



**PROCURA della REPUBBLICA
presso il TRIBUNALE di TORINO**

Prot. n. 5014/15/S.P.

Torino, 11 dicembre 2015

Ai Magistrati della Procura della Repubblica

SEDE

Al Comandante Regionale del Corpo Forestale
dello Stato

Al Comandante della Polizia locale

Al Responsabile dell'ARPA Regione Piemonte

Al Comandante del NOE dei Carabinieri

TORINO

Ai Responsabili delle Aliquote della Sezione di Polizia
giudiziaria - Procura della Repubblica

SEDE

E p.c.

Al Sig. Prefetto

Al Signor Questore

Al Comandante Prov.le dei Carabinieri

Al Comandante Prov.le della Guardia di Finanza

TORINO

Al Sig. Procuratore Generale della Repubblica
Presso la Corte d'Appello

SEDE

Si trasmettono in allegato le Linee guida in tema di prescrizioni ex Legge 22 maggio 2015 n. 68 (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*) emanate in data odierna dal sottoscritto.

Il Procuratore della Repubblica

Armando Spataro



**PROCURA della REPUBBLICA
presso il TRIBUNALE di TORINO**

Prot. n. 5014/15/S.P.

Torino, 11 dicembre 2015

**LINEE GUIDA IN TEMA DI PRESCRIZIONI
EX LEGGE 22 MAGGIO 2015 N. 68**
Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente

La Legge 22.5.2015 n.68 (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*) ha introdotto numerose novità in tema di reati contro l' ambiente; tra le altre, dopo la "Parte sesta", ha aggiunto la "Parte sesta-bis", del D.L.vo 3.4.2006 n. 152, intitolata "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*", che ha riprodotto, nella materia ambientale, il meccanismo di estinzione delle contravvenzioni previsto, in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, dal D.L.vo 19.12.1994 n.758 (*Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*), con poche ma significative varianti.

Premessa una sintetica descrizione della procedura, che si articola nei tre momenti fondamentali della prescrizione, della verifica dell'adempimento e del pagamento dell'oblazione amministrativa e alla cui corretta applicazione consegue l'estinzione del reato, è intenzione di quest'ufficio esaminare almeno alcuni degli aspetti più critici della nuova normativa per dare contezza delle scelte interpretative operate e, di conseguenza, fornire indicazioni pratiche alla Polizia Giudiziaria operante ed agli organi di vigilanza, pur nell'ovvio rispetto della loro autonomia valutativa.

Secondo la nuova normativa, dunque, l'organo di vigilanza (quando opera come polizia giudiziaria) e la polizia giudiziaria, quando accertano una contravvenzione prevista dal D.L.vo n. 152/2006 che abbia cagionato o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, riferiscono al P.M. la notizia di reato senza ritardo; impartiscono al contravventore una prescrizione, tecnicamente asseverata dall'ente specializzato competente nella materia trattata; fissano un termine tecnicamente congruo per la regolarizzazione, prorogabile in casi eccezionali (documentati e non imputabili al contravventore) per una sola volta per non più di sei mesi; verificano se la prescrizione è stata ottemperata entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa; in caso di adempimento ammettono il contravventore al pagamento dell'oblazione in via amministrativa, nella misura di un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione; comunicano al P.M. l'avvenuto adempimento e pagamento entro 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione; ovvero comunicano al P.M., entro 90 giorni dallo stesso termine, l'inadempimento o l'adempimento parziale (tardivo o difforme).

Il procedimento penale resta sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro presso le Procure della Repubblica fino alla comunicazione di adempimento-

inadempimento-adempimento parziale, pur potendo il P.M. compiere atti urgenti o cautelari o anche richiedere l'archiviazione del procedimento.

A seconda della comunicazione ricevuta, infine, il P.M. provvederà, in caso di adempimento corretto, a richiedere l'archiviazione del procedimento per estinzione del reato a seguito dell'avvenuta oblazione amministrativa; in caso di inadempimento, a riattivare il processo sospeso, assumendo le decisioni che riterrà più opportune; in caso di adempimento parziale, potrà ammettere il contravventore al pagamento dell'oblazione ex art. 162 bis c.p. nella misura della metà del massimo della pena pecuniaria stabilita per la contravvenzione.

1) AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA

Un **primo problema** che si pone sul piano interpretativo è quello di stabilire a quali ipotesi di reato si applica la nuova procedura.

La soluzione cui ritiene di pervenire quest'ufficio è che detta procedura si applica esclusivamente ai reati contravvenzionali previsti dal D.L.vo n. 152/2006 puniti:

- con la sola pena pecuniaria;
- ovvero con la pena alternativa dell'ammenda o dell'arresto;
- ovvero ancora con la pena, pecuniaria e detentiva, congiunta.

Tuttavia, nell'ipotesi particolare di non corretto adempimento delle prescrizioni, prevista dall'art. 318 septies co.3 D.L.vo n. 152/2006 (e, cioè, nel caso di adempimento tardivo o con modalità difformi da quelle indicate dall'organo di vigilanza), ipotesi che si pone al di fuori della procedura amministrativa, ma che consente all'A.G. di valutare l'ammissione del reo all'oblazione di cui all'art. 162 bis c.p., **l'ambito di applicazione dovrà necessariamente restringersi alle contravvenzioni punite con pena alternativa, essendo questa forma di oblazione testualmente limitata, per l'appunto, a tale tipo di contravvenzioni, ovvero a quelle punite con la sola pena pecuniaria** (dovendosi ritenere precluso l'accesso all'oblazione ex art. 162 c.p. per l'espresso dettato dell'art. 318-septies co.3 D.L.vo n. 152/2006).

I motivi della soluzione adottata: in generale, la limitazione alle contravvenzioni penali in materia ambientale previste dal D.L.vo n. 152/2006 è prevista espressamente dall'art. 318 bis dello stesso D. L.vo, che ha così ridimensionato l'ambito applicativo descritto nel titolo della Parte sesta-bis ("Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia ambientale"), escludendo implicitamente gli illeciti amministrativi e quelli, anche penali, previsti da leggi diverse dal D.L.vo.

Sono peraltro da escludere – secondo questo ufficio - le censure fondate su presunte criticità sistematiche ravvisabili in base ad un raffronto della normativa in esame con le disposizioni in tema di sicurezza ed igiene sul lavoro di cui al D.L.vo 19.12.1994 n.758 (*Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*).

E' indubitabile il fatto che tali disposizioni contemplino espressamente, per il meccanismo di estinzione dalla medesima ivi previsto, le contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda; nondimeno, non pare logicamente corretto invocare tale riferimento quale criterio interpretativo applicabile anche alla L. n. 68/2015.

Il confronto sistematico non può spingersi sino al punto di negare al legislatore la possibilità di fornire risposte “differenziate” a problematiche che, pur presentando aspetti in comune, non possono ritenersi totalmente sovrapponibili.

In questo senso il procedimento di estinzione in via amministrativa previsto per le contravvenzioni ambientali introduce un fondamentale elemento specializzante, inedito nella corrispondente normativa nel settore della sicurezza ed igiene sul lavoro, ossia il fatto che la procedura contemplata nella “Parte sesta-bis” del D. L.vo n. 152/2006 è comunque ammessa soltanto laddove le contravvenzioni previste dalla l. n. 68/2015 non abbiano “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche*”.

Al proposito si deve rilevare come possano verificarsi violazioni riguardanti i rifiuti non pericolosi ben più gravi, in concreto, rispetto a violazioni riguardanti i rifiuti pericolosi (basti pensare ad un deposito incontrollato di un ingente quantitativo di rifiuti non pericolosi rispetto ad una violazione di un deposito temporaneo per i rifiuti pericolosi, quale lo sfioramento di alcuni giorni della tempistica per l’avvio a smaltimento di un piccolo quantitativo di oli esausti).

In queste situazioni, negare l’applicazione del meccanismo estintivo nel secondo caso, solo perché è prevista la pena congiunta, creerebbe davvero dei dubbi di costituzionalità, proprio sotto il profilo della ragionevolezza.

Si comprende allora che l’antidoto non può che essere costituito da un’attenta valutazione, da parte della Polizia Giudiziaria e da parte del P.M., sull’applicabilità del meccanismo estintivo, fondata, non solo sulla pena edittale, ma anche sull’inesistenza di profili di danno.

A ciò si aggiunga la peculiarità di tutela del bene ambiente rispetto a quello della tutela della salute dei lavoratori: due profili di eguale rilievo ma che, ontologicamente (stante la maggiore potenziale diffusività del primo) possono richiedere risposte differenziate.

Del resto, la possibilità di accedere all’oblazione amministrativa non solo nei casi di sanzione pecuniaria e di sanzione alternativa, ma anche in quelli di pena congiunta deriva dall’inesistenza di un espresso divieto e dalla non ostatività a questa soluzione di argomenti di carattere generale, come quello della violazione del principio di legalità della pena o quello della omogeneità di trattamento tra colui che viene ammesso all’oblazione amministrativa e colui che, pur non potendo accedere all’oblazione amministrativa, viene tuttavia ammesso all’oblazione ex art. 162 bis c.p. .

Infatti, da un lato, il principio di legalità della pena inflitta per il reato contravvenzionale non entra in gioco finché si resta nell’ambito della procedura amministrativa: per essere ammessi al pagamento in via amministrativa previsto dall’art. 318-quater co. 2 D.L.vo n. 152/2006 e, cioè, di una somma pari ad un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, è sufficiente che la contravvenzione preveda la pena dell’ammenda (sia essa sola, alternativa o congiunta all’arresto).

Dall’altro lato, le due situazioni previste dall’art. 318-quater co.2 (ammissione al pagamento dell’oblazione amministrativa) e dall’art. 318-septies co.3 (oblazione ex art. 162 bis c.p.) non sono affatto omogenee e, pur facendo entrambe riferimento a casi di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (così da consentire il ricorso a soluzioni premiali), giustificano, sotto il profilo della ragionevolezza, la scelta di un più ristretto campo applicativo per l’ipotesi di un adempimento scorretto (tardivo o difforme) e la previsione di sanzioni differenti (una,

amministrativa, pari al quarto del massimo dell'ammenda e una, penale, pari alla metà del massimo).

Si ritiene pertanto di considerare applicabile la procedura di cui agli artt. 318 bis ss L. n. 68/2015 a tutte le contravvenzioni, escluse quelle punite con la sola pena dell'arresto, fermo restando che – semmai – è proprio il fatto che queste ultime (in astratto meno gravi di quelle punite con pena congiunta) risultino escluse dal descritto meccanismo estintivo che potrebbe rilevare ai fini di un futuro giudizio di costituzionalità della previsione illustrata.

2) PRESUPPOSTO PER L'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA

a) Il primo problema relativo al presupposto per l'applicazione della procedura in oggetto deriva dal contrasto (non solo apparente) tra quanto previsto dall'art. 318-bis, secondo cui la procedura si applica soltanto alle contravvenzioni *“che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”* e altre norme della stessa Parte sesta-bis del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che danno per scontata l'esistenza di danni o pericoli da eliminare pur all'interno della procedura medesima (basti pensare all'art. 318-ter co.3, secondo cui con la prescrizione possono essere imposte *“specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo”*; o all'art. 318-septies co.3, che prende in considerazione l'ipotesi della *“eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate”* nella prescrizione).

L'interpretazione adottata da quest'ufficio è quella secondo cui l'organo accertatore potrà impartire la prescrizione al contravventore tutte le volte in cui il danno o il pericolo prodotti dalla condotta del reo sia eliminabile attraverso l'adozione di comportamenti virtuosi da parte sua. Restano, quindi, esclusi tutti i casi in cui il danno o il pericolo siano irreversibili o, comunque, non rimediabili attraverso una condotta del contravventore, bensì di terzi. Non entrano, invece, nella valutazione sulla sussistenza del presupposto della procedura, le considerazioni sulla gravità del danno o del pericolo prodotti dal comportamento illecito, se non quando esse conducano ad individuare un danno o un pericolo di tale entità da integrare i nuovi delitti di inquinamento o di disastro ambientali, anche colposi; in tal caso, evidentemente, viene meno addirittura il presupposto della violazione contravvenzionale.

La procedura sarà, altresì, applicabile nei casi in cui il danno o il pericolo siano già stati eliminati dal contravventore o siano comunque cessati (come avviene nei c.d. reati istantanei), sicchè non ci sia più nulla da pretendere dal predetto, adottando il meccanismo della c.d. *“prescrizione ora per allora”*.

La ragione dell'adozione di tale soluzione sta nel fatto che seppure le contravvenzioni in materia ambientale siano pressoché esclusivamente reati di mera condotta e di pericolo presunto, avendo il precipuo obiettivo di prevenire la causazione di situazioni dannose o concretamente pericolose mediante l'anticipazione della punizione a momenti di violazione puramente formale di regole di prevenzione, di fatto è ben possibile che una violazione formale abbia conseguenze concretamente dannose o pericolose. In tal caso, pur rientrando la contravvenzione tra le violazioni meramente formali di regole di prevenzione (e, come tale, in astratto, priva di effetti dannosi o pericolosi e, quindi, rispettosa del presupposto richiesto dalla norma), deve prendersi atto che, in realtà, un certo danno o pericolo è derivato dalla condotta contravvenzionale. Ma quando tale situazione si verifica, sarà sufficiente eliminare tali conseguenze dannose o pericolose per rientrare pienamente nell'ambito delle condizioni previste dalla normativa. Da qui la richiesta all'organo accertatore,

come elemento necessario e sufficiente per l'ammissione alla procedura, di verificare la rimediabilità del danno o del pericolo provocati e la possibilità di pretendere dal contravventore la concreta rimozione di tali situazioni. In tal modo resta salva anche la ratio che permea tutta la normativa sulla nuova procedura e, cioè, il riconoscimento di soluzioni premiali per il contravventore che, alla fine della procedura, risulterà non aver determinato alcuna modifica o turbativa all'ambiente in cui ha operato.

Naturalmente quando la gravità del danno o del pericolo causati dal soggetto attivo sono tali da integrare uno dei nuovi delitti contro l'ambiente introdotti dalla stessa L. n. 68/15 viene meno non solo il presupposto in oggetto, ma anche la condizione essenziale che la violazione integri una delle contravvenzioni previste dal D.L.vo n. 152/2006. Ma è questa l'unica valutazione sulla gravità delle conseguenze dannose o pericolose della violazione commessa preliminare all'ammissione alla procedura.

Quando invece la rimozione di tali conseguenze è già avvenuta per fatto volontario del contravventore o, comunque, per cessazione delle sue attività, lo stesso può ugualmente essere ammesso all'oblazione amministrativa con il meccanismo della prescrizione "ora per allora" (meccanismo già ampiamente sperimentato nell'applicazione del D.L.vo n. 758/94 a seguito della sent. C. Cost. n.19 del 18.2.1998)

b) Il secondo problema relativo al presupposto per l'applicazione della procedura in esame riguarda l'individuazione dell'Autorità cui compete la valutazione sull'esistenza o meno di tale presupposto e, cioè, sull'esistenza o meno di un danno o di un pericolo eliminabile ad opera del contravventore.

La soluzione assunta da quest' ufficio è che l'organo competente a tale valutazione sia "soltanto" l'organo accertatore e non anche, in seconda battuta, il p.m. o, in genere, l'A.G. (per es. il G.I.P, che, richiesto della declaratoria di estinzione del reato per intervenuta oblazione amministrativa, ritenga invece insussistente il presupposto predetto; o il giudice del dibattimento cui il contravventore faccia istanza di oblazione sostenendo la sussistenza del requisito negata, invece, dalla p.g. operante). **Naturalmente non è assolutamente preclusa (non essendoci alcun divieto normativo) un'attività di interlocuzione tra organo accertatore e p.m., per l'ammissione del contravventore alla procedura prima o dopo la comunicazione formale della notizia di reato o la formulazione delle prescrizioni.** Ma deve escludersi la possibilità per il p.m. di imporre alla p.g. operante direttive diverse dalla decisione, positiva o negativa, adottata dalla stessa. Questa avrà solo l'obbligo di motivare tale decisione, soprattutto se negativa, non foss'altro per mettere in condizione il p.m. di richiedere un'eventuale rivalutazione della decisione o, comunque, per dare contezza delle ragioni di una scelta discrezionale (sia pure di carattere tecnico) che diversamente potrebbe dar luogo a sospetti e/o equivoci su ipotesi di atteggiamenti di favore o discriminatori nei confronti del contravventore.

Questa scelta trova ragione nella considerazione che la "prescrizione" ha – per consolidata giurisprudenza in materia antinfortunistica – natura di atto di polizia giudiziaria non impugnabile in alcuna sede, amministrativa o giudiziaria, di cui la p.g. operante assume la totale ed esclusiva responsabilità; nonché nella mancanza di una espressa previsione normativa che consenta all'A.G. di imporre alla p.g. una diversa valutazione circa la sussistenza del presupposto della procedura in questione.

Inoltre è da considerare che tale valutazione, nella maggior parte dei casi, (si pensi, in particolare alle prescrizioni di carattere tecnico dettate per rimuovere situazioni di danno o di pericolo),

richiede cognizioni di carattere tecnico che potrebbero non far parte dell'ordinario bagaglio culturale del magistrato.

Un'indiretta conferma di tale assunto può essere rinvenuta nel fatto che l'art. 318-quinquies D.L.vo n. 152/2006 prevede la possibilità, per il p.m., di chiedere all'organo di vigilanza o alla p.g. di provvedere "agli adempimenti di cui agli artt. 318-ter e 318-quater", atteso che tale possibilità è prevista solo quando il p.m. acquisisca la notizia di reato di propria iniziativa o da privati o da pubblici ufficiali diversi dall'organo di vigilanza o dalla p.g.; tanto più che, anche in questo caso, il p.m. non potrà certo disporre di procedere senz'altro alla redazione della prescrizione, dovendosi comunque preliminarmente procedere, da parte dell'organo delegato, alla valutazione circa la sussistenza del presupposto.

E', infine, da considerare che il contravventore non ammesso alla procedura amministrativa può sempre provvedere autonomamente alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della sua condotta e chiedere, poi, in sede giudiziaria, l'ammissione all'oblazione ex art. 162 bis c.p., nella quale sede il p.m. e il giudice potranno valutare, in piena autonomia rispetto all'organo accertatore, la sussistenza di tutti i requisiti dell'oblazione giudiziaria.

3) ORGANI LEGITTIMATI ALLA PRESCRIZIONE E ALLA ASSEVERAZIONE TECNICA DELLA STESSA

a) Il primo problema, in questo caso, è dato dalla difficoltà di individuare gli "organi accertatori" della contravvenzione, termine usato dal legislatore agli artt. 318-ter co. 3 e 4 e 318-quater D.L.vo n. 152/2006 per indicare i soggetti legittimati a compiere determinate attività (la prescrizione di specifiche misure, la comunicazione della n.d.r., la verifica dell'adempimento, l'ammissione al pagamento dell'oblazione, le comunicazioni al p.m. circa l'adempimento/inadempimento delle prescrizioni), considerata la quantità di organi ed enti cui spetta la vigilanza nelle materie ambientali.

La soluzione deve, però, rinvenirsi nel tenore letterale dell'art. 318-ter co.1, secondo cui legittimati a impartire la prescrizione al contravventore sono la polizia giudiziaria e l'organo di vigilanza, ma quest'ultimo soltanto nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p.

La dizione usata dal legislatore consente di individuare i soggetti legittimati a impartire la prescrizione, anzitutto, negli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria ordinaria (per es. CC., P.S., G.d.F., P.M.) e di quella specializzata in materia ambientale (per es. N.O.E., C.F.S., Polizia Provinciale o della Città Metropolitana); e, in secondo luogo, nei funzionari dell'organo di vigilanza, cioè di quegli enti pubblici incaricati di effettuare controlli amministrativi in materia ambientale per vigilare sull'osservanza di norme, regolamenti, ordini dell'Autorità (per es. A.R.P.A.), purchè, in quest'ultimo caso, ai predetti funzionari sia stata attribuita la qualifica di agenti o ufficiali di p.g., essendo richiesto espressamente che l'organo di vigilanza operi nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p. .

Naturalmente i predetti organi accertatori della violazione contravvenzionale, legittimati ad impartire la prescrizione, sono anche obbligati a farlo, una volta verificata la sussistenza del presupposto di cui all'art. 318-bis co.1 D.L.vo n. 152/2006 così come interpretato sub n.2), lett. "a", in ossequio al principio di legalità e di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge: in tal senso deve intendersi l'uso del "presente" del verbo "impartire" nell'art. 318-bis co.1. Ciò comporta che,

nei casi di omissione ingiustificata della prescrizione (per errore, superficialità, negligenza ecc.), il P.M. destinatario della notizia di reato dovrà richiedere all'organo accertatore di valutare la sussistenza delle condizioni per attivare la procedura dell'oblazione amministrativa e, analogamente a quanto prescritto dall'art. 318-quinquies co.2, l'organo accertatore dovrà riferire al P.M. senza ritardo circa l'attività intrapresa.

Nell'ipotesi particolare di cui al citato art. 318-quinquies D.L.vo n. 152/2006 (notizia di reato appresa direttamente dal p.m. o a lui riferita da soggetti diversi da quelli legittimati ad impartire la prescrizione), infatti, il p.m. stesso dovrà investire gli organi legittimati perché valutino la sussistenza delle condizioni per attivare la procedura dell'oblazione amministrativa e, in caso positivo, si attivino di conseguenza ai sensi degli artt. 318 ter e 318 quater del citato D. L.vo; la norma non detta criteri per la scelta dell'organo delegandola al p.m., ma lo stesso si rivolgerà tendenzialmente agli organi che – per quanto si dirà appresso – non necessiteranno di asseverazione tecnica della prescrizione.

b) Il secondo problema riguarda la obbligatorietà o meno dell'asseverazione tecnica di tutte le prescrizioni, ad opera dell'ente specializzato competente nella materia trattata, richiesta dall'art. 318-ter D.L.vo n. 152/2006.

La soluzione che questo ufficio ritiene di dare alla predetta questione è nel senso di ritenere necessario il ricorso all'asseverazione della prescrizione soltanto quando la stessa sia stata adottata dalla polizia giudiziaria ordinaria (non specializzata in materia ambientale) ovvero quando essa presupponga o investa problematiche tecniche di un certo rilievo, per le quali appare quantomeno opportuna una valutazione da parte dell'organo tecnicamente competente nella materia trattata; quale sia concretamente tale soggetto, cui l'organo accertatore debba rivolgersi dovrà essere stabilito caso per caso proprio in relazione alle particolari problematiche tecniche emerse (per es., il responsabile della struttura di vigilanza di A.R.P.A. territorialmente competente in relazione al luogo di commissione della contravvenzione) e, ovviamente, tale organo procederà alla asseverazione soltanto se davvero in grado di fornire il servizio richiesto. Appare, però, opportuno che l'asseveratore sia sempre un funzionario in posizione apicale dell'ente coinvolto onde assicurare così, una certa omogeneità di trattamento nei casi simili.

La valutazione circa la necessità o meno dell'asseverazione sarà di competenza della dirigenza dell'organo accertatore che potrà così adottare decisioni omogenee per casi similari, dando atto in calce alla prescrizione della non necessità dell'asseverazione.

L'asseverazione consisterà in una dichiarazione scritta di pertinenza ed efficacia della prescrizione al fine di eliminare gli effetti delle condotte illecite tenute, nonché di congruità del termine concesso per l'adempimento.

La ratio di questa soluzione deve ravvisarsi nel fatto che un' asseverazione generalizzata delle prescrizioni impartite dagli organi accertatori, quali essi siano, comporterebbe un sensibile ritardo nella notifica della prescrizione al contravventore, soprattutto ove si consideri la prevedibile concentrazione in poche unità operative degli organi asseveratori, con il conseguente ritardo nel ripristino della situazione ambientale violata, nell'invio della notizia conseguente al P.M. ecc. Appare invece evidente che, laddove si tratti di violazioni puramente formali o, comunque, di prescrizioni semplici e prive di qualsivoglia problema di ordine tecnico, la qualità di u.p.g. specializzato o di funzionario dell'organo di vigilanza, propria dell'organo accertatore, costituisca garanzia sufficiente della proprietà e della pertinenza della prescrizione. Naturalmente ciò non pregiudica la scelta di ciascun ente potenzialmente accertatore ed asseveratore (per es. A.R.P.A., Città metropolitana) di stabilire regole interne specifiche in relazione alla necessità o meno dell'asseverazione delle prescrizioni redatte da proprio personale.

4) CONTENUTO E FORMA DELLA PRESCRIZIONE

La legge non prevede quasi nulla su contenuto e forma della prescrizione.

Tuttavia il **contenuto** si desume indirettamente dallo “*scopo di eliminare la contravvenzione accertata*” attribuito dall’art. 318-ter co.1 D.L.vo n. 152/2006 alla prescrizione, nonché dalla facoltà dell’organo accertatore di “*imporre specifiche misure atte far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*” (art. 318-ter co.3). In sostanza, la prescrizione dovrà consistere in uno specifico obbligo di “*facere*” imposto al contravventore con la finalità di interrompere la condotta illecita o rimuovere gli effetti dannosi o pericolosi della stessa. Nei casi più gravi, potrà consistere anche nell’ordine di interrompere l’eventuale attività imprenditoriale o una parte di essa. Nel caso in cui la condotta sia già cessata o non esistano effetti di essa da rimuovere potrà essere data una prescrizione “ora per allora” per consentire al contravventore che abbia spontaneamente messo fine alle situazioni illecite di accedere all’oblazione amministrativa (sent. C. Cost. n. 19 del 18.2.1998).

Pur dovendo essere specifico, non è necessario che l’ordine indichi anche le modalità tecniche specifiche con cui raggiungere un certo risultato: se tali modalità risultano indicate, il contravventore è tenuto ad osservarle. Se adotta modalità di esecuzione della prescrizione diverse, ovvero se non rispetta il termine concessogli, pur adempiendo in un termine comunque congruo, non potrà più accedere all’oblazione amministrativa, ma soltanto a quella ex art. 162 bis c.p. (art. 318 septies co.3).

La prescrizione deve contenere anche l’indicazione del termine entro cui il contravventore deve adempiere alla stessa: tale termine deve essere “tecnicamente” congruo (art. 318-ter co.1 D.L.vo n. 152/2006: “*termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario*” per la regolarizzazione). Il richiamo normativo ad una valutazione tecnica per la fissazione del termine ad adempiere esige necessariamente una valutazione di congruità anche da parte dell’asseveratore tutte le volte che vi si ricorra. Nel caso in cui il rispetto del termine dipenda anche dal comportamento di un terzo (per es. dalla P.A. alla quale è stata avanzata richiesta di rilascio di un’autorizzazione) e, comunque, in ogni caso in cui il ritardo non sia imputabile al contravventore ma sia dovuto a specifiche e documentate circostanze, lo stesso potrà richiedere all’organo accertatore, per una sola volta, una proroga per la regolarizzazione, che potrà raggiungere il termine massimo di sei mesi (art. 318-ter co.1 D.L.vo n. 152/2006).

Per quanto concerne **forma e procedura** della prescrizione, la legge dice soltanto che la stessa deve essere impartita al contravventore e notificata o comunicata anche al rappresentante dell’ente (evidentemente per mettere costui nella condizione di esercitare i suoi poteri-doveri di controllo e di stimolo all’adempimento) in cui o per conto del quale opera il contravventore.

Pare, però, opportuno che la prescrizione sia redatta in un processo verbale autonomo rispetto al verbale o all’annotazione di p.g. che rileva la contravvenzione, da allegare alla notizia di reato poi trasmessa al P.M. con la prova dell’avvenuta comunicazione al contravventore ed eventualmente al responsabile dell’ente.

Il termine per adempiere inizierà a decorrere dal giorno dell’avvenuta comunicazione della prescrizione, completa dell’eventuale asseverazione, al contravventore; laddove possibile, è auspicabile che ciò avvenga con la sottoscrizione del verbale, che dà certezza della presa visione da

parte dell'interessato; non è però, preclusa una forma diversa di comunicazione/notificazione, soprattutto nel caso di prescrizione complessa elaborata negli uffici e asseverata da altro organo, purchè la modalità prescelta fornisca una certa garanzia della conoscenza effettiva del provvedimento da parte dell'interessato. Poiché, peraltro, non è ammissibile che una volontaria sottrazione dell'interessato alla notifica della prescrizione possa determinare un prolungamento *sine die* della procedura, l'organo accertatore provvederà ad illustrare, nella notizia di reato trasmessa al P.M., i tentativi di notifica operati, al fine di consentire una valutazione sulla reale volontà del soggetto di adempiere alle prescrizioni e, quindi, di accedere all'oblazione amministrativa.

Non è prevista alcuna forma di contraddittorio tra organo accertatore e contravventore, ma è auspicabile un'interlocazione preventiva tra le parti in causa, non foss'altro per consentire all'organo di controllo di avere piena cognizione di tutte le circostanze utili a determinare tempi e modalità dell'adempimento.

Non è neanche prevista una qualche forma di impugnazione della prescrizione davanti all'A.G. amministrativa o penale, trattandosi – come si è detto più sopra – di atto di polizia giudiziaria ricadente nella piena responsabilità dell'ufficiale di polizia giudiziaria che lo adotta.

5) COMUNICAZIONE DELLA NOTIZIA DI REATO E SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PENALE

a) L'art. 318-ter co.4 D.L.vo n. 152/2006 stabilisce l'obbligo, per l'organo accertatore, di riferire al P.M: la notizia di reato relativa alla contravvenzione ai sensi dell'art. 347 c.p.p. che – come noto – prescrive che tale obbligo debba essere adempiuto “*senza ritardo*”.

Il problema che si pone attiene, dunque, alla determinazione del momento in cui la P.G. operante deve adempiere a questo obbligo, tenuto conto che, alla rilevazione del reato è ora strettamente connesso l'obbligo di impartire la prescrizione qualora ne ricorrano le condizioni.

Ritiene questo ufficio che:

- ai sensi delle norme citate, la P.G. debba riferire al P.M. – appunto – “*senza ritardo*” la notizia di reato, possibilmente insieme all'avvenuta comunicazione della prescrizione al contravventore (senza necessità di attendere, invece, anche la comunicazione-notificazione al responsabile dell'ente);
- nel caso di prescrizioni particolarmente laboriose e complesse, l'organo accertatore, nel trasmettere la prima N.d.R., dovrà specificare che sarà nel più breve tempo trasmesso al P.M. anche il verbale della prescrizione con la relativa notifica all'obbligato.

La N.d.R. dovrà, comunque contenere gli elementi richiesti dall'art. 347 cpp (tra cui il verbale di identificazione e di dichiarazione/elezione di domicilio del contravventore) e – appena elaborata - anche del verbale di prescrizione (eventualmente asseverata) e della prova di avvenuta comunicazione al predetto contravventore. Nel caso in cui la notifica sia avvenuta con modalità tali da non garantire la effettiva conoscenza della prescrizione, sarà il P.M. a valutare se reiterare la notifica con modalità diverse o prendere atto della sottrazione volontaria dell'interessato alla procedura o attendere comunque la scadenza del termine fissato per l'adempimento per riattivare il procedimento sospeso.

La decorrenza del termine stabilito per la regolarizzazione, naturalmente, avrà inizio dalla avvenuta comunicazione al contravventore della prescrizione.

Nel caso di cui all'art. 318-quinquies co.1 D.L.vo n. 152/2006 (notizia di reato pervenuta al P.M. e da questi trasmessa alla p.g. o all'organo di vigilanza per valutare l'ammissibilità alla procedura amministrativa e per gli adempimenti conseguenti), quindi, il procedimento non verrà sospeso fino a che il P.M. non abbia ricevuto la comunicazione dell'adozione della prescrizione, che dovrà avvenire anch'essa "senza ritardo" (art. 318-quinquies co.2)

La ragione di questa scelta interpretativa sta nel fatto che la previsione di cui all'art. 318-sexies secondo cui il procedimento penale per la contravvenzione "è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art.335 c.p.p." deve intendersi nel senso che la sospensione opera automaticamente fin dal momento della iscrizione della n.d.r. nel relativo registro e perdura fino alla comunicazione circa l'avvenuto adempimento o meno della prescrizione, essendo funzionale ad attendere l'esito della verifica della p.g. operante; per questo si richiede che normalmente la n.d.r. sia corredata del verbale di prescrizione e della relativa notifica ma che, qualora l'elaborazione della prescrizione richieda un tempo tale da integrare un possibile "ritardo" nella comunicazione della n.d.r., questa venga trasmessa con l'indicazione che sussistono i presupposti per l'irrogazione della prescrizione, che verrà inviata come seguito non appena notificata al trasgressore.

Ove l'organo accertatore non ritenesse sussistenti le condizioni per ammettere il contravventore all'oblazione amministrativa, la notizia di reato, contenente il motivato diniego di accesso alla procedura amministrativa, dovrà essere trasmessa senza ritardo rispetto alla rilevazione del reato e l'iscrizione nel registro delle Notizia di Reato non determinerà alcuna sospensione del procedimento..

b) L'art. 318-sexies D.L.vo n. 152/2006 stabilisce, altresì, che la sospensione del procedimento penale dura "fino al momento in cui il P.M. riceve una delle comunicazioni di cui all'art. 318-quater co. 2 e 3" stesso D.L.vo cioè la comunicazione di adempimento o inadempimento della prescrizione: a seconda della notizia ricevuta, infatti, il p.m. sarà in grado di decidere se richiedere l'archiviazione del procedimento per intervenuta estinzione del reato a seguito dell'oblazione amministrativa ovvero se chiedere il giudizio per il reato contestato.

Ci si deve chiedere se la sospensione potrà durare fino al ricevimento delle predette comunicazioni anche se è trascorso il termine massimo per l'inoltro delle stesse fissato dall'art. 318-quater co. 2 e 3 D.L.vo n. 152/2006 (e, cioè, rispettivamente, 120 e 90 gg. dalla scadenza del termine per l'adempimento fissato nella prescrizione a seconda che risulti l'adempimento o l'inadempimento).

Ritiene questo ufficio che ciò non sia possibile, perché una lettura costituzionalmente orientata (con riferimento all'art. 112 Cost.) del sistema in esame non consente una sospensione a tempo indeterminato del processo penale, in balia della capacità o meno delle PP.AA. procedenti di rispettare i termini imposti dalla normativa. La sospensione, in altri termini, durerà per il tempo massimo stabilito dalla legge, tenuto conto delle varie possibili fasi (termine originario per adempiere + eventuale proroga + 120 gg.) anche in caso di assenza di una qualche comunicazione da parte dell'organo accertatore. Il procedimento, dunque, in tal caso, riprenderà il suo normale corso allo scadere di tale termine, salvo concludersi, eventualmente, in una diversa fase processuale, con la declaratoria di estinzione del reato nel caso in cui intervenga tardivamente la comunicazione dell'avvenuto adempimento e pagamento dell'oblazione.

Ciò comporta che la sezione di p.g. di questa Procura specializzata nei reati ambientali, alla quale dovranno essere assegnati tutti i procedimenti sospesi, dovrà dotarsi di apposito

scadenziario sia per sollecitare gli adempimenti posti a carico dell'organo accertatore nell'imminenza della scadenza dei termini previsti, sia per comunicare al p.m. l'avvenuto decorso del termine massimo di sospensione e trasmettergli il fascicolo per le conseguenti determinazioni.

6) VERIFICA DELL'ADEMPIMENTO E PAGAMENTO DELL'OBLAZIONE

a) Ai sensi dell'art. 318-quater co.1 D.L.vo n. 152/2006, entro 60 gg. dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione (eventualmente prorogato), l'organo accertatore ne verifica l'adempimento.

Si tratta chiaramente di un termine ordinatorio, ma il cui rispetto pare assolutamente indispensabile per sperare di concludere la procedura (che prevede la concessione di un ulteriore termine di gg.30 per il pagamento) con la comunicazione al p.m. entro 120 gg. dalla scadenza del termine fissato per l'adempimento e, quindi, entro il termine massimo di sospensione del procedimento penale, come si è detto sub n. 5 "b". Il rispetto del termine e, anzi, se possibile, l'anticipazione della verifica è anche essenziale per ottenere prima possibile il ripristino della situazione ambientale preesistente alla violazione, senza creare indebite aspettative di ritardato controllo nel contravventore. Gli organi di vigilanza e la p.g. che fanno controlli in materia ambientale devono, perciò, attrezzarsi per completare la procedura amministrativa entro i tempi massimi stabiliti dalla legge e la sezione di p.g. di questa Procura specializzata nella materia ambientale dovrà controllare e stimolare il rispetto di tali termini.

Della verifica eseguita deve darsi atto in apposito "processo verbale di verifica" redatto dall'organo accertatore.

L'accertamento in oggetto potrà avere:

- **esito positivo** (adempimento delle prescrizioni impartite);
- **esito negativo** (inadempimento: v. art. 318-quater co. 2 e 3);
- **esito parzialmente positivo** (adempimento tardivo o difforme: v. art. 318-septies co.3).

Nel primo caso l'organo accertatore ammetterà il contravventore al pagamento dell'oblazione amministrativa nella misura di un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione e comunicherà, poi, al p.m., nel termine di 120 gg. dalla scadenza del termine stabilito nella prescrizione, l'avvenuto adempimento e pagamento (indicando il numero del procedimento penale sospeso).

Nel secondo e terzo caso, invece, trasmetterà la comunicazione relativa al p.m. nel termine di gg.90 dalla scadenza del termine per adempiere (anche qui con l'indicazione del numero del procedimento), specificando, nell'ipotesi di adempimento parziale, se il tempo utilizzato per l'adempimento è stato comunque congruo e se le modalità di esecuzione delle prescrizioni sono state difformi da quelle eventualmente indicate dall'organo accertatore, pur essendo stato raggiunto il risultato voluto e, cioè, l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione.

Le conseguenze saranno ovviamente diverse: nel primo caso, se il contravventore paga l'oblazione nel termine otterrà l'archiviazione del procedimento penale per estinzione del reato (art. 318 septies co.1); **nel secondo caso** il procedimento riprenderà il suo corso non appena il p.m. avrà

avuto la comunicazione di non adempimento; **nel terzo caso**, infine, l'adempimento, seppur irregolare, potrà consentire al contravventore di essere ammesso all'oblazione ex art. 162 bis c.p. .

Solo in quest'ultimo caso potrebbero sorgere **problemi di carattere interpretativo** sulla valutazione della congruità del termine o della difformità delle modalità esecutive. Il richiamo all'art. 318-quater co.1 D.L.vo n. 152/2006 come parametro di valutazione della congruità del termine sembra errato, riferendosi tale norma al termine per la verifica dell'adempimento; probabilmente il legislatore voleva riferirsi all'art. 318 ter co.1, ove si fa riferimento al "termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario". Se così fosse, però, la norma sarebbe contraddittoria perché il termine ulteriore impiegato per l'adempimento, per essere congruo, non dovrebbe essere superiore a quello tecnicamente necessario già fissato nella prescrizione; il che, evidentemente non può mai essere perché l'ipotesi considerata è proprio quella del mancato rispetto di quel termine.

L'opinione di questo Ufficio è che la congruità del termine debba essere valutata dall'organo accertatore e autore della verifica in rapporto alle obiettive difficoltà di adempimento incontrate dal contravventore e non prevedibili al momento della fissazione del termine originario (e di quello eventualmente prorogato) e sempre che l'adempimento sia avvenuto prima della verifica; in sostanza non potrà essere valutato come congruo un adempimento tardivo per via della noncuranza o negligenza o superficialità del contravventore ovvero posto in essere in un momento successivo alla verifica ma precedente alla comunicazione al p.m. dell'esito della verifica.

In ogni caso, a differenza di quanto si è sostenuto a proposito della competenza a valutare la sussistenza delle condizioni per l'ammissione alla procedura amministrativa, nell'ipotesi dell'adempimento parziale la valutazione definitiva sulla sussistenza dei requisiti per essere ammessi all'oblazione ex art. 162 bis c.p. dovrà farla l'A.G. in sede di applicazione del predetto istituto nel procedimento riattivato.

b) L'ammissione al pagamento dell'oblazione amministrativa consegue – come si è detto – alla verifica totalmente positiva dell'adempimento della prescrizione impartita. Il pagamento - dice l'art. 318-quater co.2 D.L.vo n. 152/2006 – deve avvenire nel termine di gg.30, ma non dice quale sia il termine di decorrenza, che è, invece, assolutamente necessario individuare, trattandosi di un termine perentorio, il cui decorso pone problemi che saranno affrontati più sotto.

Ritiene questo ufficio che, per determinare in modo certo il *dies a quo* del termine di pagamento debba richiedersi all'organo accertatore di redigere un provvedimento scritto di ammissione al pagamento in via amministrativa della somma che sarà ivi indicata, pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione e di comunicare/notificare tale provvedimento a mani del contravventore. Dalla data di tale comunicazione decorrerà il termine di gg.30 per il pagamento. Per la comunicazione/notificazione di tale provvedimento vale quanto già detto a proposito della comunicazione/notifica della prescrizione sub 5 "a".

La legge non stabilisce neanche le modalità di pagamento ma su questo punto questo ufficio non può fornire alcuna concreta indicazione, non rientrando nelle proprie competenze stabilire quale sia l'ente competente ad incassare le somme pagate dal contravventore in mancanza di dati normativi o regolamentari. In attesa di indicazioni governative sul punto, potrebbe sembrare opportuno che ciascun organo accertatore provveda in proprio all'incasso delle somme in oggetto, attrezzandosi

per rendicontare, in qualunque momento, lo stato delle varie procedure, ma ciascun ente di vigilanza o ufficio di p.g. si determinerà come meglio crede.

Un problema di rilievo è dato, infine, dalla tardiva corresponsione della somma indicata nel provvedimento di ammissione all'oblazione, cioè dal pagamento effettuato oltre il termine perentorio di gg.30 dalla comunicazione di quell'atto. La legge nulla dice sul punto e, dunque, in linea teorica, l'A.G., una volta informata della tardività del pagamento, dovrebbe riattivare il procedimento penale. Tuttavia, pare incongruo che, in caso di tardivo adempimento della prescrizione, il contravventore possa essere ammesso all'oblazione ex art. 162 bis c.p. e nel caso, indubbiamente meno grave, di tempestiva esecuzione della prescrizione ma di tardivo pagamento della somma richiesta per l'oblazione amministrativa, lo stesso non possa accedere all'oblazione in sede giudiziaria. Ed in effetti la giurisprudenza formatasi in materia antinfortunistica è giunta ad ammettere la possibilità di avvalersi dell'istituto di cui all'art. 162 bis c.p. (v., per tutte, Cass., 10.1.2012 n. 7878, Buggiani): l'unico inconveniente è che, in tal caso, il contravventore avrebbe pagato due volte, una a titolo di oblazione amministrativa e una a titolo di oblazione ex art. 162 bis c.p. Di conseguenza lo stesso dovrebbe aver diritto alla ripetizione di quanto pagato all'Autorità amministrativa. Si tratta di problema che troverà la sua soluzione in sede giurisprudenziale: l'unica condizione che sembrerebbe giusto apporre per l'ammissione all'oblazione ex art. 162 bis c.p. è che il ritardo nel pagamento sia contenuto, tanto da poter essere comunicato dall'organo accertatore al p.m. entro il termine stabilito di 120 gg. dalla scadenza del termine indicato nella prescrizione.

7) AMBITO DI APPLICAZIONE TEMPORALE

L'art. 318-octies stabilisce che le norme della parte Sesta-bis del D. l.vo 152/2006 non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della stessa. Poiché tali norme sono entrate in vigore il 29.5.2015, esse troveranno applicazione soltanto ai procedimenti iscritti dopo tale data, anche se, in ipotesi, l'accertamento e la C.d.R. risalgano a periodo precedente la predetta data.

In tal caso, il p.m. trasmetterà all'organo accertatore – eventualmente delegando all'uopo la p.g. di quest'ufficio specializzata in materia ambientale - la richiesta di procedere a valutare la sussistenza delle condizioni per ammettere il contravventore all'oblazione amministrativa e, in caso positivo, di provvedere agli adempimenti di cui all'art. 318-ter D.L.vo n. 152/2006 ovvero, in caso negativo, di motivare in ordine alla ritenuta insussistenza del presupposto richiesto dalla normativa.

Le presenti linee guida sono state elaborate d'intesa con il Proc. Aggiunto dr. Andrea BECONI, Coordinatore delle attività investigative dell'Ufficio in materia di "reati ambientali".

Con riserva di ulteriori interventi all'esito delle prime applicazioni della normativa oggetto delle presenti linee guida e dei possibili futuri arresti giurisprudenziali.

Con richiesta - ai destinatari competenti – di diffusione presso uffici, comandi ed organi di polizia giudiziaria, e presso organi di vigilanza, operanti nel Circondario di Torino.

Si autorizza sin d'ora, comunque, la diffusione presso qualsiasi altro destinatario per ragioni di analisi e valutazione della normativa qui trattata, nonché per riflessioni sulle prassi da attuare.

Il Procuratore della Repubblica

Armando Spataro

