



## PROCURA DELLA REPUBBLICA DI ASTI

Via Govone n.9 – tel.0141388111 – fax 0141388350

[procura.asti@giustizia.it](mailto:procura.asti@giustizia.it)

prot 163/22

Al Questore di Asti

Al Comandante Provinciale dei Carabinieri di Asti

Al Comandante NOE dei Carabinieri di Alessandria

Al Comandante NAS dei Carabinieri di Alessandria

Al Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Asti

Al Direttore dell'ARPA di Asti Alessandria e Cuneo

Ai Comandanti della Polizia Municipale del Circondario del Tribunale di Asti

Ai Comandanti della Polizia Stradale del Circondario del Tribunale di Asti

Al Comandante dei Vigili del Fuoco di Asti

Al Dirigente del Dipartimento Prevenzione ASL di Asti

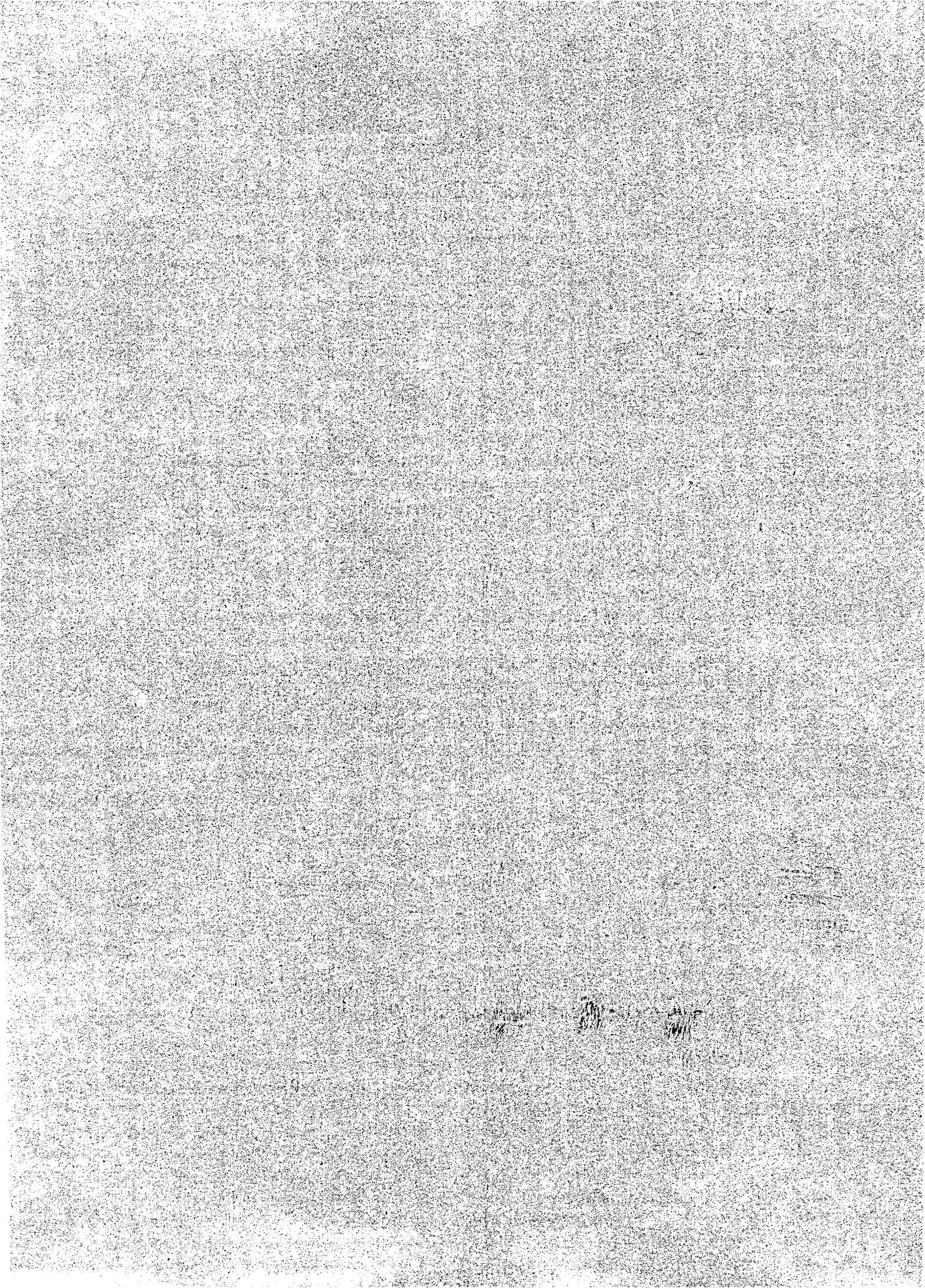
Al Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Asti, Alessandria e Cuneo

E per conoscenza:

Al Procuratore Generale della Repubblica di Torino

Ai sostituti procuratori della Repubblica del Gruppo Ambiente

**Oggetto: Linee Guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni previste dalla legge n. 68/2015**



**OGGETTO: Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni previste dalla legge n. 68/15.**

**Il campo di applicazione: tipologia dei reati ammessi alla procedura.**

A distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/15 si è ritenuto opportuno aggiornare le linee guida per l'applicazione della citata disciplina emanate da questo Ufficio in data 1° settembre 2015.

Come è noto, la legge citata ha esteso alle contravvenzioni in materia ambientale previste dal d.leg. n. 152/06 il modello di estinzione delle contravvenzioni previsto dal d.leg. 19 dicembre 1994 n. 758, relativo alla sicurezza ed igiene sul lavoro.

Senza dubbio, la decisione del legislatore è stata opportuna non solo in chiave deflazionistica del carico giudiziario, ma anche per assicurare l'effettività del rispetto delle norme relative alla tutela dell'ambiente. Non sono mancate, però, divergenze interpretative dovute alla non sempre chiara e precisa formulazione delle disposizioni. Allo scopo di chiarire gli aspetti più controversi o oscuri della normativa, questo Ufficio ha predisposto le presenti linee guida.

Invero, fin dall'entrata in vigore della legge, ci si è interrogati sulla tipologia dei reati ammessi alla procedura estintiva. Infatti, mentre l'art. 19 d.leg. n. 758/94 (secondo cui «Agli effetti delle disposizioni di cui al presente capo, si intende per: a) contravvenzioni, i reati in materia di sicurezza e di igiene del lavoro puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda in base alle norme indicate nell'allegato I») non lascia dubbi sul fatto che la procedura prescrizione sia applicabile solo per i reati sanzionati con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, l'art. 318-bis d.leg. n. 152/06 nulla dice al riguardo.

Si sono profilate due diverse opinioni interpretative: secondo una prima tesi, poiché il procedimento si conclude con l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, l'istituto si può applicare solo alle contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda o con la pena dell'ammenda alternativa all'arresto, con esclusione dunque delle contravvenzioni punite con la pena pecuniaria congiunta a quella detentiva, oltre quelle punite con il solo arresto. Secondo un'altra tesi, l'istituto è applicabile anche ai reati puniti con la pena congiunta in quanto l'unico requisito richiesto dalla disposizione è la presenza della pena pecuniaria.

In questa sede, ribadiamo la nostra posizione a favore della prima opzione osservando, prima di tutto, che il silenzio della legge è una circostanza «neutra» sicchè, per ritenere che la volontà del legislatore fosse nel senso propugnato dalla tesi estensiva, occorrono altri indicatori di univoco significato. Da questo angolo visuale, gli elementi che si ricavano utilizzando i consueti criteri di interpretazione giuridica depongono a favore della tesi restrittiva.

Cominciamo, infatti, con il ricordare che l'art. 318-septies, 3° comma, d.leg. n. 152/06 prevede la facoltà per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle

conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p., applicabile, come è noto, alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto. Così disponendo, la l. n. 68/15 ha congegnato un meccanismo che ha una sua coerenza interna perché la stessa fattispecie contravvenzionale è estinguibile nell'ambito della procedura pre-giudiziaria o in sede giudiziaria. Appare quindi difficile ipotizzare che una contravvenzione punita con pena congiunta possa estinguersi mediante l'ammissione al pagamento in forma ridotta ex art. 318-*septies*, 1° comma, ma non mediante l'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p.

In secondo luogo, la tesi estensiva, per la quale la pena dell'arresto, prevista congiuntamente all'ammenda, non verrebbe mai applicata, si scontra con il principio di legalità della pena: infatti, se la legge avesse voluto effettivamente estendere l'applicabilità della procedura estintiva alle contravvenzioni punite con la pena congiunta, occorre una specifica deroga al principio generale secondo il quale le pene previste dalla legge si applicano nella loro interezza.

In terzo luogo, posto che la procedura prescrizione si applica soltanto alle contravvenzioni che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali urbanistiche o paesaggistiche protette (cfr. par. seguente), è agevole constatare come esista una correlazione tra le ipotesi criminose punite con la pena congiunta e le condotte che, tendenzialmente, cagionano un danno all'ambiente o creano un pericolo concreto ed attuale di danno ostativi all'ammissione alla procedura.

Infine, poiché anche secondo la tesi estensiva la procedura non è ammessa per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto, è illogico ammettere al beneficio dell'estinzione gli autori delle contravvenzioni più gravi, quelle cioè sanzionate con arresto e ammenda, a scapito di quelle punite formalmente in modo meno grave.

Per mera completezza, si fa presente che la Suprema Corte finora non si è occupata della questione qui illustrata.

### **Il danno o il pericolo concreto ed attuale di danno.**

L'art. 318-*bis*, d.leg. n. 152/06, a differenza di quanto previsto dall'art. 20, d.leg. n. 758/94, ha condizionato l'applicazione della procedura prescrizione all'accertamento che la violazione non abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

La disposizione presenta non pochi margini di incertezza per l'evidente «evanescenza» del precetto: in questa prospettiva, un primo punto fermo proviene da Cass. 11 dicembre 2020-6 luglio 2021, n. 25528, che ha chiarito che il danno al quale fa riferimento l'art. 318-*bis* non è quello definito dall'art. 300, d.leg. n. 152/06, a norma del quale «è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata a quest'ultima».

Infatti, il «danno ambientale» di cui all'art. 300 si identifica con l'evento del delitto di inquinamento ambientale o, in caso di irreversibilità, con l'evento del delitto di disastro

ambientale come deriva dall'utilizzo, a fini definatori, di termini quali: "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima", pressoché sovrapponibili a quelli utilizzati per descrivere l'evento del delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* cod. pen. ("una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna") sicché il danno di cui all'art. 318-*bis*, non necessariamente deve avere le caratteristiche di quello definito dall'art. 300, ma può avere dimensioni e consistenza minori.

La sentenza lascia però alcuni margini di incertezza in ordine alla precisa individuazione del concetto di danno o pericolo di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Infatti, va tenuto presente che l'intervento penale in materia di ambiente si attua nella forma dei reati di pericolo astratto o presunto per la cui consumazione non è dunque richiesta la verifica di un evento materiale quale conseguenza della condotta umana. Nondimeno, anche in queste fattispecie, è riscontrabile una modificazione della realtà ad opera dell'uomo: infatti, aprire senza autorizzazione uno scarico idrico o un punto di emissione in atmosfera o attivare un impianto per smaltire rifiuti comporta pur sempre una più o meno rilevante e significativa trasformazione della realtà perché lo scarico prima non esisteva, ora esiste, e via dicendo. Ragionando in questi termini, si può ancora constatare che non tutte le modificazioni materiali hanno lo stesso "peso": lo scarico idrico o l'emissione in atmosfera potrebbe avvenire sì illegalmente, ma attraverso un depuratore per cui, di fatto, il pregiudizio per il bene ambientale potrebbe essere minimo o del tutto inesistente; l'abbandono di rifiuti potrebbe avere un impatto ecologico differente a seconda del tipo di rifiuti scaricati e/o della sua quantità.

Così inquadrata la problematica, al fine di escludere l'attivazione della procedura prescrizione, da una parte non si può identificare l'assenza di danno per il bene protetto con l'assenza di alterazioni o modificazioni materiali perché, così opinando, la norma non sarebbe mai applicabile in quanto qualsiasi condotta, descritta nella norma incriminatrice, integra una sia pur minima modificazione della realtà. Dall'altra parte, l'istituto non è applicabile in presenza di un pregiudizio per l'ambiente così grave, vasto ed imponente da essere riconducibile ad uno degli eventi che costituiscono la base oggettiva dei nuovi delitti contro l'ambiente. Tra questi due estremi si colloca, dunque, la vasta casistica in cui all'organo di vigilanza spetta il compito di apprezzare caso per caso, il grado di compromissione delle risorse ambientali. La oggettiva difficoltà di tale funzione, accentuata dal fatto che la legge non prevede alcuna forma di interlocuzione preventiva tra l'organo di controllo e il Pubblico Ministero, è tuttavia controbilanciata dalla constatazione che le violazioni più gravi sono escluse dall'applicazione della normativa in commento, il che semplifica non poco il compito dell'organo di vigilanza.

In chiusura, non si può fare a meno di notare che resta comunque altamente problematica la delimitazione dei contorni del concetto di "pericolo concreto e attuale" per l'ambiente, la cui sussistenza impedisce l'emanazione della prescrizione, non solo perché, come già detto, le contravvenzioni ambientali sono, in linea di massima, reati di pericolo

presunto, ma anche perché è ragionevole ipotizzare che una situazione di fatto corrispondente a quella indicata dalla norma possa costituire l'elemento oggettivo di uno dei c.d. ecodelitti introdotti nel codice penale nel 2015.

### **Finalità e contenuto della prescrizione.**

Il procedimento dell'art.318-ter d.leg. n. 152/06 mira ad «eliminare» la contravvenzione accertata e ciò significa, al di là della discutibile espressione testuale utilizzata, che mediante la prescrizione si interviene per far cessare la condotta che integra la contravvenzione in atto al momento del controllo oppure per rimuovere gli effetti della condotta già esaurita.

Riservandoci di trattare in altro paragrafo il caso in cui la condotta antigiuridica sia cessata o, comunque, non vi siano effetti suscettibili di essere rimossi, l'evidenziata finalità della prescrizione ci porta a dire che questo provvedimento debba avere per oggetto l'imposizione (o meglio l'indicazione, giacché il contravventore potrebbe regolarizzare senza ottemperare formalmente alla prescrizione, ricorrendo cioè a modalità diverse, ma pur sempre efficaci) di una condotta che determini l'interruzione della contravvenzione, ove a carattere permanente, o idonea ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose della stessa, ove a carattere istantaneo.

Il concetto teorico può essere esemplificato con alcuni esempi pratici che serviranno anche a mettere in luce le criticità di cui occorre tener conto nella formulazione della prescrizione più adeguarla il più possibile al tipo di illecito accertato.

Per cominciare pensiamo ad una delle situazioni di più immediata percezione e cioè all'illecito abbandono di rifiuti sul suolo. E' noto che il reato si consuma all'atto del rilascio del rifiuto, ma tuttavia è possibile eliminare gli effetti materiali della condotta mediante una prescrizione che ingiunga la rimozione del rifiuto con avvio a recupero o smaltimento da parte di ditta autorizzata. La prescrizione ha dunque l'obiettivo di riportare lo stato dei luoghi al momento precedente l'abbandono e tale fatto permette di regolarizzare la situazione rendendola conforme alla legge. Peraltro, è appena il caso di notare che il ripristino dello stato dei luoghi, nel caso di abbandono/immissione di rifiuti liquidi o solidi nelle acque superficiali e sotterranee, è più problematico perché sarà più difficile riscontrare la presenza dei materiali che dovrebbero essere asportati.

Altro esempio, allineato al caso precedente, è quello del superamento dei quantitativi giornalieri di rifiuti gestibili in base alle prescrizioni dell'autorizzazione: per ricondurre la situazione alla legalità, la prescrizione avrà per oggetto l'ingiunzione di rimuovere i quantitativi in eccesso con avvio ad impianto autorizzato.

Una violazione che si verifica abbastanza di frequente è quella del superamento dei limiti allo scarico o all'emissione: l'illecito potrebbe dipendere dall'assenza del depuratore, nel qual caso la prescrizione potrà ingiungerne l'installazione, oppure dipendere dal cattivo funzionamento dell'impianto, nel qual caso la prescrizione potrà imporre di predisporre gli accorgimenti tecnici necessari per risolvere il problema accertato.

Vi sono però situazioni in cui il nesso tra il comportamento illecito del trasgressore e la contro-condotta oggetto di prescrizione presenta profili problematici: infatti, negli esempi prima prospettati, rientra nella totale disponibilità del contravventore se e come provvedere alla regolarizzazione dell'illecito, mentre nelle violazioni integrate dallo svolgimento di attività senza titolo abilitativo il ripristino della legalità non dipende solo dalla volontà del soggetto (che, infatti, potrebbe decidere di cessare immediatamente lo svolgimento dell'attività), ma richiede anche il contributo della p.a. che deve valutare se concedere o meno l'autorizzazione.

Orbene, a parte le ipotesi di attività soggette a mera iscrizione o comunicazione, rispetto alle quali il trasgressore può regolarizzare la propria posizione ottemperando alla prescrizione di munirsi del titolo abilitativo, in tutti gli altri casi, da una parte la prescrizione non può consistere nella sola ingiunzione di richiedere il titolo abilitativo, perché la legge non punisce chi inizia lo svolgimento di un'attività senza presentare la richiesta di autorizzazione all'autorità competente, dall'altra parte la prescrizione può condizionare la regolarizzazione all'ottenimento del titolo abilitativo, però, dato che il rilascio del titolo, come si è detto, dipende dalla Pubblica amministrazione, ricadrà sul contravventore il rischio di non poter adempiere alla prescrizione. Per questo motivo, anche al fine di non escludere l'applicazione potenziale di un istituto vantaggioso per l'indagato, la prescrizione potrebbe anche prospettare, come alternativa al rilascio del titolo, la possibilità di interrompere immediatamente l'attività abusiva.

Giova ricordare che, nelle more del termine assegnato per sanare la situazione, l'organo di vigilanza può imporre, in via di urgenza, specifiche misure atte a far cessare la situazione di pericolo.

### **Condotta illecita esaurita o assenza di conseguenze da rimuovere.**

Si è detto prima che la prescrizione non può essere impartita quando non vi sia nulla da regolarizzare. Ciò può avvenire in situazioni diverse (ad esempio, il reato è istantaneo senza effetti permanenti), ma tra queste un particolare rilievo ha il caso in cui il contravventore abbia regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza accerti il reato.

Tale situazione è stata oggetto della sentenza 18 febbraio 1998, n. 19 della Corte costituzionale che ha deciso l'incidente di legittimità relativo all'art. 24, 1° comma, d. leg. n. 758/94 "nella parte in cui non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa con conseguente dichiarazione di estinzione del reato coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione", o "abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omissis di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste".

La Corte costituzionale ha ritenuto che non vi fosse alcun ostacolo ad una interpretazione sistematica e teleologica della normativa capace di ricondurre le situazioni oggetto dell'incidente nell'alveo della procedura volta ad ammettere il contravventore,

sostanzialmente adempiente, alla definizione in via amministrativa e alla conseguente estinzione del reato.

Non vi è motivo per non estendere questa pronuncia, formalmente concernente la materia della sicurezza sul lavoro, anche al nostro settore: pertanto, se l'illecito o le sue conseguenze dannose o pericolose siano venute meno grazie al comportamento volontario del trasgressore, l'organo di vigilanza, mediante il meccanismo che nella prassi è indicato «ora per allora», ammette immediatamente il soggetto al pagamento in forma ridotta affinché possa usufruire della causa di estinzione del reato.

Oltre il caso appena discusso, si segnala che, basandosi su una lettura «estensiva» della citata sentenza n. 19/1998 della Corte costituzionale, si è affermata da tempo la prassi per cui l'organo di vigilanza opera, con lo stesso meccanismo «ora per allora», tutte le volte in cui, pur risultando provata la commissione di una violazione alle norme ambientali, risulti anche che la stessa sia cessata oppure risulti che non persistano effetti suscettibili di essere rimossi.

In questi casi, a stretto rigore, da un lato non vi sono i presupposti per impartire una prescrizione, non essendovi nulla da regolarizzare, e dall'altro lato l'immediata ammissione al pagamento in forma ridotta non pare giustificata perché la situazione illecita non è venuta meno per una scelta «virtuosa», indotta o spontanea, del contravventore.

Va detto che siffatta prassi è stata confermata da Cass. 18 aprile 2019-dep. 26 agosto 2019 n. 36405 che ha per l'appunto stabilito che la procedura di estinzione è applicabile non soltanto quando la regolarizzazione dell'illecito sia avvenuta grazie al comportamento attivo e volontario del contravventore antecedente all'accertamento da parte dell'organo di vigilanza, ma si applica a qualsiasi condotta esaurita, indipendentemente dalle circostanze che abbiano determinato l'esaurimento della condotta stessa.

Anche se tale conclusione non appare esente da critiche, riteniamo perciò che il suddetto principio possa continuare ad essere applicato senza problemi.

### **Obbligatorietà della prescrizione.**

Sulla questione se la prescrizione sia un atto dovuto – beninteso, quando non ricorra il danno o il pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette - o sia discrezionale si sono registrati interessanti sviluppi da parte della Suprema Corte.

Invero, l'uso del verbo «impartisce», utilizzato dalla legge, suggerisce che la prescrizione sia un atto dovuto, ma nella giurisprudenza formatasi in materia di sicurezza sul lavoro, si è stabilizzata la tesi che «la prescrizione può - non necessariamente deve - essere impartita dall'organo di vigilanza» (così tra le tante Cass. 12 luglio 2010, Cionna, Ced Cass., rv. 248097). E così anche nel settore delle contravvenzioni ambientali si è ormai affermato lo stesso orientamento (v. Cass. 8 febbraio 2018, n. 38787, Cass. 25 settembre 2019, n. 49718, Cass. 27 novembre 2019, n. 7220, Cass. 8 aprile 2021, n. 19986 e Cass. 11 dicembre 2020-6 luglio 2021, n. 25528).

Per inciso, va fatto notare che la Cassazione ha dettato l'anzidetto principio nell'ambito della rivalutazione della tesi, affermata in passato, secondo cui il mancato espletamento della procedura estintiva determina l'improcedibilità dell'azione penale. Dall'esame della normativa, la Suprema Corte ha invece tratto la conclusione che il meccanismo degli artt. 318 *bis* ss. d.leg. n. 152/06 sia volto a stabilire la sequenza degli atti prodromici all'estinzione delle contravvenzioni e non a condizionare l'esercizio dell'azione penale.

La stessa Cassazione non ha comunque mancato di porsi il problema che, così opinando, il contravventore non è posto nelle condizioni di usufruire di uno strumento processuale da cui deriva, oltre al pagamento di una sanzione pecuniaria ridotta, l'estinzione del reato. Ha perciò affermato che il contravventore ha comunque diritto di richiedere all'organo di vigilanza di accedere allo speciale meccanismo estintivo di cui agli artt. 318-*bis* ss. senza, tuttavia, fornire specifiche indicazioni procedurali.

In questa prospettiva, riteniamo che una possibile traccia operativa potrebbe essere la seguente. Il contravventore, che voglia avvalersi del meccanismo estintivo di cui trattasi, ha l'onere di rivolgersi all'organo di vigilanza il più tempestivamente possibile (meglio sarebbe prima della trasmissione della notizia di reato al Pubblico Ministero) dichiarando di aver già eliminato l'illecito ambientale. In pratica, non si tratta altro che di un'applicazione della sentenza n. 19/1998 della Corte cost. prima ricordata. Non si esclude tuttavia che la parte potrebbe anche dichiarare di aver necessità di un lasso di tempo per regolarizzare l'illecito. L'organo di controllo, nella prima ipotesi, provvederà ad accertare che la contravvenzione commessa sia stata «eliminata» e che, comunque, non ricorra un'ipotesi di danno o pericolo di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette; nella seconda ipotesi, sempre previa verifica della stessa condizione per attivare la procedura estintiva, fisserà un termine entro il quale l'illecito dovrà risultare eliminato. Infine, l'organo di vigilanza potrà ammettere il contravventore al pagamento della sanzione in forma ridotta.

Si fa infine presente che il contravventore, che voglia avvalersi della procedura estintiva, debba rivolgersi all'organo di vigilanza non oltre il momento in cui il Pubblico Ministero abbia esercitato l'azione penale: infatti, tale limite trova la sua giustificazione nell'art. 318-*septies*, comma 2, d.leg. n. 152/06, a tenore del quale «Il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi del comma 1» (e cioè quando il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 318-*quater*, comma 2).

Resta inteso che l'organo di vigilanza in ogni caso debba informare tempestivamente il Pubblico Ministero della richiesta del privato e degli accertamenti svolti per valutare l'ammissibilità della procedura estintiva.

Pur ritenendo che l'orientamento illustrato meriti consenso, riteniamo che sia comunque preferibile, anche per evitare le evidenti complicazioni procedurali, che l'organo di controllo proceda all'emanazione di apposita prescrizione se ricorrano i presupposti e le condizioni prima esposte.

### **Impugnabilità della prescrizione.**

Se l'organo di vigilanza erroneamente non attivi la procedura prescrizione oppure ritenga che non vi sia il requisito dell'assenza di danno o di pericolo per l'ambiente per richiedere la «regolarizzazione» della contravvenzione, la normativa non prevede alcun tipo di rimedio. In proposito, la Cassazione, con la sentenza 4 dicembre 2020-23 giugno 2021, n. 24483, ha stabilito che la prescrizione impartita ai sensi dell'art. 318-ter, d.leg. n. 152/06 non è un provvedimento amministrativo, e dunque si sottrae all'impugnazione davanti al giudice amministrativo, ma è un atto tipico di polizia giudiziaria non autonomamente né immediatamente impugnabile davanti al giudice penale.

Di particolare interesse è il passaggio della motivazione in cui si è affermato che le prescrizioni non sono impugnabili davanti al giudice penale non solo per la ragione formale che nessun mezzo di impugnazione è espressamente previsto avverso tali provvedimenti, ma anche perché, in ogni caso, gli atti di polizia giudiziaria che ledono o comprimono diritti inviolabili della persona o comunque diritti costituzionalmente garantiti sono soggetti a convalida dell'autorità giudiziaria sicché oggetto di impugnazione è il provvedimento dell'autorità giudiziaria e non l'atto di polizia giudiziaria.

D'altra parte, la possibilità di impugnare le prescrizioni impartite ai sensi degli artt. 318-bis ss. d.leg. n. 152/06 consentirebbe al giudice penale di esercitare il controllo sulle condizioni dell'esercizio dell'azione penale prima ancora che l'azione stessa venga esercitata o che il pubblico ministero adotti una qualsiasi determinazione al riguardo così stravolgendo il principio della separazione e autonomia delle funzioni, rispettivamente requirenti e giudicanti, e della titolarità esclusiva dell'azione penale in capo al pubblico ministero, "scippato" delle sue prerogative.

La Cassazione, ha perciò concluso che il sindacato del giudice sulla correttezza dell'operato dell'organo di vigilanza/polizia giudiziaria può (e deve) essere effettuato dal giudice penale solo all'esito delle determinazioni del PM in ordine all'esercizio dell'azione penale.

### **Le scansioni procedurali della disciplina.**

In breve sintesi, la normativa prevede questi passaggi procedurali:

- a) accertamento di un fatto illecito previsto dal d.leg. n. 152/06 che non abbia cagionato danno, o pericolo concreto e attuale di danno, alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette;
- b) adozione da parte dell'organo accertatore della prescrizione, eventualmente asseverata, che indichi l'oggetto della regolarizzazione e il termine per il suo adempimento;
- c) contestuale comunicazione al Pubblico Ministero della notizia di reato con allegata la prescrizione;
- d) verifica, alla scadenza del termine, del corretto e tempestivo adempimento dell'obbligo (e dunque della eliminazione della violazione);
- e) in caso positivo: ammissione del contravventore al pagamento, entro trenta giorni, di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione;

pagamento tempestivo dell'oblazione; comunicazione al PM dell'avvenuto pagamento (o, in alternativa, del mancato pagamento);  
f) in caso negativo: comunicazione al PM dell'inadempimento della prescrizione.

Le disposizioni in materia appaiono sufficientemente chiare e quindi ci limitiamo a mettere in evidenza alcune specifiche situazioni.

### **I. Sospensione del procedimento penale.**

Ai sensi dell'art. 318-*sexies* d.leg. n. 152/06 il procedimento penale è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro degli indagati fino al momento in cui il pubblico ministero riceva una delle comunicazioni di cui all'art. 318-*quater*, commi 2 e 3. Di riflesso, opera la sospensione dei termini di durata delle indagini preliminari e del termine di prescrizione del reato.

E' perciò necessario che la prescrizione sia impartita prima dell'inoltro della comunicazione della notizia di reato in modo che il relativo verbale venga allegato alla comunicazione medesima. Vanno quindi evitate prassi come quella di spedire la CnR con riserva di trasmettere successivamente la prescrizione che si sta «confezionando» oppure inviare la CnR e attendere conferme da parte del Pubblico Ministero prima di impartire o meno la prescrizione.

### **II. Organi di vigilanza legittimati e asseverazione della prescrizione.**

L'organo legittimato ad impartire la prescrizione è quello che ha accertato la contravvenzione. Nel nostro settore non esiste invece una competenza esclusiva, ma una pletera di organismi cui spetta la vigilanza sulla materia ambientale. Rientrano, infatti, nella categoria degli organi di controllo tutti coloro che siano in possesso della qualifica di Polizia giudiziaria, oltrechè coloro che all'interno di uffici ed enti pubblici siano incaricati di svolgere la funzione di polizia amministrativa di vigilanza sull'osservanza delle leggi, regolamenti e provvedimenti dell'autorità.

L'organo accertatore impartisce un'apposita prescrizione «asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata» come dispone l'art. 318-*ter*. Invero, vi sono casi in cui la contravvenzione consiste in fatti di ridotta entità non implicanti la conoscenza approfondita di particolari cognizioni tecniche e casi in cui l'accertamento ha per oggetto impianti o attività molto complesse sicchè la prescrizione richiede competenze più raffinate. Per questo motivo riteniamo che, nonostante la formula impiegata dal legislatore, l'asseverazione sia da ritenersi effettivamente necessaria nelle ipotesi in cui la prescrizione abbia un contenuto tecnico di livello superiore a quello che deve normalmente possedere un qualsiasi appartenente alla polizia giudiziaria. In assenza di precise indicazioni normative, non è improprio pensare, almeno in via ordinaria, che la funzione di asseverare tecnicamente la prescrizione spetti all'A.R.P.A. che ha al suo interno le figure professionali fornite di ogni opportuna competenza specialistica in ciascuno dei settori oggetto di vigilanza. Tuttavia, non

si ha motivo per ritenere non valide le asseverazioni effettuate da soggetti specializzati presenti all'interno dei singoli organi accertatori.

### **III. Prescrizione e persone giuridiche.**

Quando il fatto illecito è imputabile ad una persona giuridica, ai sensi dell'art. 318-ter d.leg. n. 152/06 l'organo di vigilanza deve notificare o comunicare copia della prescrizione anche al rappresentante legale dell'ente se l'autore materiale del fatto sia un dipendente dello stesso (potrebbe, ad esempio, identificarsi nel direttore dello stabilimento). Si osserva che la conoscenza formale della violazione da parte del rappresentante legale della persona giuridica è il presupposto per un suo possibile coinvolgimento penale a titolo di concorso nel reato reiterato dallo stesso dipendente. Infatti, il soggetto collocato in posizione apicale ha il dovere di impedire che siano commessi illeciti nell'ambito dell'organizzazione che governa e questo obbligo è rilevante ex art. 40 cpv c.p. per fondare una sua responsabilità per omesso impedimento del fatto del terzo.

Nell'ipotesi in cui si dovesse verificare successione nella posizione di rappresentante legale della persona giuridica senza che vi sia stata eliminazione della contravvenzione in ossequio alla prescrizione impartita, l'organo di vigilanza, da un lato, ammetterà il contravventore al pagamento in forma ridotta - per l'operare del meccanismo «ora per allora» - e, dall'altro lato, procederà ad impartire la prescrizione nei confronti del nuovo responsabile legale se costui, dopo un tempo ragionevole da quando è subentrato nella funzione direttiva, abbia mantenuto, come il predecessore, lo stesso comportamento illecito.

Secondo una risalente decisione della Suprema Corte (Cass. 7 maggio 2009, Corea, Ced Cass., rv. 244576), in caso di mutamento della persona fisica che rappresenta l'ente o la persona giuridica dopo la notificazione della prescrizione, non occorre rinnovare la notifica dell'atto perché il nuovo responsabile dell'impresa è tenuto a verificare, al momento di assunzione dell'incarico, l'esistenza di eventuali prescrizioni già impartite dall'organo di vigilanza. Pur condividendo questo principio, riteniamo preferibile che l'organo di vigilanza, venuto a conoscenza della circostanza, provveda comunque alla notifica della medesima prescrizione nei confronti del nuovo rappresentante legale *pro tempore*.

### **IV. Verifica dell'adempimento.**

Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'art. 318-ter d.leg. n. 152/06, l'organo accertatore deve verificare se la violazione sia stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati nella prescrizione. A questo riguardo, occorre ricordare che la normativa annette un particolare effetto vantaggioso per il contravventore che abbia adempiuto in modo irregolare. Infatti, l'adempimento della prescrizione potrebbe avvenire in un tempo superiore a quello fissato nel provvedimento o con modalità diverse da quelle prescritte, purché siano eliminate le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata. L'organo di vigilanza ha dunque l'onere di comunicare al pubblico ministero la ricorrenza di una di queste eventualità, non mancando di

specificare se il ritardo nell'adempimento sia stato congruo. Poiché l'art. 318-ter stabilisce che il termine per la regolarizzazione è fissato in un periodo di tempo «tecnicamente necessario per provvedere», riteniamo che l'organo accertatore debba valutare se il ritardo sia stato giustificato da oggettive problematiche tecniche non imputabili a colpa del contravventore.

L'importanza della puntualizzazione che si richiede all'organo di vigilanza in merito alle due situazioni descritte nel 3° comma dell'art. 318-septies sta nel fatto che gli adempimenti, pur formalmente «irregolari», ma sostanzialmente idonei al ripristino della legalità, sono positivamente valutati ai fini dell'ammissione dell'oblazione di cui all'art. 162 bis c.p.

### **Il trasporto abusivo dei rifiuti.**

Si coglie l'occasione dell'emanazione della presente direttiva per portare l'attenzione sul tema specifico del trasporto abusivo di rifiuti.

Infatti, se, nel corso di un controllo, si accerta l'utilizzazione, in assenza di titolo abilitativo, di un veicolo per il trasporto di rifiuti, è configurabile la contravvenzione di cui all'art. 256, 1° comma, d.leg. n. 152/06.

La natura dei materiali (a titolo meramente esemplificativo: materiali ferrosi e non ferrosi, batterie per autovetture, apparecchiature elettriche ed elettroniche, materiali provenienti da attività di demolizione, scarti di produzione, oggetti di origine domestica completamente inutilizzabili), l'assenza di un loro valore e il contesto in cui gli stessi sono rinvenuti sono normalmente circostanze che fanno logicamente presumere che di tali cose il detentore originario si sia disfatto imprimendo così la qualifica giuridica di rifiuto alle cose di cui trattasi.

La Cassazione ha consolidato la tesi che sia sufficiente anche una sola condotta per concretizzare l'ipotesi di reato, sicché la constatazione di un unico trasporto basta ad integrare la fattispecie incriminatrice con le conseguenze che ne derivano.

La stessa Suprema Corte ha però puntualizzato che il reato non si configura quando il fatto «sia assolutamente occasionale» e ha chiarito che tale situazione ricorre quando manchi un'organizzazione, anche rudimentale, funzionale all'effettuazione di una vera e propria attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio di rifiuti.

La Cassazione ha stabilito che, all'uopo, possono essere utilizzati indici sintomatici quali il dato ponderale dei rifiuti oggetto di trasporto, la loro natura, l'eterogeneità dei rifiuti gestiti, la precedente attività preliminare di raggruppamento, cernita e deposito, l'utilizzo di un veicolo adeguato, il numero dei soggetti coinvolti nell'attività.

E' stato ulteriormente precisato che il trasporto occasionale va inteso nel senso rigoroso di operazione oggettivamente isolata e del tutto priva di collegamento rispetto ad una stabile o anche solo continuativa attività di gestione di rifiuti o comunque scollegata da una fonte stabile di produzione del rifiuto stesso. Ne consegue che, se il trasporto si inserisce — come accade nella maggioranza dei casi — in un'attività stabile, anche minimamente organizzata, connessa alla durevole necessità di gestire i rifiuti prodotti dalla propria attività o

prodotti da terzi, il fatto costituisce reato. In questo quadro, perciò, è altamente opportuno che la polizia giudiziaria accerti subito anche l'eventuale attività lavorativa svolta dal contravventore.

La sussistenza del reato di cui all'art. 256, 1° comma, lett. a) o b), d.leg. n. 152/06 comporta la denuncia di colui che effettua il trasporto e il contestuale sequestro preventivo (e non «probatorio») del veicolo, anche se di proprietà di terzi, finalizzato alla confisca obbligatoria dello stesso ai sensi dell'art. 259, 2° comma, d.leg. n. 152/06.

Per quanto attiene ai rifiuti trasportati sul veicolo, si rappresenta che il sequestro probatorio, normalmente, non è necessario perché la prova del reato è fornita dal verbale di accertamento e dai rilievi fotografici; il sequestro probatorio va invece disposto se devono essere eseguiti accertamenti tecnici sui rifiuti, ad esempio per la loro caratterizzazione in funzione della fattispecie penale da contestare.

Si fa infine presente che sarebbe altamente opportuno che la Polizia giudiziaria, compiuti i necessari rilievi tecnici sui rifiuti trasportati, si adoperasse, prima di portare il veicolo nel più vicino deposito giudiziario, a conferire i rifiuti – purchè non pericolosi – nella più vicina discarica o, in alternativa, in uno dei tanti ecocentri o isole ecologiche.

Confidando che le presenti direttive, integrative di quelle del 1° settembre 2015, siano esaustive, questo Ufficio resta comunque a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Asti 25 gennaio 2022

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA f.f.  
Vincenzo Paone

