’introduzione della parte VI bis del decreto legislativo 152/2006, testo unico sull’ambiente. La modifica, sebbene non abbia avuto, salvo eccezioni<sup>1</sup>, un ruolo centrale nei primi commenti dedicati

---

<sup>1</sup> Per un capitolo espressamente dedicato al tema cfr. C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, pag. 73 e seguenti. In aperta critica sull’opportunità del nuovo meccanismo estintivo si vedano M. SANTOLOCI, *La legge sui delitti ambientali un Giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net). ed anche A. L. VERGINE *Delitti*

all'entrata in vigore della nuova legge<sup>2</sup>, ha catalizzato l'attenzione degli operatori del diritto in misura maggiore rispetto alle sia pur rilevanti modifiche apportate al codice sostanziale. Si è infatti posto immediatamente il problema di delineare l'ambito di applicazione della nuova disciplina, soprattutto al fine di elaborare direttive concrete da impartire alla polizia giudiziaria ed agli enti di controllo divenuti, sulla base delle previsioni degli articoli 318 *bis* e seguenti, i principali protagonisti del nuovo procedimento amministrativo finalizzato a consentire una definizione per estinzione delle contravvenzioni contemplate nel testo unico ambientale.

La grande attenzione rivolta al tema dai Procuratori della Repubblica è dato estremamente significativo – così come lo è l'urgenza di impartire le indicazioni funzionali ad una corretta applicazione delle norme – poiché fa comprendere che l'attività di contrasto ai reati ambientali viene svolta ricorrendo in gran parte alle ipotesi contravvenzionali del TUA che, scontando il limite del breve termine quadriennale di prescrizione, sono dotate di scarsa incisività. L'elaborazione di direttive è tuttavia resa complessa dalla esiguità delle disposizioni legislative relative alla esatta delimitazione dell'ambito applicativo soggettivo e oggettivo della nuova procedura estintiva: la lettura dell'unico articolo sul tema ( il 318 *bis*) non è agevole a causa dell'inclusione nel testo di elementi – *pericolo attuale e concreto di danno* – la cui valutazione – già storicamente controversa in dottrina e in giurisprudenza – risulterebbe davvero ardua per i soggetti accertatori in assenza di specifiche indicazioni.

La formulazione dell'articolo non è inoltre l'unica criticità applicativa da riscontrare, ve ne sono altre, parimenti rilevanti, che impongono a maggior ragione la necessità di impartire linee guida chiare ai protagonisti dei controlli.

La ragione di tali difficoltà è dovuta essenzialmente alla circostanza che la procedura contenuta nella parte VI *bis* ricalca fedelmente i passaggi in cui si articola il procedimento di estinzione delle ipotesi contravvenzionali previste in materia di

---

*ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent' anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente & Sviluppo* n. 7/2015 pag. 413 e seguenti.

<sup>2</sup>; Tra i primi commenti alla nuova legge si segnalano C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, [M. MONTANARI, Il Senato approva il ddl in materia di delitti contro l'ambiente, in questa Rivista](#), 8 marzo 2015, L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68* in LEXAMBIENTE.IT; si veda anche P. MOLINO G. FIDELBO, *La riforma dei delitti contro l'ambiente*, Rel.III/04/2015 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione; [C. RUGA RIVA, Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera](#) in questa Rivista, 22 gennaio 2014; [C. RUGA RIVA La proposta di legge in materia di c.d. ecoreati passa all'esame dell'Aula della Camera](#) in questa Rivista, 10 gennaio 2014. G. AMENDOLA, *Delitti contro l'ambiente: arriva il disastro ambientale "abusivo"*, in LEXAMBIENTE.IT, 17.3.2015; di [M. TELESCA, Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma](#), in questa Rivista; [L. SIRACUSA, La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente](#), in questa Rivista, 9 luglio 2015, C. BOVINO, *Ecoreati, Traguardo storico: arriva la legge sui nuovi delitti contro l'ambiente* in *Ambiente e sviluppo*, 2015 fasc. 6; A. L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.d.L. 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, n. 5, pp. 457-471.

sicurezza sul lavoro, cui fa rinvio l'articolo 301 del decreto legislativo 81/08 ( articoli 19 e seguenti del d. lg. 758/94), che tuttavia incide su tipologie di illeciti profondamente diverse da quelle previste dal TUA<sup>3</sup>.

Per avere una idea delle complicazioni che la nuova previsione prospetterà nella sua applicazione pratica basti pensare che mentre le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro sono sempre a carico di soggetti noti e per lo più strutturati quali reati permanenti, nel caso delle contravvenzioni ambientali spesso si assiste a violazioni commesse da soggetti ignoti e strutturate come illeciti istantanei ad effetti permanenti. Tali differenze incidono in maniera significativa sulla ricostruzione organica del meccanismo nel settore della repressione degli illeciti ambientali delineata dal Testo unico e pertanto rendono necessaria ed urgente una ricostruzione del funzionamento del nuovo sistema nello specifico settore ambientale, poiché è evidente, che al pari di quanto accade in relazione agli articoli 19 e seguenti del d. lg. 758/94, il corretto svolgimento di tale procedura è da ritenere condizione di procedibilità dell'azione penale<sup>4</sup>.

## **1. L'ambito di applicazione della nuova disciplina, le problematiche più evidenti.**

### *1.1. L'ambito soggettivo. Gli organi accertatori.*

L'articolo 318 *ter* prevede che: *allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario*" La disgiuntiva utilizzata dal legislatore lascia intendere che l'organo di vigilanza e le forze dell'ordine debbano procedere agli accertamenti in maniera non congiunta.

Il primo problema è quello inerente la competenza tecnica delle forze di polizia giudiziaria: è evidente, infatti, che accanto a forze dell'ordine dotate di alta specializzazione in materia ambientale ve ne sono altre del tutto prive della competenza utile ad impartire prescrizioni.

---

<sup>3</sup> M. C. AMOROSO, *Contravvenzioni, sistema di estinzione poco organico e strutture e mezzi non adeguati agli obiettivi*, entrambi in Guida al diritto n. 24 del 2015 pag 69-77.

<sup>4</sup> Per una ampia disamina sul tema si veda G. AMARELLI, *L'oblazione discrezionale non è "alternativa" al meccanismo estintivo delle contravvenzioni lavoristiche*, nota a: Cassazione penale, 24 ottobre 2007, n.44369, sez. III, in Cass. pen., fasc. 7-8, 2008, pag. 2998, in cui l'autore, dopo una completa disamina delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali sul tema, ritiene poco utili all'inquadramento dogmatico del meccanismo estintivo degli 19 e seguenti le tre tradizionali categorie dogmatiche della condizione di procedibilità, condizione obiettiva di punibilità, e causa estintiva del reato, auspicando l'elaborazione di nuove e più flessibili categorie capaci di adattarsi alle sempre più irregolari morfologie della "non punibilità sopravvenuta".

Una seconda difficoltà è quella relativa alla esatta delimitazione delle funzioni di polizia giudiziaria delle Arpa il cui status giuridico non è pacifico. Come rappresentato anche in sede di lavori parlamentari, si registrano due distinti orientamenti: una prima ricostruzione nega il possesso della qualifica in questione, sulla base di una interpretazione letterale delle disposizioni contenute nella legge n. 61/94 di riordino dei controlli ambientali, poiché in tale disciplina non è previsto esplicitamente che gli operatori delle Arpa possiedano la qualifica di U.P.G.; tale posizione è stata avallata dall'articolato parere del Consiglio di Stato n. 3387 del 26 luglio. Per una diversa opzione si ritiene invece legittimo il conferimento di tale qualifica all'esito di una lettura congiunta dell'articolo 57 del codice di procedura penale – il quale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di Polizia Giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica – con la stessa legge statale 61/94<sup>5</sup> e con il D.M Sanità n. 58/97, relativo alla disciplina del profilo professionale del tecnico della prevenzione ambientale (TPALL)<sup>6</sup>.

Le problematiche esposte delineano la necessità di valorizzare la prospettiva interpretativa per la quale sarebbe possibile anche un sopralluogo congiunto di forze dell'ordine ed organi di vigilanza.

*1.2. L'ambito oggettivo. Le contravvenzioni punite con l'ammenda, con arresto o ammenda che non abbiano cagionato né danno né pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali urbanistiche o paesaggistiche protette.*

A differenza di quanto avviene in materia di sicurezza del lavoro, la procedura estintiva prevista dal titolo VI *bis* non prevede un riferimento specifico al tipo di contravvenzioni alle quali può essere applicata: il legislatore, infatti, condiziona il meccanismo estintivo al pagamento di "una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda" omettendo di specificare se le contravvenzioni estinguibili siano solo quelle punite con l'ammenda o anche quelle per le quali vi sia alternativa tra arresto e ammenda. La soluzione preferibile appare quella di ritenere possibile l'operatività del meccanismo anche nel caso di pena alternativa. In proposito, infatti, va osservato che l'articolo 318 *septies* prevede che l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318 *quater*, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della

---

<sup>5</sup> Nella normativa citata è infatti previsto che il personale delle Arpa svolge "funzioni di controllo e vigilanza", può "richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni", e prevedendo altresì che a tali operatori "non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito di accedere agli impianti produttivi".

<sup>6</sup> Il quale all'art.1 riconosce la qualifica di UPG a tali operatori (si osserva tuttavia che la disposizione è peraltro applicabile solo ai dipendenti del comparto e non a quelli della dirigenza, e pertanto non è in ogni caso risolutiva).

contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza possono essere valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162 *-bis* del codice penale.

Dal rinvio si deduce che la disciplina degli articoli 318 *bis* e seguenti va riferita anche alle contravvenzioni sanzionate con arresto ed ammenda, poiché è evidente che nel caso contrario il richiamo all'oblazione facoltativa sarebbe del tutto incoerente.

Questa opzione interpretativa trova conferma nella lettura dell'articolo 301 del decreto legislativo 81/08 in cui si prevede che le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 – sulla cui falsariga è stata articolata la procedura in esame – si applicano “ 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”.

Fatta questa precisazione, ed esclusi dall'ambito applicativo le contravvenzioni punite cumulativamente con arresto e ammenda, è possibile indicare i titoli contravvenzionali per i quali risulta astrattamente possibile impartire la prescrizione:

L'articolo 137 comma 1, comma 7 (nel caso di rifiuti non pericolosi), comma 9, comma 10 comma 12 comma 14,

l'articolo 256 comma 1 lettera a), comma 2 ( in riferimento al comma 1 lettera a), comma 4 ( in riferimento al comma 1 lettera a), comma 6 primo periodo,

l'articolo 257 comma 1,

l'articolo 261 *bis* comma 8 ( prima parte) comma 9 comma 10 comma 11,

l'articolo 279 comma 1 comma 2 comma 3, comma 4 comma 6,

L'articolo 296 comma 1 lett. a).

Il legislatore richiede che nell'ambito di queste tipologie di contravvenzioni la procedura sia attivata solo nei casi in cui non vi sia danno o pericolo attuale e concreto di danno.

Come intuibile la nozione di danno riferita ad eventi percepibili o oggettivamente verificabili relativi alla compromissione della integrità del bene, non prospetterà rilevanti equivoci interpretativi. Più complesso sarà invece comprendere cosa il legislatore abbia voluto intendere per *pericolo attuale e concreto di danno*. A ben vedere l'espressione richiama alla mente la annosa distinzione tra reati di pericolo astratto e concreto ai cui esiti<sup>7</sup> bisogna far riferimento, proprio al fine di evidenziare la non linearità della formulazione.

Ebbene, come noto la categoria dei reati di pericolo è stata ritenuta la più adeguata a far fronte alle nuove problematiche sorte all'indomani del proliferare delle

---

<sup>7</sup> Tra tanti F. MANTOVANI, *Manuale di diritto penale*, III ed. Padova 2001, T. PADOVANI, *Manuale di diritto penale*, VI ediz., Milano, 2002, p. 127). L. BACHERINI, *Inondazione, frana, valanga* [XXI, 1971] di ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale - La struttura oggettiva*, 2a ed., Giuffrè, 1994, p. 24, A. MANNA, *I reati di pericolo astratto e presunto e i modelli di diritto penale*, in CURI-PALOMBARINI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Donzelli, 2002, p. 45 ss.; dello stesso autore *La regola dell'oltre il ragionevole dubbio nel pericolo astratto come pericolo reale* in *Cass. pen.*, fasc. 2, 2005, pag. 640.

attività rischiose nell'ottica di una anticipazione della soglia di tutela. Senza entrare nel merito di un dibattito che ha animato per lungo tempo la dottrina e la giurisprudenza, appare evidente che il richiamo alla nozione di pericolo concreto ed attuale di danno costituisce una delle maggiori difficoltà applicative soprattutto perché tale giudizio è rimesso alla polizia giudiziaria ed agli organi di vigilanza che, sulla base di fatto esistente, saranno chiamati ad effettuare una valutazione prognostica sul grado di probabilità, possibilità o certezza che la situazione sia idonea a provocare – nell'attualità – un danno. La mancata previsione di una interlocuzione con il pubblico ministero sul punto costituisce, come evidente, una delle difficoltà – come vedremo non insuperabile – della nuova disciplina, ragione per la quale appaiono maggiormente necessarie linee guida preventive da parte degli uffici requirenti che indichino, sia pur genericamente, le circostanze da analizzare, il metro (ad esempio le leggi scientifiche o le massime di esperienza) ed il grado di giudizio (possibilità probabilità certezza) che dovranno orientare detta valutazione.

### 1.3. La possibilità di impartire (e di rispettare) la prescrizione.

Come accennato, quanto finora rappresentato non è di per sé solo idoneo a delimitare con chiarezza il perimetro applicativo della procedura: nella interpretazione delle norme non può non farsi ricorso al principio per il quale “*ad impossibilia nemo tenetur*”, con conseguenze che sono di non poco rilievo. E' evidente che il meccanismo prescrizione – estinzione è utilizzabile solo se sia possibile individuare il destinatario della prescrizione, se questi abbia la possibilità giuridica di adempiere alla prescrizione, se la prescrizione sia in grado di far cessare la situazione anti-giuridica.

Soffermando l'attenzione su quest'ultima considerazione – rinviando al prosieguo del lavoro l'approfondimento dei primi due aspetti – appare opportuno chiarire quale sia la finalità della prescrizione: se essa, cioè, sia destinata ad eliminare la condotta anti-giuridica o i suoi effetti. Solo dopo aver dato risposta al quesito potrà essere chiarito se a fronte di alcune tipologie di reato sia o meno materialmente e/o giuridicamente possibile impartire la prescrizione.

Il tema è stato oggetto di puntuale approfondimento da parte della dottrina e della giurisprudenza nel diverso settore delle contravvenzioni in materia ed igiene sul lavoro in cui è prevista la specifica disciplina di cui la procedura estintiva introdotta nella parte VI *bis* ha totalmente mutuato *ratio* e struttura; si reputa quindi di grande utilità far riferimento ai punti fermi raggiunti sul tema<sup>8</sup>, per poi verificarne la “esportabilità” anche nel differente ambito delle contravvenzioni ambientali.

---

<sup>8</sup> Per una completa e pregevole disamina del tema si veda S. PESCI, *La prevenzione degli infortuni sul lavoro in Giur. merito*, fasc. 11, 2009, pagg. 2652 e ss.

#### 1.4. Il meccanismo estintivo delle contravvenzioni relative alla sicurezza sul lavoro.

L'articolo 301 del decreto legislativo 81/08 prevede che "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, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758". L'ambito applicativo degli articoli 20 e seguenti è stato delineato in un puntuale intervento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale: nella circolare del 27 febbraio 1996, n. 25, dopo aver chiarito che le violazioni alle norme di sicurezza, costituendo normalmente "reati di pericolo commessi mediante omissione", determinano una situazione antiggiuridica che comporta la "messa in pericolo" o "lesione potenziale" del bene giuridico assunto ad oggetto della tutela penale (la vita o l'integrità psicofisica degli addetti ad attività lavorativa), si è specificato che il ricorso alla prescrizione, configurato quale vero e proprio obbligo per la polizia giudiziaria, è possibile solo in presenza di reati permanenti, restando esclusi dal campo della procedura i reati istantanei. Nei casi, pertanto, in cui l'obbligato non sia più in potere di far cessare lo stato di antiggiuridicità, già determinato dalla condotta commissiva ed omissiva che ha leso in modo definitivo l'interesse tutelato dalla norma o, comunque nei casi di reati non più suscettibili di sanatoria o regolarizzazione, la circolare del Ministero precisa che l'organo di vigilanza ha il solo obbligo di riferire, senza ritardo, al pubblico ministero, la notizia di reato inerente la contravvenzione, ai sensi di quanto dispone l'art. 347 c.p.p. (obbligo, questo, che ricorre comunque, in ogni caso, anche nell'ipotesi in cui si possa e si debba far ricorso all'istituto della prescrizione), ferma restando, si intende, la possibilità di imporre, ricorrendone l'esigenza, tutte le misure "atte a far cessare il pericolo per la sicurezza e per la salute dei lavoratori durante il lavoro", così come previsto dal comma 3 dell'art. 20 del decreto legislativo in considerazione.

La circolare definisce, inoltre, cosa si intenda per "regolarizzazione" distinguendo tale attività da quella volta alla eliminazione delle conseguenze giuridiche dannose.

Per regolarizzazione, si afferma, deve intendersi la "possibilità per il trasgressore di elidere situazioni illecite non completamente esaurite" e non già il mero intervento proteso a far solo cessare gli effetti permanenti di un fatto o comportamento che ha comunque determinato conseguenze od eventi che, di per sé, sono dettati dall'ordinamento e vanno necessariamente perseguiti in caso di accadimento.

La ricostruzione è stata condivisa dalla Suprema Corte<sup>9</sup> che, decidendo in relazione alla correttezza dell'esercizio dell'azione penale svolto senza il previo

---

<sup>9</sup> Cass. Sez. 3, Sentenza n. 47228 del 04/11/2005 Ud. (dep. 28/12/2005) Rv. 233190 in tema di esercizio dell'azione penale senza il previo esperimento della procedura de quo per l'illecito di l'omessa predisposizione e l'omesso invio all'organo di vigilanza del Piano di lavoro per la rimozione di manufatti contenenti amianto, da effettuarsi prima dell'inizio dei lavori stessi, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 277 del 1991.

esperimento della procedura in oggetto, e sviluppando il ragionamento fatto dal Ministero del lavoro, ha affermato che materia di sicurezza ed igiene del lavoro, la procedura di estinzione delle contravvenzioni prevista dagli artt. 20 e seguenti del D.Lgs. n. 758 del 1994 è applicabile solo in presenza di reati permanenti: “in quanto l’istituto ha la finalità di interrompere l’illegalità e di ricreare le condizioni di sicurezza previste dalla normativa a tutela dei lavoratori, ma non può trovare applicazione in relazione ai reati istantanei già perfezionatisi”.

Alla luce di quanto fin qui detto se la prescrizione è lo strumento idoneo a far cessare l’antigiuridicità della condotta e non ad eliminarne gli effetti è allora chiaro che è possibile impartire la prescrizione solo nei casi di reati permanenti, essendo l’ordine precluso sia nei casi di reati istantanei, sia nel caso di reati istantanei ad effetti permanenti.

Per estendere l’istituto della prescrizione anche a tale tipologia di reati nell’ambito della sicurezza sul lavoro è stata necessaria una esplicita previsione in tal senso del legislatore. Con l’articolo 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 avente ad oggetto la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, si è stabilito che “la procedura di estinzione prevista dagli artt. 20 e segg. del D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, trova applicazione, ai sensi dell’art. 15, comma terzo, del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, anche per le fattispecie cosiddette a condotta esaurita, ossia in presenza di reati istantanei già perfezionatisi, nonché nei casi in cui il trasgressore abbia già autonomamente provveduto all’adempimento degli obblighi di legge, senza attendere l’imposizione della prescrizione da parte dell’organo di vigilanza”. Alla luce di tale modifica va quindi letta la decisione dei giudici di legittimità<sup>10</sup> in cui si afferma che la procedura di cui agli articoli 20 e seguenti si applica anche alle condotte esaurite ed in caso di adempimento spontaneo.

Si può pertanto affermare che laddove il legislatore non abbia ritenuto di ampliare l’ambito applicativo di procedure estintive dello stesso tenore di quella delineata dagli articoli 20 e seguenti continuerà ad operare il principio della possibilità materiale e giuridica di impartire la prescrizione nei soli casi di reati permanenti.

#### *1.5. Le conseguenze dell’applicazione del principio “ad impossibilia nemo tenetur” nella procedura prevista dalla parte VI bis del Testo unico ambientale.*

Tirando le fila del discorso ed iniziando ad affrontare le conseguenze pratiche del ragionamento fin qui svolto è possibile circoscrivere ulteriormente i casi in cui è possibile attivare il potere prescrittivo. E’ evidente che se il meccanismo opera solo se e quando sia possibile impartire la prescrizione, l’operatività degli articoli 318 *bis* e seguenti sarà preclusa in tutti i casi in cui la notizia di reato è a carico di soggetti ignoti; infatti, nonostante il generico richiamo del legislatore alla “notizia di reato”, tale deve

---

<sup>10</sup> Cass. Sez. 3, Sentenza n. 34750 del 03/05/2011.

intendersi solo quella a carico di persone note o identificate in seguito alle attività di indagine, essendo del tutto impossibile impartire una prescrizione ad un destinatario rimasto sconosciuto. In quest'ultima ipotesi, quindi, il procedimento penale non verrà sospeso ma seguirà il suo ordinario corso. Una diversa ricostruzione dell'istituto, non solo non sarebbe in linea col principio individuato, ma determinerebbe un vero e proprio stallo processuale poiché la prevista sospensione del procedimento inibirebbe, di fatto, proprio le attività di indagine necessarie per l'individuazione del destinatario della prescrizione.

La seconda conseguenza è che, in mancanza di una esplicita previsione da parte del legislatore nel settore della tutela ambientale, la procedura è destinata ad operare nei soli casi di violazioni connesse a reati di natura permanente.

La terza considerazione è che non sarà possibile impartire una prescrizione nel caso in cui il rispetto della stessa non dipenda esclusivamente dalla condotta del trasgressore. Sono i casi, ad esempio, in cui l'illiceità della condotta dipende dalla mancanza della prescritta autorizzazione, in tal caso è evidente che la prescrizione positiva di dotarsi del titolo abilitativo non può essere rispettata se non ricorrendo all'attività dell'amministrazione e/o dell'ente competente. Appare pertanto impossibile impartire al trasgressore una attività che esula dalla sua specifica sfera di controllo e pertanto non concretamente esigibile.

## **2. Le contravvenzioni del testo unico cui è possibile applicare la procedura. Una possibile interpretazione.**

La lettura restrittiva dell'ambito di operatività della procedura estintiva non appare condivisa da parte della dottrina<sup>11</sup> che si è occupata del tema. Accanto a voci critiche<sup>12</sup> sulla opportunità e sulla tecnica di inserimento del titolo VI *bis* nel testo unico dell'ambiente ve ne sono altre che, al contrario, accolgono con favore la nuova disciplina estintiva ritenendola idonea ad incidere su gran parte delle contravvenzioni contenute nel testo unico dell'ambiente incluse quelle di natura istantanea, al pari di quanto accade in materia di sicurezza sul lavoro<sup>13</sup>.

La posizione, sebbene autorevolmente sostenuta, non appare, tuttavia, convincente poiché in assenza di una precisa disposizione di legge che estenda l'applicabilità degli articoli 318 *bis* e seguenti anche ai resti istantanei, i due ambiti applicativi non appaiono sovrapponibili. La mancanza di una previsione simile all'articolo 15 del decreto legislativo 124/2004, l'esclusione dall'ambito applicativo del titolo VI *bis* delle contravvenzioni punite con l'arresto e l'ammendo cumulativamente,

---

<sup>11</sup> Il riferimento è a C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati Commento alla legge 22 maggio 2015 n. 68* già citata.

<sup>12</sup> M. SANTOLOCI, *La legge sui delitti ambientali un Giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, in WWW.DIRITTOAMBIENTE.NET. ed anche A. L. VERGINE *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent'anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente & Sviluppo* n. 7/2015 pag. 413 e seguenti.

<sup>13</sup> C. RUGA RIVA, *op. cit.* pag. 78.

l'impossibilità di impartire al trasgressore prescrizioni che dipendono astrattamente dalla condotta di terzi ( es. pubblica amministrazione) sono fattori che, ad avviso di chi scrive, circoscrivono sensibilmente l'ambito applicativo della nuova procedura estintiva riducendone, di fatto, la reale utilità.

In base a questa specifica opzione interpretativa, ed alla luce delle considerazioni rese, l'elenco inizialmente fornito delle contravvenzioni per le quali sarà possibile applicare i nuovi articoli è destinato ad essere ulteriormente affinato, per i motivi esposti, con l'eliminazione dei reati in cui la condotta è tenuta in mancanza del prescritto titolo abilitativo<sup>14</sup>. La procedura sarà azionabile, invece, ad esempio, nei casi di l'attività esercitata in assenza di comunicazioni o iscrizioni, in violazione delle prescrizioni del titolo abilitativo e nei casi di inadempimento a prescrizioni di legge o ad ordini dell'autorità. Sempre che tali condotte riguardino reati permanenti.

### 3. Reati ambientali istantanei e permanenti.

L'ultimo punto richiede un'attenzione specifica: la complessa tecnica normativa delle fattispecie contravvenzionali, che sovente rinviano a discipline amministrative, non rende agevole l'individuazione della natura istantanea o permanente del reato. La sede non consente di affrontare nel dettaglio la intricata tematica<sup>15</sup>, tuttavia si farà brevemente cenno ai possibili criteri utili per distinguere – all'interno del novero dei reati astrattamente rientranti nel perimetro della procedura estintiva – i reati istantanei dai permanenti.

Per i reati la cui condotta preveda l'esercizio di attività in violazione degli obblighi di comunicazione o di iscrizione<sup>16</sup> la valutazione dovrà essere condotta caso per caso, distinguendo le ipotesi in cui per tali adempimenti sia o no previsto un termine. Nella prima ipotesi il reato si consumerà alla scadenza del termine nella seconda la condotta sarà permanente.

Una ulteriore diversificazione dovrà essere fatta nel caso di contravvenzioni per inosservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni o per mancato rispetto di disposizioni, ad esempio, delle Regioni o dell'ordine della autorità<sup>17</sup>: in tali casi se le prescrizioni consistono in un "facere" la violazione integrerà un reato permanente che

---

<sup>14</sup> Pertanto gli articoli 318 *bis* e seguenti, in base a tale interpretazione, non sono applicabili alle seguenti fattispecie: 137 1 comma, 256 c. 1 nella parte in cui sanziona chi effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione; 261 *bis*, comma 9, comma 10; 279 comma 1 comma 2.

<sup>15</sup> Per una accurata disamina del problema si fa rinvio a C. RUGA RIVA *La permanenza nei reati ambientali*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 11/2014, p. 803; [C. BRAY, Sulla configurabilità dell'abbandono di rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato \(istantaneo o permanente?\)](#), in questa *Rivista*, 10 aprile 2015.

<sup>16</sup> È il caso dell'articolo 256 comma 1 lettera a nella misura in cui fa riferimento alla mancata iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208,209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216; è anche il caso dell'articolo 279 comma 3.

<sup>17</sup> Sono i casi previsti dall'articolo 137 comma 7 nella parte in cui fa riferimento alla inosservanza prescrizioni o dei divieti di cui all'articolo 110, e dei commi 9, 10, 12, 14 dello stesso articolo; 256 comma 4.

cesserà solo con l'effettiva realizzazione dell'obbligo, nel caso di prescrizioni che impongano un "non facere" il reato sarà istantaneo, ed eventuali ulteriori violazioni potranno al più rilevare *ex art. 81 cod. pen.*

L'ipotesi specifica del superamento dei limiti contenuti nell'autorizzazione è ritenuto in maniera concorde da dottrina e giurisprudenza reato istantaneo, classificazione idonea ad eliminare dall'elenco le relative fattispecie<sup>18</sup>.

Un cenno particolare meritano le ipotesi maggiormente problematiche in dottrina ed in giurisprudenza. In relazione ai reati di abbandono e deposito irregolare di rifiuti<sup>19</sup> i giudici di legittimità hanno da ultimo ritenuto l'"abbandono incontrollato" reato istantaneo ad effetti permanenti<sup>20</sup> per essere la condotta collegata ad una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti che, per la sua episodicità, esaurisce i suoi effetti fin dal momento dell'abbandono e non presuppone una successiva attività gestoria volta al recupero o allo smaltimento. Diversamente si è opinato in relazione alla condotta di "deposito incontrollato" in dispregio delle condizioni di legge: i giudici di legittimità hanno ritenuto il reato permanente, perché la condotta riguarda un'ipotesi di deposito "controllabile" cui segue l'omessa rimozione nei tempi e nei modi previsti dalla norma citata, donde l'inosservanza di dette condizioni integra un'omissione a carattere permanente, la cui antigiusuridicità cessa sino allo smaltimento o al recupero o con il sequestro. La decisione illustrata riprende quanto già affermato nella pronuncia n. 30910 depositata il 15 luglio 2014, che aveva offerto quale criterio discretivo della natura istantanea o permanente del reato la verifica del "dinamismo criminoso dell'attività di gestione del rifiuto", tramite la valutazione di indici sintomatici quali: la sistematica pluralità di azioni, la forma di organizzazione della condotta, la pertinenza del rifiuto al circuito produttivo riferibile all'agente e la reiterata adibizione di un unico sito quale punto di rilascio dei rifiuti. Appare dunque evidente che, escluso dal novero dei reati per i quali può essere applicata la procedura l'ipotesi dell'abbandono, in caso di deposito incontrollato di rifiuti dovrà effettuarsi una valutazione caso per caso.

In riferimento al reato di omessa bonifica, come noto, in giurisprudenza vi è una posizione consolidata per la quale ad esso viene attribuita natura di reato permanente. Si afferma<sup>21</sup>, infatti, che la fattispecie si consuma dal momento

---

<sup>18</sup> 257 comma 1; 261 *bis* comma 8.

<sup>19</sup> La problematica non ha avuto nel tempo una soluzione univoca. Per un primo orientamento il reato di deposito incontrollato di rifiuti è reato permanente, sicché dando luogo ad una forma di gestione del rifiuto preventiva rispetto al recupero od allo smaltimento, la sua consumazione perdura fino al recupero od allo smaltimento Sez. III, 26 maggio 2011, n. 25216, in Cassazione penale, 2012, p. 2263; Sez. III, 13 novembre 2013, n. 48489, in *Dejure*. In tal senso Cass Sez. III, 28 febbraio 2013, n. 16183, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, con nota di Paone, *Quando si consuma il reato di deposito incontrollato?* Per un diverso orientamento il reato di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti ha natura di reato istantaneo eventualmente con effetti permanenti, Sez. III, 9 luglio 2013, n. 42343, in *Dejure*.

<sup>20</sup> Cass. Sez. III 19 novembre 2014, n.7386; Cass. sez. III; Sez. 3, n. 51422 del 6/11/2014.

<sup>21</sup> Per la natura permanente del reato di omessa bonifica si veda Cass. pen., sez. I, 13 giugno 2006, n. 29855 e Cass. pen., 15 dicembre 2010, n. 11498. Per un quadro critico cfr. C. RUGA RIVA, *L'omessa bonifica nella giurisprudenza della Corte di Cassazione: un caso di analogia in malam partem?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2012, 393 ss.

immediatamente successivo all'approvazione del progetto di bonifica da parte delle autorità competenti, e permane fino a che l'inquinatore non vi adempia.

#### 4. L'articolo 318 *ter*.

Dopo aver evidenziato che la prescrizione deve necessariamente assicurare la cessazione della antigiuridicità della condotta e non è destinata ad influire sugli effetti della stessa, è necessario soffermare l'attenzione sulla previsione di cui all'articolo 318 *ter*<sup>22</sup> che conferisce agli accertatori la competenza di impartire specifiche misure atte a "far cessare la situazione di pericolo". Appare immediatamente chiaro che il previsto potere esula dal campo applicativo del meccanismo estintivo che, come ormai chiaro, non opera nelle situazioni in cui vi è pericolo, ameno di non voler ritenere che la disposizione si riferisca ai casi in cui il pericolo di danno non abbia il carattere della attualità. Rimane quindi l'interrogativo su quali siano i casi in cui la polizia giudiziaria ed enti di controllo possono imporre al contravventore uno specifico "*facere*" diretto ad arginare gli effetti della sua condotta: l'inciso "con la prescrizione" sembra collegare inevitabilmente l'ordine alla prescrizione, ma è evidente che sarà possibile impartire la prescrizione solo nei casi in cui non vi sia né danno né pericolo attuale e concreto di danno. Le alternative possibili sono, quindi, le seguenti: o si prende atto di un difetto di coordinamento legislativo ritenendo che non sarà mai possibile per gli organi dare indicazioni per l'eliminazione degli effetti della condotta o si supera il dato testuale e si ritiene che in tutti i casi in cui si sia in presenza di una situazione di pericolo la mancata attivazione del meccanismo della prescrizione –estinzione non osta a che gli enti accertatori possano impartire indicazioni e prescrizioni per eliminare le conseguenze della condotta consumata. E' evidente che in questo caso l'eliminazione degli effetti in ossequio alle indicazioni qualificate ricevute, non consentirà al contravventore di beneficiare del meccanismo estintivo ma a legislazione vigente, potrebbe offrirgli la chance di beneficiare, ad esempio, di una richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto – laddove ne sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi

---

<sup>22</sup> Art. 318-*ter* Prescrizioni. 1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero. 2. Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore. 3. Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. 4. 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.

richiesti dall'articolo 131 *bis* – o, in alternativa di percorrere la strada della oblazione ai sensi degli articoli 162 e 162 *bis* c.p.

## **5. Le Linee guida delle Procure di Trento Civitavecchia e Siena.**

A pochi mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina si registrano già le prime linee guida emanate delle Procure di Siena, Trento e Civitavecchia, dalla cui lettura traspare l'interpretazione data alle norme. A questo punto dell'analisi, quindi, apparirà di interesse verificare se le problematiche relative alla delimitazione dell'ambito applicativo della procedura estintiva siano state prese in considerazione dagli uffici requirenti e se le soluzioni offerte siano state condivise.

La lettura delle direttive consente di comprendere che le questioni sopra riportate non sono state oggetto di direttiva nell'ambito delle prime disposizioni emanate dagli uffici di Procura, ad eccezione di quanto previsto dalla Procura di Siena in relazione alla problematica della valutazione del danno o del pericolo attuale di danno affidata ai soli organi accertatori. In tutti i tre i documenti il perimetro applicativo della procedura estintiva è stato inteso in senso molto più ampio di quanto si è ritenuto nella presente analisi: le linee guida della Procura di Trento, di Civitavecchia e di Siena vengono elaborate sul presupposto che la prescrizione sia diretta non ad eliminare la condotta antiggiuridica ma i suoi effetti.

La Procura di Trento, infatti, ben chiarisce che il criterio guida deve essere quello "finalistico" per il quale la procedura è da attivare laddove l'illecito possa essere rimosso negli effetti e la prescrizione consenta il ripristino dello stato originario dei luoghi. Un chiaro *favor* per una estensione alquanto generalizzata, che trova il limite nella sola impossibilità di rimuovere la condizione di irregolarità per essersi già irrimediabilmente realizzato il danno o il pericolo concreto di danno, circostanza che dovrà essere ben esplicitata dall'organo di vigilanza che ritenga per tali ragioni di non dover applicare la procedura.

La prospettiva è condivisa dalla Procura di Civitavecchia che individua l'unico limite della procedura estintiva nella non eliminabilità degli effetti dannosi della condotta. Di eguale tenore sono le linee guida della Procura di Siena che, inoltre, fornisce una soluzione alla problematica della valutazione del danno o del pericolo di danno affidata in via esclusiva agli enti accertatori: nella direttiva, infatti, viene prevista una specifica interlocuzione nei casi dubbi con l'aliquota di polizia giudiziaria riferimento e con un magistrato specializzato in materia ambientale.

## **6. Quali le direttive per gli organi accertatori? Un possibile contenuto.**

Le ragioni per le quali non si ritiene possibile condividere una impostazione nella quale la prescrizione sia diretta a rimuovere gli effetti della condotta sono già state ampiamente rappresentate, non resta quindi che illustrare quale, a mio avviso,

potrebbe essere il possibile contenuto delle direttive da formulare negli uffici di procura ed agli organi accertatori, che tenga conto di tutto quanto fin ora osservato:

Nel caso di notizie di reato a carico di ignoti non si applicano gli articoli 318 *bis* e seguenti se e fino a quando non vi sarà individuazione del responsabile; momento in cui gli enti accertatori dovranno provvedere a comunicare il nominativo degli indagati al fine consentire il passaggio della notizia dal registro ignoti al registro noti e dovrà essere attivata la procedura prevista dalla parte VI *bis*.

Nei casi di reati in cui l'osservanza della prescrizione non dipenda dalla sola volontà del contravventore ma da fattori da lui non esigibili (ad esempio da una successiva attività dell'amministrazione quale ad esempio una autorizzazione) la procedura degli articoli 318 *bis* e seguenti non si applica; il processo segue le vie ordinarie con la trasmissione degli atti alla procura della Repubblica (articoli 137 comma 1; 256 comma 1 nella parte in cui punisce chi effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione; 261 *bis* comma 9, comma 10 – per la parte relativa alle autorizzazioni; 279 comma 1 e 2).

Nei casi di reato a condotta istantanea non si applica la procedura degli articoli 318 *bis* e seguenti; il processo segue le vie ordinarie con la trasmissione degli atti alla procura della Repubblica.

In tali casi gli organi accertatori possono comunque impartire le prescrizioni necessarie ad eliminare le conseguenze della violazione, con immediata comunicazione all'ufficio di Procura delle direttive impartite, e del susseguente adempimento o inadempimento delle prescrizioni, della eventuale ricorrenza dei requisiti di cui all'articolo 131 *bis* al fine di consentire le eventuali valutazioni definitive di competenza dell'ufficio requirente.

Nei casi in cui sia possibile con la prescrizione eliminare la condotta anti-giuridica, ed in cui ci si trovi in presenza di reati permanenti, si darà inizio alla procedura degli articoli 318 *bis* e seguenti, in tal caso:

- forze dell'ordine ed organi di vigilanza potranno procedere in maniera disgiunta. Sarà preferibile che agiscano in maniera congiunta laddove vi sia bisogno di una specifica competenza tecnica aggiuntiva per la formulazione della prescrizione asseverata.

- forze dell'ordine ed organi di vigilanza dovranno verificare se le contravvenzioni abbiano cagionato danno o pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, tramite una analisi accurata dello stato di fatto complessivo dei luoghi interessati, e se necessario di quelli contigui (es. sottosuolo aria).

Con riferimento alla specifica valutazione dell'esistenza di un pericolo dovrà verificarsi se in virtù di leggi scientifiche o per massime di esperienza sia possibile, probabile o certo che esso si possa verificare nell'attualità. Nei casi dubbi gli organi accertatori dovranno contattare il Pm di turno della sezione ambiente.

## 7. Osservazioni finali.

L'analisi della concreta applicazione della nuova procedura fornirà la risposta all'interrogativo sulla sua reale utilità.

Per ora la constatazione più immediata è che più che dell'introduzione del meccanismo estintivo descritto, si sentiva la necessità di un coraggioso ripensamento delle contravvenzioni contenute nel testo unico dell'ambiente: la trasformazione delle condotte più pericolose in delitti avrebbe potuto arginare in maniera maggiormente efficace condotte spesso prodromiche alla realizzazione dei più gravi delitti oggi previsti dal codice sostanziale.

L'auspicio è quindi che l'introduzione del titolo VI *bis* sia solo l'inizio della rivisitazione normativa delle contravvenzioni del testo unico ambiente attesa da tempo.