

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 3 \ 2022

- Nicosia chiama, Italia risponde. I nuovi reati contro il patrimonio culturale, tra vincoli convenzionali, riserva di codice e vincoli di realtà di A. PERRUCCIO
- Il reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nell'applicazione giurisprudenziale di M. PALMISANO
- La procedura estintiva delle contravvenzioni lavoristiche e ambientali tra obbligatorietà e improcedibilità dell'azione penale di V. PAONE
- Il ristretto ambito di applicazione della sanatoria per "doppia conformità" di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001 di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 3/2022

**LA PROCEDURA ESTINTIVA DELLE CONTRAVVENZIONI LAVORISTICHE E
AMBIENTALI TRA OBBLIGATORIETÀ E IMPROCEDIBILITÀ DELL'AZIONE
PENALE**

**THE EXTINCTION PROCEDURE FOR LABOUR AND ENVIRONMENTAL OFFENCES
BETWEEN MANDATORY AND BAR TO PROSECUTION**

di Vincenzo PAONE

Abstract. L'autore analizza la procedura estintiva delle contravvenzioni lavoristiche e ambientali con particolare riguardo alla questione concernente l'obbligatorietà della prescrizione e l'eventuale improcedibilità dell'azione penale in caso di inosservanza della procedura.

Abstract. The author analyses the extinction procedure of labour and environmental offences with particular attention to the subject of the mandatory nature of the compliance notice and the possible bar to prosecution in the event of non-compliance with the procedure.

Parole chiave: procedura estintiva, prescrizione, regolarizzazione, obbligatorietà, condizione di procedibilità.

Key words: extinction procedure, compliance notice, regularisation, compulsoriness, admissibility of legal proceedings



SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina in sintesi. - 3. Le sentenze della Cassazione più risalenti. - 4. La Cassazione più recente: in particolare, Cass. Cionna.- 5. Conseguenze in caso di omessa attivazione della procedura. - 6. Criticità residue.

1. Introduzione

E' ormai sempre più frequente, nella giurisprudenza che si occupa della sicurezza ed igiene sul lavoro e della tutela dell'ambiente, l'affermazione che la procedura di estinzione delle relative contravvenzioni non costituisca una condizione di procedibilità dell'azione penale¹. Da ultimo, Cass. 27 aprile 2022, n. 19666, Ahmetovic², ha, infatti, ribadito che «L'omessa indicazione all'indagato, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, ai sensi degli artt. 318-bis e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, delle prescrizioni la cui ottemperanza è necessaria per l'estinzione delle contravvenzioni, non è causa di improcedibilità dell'azione penale».

Per vero, non mancano decisioni che sostengono la tesi contraria: ad es., Cass. 13 maggio 2022, Frondella, inedita, ha affermato che «è orientamento consolidato di questa Suprema Corte l'idea che la procedura di estinzione costituisca condizione di procedibilità dell'azione penale».

Il contrasto tra le posizioni proposte dalla giurisprudenza unitamente all'indubbia delicatezza del tema³ ci hanno perciò indotto ad effettuare una rivisitazione del problema⁴.

Come è noto, l'istituto della procedura estintiva è stato introdotto nel nostro ordinamento per

1 In dottrina, POGGI D'ANGELO, *L'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali assoggettabili alla procedura estintiva (artt. 318-bis ss. T.U.A.)*, in *Cass. Pen.*, 2022, 623 ss, ha osservato che «Quanto alla natura giuridica dell'istituto in esame, appare ormai superato del tutto l'orientamento che qualificava l'affine procedura in materia di sicurezza sul lavoro come “condizione di procedibilità atipica o speciale”, per cui l'inadempimento della prescrizione portava all'impossibilità di esercitare l'azione penale. Invero, come visto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere l'esercizio dell'azione penale non precluso dal mancato accesso al meccanismo estintivo, in quanto procedimento non obbligatorio. Più che altro, il tenore letterale dell'art. 318-septies del d.lgs. n. 152 del 2006 rubricato “estinzione del reato” – che subordina l'estinzione del reato all'adempimento della prescrizione e al pagamento della somma di denaro – fa propendere per l'inquadramento della procedura nella categoria delle cause di estinzione del reato, strutturalmente simile all'oblazione anche se, a differenza di quest'ultima, opera solo nella fase delle indagini preliminari».

2 <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genere/164-cassazione-penale164/16292-ambiente-in-genere-procedura-estintiva-e-improcedibilit%C3%A0-azione-penale.html>



la prima volta nel 1994 con il d.lgs. n. 758/1994 relativamente al settore della sicurezza sul lavoro ed è stato «esportato» nel 2015 con la l. n. 68/2015 nel settore dei reati ambientali contemplati dal d.lgs. n. 152/2006.

A parte una variante, di cui si parlerà al termine del nostro esame, e a parte il requisito ostativo previsto dalla legge del 2015⁵, le due normative sono pressoché sovrapponibili⁶. La nostra analisi si concentrerà pertanto sulla disciplina «base» del 1994 con uno sguardo finale a quella più recente.

2. La disciplina in sintesi

In estrema sintesi, si rammenta che, in caso di accertamento di un reato, gli organi di vigilanza sono legittimati ad impartire al contravventore, al fine di ottenere la regolarizzazione della situazione illecita che integra l'ipotesi di reato, una apposita prescrizione fissando tempi e modalità per la sua regolarizzazione⁷. Se il contravventore non adempie in tutto o in parte, la procedura amministrativa si ferma a questo primo stadio. Se invece il contravventore adempie, rispettando

3 Infatti, la tesi che la procedura di estinzione delle contravvenzioni costituisca una condizione di procedibilità potrebbe comportare, in caso di sua inosservanza, l'annullamento della sentenza con allungamento dei tempi processuali e conseguente rischio di maturazione dei termini di prescrizione del reato.

4 Rinviamo, per altri profili dell'istituto, al nostro *Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in questa Riv., n. 1/2019, 1 ss; AMARELLI, *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, in Aa. Vv., *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di PELISSERO, II ed., Torino, 2019, 153-158; TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, 199-216; NAPOLETANO, *I reati nella gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati*, Pisa, 2022, 335-350; GAI, *Procedura estintiva con prescrizioni*, in *Codice dell'ambiente, Profili generali e penali*, a cura di NESPOR-RAMACCI, Milano, 2022, 434-447; POGGI D'ANGELO, *L'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali*, op. cit.; ID., *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in questa Riv., n. 1/2022, 37 ss.

5 E cioè la necessità che, per accedere al meccanismo premiale, le contravvenzioni non debbano aver cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Nel corso della nostra riflessione, ipotizziamo il caso generale in cui tale ostacolo non sussista.

6 Anche POGGI D'ANGELO, *L'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali*, op. cit., 624-625, è dell'opinione che «La procedura che porta all'estinzione delle contravvenzioni ambientali contenute nel d.lg. n. 152 del 2006, fatte salve poche differenze, ricalca pedissequamente il meccanismo estintivo previsto in materia di sicurezza e igiene del lavoro di cui agli artt. 19 e ss. del d.lg. n. 758 del 1994».

7 Secondo MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, in *Dirittopenalecontemporaneo*, Rivista trimestrale 1/2018, 299, «Da un punto di vista ontologico, il meccanismo è quindi caratterizzato da una contro-condotta (tardivamente adempiente) finalizzata a neutralizzare l'offesa al bene giuridico tutelato, la quale ricalca lo schema del "ravvedimento operoso", sia pure in assenza della volontarietà di quest'ultimo».



integralmente le indicazioni della prescrizione, è ammesso al pagamento di una sanzione in forma ridotta e cioè il quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Il pagamento, avvenuto entro i termini perentori fissati dalla legge, produce l'effetto dell'estinzione del reato. Infine, la legge prevede altre ipotesi cui sono ugualmente associati effetti "premiali": il contravventore, infatti, potrebbe adempiere in ritardo rispetto ai tempi stabiliti dall'organo di vigilanza oppure potrebbe regolarizzare la violazione con modalità diverse rispetto a quelle fissate nella prescrizione. In questi casi, se il ritardo è tecnicamente giustificato o se è comunque avvenuta l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione, il contravventore è ammesso ad avvalersi dell'oblazione penale ex art. 162 *bis* cod. pen. con versamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda, anziché alla metà, corrispondente perciò a quella che avrebbe versato in sede pre-processuale.

Ricordiamo che gli organi di vigilanza hanno l'obbligo di riferire al p.m. la notizia di reato di cui hanno preso cognizione, comunicando altresì di aver impartito l'apposita prescrizione. Il procedimento penale rimane sospeso sino al momento in cui il p.m. non riceva una delle comunicazioni collegate agli sbocchi della procedura e cioè avvenuto/mancato pagamento della sanzione oppure inadempimento della prescrizione.

Va debitamente sottolineata la distinzione in due fasi⁸ della procedura estintiva perché la normativa non esclude affatto che il sub-procedimento di cui trattasi possa consistere soltanto nell'ammissione al pagamento in forma ridotta, senza cioè la fase dell'emanazione della prescrizione mirata alla regolarizzazione dell'illecito.

Per meglio chiarire il senso di quest'ultima affermazione, occorre mettere a fuoco le situazioni che si prospettano all'organo di vigilanza quando accerta una contravvenzione:

- 1) la regolarizzazione dell'illecito è oggettivamente e soggettivamente possibile perché la condotta antiggiuridica non è cessata o perché sono ancora presenti effetti della condotta eliminabili e il contravventore è ancora titolare della posizione giuridica che gli consente di provvedere;
- 2) la regolarizzazione non è oggettivamente o soggettivamente più possibile: trattasi delle

⁸ GUIDI, in *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di GIUNTA-MICHELETTI, Milano, 2010, 946, ha osservato che la normativa descrive una procedura "bifasica". Anche AMARELLI, *La nuova disciplina*, op. cit., descrive due distinte fasi della procedura estintiva a formazione progressiva.



ipotesi comunemente classificate con la locuzione «condotta esaurita»⁹, dovendosi come tali intendere quelle in cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore (a titolo meramente esemplificativo: illecito istantaneo o comunque cessato senza conseguenze eliminabili; datore di lavoro che non sia più tale o amministratore sostituito nella funzione direttiva di una società);

3) la regolarizzazione è già avvenuta ad opera del contravventore stesso tutte le volte in cui, prima dell'intervento prescrittivo dell'organo di vigilanza, abbia provveduto autonomamente e spontaneamente a regolarizzare l'illecito¹⁰.

Ebbene, nelle situazioni *sub* 2) e 3), la procedura è «contratta» perché l'organo di vigilanza si limita ad ammettere il contravventore al pagamento in virtù del meccanismo denominato “ora per allora” secondo la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 758/1994¹¹.

Completiamo questa breve panoramica segnalando che, dal punto di vista strettamente formale, la tesi per cui la procedura estintiva è obbligatoria trova un riscontro nell'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 758/1994 secondo cui «l'organo di vigilanza...impartisce al contravventore un'apposita prescrizione»¹².

Come è stato rilevato in dottrina¹³, «Il tenore lessicale della proposizione, nell'impiegare

9 Oggetto di Cass. Sez. 3 n. 36405 del 18/4/2019, Rossello, Rv. 276681: la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale, prevista dagli artt. 318-*bis* e ss. d.lgs. n. 152/2006 si applica tanto alle condotte esaurite quanto alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l'illecito commesso prima dell'emanazione di prescrizioni.

10 E' l'ipotesi oggetto della sentenza della Corte cost. n. 19/1998.

11 La sentenza n. 36405/2019 ha giustamente osservato che «il beneficio in questione non potrebbe essergli precluso per il solo fatto che non ci sia nulla da regolarizzare».

12 Al riguardo, va segnalato che Cass. Sez. 3, n. 49718 del 25/09/2019, Fulle, Rv. 277468, ha invece espresso l'opinione che «La obbligatorietà della speciale procedura in esame non può neppure rilevarsi dall'uso dell'indicativo presente da parte del legislatore nell'art. 318-*ter* d.lgs. 152/06 trattandosi di una mera scelta dello stile espositivo».

13 V. FALCONE, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni previste dal testo unico dell'ambiente introdotta dalla legge n. 68/2015. Alla ricerca di alcune utili indicazioni operative*, in *lexambiente*, 29 luglio 2016. Anche VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del d.lgs. 152/2006 introdotta dalla l. n. 68/2015: analisi e riflessioni*, in *osservatorioagromafie.it*, 2016, è dello stesso parere. AMARELLI, *La nuova disciplina*, op. cit., ha concluso che «Ragionando per analogia con l'omologo istituto penal-lavoristico, anche in questo caso la prescrizione sembrerebbe essere un atto obbligatorio per l'organo di vigilanza che accerti la commissione di una contravvenzione in materia ambientale, fatta eccezione per i casi in cui, per la struttura dell'illecito o per la qualifica del destinatario, la sua emanazione risulti oggettivamente impossibile». Negli stessi termini, NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, 65, ha ritenuto che «Occorre ulteriormente precisare che la formulazione della prescrizione per il contravventore non è una mera facoltà rimessa in capo all'organo di vigilanza ma costituisce un vero e proprio obbligo di impartire la prescrizione in presenza di un fatto che viola il dettato normativo previsto in materia ambientale urbanistica o paesaggistica, e cioè pacificamente desumibile dall'utilizzo del verbo «impartire» coniugato all'indicativo presente».



l'indicativo presente "impartisce" farebbe ritenere la prescrizione un atto dovuto; detto altrimenti, la disposizione, nel descrivere la condotta dell'organo di vigilanza, prescrive la condotta dovuta. Nella medesima direzione conducono, peraltro i principi in tema di imparzialità e legalità dell'azione dei pubblici poteri salva l'ipotesi dell'impossibilità della prescrizione per la mancanza di una condotta da regolarizzare».

Va poi segnalata la novità costituita dall'art. 15 d.lgs. n. 124/2004 la cui rubrica è, per l'appunto, «Prescrizione obbligatoria»: invero, la scelta compiuta dal legislatore del 2004 non può non esercitare un'influenza nell'interpretazione complessiva del sistema di talchè appare implausibile una lettura della norma nel senso di prevedere una mera possibilità e non invece un obbligo.

Se dunque si ritiene che la procedura di cui trattasi presenti momenti di obbligatorietà, è di conseguenza difficile negare che essa non integri una condizione di procedibilità dell'azione penale.

3. Le sentenze della Cassazione più risalenti

Alla luce dei profili della normativa sinteticamente esposti, iniziamo la riflessione sul nostro tema prendendo in esame la giurisprudenza più risalente che ha sposato la tesi che la procedura estintiva integri una condizione di procedibilità dell'azione penale.

Se Cass. 1° ottobre 1998, n. 13340, Curaba, Rv. 212484, ha concluso che il giudice, prima di pronunciare sentenza di condanna, deve accertare che si siano regolarmente svolti tutti i passaggi

Da ultimo, TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente*, op. cit., 212, ha osservato che «L'art. 318-ter co. 1 T.U.A. stabilisce che l'organo di vigilanza «impartisce al contravventore una apposita prescrizione», discende da ciò una sorta di obbligatorietà della prescrizione tutte le volte che si potranno rimuovere gli effetti connessi all'illecito posto in essere». In senso contrario, si è espressa GAI, *Procedura estintiva con prescrizioni*, op. cit., 441-442. L'A., dopo aver richiamato, senza commenti, l'orientamento dei giudici di legittimità secondo cui la procedura non è obbligatoria, ha rilevato che «A diversa conclusione pervengono i commentatori che fanno leva sul dato testuale dell'uso del verbo "impartisce" da cui deduce l'obbligatorietà delle prescrizioni che l'organo accertatore deve appunto impartire al contravventore. Posizione che, tuttavia, non risolve i casi nei quali non vi è, in relazione al caso concreto, alcuna prescrizione da imporre o, più semplicemente, il contravventore ha già provveduto spontaneamente a regolarizzare, situazioni che, diversamente e del tutto irragionevolmente sarebbero escluse dal procedimento estintivo con riflessi anche sul piano della costituzionalità della norma così interpretata. A ben vedere la antinomia trova composizione laddove il riferimento dell'art. 318-ter secondo cui l'organo accertatore "impartisce" si riferisce ai casi nei quali siano ritenute sussistenti le condizioni per impartire una prescrizione con esclusione, quindi, dei casi in cui non vi sia la necessità di imporre una prescrizione o si sia già provveduto alla regolarizzazione».



della procedura introdotta dagli artt. 19 e segg. d.lgs. n. 758/1994, senza sostenere esplicitamente che ci si trovi in presenza di una condizione di procedibilità, una netta presa di posizione in materia si riscontra in Cass. 6 giugno 2007, n. 34900, P.M. in proc. Loi, Rv. 237199¹⁴, che ha stabilito che l'omessa fissazione, da parte dell'organo di vigilanza, di un termine per la regolarizzazione, come previsto dall'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 758/1994, comporta l'improcedibilità dell'azione penale¹⁵.

Secondo la riportata sentenza, «Del tutto ineccepibilmente, quindi, il giudice ha ritenuto che, non avendo l'autorità amministrativa posto in essere gli adempimenti ai quali era subordinata la comunicazione al Pubblico Ministero della notizia di reato, non si era verificata la condizione di procedibilità cui era subordinato l'esercizio dell'azione penale, che pertanto non avrebbe potuto essere iniziata...Ed invero, l'obbligo di sospendere il procedimento (salva la possibilità di archiviazione) sino alla comunicazione dell'inadempimento della prescrizione o del mancato pagamento della sanzione amministrativa integra una condizione di procedibilità dell'azione penale, proprio perché il Pubblico Ministero (salve le acquisizioni probatorie cautelari urgenti) non può richiedere il rinvio a giudizio, o il decreto penale di condanna, o il giudizio direttissimo o comunque formulare l'imputazione ai sensi dell'art. 405 c.p.p., sino a che non gli sia pervenuta la comunicazione suddetta».

La sentenza, peraltro, ha ritenuto di non poter condividere la soluzione indicata da Cass. 20 gennaio 2006, n. 6331, Panetta, Rv. 23348, secondo cui è legittima la concessione da parte del giudice del dibattimento, dopo la verifica della omessa comunicazione agli interessati della facoltà di provvedere al pagamento della sanzione amministrativa, di un termine per l'adempimento, asserendo che tale soluzione è priva di un aggancio normativo e che pretese esigenze di ordine pratico e di economia processuale non sono idonee a sanare inadempimenti ed irregolarità o situazioni che impedivano lo stesso esercizio dell'azione penale¹⁶.

14 V., in senso conforme, Cass. Sez. 3, n. 45223 del 2/10/2007, Cavasin, Rv. 238259; Sez. 3, n. 43825 del 4/10/2007. Di Santo, Rv. 238260; Sez. 3, n. 44369 del 24/10/2007, Rossini, Rv. 238453; Sez. 3, n. 34750 del 3/5/2011, Costantini, Rv. 251229; Sez. 3, Sentenza n. 37228 del 15/9/2015 (dep. 2016), Eheim, Rv. 268050.

15 Giova segnalare che, nella fattispecie, il contravventore rispondeva del reato di cui all'art. 8, comma 1, l. n. 977/1967, per avere occupato lavoratori minorenni senza effettuare la visita medica preventiva e che non era stata emanata la prescrizione perché la visita era stata effettuata in ritardo con regolarizzazione spontanea ad opera del trasgressore.



4. La Cassazione più recente: in particolare, Cass. Cionna

Passiamo ora ad analizzare la giurisprudenza che ha propugnato la tesi che l'organo di vigilanza non abbia l'obbligo di impartire la prescrizione e che, di riflesso, l'omessa indicazione della stessa non impedisce la procedibilità dell'azione penale.

Cominciamo da Cass. 1° febbraio 2005, n. 9478, Pesciaroli, Rv.231217. Nella specie, il ricorrente aveva sanato le contravvenzioni contestate prima dell'intervento dell'organo di vigilanza che, proprio per tale ragione, non aveva impartito alcuna prescrizione.

La Suprema Corte ha preliminarmente osservato che nella normativa «Questa (necessaria) fase incidentale costituisce condizione di procedibilità dell'azione penale¹⁷ e si connota come mero intervallo temporale che prescinde dal contenuto dell'attività dell'organo di vigilanza. Il processo penale è sospeso per un certo tempo e non già a condizione che l'organo di vigilanza porti a compimento l'attività diretta ad eliminare l'infrazione accertata».

La Corte ha poi precisato che esiste un termine finale che fa cessare la sospensione del procedimento penale qualunque sia stata (o non sia stata) l'attività dell'organo di vigilanza; con l'ulteriore osservazione – svolta con l'intento di fornire la chiusura del sistema – che il delineato termine massimo opera anche nel caso in cui l'organo di vigilanza (negligentemente) non comunichi alcunché al p.m., ne' di aver impartito una prescrizione, né di non dover impartirne alcuna. Insomma, la sospensione del procedimento (e perciò la relativa condizione di procedibilità) non condiziona in modo assoluto l'esercizio dell'azione penale sicché non è violato il precetto costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Ciò premesso, la Cassazione ha rilevato che, nel caso sottoposto al suo vaglio, effettivamente l'organo di vigilanza non aveva impartito alcuna prescrizione al contravventore ed aveva invece trasmesso il verbale di constatazione da cui risultava che le infrazioni (in precedenza

16 Al riguardo, non è inopportuno menzionare un passaggio di Corte cost. n. 19/1998 in cui si osserva che «Al di là delle indicazioni ora esposte al fine di addivenire ad un'applicazione della disciplina censurata conforme a Costituzione, rimane evidentemente impregiudicata la discrezionalità dell'autorità giudiziaria di adottare le soluzioni più idonee ad investire l'organo di vigilanza, nel rispetto della duplice esigenza di attivare la specifica competenza tecnica di tale organo e di ricondurre situazioni sostanzialmente omogenee a quelle espressamente previste dalla legge nell'alveo della procedura disciplinata dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo in esame».

17 Come si vede, anche questa sentenza, come la successiva che commenteremo, ha postulato l'esistenza di una condizione di procedibilità.



accertate da altro organo di p.g.) erano già state eliminate dall'indagato. L'organo di vigilanza dunque non aveva impartito alcuna prescrizione in quanto "inutile" per avere il contravventore eliminato le violazioni accertate.

La decisiva spinta in avanti sulla strada della tesi che l'omessa indicazione delle prescrizioni di regolarizzazione non determina l'improcedibilità dell'azione penale, si rinviene in Cass. 12 luglio 2010, Cionna, Rv. 248097, che ha affrontato un caso in cui l'organo di vigilanza, pur in presenza di una contravvenzione ancora in atto, non aveva fissato un termine per la sua regolarizzazione.

La Cassazione, riprendendo i concetti già espressi in Cass. Pesciaroli, ha ribadito che si sia in presenza di una condizione di procedibilità. Ha però spezzato il legame tra questo principio e il suo presupposto, vale a dire l'obbligatorietà della prescrizione, svolgendo un ragionamento che non convince completamente.

Infatti, partendo dall'ipotesi dell'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 758/1994¹⁸, la Cassazione ha osservato che uno sbocco del procedimento è quello in cui l'organo di vigilanza non adotti alcuna prescrizione «perché ciò è espressamente contemplato dall'art. 23, comma 2, nella parte in cui prevede "il procedimento riprende il suo corso quando l'organo di vigilanza informa il pubblico ministero che non ritiene di dover impartire una prescrizione"».

Sulla base di questo primo rilievo, la Suprema Corte ha sostenuto che «non potendo certo ipotizzarsi, per l'evidente irragionevolezza intrinseca che altrimenti ne conseguirebbe, che l'organo di vigilanza possa non adottare alcuna prescrizione quando è investito dal P.M. e debba invece farlo quando è lui a comunicare al P.M. la notizia di reato, deve ritenersi che l'organo di vigilanza, ove sia quest'ultimo ad informare il P.M., possa fin dall'inizio determinarsi a non adottare alcuna prescrizione (perché, ad es., non c'è nulla da regolarizzare, o perché la regolarizzazione c'è già stata ed è congrua) e quindi possa limitarsi a comunicare la notizia di reato al P.M. vuoi con l'indicazione espressa di non aver impartito alcuna prescrizione al contravventore, vuoi meramente senza alcuna indicazione di prescrizioni impartite al contravventore; ciò che parimenti implica la determinazione dell'organo di vigilanza di non impartire alcuna prescrizione...In altre parole il fatto che l'organo di vigilanza non impartisca alcuna prescrizione di regolarizzazione è un'ipotesi possibile e legittima e non condiziona affatto l'esercizio dell'azione penale, che è invece condizionato, per un limitato

¹⁸ Vale a dire il caso in cui il p.m. non riceva la notizia di reato dall'organo di vigilanza.



periodo di tempo, solo nel caso in cui, all'opposto, l'organo di vigilanza impartisca al trasgressore una prescrizione di regolarizzazione».

La tesi esposta non convince del tutto: invero, è la stessa Corte ad esemplificare i casi in cui l'organo di vigilanza potrebbe non impartire una prescrizione – cui si può aggiungere il caso più classico, al quale forse pensava il legislatore, e cioè che la presunta violazione accertata da altro organo di p.g. in realtà non sussiste – e nulla autorizza a ritenere che l'organo di vigilanza sia in generale titolare di un potere discrezionale, esercitabile al di fuori di qualsiasi criterio normativo capace di orientare la scelta di non mettere in moto il meccanismo di cui al d.lgs. n. 758/1994. Se non fosse così, sarebbe motivo di forte perplessità l'affermazione che l'organo di vigilanza non sia neppure tenuto ad esplicitare le ragioni per le quali non impartisce la prescrizione perché ciò potrebbe determinare disparità di trattamento per identiche contravvenzioni.

Per completezza, va osservato che la Corte ha concluso che l'organo di vigilanza «può e non già deve» adottare la prescrizione partendo da una nozione del provvedimento di prescrizione che suscita alcuni dubbi.

Infatti, secondo la sentenza Cionna «La "regolarizzazione" di cui si è detto finora non consiste semplicemente nell'eliminazione della condotta penalmente rilevante, ove a carattere permanente, accertata dall'organo di vigilanza in sede ispettiva ovvero nella non reiterazione della stessa ove si tratti di una condotta ad effetto istantaneo o esaurita. Ciò è dovuto in ogni caso dal datore di lavoro (e da chi sia soggetto alla disciplina in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e più in generale in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro). Non occorre alcuna prescrizione da parte dell'organo di vigilanza; va da sé che il contravventore deve far cessare la permanenza della sua condotta illecita ovvero non deve più reiterarla.

La "regolarizzazione" alla quale fa riferimento il complesso normativo sopra citato è qualcosa di più; si tratta di prescrizioni di dettaglio - che possono consistere anche in "specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro" (art. 20, comma 3) - che rappresentano una modalità particolare di adempimento della prescrizione di legge, sanzionata penalmente. L'organo di vigilanza, in riferimento al caso che è stato oggetto dell'attività di vigilanza, può ritenere che le esigenze di sicurezza e di igiene del lavoro siano meglio soddisfatte con l'adozione di determinati accorgimenti che costituiscono una modalità specifica di



adempimento della prescrizione di legge, ritenuta dall'organo di vigilanza più confacente al caso di specie. Il contravventore allora, che comunque deve adempiere alla generale prescrizione di legge, è chiamato ad adempiere ad una prescrizione ulteriore - quella *singulatim* impartitagli dall'organo di vigilanza - e questo aggravio della sua posizione, quale possibile conseguenza ulteriore del reato commesso, è bilanciato dalla misura premiale dell'oblazione in sede amministrativa del reato a condizioni più favorevoli dell'oblazione di cui agli artt. 162 e 162 *bis* cod. pen. È ben possibile però che, secondo una valutazione rimessa all'organo di vigilanza, condizionata dalle particolarità del caso concreto, non ci siano misure specifiche da prescrivere e che quindi rimanga per il contravventore (egualmente da osservare) solo la prescrizione generale, quella prevista dalla legge e sanzionata penalmente».

Questo argomento presta il fianco ad alcuni rilievi critici. E' discutibile che la prescrizione possa consistere nella sola ingiunzione al trasgressore di non reiterare la condotta illecita, perché tale contenuto, oltre ad essere meramente riproduttivo del comando legale ed essere quindi superfluo¹⁹, non assolve la funzione tipica della prescrizione che è quella di interrompere una condotta illecita in corso di esecuzione o di rimuovere gli effetti della stessa condotta, ove nel frattempo sia cessata, imponendo specifici comportamenti. Peraltro, la Corte ha ritenuto che le prescrizioni di dettaglio possano consistere anche nelle "specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro": così opinando, la Corte però trascura che la norma dispone che «Con la prescrizione l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure...», dimostrando che questi provvedimenti si aggiungono, se necessario, e non si sostituiscono alla prescrizione di cui al comma 1 dello stesso art. 20.

Per questi motivi, riteniamo che la prescrizione, laddove ve ne siano i presupposti, sia un atto obbligatorio per l'organo di vigilanza.

19 Anche per TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente*, op. cit., 212, la prescrizione ha ad oggetto la regolarizzazione della situazione, e quindi nello specifico una condotta da individuare caso per caso, alla luce della specifica inosservanza riscontrata. Per l'A., «Più specificamente, il contenuto della prescrizione impartita dall'organo di vigilanza non può limitarsi ad ingiungere, ad esempio, di non reiterare la condotta illecita: infatti, una prescrizione così formulata sarebbe inutile in quanto riprodurrebbe il comando della legge che tutti i consociati devono rispettare. La regolarizzazione, pertanto, dovrà consistere nell'imposizione (o meglio nell'indicazione), giacché il contravventore potrebbe regolarizzare senza ottemperare formalmente alla prescrizione, ricorrendo a modalità diverse, ma pur sempre efficaci per far cessare la condotta se a carattere permanente o ad eliminarne le eventuali conseguenze dannose o pericolose». Aggiungiamo che una prescrizione che riproduca semplicemente il precetto legale è anche ingiustificatamente favorevole per il contravventore che, senza alcuno sforzo, potrà essere ammesso al pagamento in forma ridotta ed ottenere il proscioglimento per estinzione del reato!



La sentenza Cionna merita invece integrale consenso nella parte in cui sottolinea che il contravventore, che non abbia ricevuto la prescrizione, ma abbia ugualmente adottato misure equiparabili a quelle che l'organo di vigilanza avrebbe potuto impartirgli, può chiedere all'organo medesimo di essere ammesso all'oblazione in misura ridotta oppure può chiedere al giudice di essere ammesso all'oblazione nella stessa misura agevolata, secondo la lettura dell'art. 24, comma 1, d.lgs. n. 758/1994 derivante da Corte cost. n. 19/1998.

I principi affermati dalla sentenza Cionna sono stati ripresi in plurime decisioni successive²⁰ che hanno, per lo più, esaminato casi in cui la prescrizione non era stata impartita perché non vi era alcunché da regolarizzare.

A questo proposito, si nota che talora la giurisprudenza ha affermato che l'organo di vigilanza non debba impartire la prescrizione «vuoi perché non vi è alcunché da regolarizzare, vuoi perché la regolarizzazione è già avvenuta ed è congrua». In altre occasioni, la Corte, nel riferirsi alle stesse situazioni in cui si può omettere la prescrizione, ha fatto precedere l'elenco dall'espressione «ad esempio». Orbene, al di là della diversa tecnica espositiva utilizzata, riteniamo che la Corte volesse sostenere che, nelle situazioni sopra menzionate, corrispondenti a quelle da noi indicate *sub* 2 e 3 nel cap. 2, manca il presupposto perché si possa «eliminare la contravvenzione accertata».

In conclusione, è obbligatoria per l'organo di vigilanza l'attivazione del meccanismo ingiunzionale di cui alla prima fase della procedura, quando la regolarizzazione sia oggettivamente e soggettivamente possibile. Ove questa fase non sia necessaria, l'organo di vigilanza dovrà comunque attivare il meccanismo premiale di cui alla seconda fase della procedura.

5. Conseguenze in caso di omessa attivazione della procedura

Veniamo, infine, alla domanda più delicata e cioè che cosa succede in caso di inosservanza della procedura estintiva: nonostante la conclusione che l'istituto introdotto nel 1994 e nel 2015

20 V., in materia di prevenzione infortuni sul lavoro, Cass. Sez. 3, n. 5864 del 18/11/2010 (dep. 2011), Zecchino, Rv. 249566; Sez. 3, n. 2691 del 3/11/2011, (dep. 2012), Melchiorri, non massimata; Sez. 3, n. 20562 del 21/4/2015, Rabitti, Rv. 263751; Sez. 3, n. 7678 del 13/1/2017, Bonanno, Rv. 269140. In materia ambientale, v. Cass. Sez. 3, n. 49718 del 25/9/2019, Fulle, Rv. 277468; Sez. 3, n. 7220 del 27/11/2019 (dep. 2020), Nigro, *Foro it.*, 2020, II, 537; Sez. 3, n. 19986 del 8/4/2021, Antoniazzi, *Ambiente e sviluppo*, 2021, 549.



costituisca una condizione di procedibilità, siamo convinti che non ogni omissione della sequenza procedurale renda improcedibile l'azione penale ²¹.

Per giungere a questa conclusione, va sottolineato che la procedura di estinzione delle contravvenzioni assolve a varie finalità:

- a) regolarizzare la situazione alterata dalla commissione del reato ²²;
- b) offrire al contravventore la possibilità di godere di un rilevante beneficio ²³;
- c) operare una consistente deflazione dei processi penali ²⁴.

E' più che evidente che il contravventore non abbia alcun interesse concreto al rispetto delle finalità della legge *sub a)* e *c)*, essendo interessato soltanto alla definizione del procedimento in sede pre-processuale con il pagamento in forma ridotta della sanzione.

Sviluppiamo meglio il concetto partendo dall'ipotesi che la prescrizione non sia stata impartita dall'organo di vigilanza in quanto superflua, perché non vi era nulla da regolarizzare. Il contravventore va immediatamente ammesso all'oblazione. Se ciò non avviene, la tutela del soggetto non è garantita dal fatto che la legge abbia predisposto una condizione di procedibilità, bensì dalla previsione del suo diritto, cui si accompagna l'onere di attivazione in caso di inerzia dell'organo di vigilanza ²⁵, di ottenere lo stesso risultato a sé favorevole mediante l'ammissione al pagamento in forma ridotta tutte le volte in cui abbia eliminato la contravvenzione oppure non sia oggettivamente/soggettivamente possibile provvedere in questo senso.

21 E' evidente, infatti, che, una volta che l'organo di vigilanza abbia messo in moto il procedimento, il p.m. non possa esercitare l'azione penale fino a che non siano trascorsi i termini di legge o non siano pervenute all'Ufficio inquirente le comunicazioni formali che segnano la chiusura del procedimento.

22 Mediante la cessazione della condotta in atto e/o il ripristino, per quanto possibile, dello *status quo ante*.

23 Riduzione della sanzione ad un quarto del massimo edittale previsto per la contravvenzione cui consegue, in caso di pagamento, l'estinzione del reato.

24 La procedura non è applicabile ai procedimenti per i quali sia stata già esercitata l'azione penale: cfr. sul punto Corte cost. n. 238/2020 che, esaminando l'art. 318-*octies* d.lgs. n. 152/2006, secondo cui la procedura estintiva non trova applicazione ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore (29 maggio 2015) della Parte VI-*bis*, ha ricordato che, già con riferimento alla norma transitoria presente nel d.lgs. n. 758/1994, di contenuto identico, aveva affermato che la procedura estintiva è costruita in modo tale da operare all'interno della fase delle indagini preliminari (e non oltre) essendo finalizzata alla richiesta di archiviazione da parte del Pubblico Ministero e, quindi, ad evitare l'esercizio dell'azione penale.

25 In materia di oblazione, Cass. Sez. U, n. 32351 del 26/6/2014, Tamburrino, Rv. 259925, ha già ritenuto che, nel caso in cui è contestato un reato per il quale non è consentita l'oblazione ordinaria di cui all'art. 162 cod. pen. né quella speciale prevista dall'art. 162-*bis* cod. pen., l'imputato, qualora ritenga che il fatto possa essere diversamente qualificato in un reato che ammetta l'oblazione, ha l'onere di sollecitare il giudice alla riqualificazione del fatto e, contestualmente, a formulare istanza di oblazione, con la conseguenza che, in mancanza di tale espressa richiesta, il diritto a fruire dell'oblazione stessa resta precluso ove il giudice provveda di ufficio ex art. 521 cod. proc. pen., con la sentenza che definisce il giudizio, ad assegnare al fatto la diversa qualificazione che consentirebbe l'applicazione del beneficio.



Nella diversa ipotesi in cui l'organo di vigilanza non abbia impartito la prescrizione, pur essendovi qualcosa da regolarizzare, si aprono due strade:

a) il contravventore provvede autonomamente alla regolarizzazione, il che fa confluire tale situazione nell'ipotesi prima considerata;

b) il contravventore, rinviato a giudizio nonostante l'omessa emanazione della prescrizione, non ha eliminato la contravvenzione.

In questa seconda evenienza, l'imputato non ha però motivo di dolersi della violazione della condizione di procedibilità per assoluta mancanza di interesse. Infatti, non avendo regolarizzato la violazione, il contravventore non potrebbe comunque avvalersi del noto meccanismo premiale sicchè, anche da un eventuale annullamento della sentenza emessa senza il rispetto della condizione di procedibilità, non potrebbe derivare a suo favore alcun effetto positivo nella direzione di giungere all'estinzione del reato, che costituisce l'unico vero obiettivo cui ha interesse. Non è poi seriamente pensabile che il trasgressore abbia titolo a lamentare, in sé e per sé, che non gli sia stata «imposta» la prestazione, in cui si sostanzia la prescrizione di regolarizzazione, alla luce del noto principio *contra se nemo tenetur*.

6. Criticità residue

La ricostruzione del sistema che proponiamo ci sembra non solo costituzionalmente orientata, ma ci pare anche che possa garantire la tutela effettiva del bene giuridico protetto senza privare, in modo ingiustificato, il contravventore della facoltà di utilizzare una causa di estinzione del reato.

Concludiamo le nostre osservazioni evidenziando però alcune criticità del sistema.

Come si è detto più volte, il trasgressore, che non abbia ricevuto la prescrizione dall'organo di vigilanza, può comunque provvedere alla regolarizzazione e successivamente chiedere l'ammissione all'oblazione ridotta. Nello stesso senso, il soggetto può agire quando non vi sia "nulla" da regolarizzare (cd. condotta esaurita).

Tuttavia, una cosa è quando l'organo di vigilanza prende atto, nell'ambito del sub-procedimento di cui è titolare prima dell'inoltro della notizia di reato, che il contravventore ha



autonomamente regolarizzato l'illecito²⁶ e altra cosa è quando tale situazione gli si prospetta dopo la trasmissione degli atti al Pubblico Ministero.

Nel silenzio della legge, pensiamo che anche in questa seconda ipotesi l'organo di vigilanza possa prendere in esame la richiesta del privato svolgendo gli accertamenti del caso finalizzati all'attivazione della procedura estintiva «contratta». Tuttavia, ci pare logico che il termine finale per la presentazione dell'istanza e la sua gestione da parte dell'organo di vigilanza debba essere individuato nell'esercizio dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero: infatti, tale limite trova la sua giustificazione sostanziale nel fatto che la procedura premiale deve chiudersi nella fase delle indagini preliminari per garantire la finalità deflattiva dell'istituto.

A questo proposito, come si è già visto, la Suprema Corte ha ripetutamente affermato che l'imputato (che abbia regolarizzato o che non possa regolarizzare nulla) ha comunque la facoltà di chiedere al giudice di essere ammesso all'oblazione ai sensi dell'art. 162 *bis* cod. pen.

Il problema però è che, a differenza del sistema della sicurezza sul lavoro, nel settore delle contravvenzioni ambientali il contravventore è tenuto a versare sempre la metà del massimo dell'ammenda, anziché il quarto del massimo dell'ammenda (v. art. 318-*septies*, comma 3), sicché è evidente il suo interesse economico al completamento della procedura premiale prima dell'inoltro della notizia di reato²⁷.

Peraltro, la Corte cost. n. 76/2019 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 318-*septies*, d.lgs. n. 152/2006, sollevata in relazione al diverso ammontare della somma da versare rispetto all'analoga fattispecie prevista dall'art. 24, comma 3, d.lgs. n. 758/1994, sostenendo «che nei due casi di oblazione posti a confronto, di cui si è detto sopra, i beni tutelati – salvaguardia dell'ambiente e sicurezza dei lavoratori – pur entrambi di rilevanza costituzionale, non richiedono però che la tutela apprestata sia identica...Nella specie, l'aver previsto in materia ambientale una somma più elevata per l'oblazione delle contravvenzioni, rispetto a quella prevista per le contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro, non dà luogo a una «ingiustificabil[e]

26 Infatti, quando il privato si rivolge all'organo di vigilanza prima della trasmissione della notizia di reato, corredando l'istanza della dimostrazione di aver eliminato l'illecito o segnalando che il caso concreto rientri tra quelli a condotta esaurita, l'organo di controllo è in condizione di accertare che vi siano le condizioni per ammettere "ora per allora" il trasgressore al pagamento della sanzione in forma ridotta.

27 In realtà, la procedura estintiva in sede pre-processuale non solo è più vantaggiosa dal punto di vista economico, ma è anche più "sicura", perché il comma 4 dell'art. 162-*bis* cod. pen. dispone che "il giudice può respingere con ordinanza la domanda di oblazione, avuto riguardo alla gravità del fatto".



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 3/2022

incongruenz[a]», trattandosi, piuttosto, di una soluzione parametrata al maggior grado di intensità con cui il legislatore ha inteso modulare la tutela dell'ambiente».

Rispettiamo la decisione del Giudice delle leggi, ma non vediamo neppure ostacoli ad un ripensamento da parte del legislatore in ordine all'entità della somma da pagare, a titolo di oblazione, parificandole nei due settori in cui opera il beneficio dell'estinzione del reato.