



Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Mantova

PROT. 1420/2017-U.

Alla Polizia Giudiziaria

- >Alla Questura di MANTOVA
- >Al Comando provinciale dei Carabinieri di MANTOVA
- >Al Comando dei Carabinieri del Gruppo Forestale di MANTOVA
- >Al Comando provinciale della Guardia di Finanza di MANTOVA
 - >Al Comando della Polizia Stradale di MANTOVA
 - >Al Comando della Polizia Ferroviaria di MANTOVA
 - >Al Comando della Polizia Postale di MANTOVA
 - >Al Comando della Polizia Locale di MANTOVA
 - (che curerà l'inoltro della presente direttiva a tutti gli uffici di polizia locale degli altri comuni mantovani)
- >Al Comando della Polizia provinciale di Mantova
- >All' A.T.S. Valpadana - Servizio SPSAL di MANTOVA
 - >All' Ispettorato del Lavoro di MANTOVA
- >Alla Direzione Provinciale del Lavoro di MANTOVA
 - >All' ARPA di Mantova
- >Al Comando dei VVFF di Mantova
- >Alle Sezioni di Polizia Giudiziaria della Procura di Mantova

epc Ai Sostituti Procuratori della Repubblica di Mantova
epc Ai Vice Procuratori Onorari della Procura della Repubblica di Mantova

Direttiva in materia di disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale

1. La legge 22 maggio 2015 n. 68 e l'istituto della prescrizione applicato ai reati ambientali.

La legge 22 maggio 2015 n. 68, *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, mediante l'inserimento nel decreto legislativo n. 152/06 (T.U.A.) della parte sesta-bis intitolata «*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*», ha introdotto, con gli artt.318-bis/318-octies, un meccanismo di estinzione delle contravvenzioni ambientali¹.

Secondo l'art.318-bis del T.U.A. «Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Il procedimento, che si conclude con l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ha la finalità di eliminare la contravvenzione accertata e regolarizzare la situazione di fatto allo scopo di ripristinare la legalità violata attraverso un comportamento da parte del trasgressore.

2. Tipologia dei reati ammessi alla procedura estintiva

Si applica, come detto, alle sole contravvenzioni del D.Lgs 152/2006 (T.U.A.), ma non a tutte: si ritiene, infatti, da parte della dottrina più accreditata che il campo di applicazione della legge si applichi alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda e a quelle punite con la pena dell'ammenda alternativa all'arresto, ma non anche alle contravvenzioni punite con la pena pecuniaria congiunta a quella detentiva.

L'art. 318-septies, 3° comma, T.U.A. 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.

¹ Il meccanismo procedurale utilizzato è analogo a quello previsto dal decreto legislativo 19 dicembre 1994 n. 758, relativo alla sicurezza ed igiene sul lavoro, per cui lo stesso tipo di contravvenzione è estinguibile mediante versamento di una somma di denaro nell'ambito della procedura pre-giudiziaria o in sede giudiziaria, salvo il limite della condizione soggettiva per i recidivi reiterati.

3. Il concetto di danno o pericolo concreto e attuale di danno per le risorse alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

La procedura di estinzione mediante prescrizioni si applica solamente alle contravvenzioni che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

La maggior parte delle contravvenzioni dirette alla tutela ambientale sono strutturate come reati di formali di pura condotta, prevalentemente di pericolo presunto o astratto, ove viene quindi anticipata la tutela penale presumendosi l'offensività di talune condotte².

Al fine di escludere l'attivazione della procedura prescrizionale, è sufficiente accertare una compromissione delle risorse ambientali che non sia insignificante, ma non occorre che sia così grave da raggiungere i livelli richiesti per l'integrazione dei cd. ecoreati, tra cui quelli di cui all'art.452 bis c.p.(inquinamento ambientale³), art. 452 quater c.p. (disastro ambientale⁴), art. 452 quinquies c.p. (delitti colposi contro l'ambiente⁵).

Occorre valutare caso per caso la reale gravità del fatto al fine di impartire o meno la prescrizione.

E' stato osservato⁶ che, se si concorda sul fatto che devono essere escluse da questa disciplina estintiva i reati puniti cumulativamente con arresto e ammenda, le contravvenzioni del T.U.A. alle quali risulta astrattamente possibile applicare la prescrizione sono poche, per cui non dovrebbero porsi grandi problemi pratici:

- l'art. 29-*quattordices*, 1° comma, primo periodo, 3° comma, 5° comma;

- l'art. 137, 1° comma, 7° comma (nel caso di rifiuti non pericolosi), 9° comma, 10° comma, 12° comma e 14° comma;

² Ad esempio, installazione di impianti destinati ad immettere sostanze in atmosfera in assenza della prescritta autorizzazione o apertura di un nuovo scarico idrico.

³ Compromissione o deterioramento significativi e misurabili

⁴ Inteso alternativamente come 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;2)l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;3)l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

⁵ «Se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente -e cioè taluno dei fatti di cui agli articoli 452-bis e 452-quater- deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo».

⁶ Cfr. Vincenzo Paone "La legge 22 maggio 2015 n. 68 e l'istituto della prescrizione applicato ai reati ambientali", Scuola Superiore della Magistratura, Scandicci, aprile 2017 .

-l'art. 256, 1° comma, lett. a), 2° comma (in riferimento al 1° comma, lett. a), 4° comma (in riferimento al 1° comma, lett. a), 6° comma, primo periodo;

- l'art. 257, 1° comma;

-l'art. 261-*bis*, 8° comma primo periodo, 9° comma, 10°, comma, 11° comma;

-l'art. 279, 1°, 2°, 3°, 4° e 6° comma;

-l'art. 296, 1° comma, lett. a).

Se, all'atto del controllo da parte dell'organo di vigilanza, l'accertamento di una violazione comporti un pericolo attuale e concreto di danno per l'ambiente, non solo non si può applicare la procedura estintiva suddetta, ma occorre anche interrogarsi se sia ravvisabile una fattispecie più grave di quella contravvenzionale.

In tutti i casi in cui si ritenga che non sia possibile impartire le prescrizioni finalizzate ad eliminare la contravvenzione accertata per la presenza di danno o di pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, **si dovranno indicare puntualmente le ragioni da cui nasce la valutazione di danno o pericolo concreto e attuale di danno alle dette matrici.**

Si segnala che il 3° comma dell'art. 318-*ter*, prevede, analogamente all'art. 20, 3° comma, d.gs. n. 758/94, che «Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose».

Questa situazione non si riferisce al caso di un pericolo attuale e concreto, e cioè allo stesso requisito ostativo previsto dall'art. 318-*bis*, in quanto altrimenti non si potrebbe impartire alcuna prescrizione, bensì si riferisce ad uno stato che non è ancora di pericolo effettivo ed immediato, ma che ha la possibilità di realizzarsi passando ad una situazione di concreto pericolo.

L'organo di vigilanza pertanto può impartire la prescrizione dato che manca il pericolo attuale e concreto e al tempo stesso, se la situazione rischia di evolversi in negativo, può imporre le misure urgenti necessarie alla fattispecie.

Si ricorda inoltre che l'art. 318-*septies*, 3° comma, analogamente a quanto previsto dall'art. 24, 3° comma, d.lgs. n. 758/94, stabilisce che «l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* del codice penale⁷ ».

⁷ Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative

4. Applicazione della normativa solo ai procedimenti che non sono in corso alla data del 29/5/2015

Secondo l'art. 318-*octies*, la normativa non si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge avvenuta in data 29 maggio 2015.

La maggior parte dei commentatori hanno ritenuto che debbano essere considerati in corso i procedimenti già iscritti nel registro delle notizie di reato di cui all'art.335 c.p.p. alla data di entrata in vigore della legge.

La normativa si applica, quindi, ai procedimenti iscritti dopo tale data, anche se la data di commissione del fatto e' anteriore.

Si è anche ritenuto che l'iscrizione rilevante ai fini dell'art. 318-*octies* sia solo quella al registro dei noti, ossia con indagato individuato.

In caso di passaggio dal registro "ignoti" a quello "noti" oppure nel caso in cui il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa⁸, l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria debbono provvedere agli adempimenti di cui agli artt. 318-*ter* e 318-*quater*.

5. Prescrizione.

Qualora l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria ritengano che la circostanza accertata consenta la applicazione della normativa prescrittiva – da ritenersi, nelle intenzioni del legislatore, normativa di favore in quanto il meccanismo dovrebbe tendenzialmente assurgere al ruolo di regola⁹, cui fanno eccezione, appunto, quelle contravvenzioni da cui derivano un danno o un pericolo concreto e attuale di danno – la polizia giudiziaria operante e l'ente specializzato per la materia trattata predisporranno una "proposta di prescrizione" al contravventore che verrà inviata, stante il tenore del 4° comma dell'art.318 ter d.lgs 152/2006 , alla Procura della Repubblica unitamente alla notizia di reato.

Su tale proposta il Pubblico Ministero titolare dell'indagine darà il proprio atto di assenso formale ad impartire la prescrizione.

La notifica o la comunicazione va fatta ovviamente al contravventore ma anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale il primo operi, nell'ipotesi in cui siano soggetti diversi.

⁸ Art. 318-*quinquies*

⁹ Si segnala che è utilizzato il verbo «impartisce» e che, tenuto conto dei principi generali in tema di imparzialità e legalità dell'azione della pubblica amministrazione, la prescrizione dovrebbe considerarsi obbligatoria in tutti i casi in cui non vi sia una situazione di danno o pericolo concreto e attuale di danno ovvero non vi siano situazione di impossibilità di applicazione.

La prescrizione consiste in un atto scritto emanato dall'organo di vigilanza con il quale vengono impartite le direttive volte a porre rimedio alla irregolarità riscontrata e deve quindi indicare, in modo completo e dettagliato, le operazioni da eseguire allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata.

Per garantire che la prescrizione non contenga modalità tecniche incompatibili con l'attività nel cui ambito è stata commessa la contravvenzione, è prevista la cd. asseverazione della prescrizione ad opera di enti specializzati.

L'art 318-ter, 3° comma, stabilisce che l'organo accertatore, nello stesso momento in cui impartisce la prescrizione, possa *«imporre specifiche misure atte far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose»*: tale ordine non rappresenta ovviamente l'unico contenuto dell'atto prescrittivo, ma si aggiunge all'indicazione dei comportamenti da tenere per regolarizzare la situazione, al fine di fronteggiare l'urgenza.

Le misure *«atte a far cessare situazioni di pericolo»* sono le misure dirette a rimuovere le azioni o il risultato delle azioni poste in essere dal contravventore che si sono già realizzate e che pur non avendo ancora arrecato al momento dell'accertamento un danno o pericolo concreto al bene giuridico tutelato dalla norma, la loro prosecuzione lo potrà determinare.

La *«cessazione di attività potenzialmente pericolose»* va intesa come riferita a quelle condotte tipiche delle fattispecie di reati di pericolo astratto, dove la condotta posta in essere di per sé non determina alcun pericolo di compromissione del bene giuridico ambiente, tuttavia la sua tutela penale viene anticipata da ricomprendervi condotte che potenzialmente potrebbero esporre a pericolo il bene tutelato.

Si sottolinea, anche, che la polizia giudiziaria conserverà ovviamente intatte tutte le iniziative doverose in ambito di sequestro preventivo in tutti i casi in cui ricorrano i presupposti del sequestro preventivo impeditivo ex art. 321 comma 1° cpp o sequestro preventivo di cose di cui sia consentita la confisca ex art.321 comma 2 cpp

La prescrizione deve contenere anche l'indicazione del termine entro cui il contravventore deve adempiere alla stessa: tale termine deve essere tecnicamente congruo, tanto che l'art. 318-ter prevede che l'organo di vigilanza fissi per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario.

Il termine dovrà essere uno degli elementi sul quale si dovrà necessariamente esprimere l'Ente competente in fase di asseverazione; dovrà inoltre essere quello tecnicamente necessario e quindi non sarà corretto l'inserimento di tempi incongruamente lunghi o al contrario incongruamente brevi. 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.

E' ovvio che la proroga potrà essere data solo in presenza di validi ed obiettivi motivi di ritardo, che non si traducano in colpa del soggetto tenuto alla regolarizzazione.

Anche perché il termine, come si legge nell'ultimo capoverso del primo comma dell'art. 318 ter, può essere prorogato da parte dell'organo accertatore con provvedimento motivato una sola volta e per un periodo non superiore a sei mesi. La proroga è infatti richiesta dal contravventore all'organo accertatore. La norma è particolarmente severa, infatti il contravventore potrà ottenere la proroga solo ed esclusivamente qualora il ritardo dipenda da circostanze non a lui imputabili e tali circostanze dovranno essere puntualmente documentate. Si vuole evitare che la negligenza del contravventore dilati i termini di adempimento delle prescrizioni. Per tale ragione i termini a lui assegnati non possono essere più lunghi di quelli necessari ma anche più brevi, così da costringere in quest'ultimo caso il contravventore a dimostrare che l'organo accertatore ha manifestamente errato nel prevederli.

Occorre osservare che ci si può trovare in presenza di un reato permanente oppure di un reato istantaneo da cui siano derivate conseguenze durature ma eliminabili dall'autore del fatto: in questo caso l'organo di vigilanza nello svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria ex art.55 c.p.p. ovvero l'organo di polizia giudiziaria provvederà ad impartire le prescrizioni finalizzate ad eliminare la contravvenzione accertata, asseverate tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata.

Ci si può, anche, trovare in presenza di una situazione dove non vi è nulla da regolarizzare, né sotto il profilo della cessazione della condotta antiggiuridica, né sotto il profilo della rimozione di eventuali effetti permanenti: in tal caso l'istituto non è applicabile.

Se invece ci si trova in una situazione in cui per l'agente sia giuridicamente impossibile adempiere - ad esempio nel caso di soggetti che abbiano iniziato una attività in mancanza di titolo abilitativo e che quindi debbano attivare una procedura amministrativa per richiedere l'autorizzazione alla pubblica amministrazione - si ritiene che, ai fini della regolarizzazione, non basti che la prescrizione imponga al trasgressore solo la presentazione della istanza per ottenere il titolo abilitativo mancante, ma la prescrizione deve consistere in specifiche misure atte a far cessare la situazione di pericolo o la prosecuzione dell'attività potenzialmente pericolosa.

Invero si può osservare che il d.lgs n. 152/06 non punisce, infatti, chi inizia lo svolgimento di un'attività senza presentare la richiesta di autorizzazione all'autorità competente - nel qual caso la prescrizione di inoltrare detta domanda potrebbe anche essere sufficiente -, ma punisce chi, senza aver prima ottenuto l'autorizzazione, esercita un'attività pericolosa per l'ambiente.



Per regolarizzare la situazione illegale non è quindi sufficiente che l'organo accertatore prescriva solo all'agente di presentare l'istanza all'autorità competente perché tale fatto non fa cessare il reato a meno che contestualmente il soggetto agente non decida di interrompere spontaneamente l'attività, ma occorre che impartisca anche prescrizioni che consentano, se osservate, di far venir meno gli effetti della condotta già realizzata.

Se il soggetto obbligato non ha però il potere di far cessare l'illecito ponendo in essere comportamenti efficaci, il meccanismo estintivo di cui alla l. n. 68/15 non è applicabile.

6. Estinzione

Al termine del procedimento di verifica dell'adempimento, nel caso di corretto e puntuale adempimento nei termini fissati sia della prescrizione che del pagamento della sanzione, si determinerà l'estinzione del reato e conseguentemente, come previsto dall'art. 318 septies, il Pubblico Ministero richiederà l'archiviazione.

La sospensione del procedimento opererà ex nunc dall'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art.335 c.p.p. fino a quando il P.M. non riceverà la comunicazione relativa all'adempimento della prescrizione e dell'eventuale pagamento della sanzione prevista, ovvero prenderà atto dell'inadempimento della prescrizione.

Si segnala che si è ritenuto che qualora l'organo di vigilanza, nel comunicare la notizia di reato al Pubblico Ministero, non abbia impartito alcuna prescrizione di regolarizzazione all'imputato, ciò non preclude, se è stata constatata l'avvenuta regolarizzazione, la richiesta di ammissione all'oblazione in sede amministrativa, così come non impedisce, successivamente, la richiesta dell'imputato al giudice di essere ammesso all'oblazione ordinaria in sede giudiziaria nella stessa misura agevolata dell'oblazione in sede amministrativa.

Mantova, 10/11/2017

Il Procuratore della Repubblica

Dott.ssa Manuela Fasolato

