

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 1\2019

- Il punto di vista dell'ecologia delle acque nell'interpretazione della legge n. 68/2015 di R.CABRINI – A. FINIZIO – V. MEZZANOTTE
- La protección ambiental en el Código Penal español. Un análisis a la luz de la Directiva2008/99/CE, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal di M.Á.FUENTES-LOUREIRO
- Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di distinzione delle contravvenzioni ambientali di V. PAONE
- La tenuta della riserva di legge statale in materia di sanatoria edilizia di V.A. BOGA
- La problematica questione della classificazione dei rifiuti con codici a specchio di M.L.PARLANGELI
- Profili dell'accertamento processuale del delitto di inquinamento ambientale di N. PISANI
- Inquinamento ambientale senza contaminazione del sito. Quale emancipazione della tutela penale codicistica dalle indicizzazioni tabellari del T.U.A.? di D. ZINGALES



Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali.

Three years after Law no. 68/2015 entered into force, there are still doubts and issues concerning the extinction of the environmental misdemeanours

di Vincenzo PAONE

Abstract L'autore, pur manifestando apprezzamento per l'introduzione della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali ad opera della l. n. 68/2015, evidenzia i dubbi e le criticità derivanti dalle nuove disposizioni con particolare riguardo alla tipologia dei reati per i quali è ammessa la procedura, ai presupposti di ammissione, ai reati a condotta esaurita e all'obbligatorietà della prescrizione.

Abstract The author express his favour for the recent introduction of the extinctive procedures for environmental misdemeanours pursuant to Law no. 68/2015. But he also highlights the issues of such procedure with particular regards, among all, to the kinds of offence, to the requested preconditions and the mandatory prescriptions

Parole chiave: reati ammessi alla procedura, requisiti, finalità, condotta esaurita, obbligatorietà.

Key words extinctive procedures for environmental misdemeanours, kinds of offence, preconditions, mandatory prescriptions



SOMMARIO: 1. Quali sono i reati ammessi alla procedura?. – 2. Il danno o il pericolo concreto ed attuale di danno come requisito ostativo. – 3. Reati per i quali è possibile impartire la prescrizione. – 4. Applicabilità della procedura prescrizione ai reati cd. a condotta esaurita. – 5. Obbligatorietà della prescrizione.

1. Quali sono i reati ammessi alla procedura?

La legge 22 maggio 2015 n. 68, utilizzando l'identico modulo procedurale previsto dal D.Lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, relativo alla sicurezza ed igiene sul lavoro, ha dato vita al meccanismo di estinzione delle contravvenzioni ambientali.

Tale decisione è stata senz'altro opportuna non solo in chiave deflazionistica ⁽¹⁾, ma anche perché assicura l'effettività dell'osservanza delle norme in materia di ambiente garantendo una tutela più avanzata del bene giuridico protetto.

Tuttavia, l'intervento doveva essere meglio calibrato in quanto non si riscontra una completa sovrapposibilità tra il settore della sicurezza sul lavoro e quello ambientale.

A titolo di esempio, possiamo evidenziare queste differenze: nel settore della sicurezza sul lavoro, i reati sono in prevalenza omissivi di carattere permanente ⁽²⁾, mentre gli illeciti ambientali rientrano per lo più tra quelli commissivi (solitamente, il momento omissivo attiene al mancato possesso del titolo abilitativo) e non sempre sono permanenti ⁽³⁾; le condotte materiali che integrano le

¹ Tutti gli A. sono concordi nel ritenere che una delle finalità perseguite dal Legislatore del 2015 fosse per l'appunto quella di ridurre il carico processuale dei Tribunali: per LEGHISSA, *I delitti contro l'ambiente: il quadro normativo dopo le ultime riforme*, in *Lexambiente*, 24 Luglio 2015, «La finalità fondamentale che ispira la speciale procedura è quella di una deflazione processuale nel rispetto pieno e tempestivo della tutela dell'ambiente che deve essere assicurata subito con l'imposizione di adeguate prescrizioni riparatorie». Anche CHILOSI, *Estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Ruga Riva, Torino, 2017, 129, è dell'avviso che «era fortemente sentita la necessità di attenuare la risposta sanzionatoria penale, con conseguente effetto deflattivo del carico giudiziario, dinanzi a reati espressivi di un limitato disvalore, per cui è senz'altro assorbente l'esigenza di pervenire a una "regolarizzazione" della situazione mediante forme di "ravvedimento operoso" da realizzarsi da parte dell'operatore ambientale, nella prospettiva di garantire la conformità delle attività economiche alla legge e, al contempo, l'effettività della risposta legislativa: non v'è dubbio, infatti, che il meccanismo delineato dalla Parte VI bis consente di rendere maggiormente effettivo, rispetto al procedimento codicistico ordinario, il sistema repressivo in materia ambientale».

In tema, v. anche MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, in *Dirittopenalecontemporaneo*, Rivista trimestrale 1/2018, 293 ss.

² Infatti, è sanzionato il datore di lavoro che «non» abbia adottato le misure di tutela dei lavoratori.

³ Esula dallo scopo di questo contributo la discussione sulla natura delle contravvenzioni previste dal D.Lgs. n. 152/2006, soprattutto quelle in materia di gestione di rifiuti. Ci permettiamo perciò di rinviare a nostri contributi in cui esprimiamo alcune riserve in merito alle posizioni assunte in materia dalla Cassazione: con riferimento alla tesi che il reato di deposito incontrollato di rifiuti - 2° comma dell'art. 256 - abbia natura permanente, v. *Il reato di deposito*



contravvenzioni relative alla tutela delle condizioni lavorative si collocano, prevalentemente, in contesti di tipo «strutturale» (stabilimenti o cantieri, tanto per fare un esempio) in cui è dunque agevole effettuare la verifica dell'adempimento della prescrizione, mentre nel settore dei reati ambientali, soprattutto in materia di gestione dei rifiuti, ci si può trovare di fronte ad attività di tipo «itinerante», come la gestione di impianti mobili (art. 208, 15° comma) o la raccolta e il trasporto, che possono presentare non pochi problemi pratici soprattutto alla luce di quanto espresso da Cass. 8 gennaio 2009, Giuga, *Ced Cass.*, rv. 24309, secondo cui la verifica dell'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza compete a quest'ultimo, nè tale organo può imporre al contravventore, in sede di prescrizioni, l'onere di comunicare l'avvenuto adempimento, stante il divieto previsto dall'art. 23 Cost. di imporre prestazioni personali se non in base alla legge.

Infine, va considerato che mentre i comportamenti idonei a regolarizzare le contravvenzioni relative alla sicurezza del lavoro rientrano nella totale sfera di azione e di controllo del datore di lavoro, la regolarizzazione dei reati imperniati sul rilascio del titolo abilitativo non dipende esclusivamente dalla condotta del contravventore (che deve, ovviamente, attivarsi per richiedere il titolo), ma anche da un terzo e cioè dalla Pubblica amministrazione che delibera sull'accoglimento o sul rigetto della domanda.

Senza pretesa di esaustività, nel presente contributo ci soffermeremo su alcune delle più rilevanti criticità della legge suscettibili di influire sulla corretta applicazione della normativa (⁴).

Il primo dubbio interpretativo riguarda il campo di applicazione della legge e in particolare la tipologia dei reati ammessi alla procedura estintiva sotto lo specifico profilo della natura della sanzione prevista (⁵).

Prima di entrare nel vivo della questione, giova ricordare che l'art. 19 D.Lgs. n. 758/1994 dispone che «Agli effetti delle disposizioni di cui al presente capo, si intende per: a) contravvenzioni, i reati

incontrollato di rifiuti è un reato permanente?, in *Foro it.*, 2015, II, 168; con riferimento alla tesi che il reato di cui al 1° comma dell'art. 256 è istantaneo, v. *Occasionalità della condotta di trasporto dei rifiuti e sussistenza del reato di gestione abusiva*, in *Foro it.*, 2017, II, 664.

La questione dell'inquadramento della contravvenzione ambientale tra i reati istantanei o permanenti potrebbe avere una rilevanza pratica di non poco momento riflettendo sul fatto che, se per il reato oggetto di accertamento da parte dell'organo di controllo risulta già decorso il termine massimo di prescrizione, l'organo di vigilanza non potrebbe impartire una prescrizione volta alla regolarizzazione dell'illecito giacchè l'autore del reato non sarebbe comunque punibile.

⁴ Un interessante studio delle questioni che si profilano in materia è costituito dal documento «Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali *ex parte VI-bis* d.lgs. 152/2006», elaborato il 29 novembre 2016 dal Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, www.isprambiente.gov.it/files/snpa/consiglio-federale/Deliberaecoreaticonalleghi.pdf.

Si segnala che sono state analizzate le direttive emesse dalle Procure della Repubblica e le indicazioni provenienti dalle Agenzie territoriali dell'A.R.P.A. pervenendo così ad una sintesi delle questioni su cui vi è consenso e di quelle controverse.

⁵ Per mera completezza, accenniamo al fatto che, sul diverso problema se l'applicazione delle nuove norme sia effettivamente limitato alle ipotesi contravvenzionali previste dal decreto n. 152, vi è consenso in dottrina nel ritenere che la legge non si applichi alle fattispecie, che pure potrebbero interessare l'ambiente, come, ad esempio, l'art. 674 cod. pen., diverse da quelle contenute nel D.Lgs. n. 152/2006.



in materia di sicurezza e di igiene del lavoro puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda in base alle norme indicate nell'allegato I». Va tenuto presente che l'art. 26 dello stesso D.Lgs. n. 758/1994 aveva contestualmente modificato l'entità delle pene previste dalla normativa in tema di sicurezza e igiene del lavoro introducendo, in luogo della sola pena pecuniaria, la pena dell'arresto o dell'ammenda⁽⁶⁾.

Il dettato testuale della norma non lascia dubbi sul fatto che il meccanismo estintivo, legato alla procedura prescrizione, valesse solo per i reati sanzionati con la pena alternativa. A conferma di tale statuizione, l'art. 301 D.Lgs. n. 81/2008 ha stabilito che «Alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758».

L'art. 318-*bis* D.Lgs. n. 152/2006 invece nulla dice al riguardo. Questo silenzio ha dato origine a due contrapposte opzioni interpretative che hanno costituito oggetto sia di interventi da parte delle Procure della Repubblica, sotto forma di linee-guida rivolte agli Organi di Polizia, sia di prese di posizione della dottrina.

La tesi maggioritaria⁽⁷⁾ è nel senso che, poiché il procedimento si conclude con l'ammissione del contravventore al pagamento di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, l'istituto si può applicare solo alle contravvenzioni punite con la pena dell'ammenda o con la pena dell'ammenda alternativa all'arresto, con esclusione dunque delle contravvenzioni punite con la pena pecuniaria congiunta a quella detentiva, oltre, *va sans dire*, quelle punite con il solo arresto.

E' stata tuttavia proposta una diversa interpretazione e cioè che «Il dato testuale della norma sembra non escludere alcun tipo di contravvenzione; il procedimento estintivo si applica “alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto” e prevede, ai sensi dell'art. 318-*quater*, secondo comma, il pagamento di “un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa”, con ciò dovendosi testualmente intendere della sola ammenda, anche

⁶ Questo intervento appare la logica prosecuzione di quanto sancito dall'art. 127 l. n. 689/1981 secondo cui le disposizioni dell'art. 162-*bis* cod. pen., inserito dall'art. 126 l. n. 689/1981, si applicavano anche ai reati indicati nelle lett. n) del comma 1 dell'art. 34 cit. legge e cioè quelli relativi alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro puniti, in via ordinaria, con la sola pena dell'ammenda.

⁷ In questo senso, v. PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 499; ID., *La legge 22 maggio 2015 n. 68 e l'istituto della prescrizione applicato ai reati ambientali*, in *Lexambiente*, 22 Giugno 2017; MOLINO, *Le altre disposizioni della l.n. 68/2015*, in *Diritto penale dell'impresa*, a cura di Parodi, Milano, 2017, 799; SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione amministrativa e la sua applicabilità ai reati commessi dall'ente*, in *Resp. amm. società e enti*, 2016, fasc. 3, 25; AMENDOLA, *Brevi osservazioni sulle contravvenzioni del D. Lgs 152/06 che possono essere “eliminate” con la procedura prevista dalla nuova parte sesta-bis introdotta dalla legge 68/2015*, in *Industrieambiente*; FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis tua)*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, op. cit., 119; DI TULLIO D'ELISIIS, *I nuovi reati ambientali e le strategie difensive*, Maggioli, 2015, 197.



quando prevista in via congiunta; si può ricavare in via interpretativa l'esclusione delle contravvenzioni punite con il solo arresto (perché per esse, come per la pena detentiva congiunta, parlando la norma di "ammenda stabilita" non si potrebbe far capo al criterio di conversione di cui all'art. 135 c.pen.)» (così G. BATTARINO, *Ecoreati: prime questioni applicative dopo la riforma della l. 68/2015*, in *Quotidianogiuridico*, 8 gennaio 2016).

Analogamente, altro A. (CASSIO, *Proposta prima applicazione della L. 68/2016 – "Ecoreati" - Titolo VI bis D.Lgs. 152/06. Applicabilità del meccanismo estintivo*, in [Lexambiente](#), 8 Aprile 2016) ha espresso l'opinione che «Se si ritiene che il titolo VI bis TUA discenda e sia da leggere in analogia al D.Lgs. 758/2004, allora la disciplina dell'estinzione è da escludere per i reati con pena congiunta. Se invece si ritiene che la norma – pur aderendo alla *ratio* del DLgs citato per quanto riguarda gli effetti deflattivi, e pur essendo costruita sullo stesso schema - abbia una vita propria e si concede al legislatore il diritto di non prevedere distinzione alcuna in questo particolare istituto, allora bisogna prendere atto che la legge non esprime limitazioni specifiche in materia. E, in questo caso, parrebbe superato anche il principio di legalità delle pene. Considerato che i reati ambientali puniti con pene contravvenzionali congiunte nel TUA o sono analoghi a quelli a pena alternativa ma dal legislatore ritenuti più gravi (perché interessano rifiuti/sostanze pericolose) o riguardano condotte che hanno già prodotto concreto pregiudizio del bene protetto, sembrerebbe che l'interpretazione estensiva non sia da escludere. Naturalmente solo la giurisprudenza o modifiche della norma potranno fornire indicazioni o interpretazione autentica. Alcune ARPA ritengono - in conformità con la interpretazione della Procura di Milano e di diversi Autori e dal confronto emerso nel Gruppo di Lavoro delle ARPA/APPA italiane – che la contravvenzione congiunta consenta l'applicazione del meccanismo».

Anche secondo CARBONI-BERTUZZI, *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, in [Lexambiente](#), 16 Febbraio 2016, «...si può legittimamente proporre una ipotesi interpretativa differente. Il legislatore, pur clonando la disciplina del lavoro, ha ritenuto scientemente di non dover prevedere alcuna distinzione in merito alla tipologia di contravvenzioni a cui è applicabile questo particolare istituto. Si è ritenuto che nell'ambito della materia ambientale e solo per le contravvenzioni previste dal TUA, l'estinzione in ottemperanza alle prescrizioni impartite dovesse operare a prescindere dalla natura della pena prevista dalla norma sanzionatoria, quindi siano esse punite con la sola ammenda, con ammenda alternativa all'arresto e finanche con ammenda congiunta all'arresto»⁽⁸⁾.

⁸ Per CHILOSI, *Estinzione delle contravvenzioni ambientali*, cit., «l'interpretazione più restrittiva pare del tutto ignara dell'impatto che essa produce (o, meglio, che non produce), giacché, mentre all'interno del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 sono molte le ipotesi contravvenzionali punite con pena alternativa che possono usufruire della speciale forma di oblazione, simili fattispecie sono in numero assolutamente ridotto, per numero e rilevanza, all'interno del Codice dell'ambiente, ancorché le contravvenzioni previste dal Codice ambientale siano prive di un reale potenziale lesivo del bene giuridico protetto: in ultima analisi, un approccio che escluda le contravvenzioni punite con pena congiunta dal perimetro applicativo della disciplina - e, tra di esse, sono ricomprese certamente le fattispecie significative dell'apparato di tutela in cui si struttura il Codice dell'ambiente - finisce col tradire la stessa *ratio* dell'intervento novellatore, nella misura in cui questo si proponeva di garantire un forte e diffuso "incentivo" alla realizzazione di condotte di rimessione in pristino e di eliminazione delle irregolarità rilevate rispetto alla normativa ambientale.



Volendo quindi sintetizzare la tesi, si può ritenere che, poiché la norma nulla dice esplicitamente, il Legislatore abbia inteso allargare il campo applicativo dell'istituto ai reati puniti con la pena congiunta sul presupposto che l'unico requisito richiesto sia la presenza della pena pecuniaria.

L'argomento è suggestivo, ma il silenzio della legge è una circostanza «neutra» e quindi per ritenere che la volontà del legislatore fosse proprio nel senso suindicato occorrono altri indicatori più univoci.

Per la verità, gli elementi che si ricavano utilizzando i consueti criteri di interpretazione giuridica depongono tutti in senso contrario alla tesi estensiva.

Cominciamo, infatti, con il ricordare l'art. 318-*septies*, 3° comma, D.Lgs. n. 152/2006: tale disposizione prevede la facoltà per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p., applicabile, come è noto, alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto.

Così disponendo, la L. n. 68/2015 ha congegnato un meccanismo che ha una sua coerenza interna perché lo stesso tipo di contravvenzione è estinguibile mediante versamento di una somma di denaro nell'ambito della procedura pre-giudiziaria o in sede giudiziaria. Sicché appare difficile ipotizzare che un reato punibile con la pena congiunta possa estinguersi mediante l'ammissione al pagamento in forma ridotta (ex art. 318-*septies*, 1° comma), ma non mediante l'oblazione di cui all'art. 162 *bis* c.p.

Inoltre, seguendo l'impostazione per cui, al definitivo, la procedura non è ammessa in presenza di una contravvenzione punita con la sola pena dell'arresto, è irrazionale ammettere al beneficio dell'estinzione gli autori delle contravvenzioni più gravi, quelle cioè sanzionate con l'arresto e l'ammenda, a scapito di quelle punite formalmente in modo meno grave, che non hanno accesso né alla nuova procedura né all'oblazione speciale.

La tesi, che vede nel silenzio della norma una precisa scelta del Legislatore, è opinabile perché si scontra con il «vuoto» totale che sul punto si ricava dai lavori preparatori. Basta infatti scorrere gli atti parlamentari per vedere che del problema di cui stiamo parlando il Legislatore non ne fosse minimamente avvertito⁹: il dibattito, infatti, si è concentrato sulla parte della nuova legge dedicata ai delitti inseriti nel codice penale e pochissimi sono stati i contributi concernenti la parte relativa alle prescrizioni.

Qualora, poi, si ponga mente al fatto che a questa preliminare "scrematura" delle contravvenzioni si sovrappone l'ulteriore filtro selettivo integrato dal requisito dell'assenza del danno o del pericolo attuale e concreto di danno – con tutte le incognite interpretative che ne seguono, in relazione anzitutto a una possibile riferibilità di quest'ultimo presupposto oggettivo oltre il campo dei reati "formali" - emerge il concreto rischio della inapplicabilità *de facto* della disciplina degli artt. 318 *bis* ss. del Codice dell'ambiente».

⁹ Fin dalla prima stesura del testo, l'articolo recitava così come appare oggi e mai nessuno ha sollevato obiezioni o sollecitato una riflessione sul tema.



Peraltro, non è mai stata compiuta neppure una ricognizione delle sanzioni previste dal D.Lgs. n. 152/2006 in modo da avere una base razionale per discutere consapevolmente della questione che si sta illustrando.

In queste condizioni, risulta quindi veramente arduo interpretare il «silenzio» sul tema come manifestazione di volontà del legislatore di estendere la procedura a tutte le contravvenzioni, salvo quelle punite con il solo arresto. Tantomeno si può sostenere che il Legislatore avrebbe scientemente ommesso di specificare la tipologia di contravvenzioni cui è applicabile l'istituto ritenendo la questione risolvibile in base alle regole generali.

A questo riguardo, va notato che, di fronte all'ambiguità della norma, il dubbio va risolto ricorrendo, per l'appunto, all'unica regola generale idonea a disciplinare la fattispecie e cioè il rispetto del principio di legalità della pena: adottando la tesi estensiva, infatti, la pena dell'arresto, prevista congiuntamente all'ammenda, non verrebbe mai applicata in difetto però di una norma espressa che consenta tale operazione.

Pertanto, se la legge avesse voluto effettivamente estendere l'applicabilità della procedura estintiva alle contravvenzioni punite con la pena congiunta, non solo sarebbe stato doveroso dirlo espressamente, ma sarebbe anche stato necessario introdurre una specifica deroga al principio generale secondo il quale le pene previste dalla legge si applicano nella loro interezza.

A favore della opzione restrittiva si deve aggiungere un argomento di ordine sistematico: infatti, considerando che la procedura prescrizione si applica soltanto alle contravvenzioni che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali urbanistiche o paesaggistiche protette (cfr. par. seguente), è agevole constatare che esista una correlazione tra le ipotesi criminose punite con la pena congiunta e le condotte che, tendenzialmente, cagionano un danno all'ambiente o creano un pericolo concreto ed attuale di danno ostativi all'ammissione alla procedura sicchè appare del tutto logico (e comunque non arbitrario né ingiustificato) che alle contravvenzioni a pena congiunta non si estenda la nuova normativa ⁽¹⁰⁾.

Prima di chiudere sul tema, va detto che, per giustificare l'ampliamento del campo di applicazione della L. n. 68/2015, si è sostenuto ⁽¹¹⁾ che «*il principio di legalità della pena inflitta per il reato contravvenzionale non entra in gioco finchè si resta nell'ambito della procedura amministrativa*»:

¹⁰ Secondo MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflative*, cit., «Per ragioni di coerenza logico-sistemica, occorre dunque ritenere ammesse all'estinzione in via amministrativa soltanto le contravvenzioni che, in assenza del nuovo meccanismo premiale, sarebbero comunque estinguibili ex art. 162-bis c.p.: cioè quelle punite con pena alternativa pecuniaria o detentiva. Peraltro, come si è detto, nel ventaglio di queste fattispecie astrattamente estinguibili in sede amministrativa si è deciso di circoscrivere ulteriormente l'ambito applicativo ai soli illeciti da cui non derivi, in concreto, un pericolo per l'ambiente. Una circostanza, quest'ultima, che suggerisce *a fortiori* di escludere dall'ambito di applicazione del meccanismo premiale quei reati che, già in astratto, risultino portatori di maggior disvalore (in quanto puniti anche con la pena detentiva). Va del resto osservato che, nell'ambito delle contravvenzioni ambientali, la maggior gravità in astratto (di cui è indicatore una comminatoria edittale imperniata sulla "minaccia" del carcere) si accompagna talora alla espressa qualificazione come "pericolosa" della condotta tipica o del suo oggetto materiale».

¹¹ Cfr. la direttiva della Procura della Repubblica di Torino del 14 dicembre 2015.



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)».

La tesi non convince perché non tiene in debito conto che la procedura di cui alla L. n. 68/2015, come quella omologa prevista dal D.Lgs. n. 758/1994, prende le mosse dall'accertamento di un reato⁽¹²⁾ e nessuna norma stabilisce che si sia in presenza di un illecito amministrativo durante la fase che si chiude con una delle comunicazioni al Pubblico ministero previste dall'art. 318-quater, 2° e 3° comma, D.Lgs. n. 152/2006. Di conseguenza, non è sostenibile l'opinione che esista una procedura amministrativa nell'ambito della quale il principio di legalità della pena non entrerebbe in gioco: se il fatto accertato costituisce un reato, ad esso si devono applicare le relative regole, qualunque sia la fase in cui ci si collochi.

2. Il danno o il pericolo concreto ed attuale di danno come requisito ostativo

L'art. 318-bis D.Lgs. n. 152/2006 ha condizionato l'applicazione della procedura prescrizione all'accertamento che la violazione non abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. La differenza con quanto disposto dall'art. 20 D.Lgs. n. 758/94 non poteva essere più profonda: infatti, anche in materia di sicurezza sul lavoro possono essere accertate infrazioni da cui derivi un danno effettivo o un pericolo concreto per l'incolumità delle maestranze, ma il Legislatore non ha vietato di ricorrere all'istituto della prescrizione.

La scelta compiuta nel 2015 è criticabile sotto vari profili il primo dei quali è che all'organo di vigilanza si richiede una valutazione in merito alla reale gravità del fatto che potrà originare non poche incertezze in sede operativa per la gamma di situazioni non sempre facilmente inquadrabili tra quelle per cui è preclusa o meno la procedura prescrizione.

¹² Giova ricordare che secondo la Circ. del Ministero del lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, emanata a chiarimento delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 758/1994, «La prescrizione viene emessa dall'organo di vigilanza nell'esercizio non già di funzioni amministrative bensì nell'esplorazione di funzioni di polizia giudiziaria. Essa, infatti, consegue all'accertamento di violazioni che costituiscono reato ed è finalizzata anche ad impedire che l'illecito abbia prosecuzione, situazione questa che rientra pienamente nell'attività di polizia giudiziaria come descritta dall'art. 55 c.p.p.».



Il secondo, non meno rilevante, profilo di criticità riguarda l'esatta definizione dei concetti genericamente richiamati nell'art. 318-*bis* (¹³).

Per meglio cogliere la denunciata difficoltà interpretativa, occorre ricordare la distinzione tra reati di danno e reati di pericolo fondata sulla diversa modalità di offesa del bene giuridico. Nel primo caso, l'offesa consiste nella effettiva lesione del bene, compromesso, in tutto o in parte, nella sua integrità; nel secondo caso, l'offesa consiste nell'esposizione a pericolo del bene.

Come è noto, questa seconda categoria comprende i reati di pericolo concreto e i reati di pericolo astratto o presunto: nei primi, il pericolo è un elemento costitutivo della fattispecie e il giudice deve quindi accertare, caso per caso, se il bene giuridico sia stato effettivamente minacciato; nei secondi, il pericolo costituisce la *ratio* dell'incriminazione e non un elemento costitutivo della fattispecie sicché il giudice non deve accertarne l'esistenza, ma verificare soltanto la ricorrenza del comportamento materiale vietato in quanto è il Legislatore che ha valutato, in via preventiva e una volta per tutte, la pericolosità di determinati comportamenti.

Ebbene, tranne rarissime eccezioni (¹⁴), le contravvenzioni presenti nel settore della tutela ambientale costituiscono reati formali (e cioè di pura condotta), di pericolo presunto o astratto. L'anticipazione della tutela penale si fonda, infatti, sulla presunzione di offensività di talune condotte in cui viene individuata una generica attitudine a ledere il bene in una prospettiva futura e in sinergia con altre condotte analoghe. Si pensi, ad esempio, alla fattispecie che incrimina chi inizia

¹³ A questo riguardo, BATTARINO, *La prima fase di applicazione della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *Questione giustizia e Ecoreati: prime questioni applicative dopo la riforma della l. 68/2015*, cit., ha messo in evidenza che «Una terza questione concerne l'interpretazione del presupposto dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale di danno (art. 318-*bis*), condizione necessaria per l'attivazione del procedimento. Taluni ritengono che il presupposto debba essere interpretato in senso rigoroso, cosicché in presenza di un danno o di un pericolo per le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, sia pure minimo e immediatamente rimovibile, debba ritenersi integrata la condizione ostativa. Un rigore interpretativo estremo – allo stato del tutto minoritario - potrebbe però condurre all'affermazione che nessuna violazione, anche formale, sia priva di saldo negativo per i beni protetti, vanificando l'applicazione delle norme. D'altro canto per giustificare la non attivazione di una disciplina di favore per il reo, nella comunicazione della notizia di reato andrebbero esplicitate le ragioni che impediscono di procedere a impartire le prescrizioni».

Anche per FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis tua)*, cit., 120, «L'individuazione di tale condizione non è agevole, per una serie di ragioni. La prima è che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal TUA ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno, in quanto l'offensività è insita nella condotta stessa ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata...Al contrario, ai fini della ammissibilità della procedura, occorre effettuare una valutazione nella fattispecie concreta, per verificare se l'attività posta in essere, anche se relativa a reato di pericolo presunto, rechi effettivamente danno, o pericolo concreto di danno all'ambiente (ad esempio, un'attività non autorizzata, potrebbe essere svolta nel rispetto delle condizioni di gestione previste dalla legge; od, al contrario, la violazione di una prescrizione dell'autorizzazione, pur attenendo ad un aspetto formale, potrebbe causare vizi gestionali che, per le ricadute sul concreto esercizio dell'attività, possono comportare un pericolo non presunto, ma effettivo, per l'ambiente)».

¹⁴ V. ad esempio la contravvenzione punita dall'art. 733 c.p. (Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale) o dall'art. 734 c.p. (Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto) che richiedono l'effettivo danneggiamento dei beni e delle aree sottoposte a protezione.



ad installare impianti destinati ad immettere sostanze in atmosfera in assenza della prescritta autorizzazione o chi apre un nuovo scarico di acque reflue.

Perciò, in questo tipo di illecito non è essenziale, per l'integrazione del reato, la verifica di un evento quale conseguenza della condotta umana. Ciò non esclude che anche in queste fattispecie sia riscontrabile una modificazione della realtà materiale ad opera dell'uomo⁽¹⁵⁾: infatti, aprire senza autorizzazione uno scarico idrico o un punto di emissione in atmosfera o attivare un impianto per smaltire rifiuti comporta pur sempre una più o meno rilevante e significativa trasformazione della realtà perchè lo scarico prima non esisteva, ora esiste, e via dicendo⁽¹⁶⁾.

Ragionando in questi termini, si può constatare che non tutte le modificazioni materiali hanno lo stesso «peso»: lo scarico idrico o l'emissione in atmosfera potrebbe avvenire sì illegalmente, ma attraverso un depuratore per cui, di fatto, il pregiudizio per il bene ambientale potrebbe essere minimo o del tutto inesistente. Altro esempio: nel caso dell'abbandono di rifiuti non è indifferente l'oggetto dell'abbandono e la sua quantità essendo diverso abbandonare un modesto carico di rifiuti inerti o lastre di eternit.

Così inquadrata la problematica, al fine di escludere l'attivazione della procedura prescrizione, non si può identificare l'assenza di danno per il bene protetto con l'assenza di alterazioni o modificazioni materiali perché, così opinando, la norma non sarebbe mai applicabile in quanto

¹⁵ AMENDOLA, *Ecoreati: primi appunti sulla nuova procedura di eliminazione delle contravvenzioni previste dal d. lgs. 152/06*, in *Lexambiente*, 20 Luglio 2015, ha osservato «...sembra abbastanza evidente che ci si voglia riferire alle tante contravvenzioni di pericolo astratto, senza danno all'ambiente o con pericolo solo potenziale, e cioè a quelle comunemente chiamate di tipo "formale", previste dal D. Lgs. 152/06...In sostanza, quindi, soprattutto in caso di assenza di autorizzazione o titolo abilitativo; ma potrebbe anche trattarsi di inosservanza di prescrizioni...Tuttavia, una volta precisato che questa condizione (assenza di danno o pericolo concreto ed attuale per l'ambiente) certamente sussiste per i reati cd. "formali" che non modificano la realtà materiale, resta da capire se ogni modificazione, anche minima, di questa realtà, possa essere considerata automaticamente danno o pericolo concreto ed attuale per l'ambiente. Si pensi, ad esempio, ad un deposito incontrollato di qualche pneumatico usato in pochi metri quadrati, tale da poter essere rimosso immediatamente e che non ha provocato alcuna alterazione dell'ambiente». In termini analoghi, v. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *Lexambiente*, 8 giugno 2015.

¹⁶ Anche negli Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis d.lgs. 152/2006. cit. in nota 4, si sostiene che «...un ausilio per la risoluzione almeno parziale delle questioni controverse può essere quello di operare una distinzione tra effetti ambientali del reato e danno ambientale. Non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producono necessariamente un "danno ambientale"... Tenendo conto di questa distinzione si apre uno spazio, per quanto dai confini incerti, tra reati che producono effetti sull'ambiente (da eliminare con la procedura estintiva tramite prescrizioni) e reati che hanno prodotto un "danno ambientale" per i quali la procedura non è applicabile».

In questo documento, inoltre, sono state enucleare alcune indicazioni operative per valutare, nei casi concreti, la sussistenza o meno del danno. Ad esempio, si è raccomandato di tener conto di quelle fattispecie in cui non ricorrono mai le condizioni per attivare la procedura prescrittiva come nel caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti con evidenza di percolamento al suolo o immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee; in altre fattispecie si è suggerito di impartire la prescrizione purché accompagnata dallo svolgimento di verifiche analitiche, come nel caso dell'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti senza evidenza di sversamento di liquidi al suolo; infine, in altre fattispecie, pur in presenza di superamenti di limiti di legge, si è indicato che la prescrizione può essere impartita purché si imponga di adottare accorgimenti tecnici volti ad evitare il ripetersi della violazione, previa analisi delle cause, come nel caso di emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge o di superamento dei limiti imposti dall'AIA.



qualsiasi condotta, descritta nella norma incriminatrice, integra necessariamente una sia pur minima modifica della realtà.

Specularmente, l'istituto non può applicarsi in presenza di un pregiudizio per l'ambiente così grave, vasto ed imponente da essere riconducibile ad uno degli eventi che costituiscono la base oggettiva dei nuovi delitti contro l'ambiente.

Resta dunque la vasta area di compromissione delle risorse ambientali collocabile tra questi due estremi: all'organo di vigilanza spetta dunque il gravoso e delicato compito di compiere questa valutazione onde decidere se sia possibile impartire la prescrizione.

E' peraltro interessante segnalare quanto emerge dall'esame comparativo delle linee guida/circulari emesse dalle Procure della Repubblica, dagli enti del SNPA e da altri enti pubblici: la posizione prevalente (24 posizioni, pari al 54%) è quella di prevedere/riconoscere l'applicazione della procedura di estinzione con riguardo non solo alle contravvenzioni formali, ma anche a quelle sostanziali, i cui effetti possono essere rimossi attraverso l'adempimento di prescrizioni.

Secondo quanto risulta dal documento ⁽¹⁷⁾ «La rimovibilità degli effetti delle contravvenzioni sostanziali, pretesa dalla posizione prevalente, si verifica allorquando – pur in presenza di un “deterioramento” o una “compromissione o deterioramento”, che però non presentino quelle caratteristiche di significatività e rilevanza di cui rispettivamente all'art. 300 TUA e all'art 452 *bis* c.p. (che altrimenti, ai sensi delle medesime norme, integrerebbero la sussistenza di un danno e quindi l'esclusione del presupposto stesso per l'applicabilità della procedura di estinzione) – sia possibile “il ripristino dello stato dei luoghi”, la “completa reversibilità”, “la rimozione degli effetti pregiudizievoli”: ossia allorquando, attraverso l'adempimento della prescrizione, si possa ottenere l'effetto, anche sostanziale oltre che formale-giuridico, di “eliminare la contravvenzione accertata”. Quindi, dovendo essere ripristinata la situazione di liceità compromessa dalla contravvenzione, la procedura di estinzione potrà essere attivata – e la prescrizione essere impartita – allorché il pregiudizio ambientale possa essere rimediato mediante l'attivazione di misure, oggetto di prescrizione, che non solo producano tale effetto ma che rientrino nella potestà/facoltà del contravventore (*nemo tenetur ad impossibilia*)».

Se è problematica l'individuazione del requisito del danno, ci sembra ancora più incerta la delimitazione dei contorni del requisito rappresentato dalla presenza del «pericolo concreto e attuale» per l'ambiente.

Secondo AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in [Dirittopenalecontemporaneo](#), 5 novembre 2015, «Più complesso sarà invece comprendere cosa il legislatore abbia voluto intendere per pericolo attuale e concreto di danno. A ben vedere l'espressione richiama alla mente la annosa

¹⁷ V. All A, pag. 9.



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

Poiché, come si è detto, le contravvenzioni ambientali sono, in linea di massima, reati di pericolo astratto o presunto, dovrebbe essere alquanto raro l'accertamento di una violazione che comporti (al momento del controllo da parte dell'organo di vigilanza) un pericolo attuale e concreto di danno per l'ambiente. Perciò dubitiamo che il requisito descritto dal legislatore (forse in modo un po' improvvido) possa fungere da reale discriminare per decidere se impartire o meno la prescrizione. Inoltre, in analogia a quanto osservato in precedenza, deve trattarsi di una situazione di fatto meno grave ed estesa di quella inquadrabile nella previsione del 2° comma dell'art. 452-*quinquies*, c.p. secondo cui «Se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente (e cioè taluno dei fatti di cui agli artt. 452-*bis* e 452-*quater*: *ndr*) deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo».

In chiusura, va segnalata una incongruenza del sistema. Il 3° comma dell'art. 318-*ter*, D.Lgs. n. 152/2006 infatti dispone che «Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose».

E' evidente che, se le descritte situazioni alludessero ad un pericolo attuale e concreto di danno ambientale (¹⁸), e cioè allo stesso requisito ostativo previsto dall'art. 318-*bis*, si dovrebbe concludere che la norma sarebbe del tutto inutile perché, in casi del genere, non si potrebbe neppure impartire una prescrizione.

Il fatto è che il Legislatore ha ricopiato l'art. 20, 3° comma, D.Lgs. n. 758/1994 senza avvedersi che, nel settore della sicurezza sul lavoro, non opera il «filtro» dell'assenza di danno/pericolo per impartire la prescrizione e perciò la disposizione aveva una sua logica coerenza.

Nel sistema ambientale, non è così e dunque, per salvare la disposizione, si potrebbe far leva sull'avverbio «potenzialmente» legato al termine «pericolose»: l'avverbio contrassegna, infatti, uno

¹⁸ Tali da giustificare l'emanazione di misure urgenti idonee a fronteggiare il pericolo.



stato che non è ancora di pericolo effettivo ed immediato, ma che ha la possibilità di evolvere in breve termine determinando così una situazione di concreto rischio per l'ambiente. Adottando questa chiave di lettura, l'organo di vigilanza può dunque impartire la prescrizione, perché manca il pericolo attuale e concreto di danno per le risorse ambientali, e, al tempo stesso, può imporre le misure urgenti del caso per impedire l'aggravamento della situazione.

Tutto ciò, comunque, non può che aumentare i margini di opinabilità in capo al personale di vigilanza.

3. Reati per i quali è possibile impartire la prescrizione.

Il procedimento descritto nell'art. 318-ter D.Lgs. n. 152/2006 mira ad «eliminare» la contravvenzione accertata: il linguaggio non è certamente dei più raffinati, però, a discolpa del legislatore del 2015, va detto che la stessa locuzione compare nel D.Lgs. n. 758/1994.

In generale, si può dire che la messa in regola con gli obblighi di legge costituisce il contenuto delle prescrizioni. Muovendosi su un terreno più specifico, va rilevato che la procedura è applicabile ogniquale volta la violazione possa essere rimossa attraverso l'adempimento di una contro-condotta (¹⁹) allo scopo di ripristinare la legalità violata attraverso un comportamento non solo «virtuoso», ma anche «esigibile» da parte del trasgressore.

Questa conclusione, tuttavia, non è condivisa da tutti: infatti, secondo AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006*, cit., 7, partendo dalla premessa che per “regolarizzazione” deve intendersi la possibilità per il trasgressore di elidere situazioni illecite non completamente esaurite e non già il mero intervento proteso a far solo cessare gli effetti permanenti di un fatto o comportamento che ha comunque determinato conseguenze, ha espresso l'opinione che «è possibile impartire la prescrizione solo nei casi di reati permanenti, essendo l'ordine precluso sia nei casi di reati istantanei, sia nel caso di reati istantanei ad effetti permanenti».

¹⁹ Così MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive*, cit., 297, secondo cui «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».



A nostro avviso (²⁰), l'istituto della prescrizione è precluso soltanto nell'ipotesi di reato consumatosi definitivamente o da cui non siano derivati effetti suscettibili di essere rimossi perché, in tal caso, non vi è nulla da regolarizzare né sotto il profilo della cessazione/interruzione della condotta antiggiuridica né sotto il profilo della eliminazione delle conseguenze del reato.

In questo stesso senso, è stato detto (²¹) che «Sembra dunque corretto ritenere che la prescrizione di cui all'art. 318-ter t.u.a. possa essere impartita solo allorché sia possibile eliminare la situazione antiggiuridica oppure quando sia possibile rimuovere i suoi eventuali effetti permanenti: risulterebbero perciò sottratte al raggio d'azione del meccanismo estintivo quelle contravvenzioni che hanno natura di reato istantaneo o che si siano già giunte a consumazione. Di converso, beneficiano della non punibilità le contravvenzioni permanenti, o ad effetto permanente, che siano state neutralizzate da una condotta successiva al perfezionamento della fattispecie».

Tale conclusione, oltre ad essere più funzionale alla tutela del bene in quanto favorisce tutti gli interventi riparatori, è coerente con quanto dispone l'art. 318-septies, 3° comma, D.Lgs. n. 152/2006 in cui si parla delle conseguenze (dannose o pericolose) della contravvenzione eliminabili dall'autore del fatto.

Un problema che si potrebbe porre attiene alle ipotesi in cui il contravventore non sia nella condizione di poter efficacemente eliminare l'illecito: è stato infatti osservato (²²) che «la condotta antagonista potrà intervenire solo rispetto a quelle violazioni, anche non meramente formali, che siano eliminabili dal contravventore destinatario del precetto penale. Per questo motivo non rientrano nel raggio di applicazione della procedura né le violazioni materialmente ineliminabili né quelle che risultino giuridicamente ineliminabili. E ciò perché, a seconda dei casi: il contravventore non ha il potere di tenere un efficace comportamento ripristinatorio ovvero perché il ripristino di situazione conforme a diritto dipende dalla volontà di terzi, come nel caso del mancato rilascio di un titolo autorizzativo da parte della p.a.».

Perciò, è discutibile che in queste ipotesi si possa impartire una prescrizione perché il contravventore non è nella condizione di «eliminare» efficacemente l'illecito. Infatti, mentre in tema di sicurezza sul lavoro i comportamenti idonei a regolarizzare l'illecito rientrano nella totale sfera di azione e di controllo del datore di lavoro, nel settore ambientale il rilascio del titolo abilitativo dipende dalla Pubblica amministrazione che delibera sull'accoglimento o sul rigetto della domanda e di conseguenza il contravventore potrà sì garantire la presentazione della richiesta, ma non certo l'ottenimento del titolo.

A tutto concedere, la prescrizione potrebbe essere efficacemente impartita nel caso in cui l'attività svolta abusivamente sia soggetta a mera iscrizione o comunicazione perché, in questa evenienza,

²⁰ V., sul punto, PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, cit., 503.

²¹ MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive*, cit., 299.

²² MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive*, cit., 300.



dipende soltanto dall'autore del reato regolarizzare la propria posizione ottemperando in tal modo alla prescrizione.

4. Applicabilità della procedura prescizionale ai reati cd. a condotta esaurita.

Prima di affrontare il tema, occorre ricordare la conclusione cui eravamo giunti in precedenza e cioè che la procedura prescizionale non è applicabile quando non residuino effetti del reato suscettibili di eliminazione.

Ciò posto, la legge del 2015, al pari del D.Lgs. n. 758/1994, non prevede la diversa ipotesi in cui il contravventore abbia regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza accerti il reato o prima che impartisca apposita prescrizione.

Si tratta di situazione che, a suo tempo, aveva originato la proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, 1° comma, D.Lgs. n. 758/1994, per violazione l'art. 3 Cost., "nella parte in cui non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa con conseguente dichiarazione di estinzione del reato coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione", o "abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omesso di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste".

Sottolineiamo che la questione era circoscritta a ben specifiche situazioni di fatto, e cioè l'avvenuta regolarizzazione da parte dello stesso trasgressore prima dell'intervento dell'organo di vigilanza, e non veniva posto un problema di carattere generale, riferito cioè a tutti i casi in cui fosse impossibile impartire la prescrizione.

Ciò posto, ricordiamo che si assumeva essere privo di razionale giustificazione riservare al contravventore, che avesse spontaneamente e autonomamente regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza avesse impartito la prescrizione di cui all'art. 20 D.Lgs. n. 758/1994, un trattamento deteriore rispetto alla posizione di chi avesse tenuto il medesimo comportamento a seguito dell'apposita prescrizione dell'organo di vigilanza.

La Corte costituzionale ha deciso la questione con la sentenza 18 febbraio 1998, n. 19 in cui si legge: *«Da tale complesso normativo emerge che entrambe le ragioni che ispirano la disciplina in esame ricorrono nel caso in cui il contravventore abbia spontaneamente e autonomamente provveduto a eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione prima o, comunque, indipendentemente dalla prescrizione dell'organo di vigilanza: anzi, è plausibile e ragionevole sostenere che a maggior ragione dovrebbe essere ammesso alla definizione in via*



amministrativa, in vista dell'estinzione del reato e della conseguente richiesta di archiviazione del pubblico ministero, il contravventore che abbia spontaneamente regolarizzato la violazione, a nulla rilevando che la notizia del reato sia stata inoltrata da un'autorità di polizia giudiziaria diversa dall'organo di vigilanza. Al riguardo, è significativo che lo stesso legislatore abbia espressamente previsto due situazioni "anomale" rispetto al procedimento tipico descritto dagli articoli 20 e seguenti. Nel caso in cui il pubblico ministero abbia acquisito la notizia del reato di propria iniziativa, ovvero da privati o da soggetti pubblici diversi dall'organo di vigilanza, l'art. 22 prescrive che lo stesso pubblico ministero debba darne immediata comunicazione a quest'ultimo per le determinazioni inerenti alla prescrizione necessaria per eliminare la contravvenzione, così da fare rientrare tale ipotesi nella procedura tipica disciplinata dalla legge. La seconda situazione si riferisce al caso in cui l'adempimento della prescrizione sia avvenuto in un tempo superiore ovvero con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza: poichè in tale ipotesi la prescrizione è già stata impartita, l'art. 24, comma 3, rinvia all'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale, relativo alla disciplina dell'oblazione nelle contravvenzioni punite con pena alternativa, stabilendo comunque che la somma da versare sia ridotta al quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione. Tenendo presente la diversità tra queste due situazioni e la differente ratio che sorregge le relative discipline legislative - l'una caratterizzata dall'esigenza di attivare la specifica competenza dell'organo tecnico di vigilanza e di assicurare al contravventore la possibilità di usufruire del particolare meccanismo estintivo del reato, l'altra dalla necessità di garantire comunque il controllo giurisdizionale sull'effettiva eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, in un caso in cui l'organo di vigilanza è intervenuto ad impartire le prescrizioni, ma ha dettato un termine ovvero modalità di adempimento che non sono stati esattamente rispettati -, questa Corte ritiene che non sussista alcun ostacolo ad una interpretazione sistematica e teleologica capace di ricondurre le due situazioni oggetto della presente causa nell'alveo della procedura volta ad ammettere il contravventore, sostanzialmente adempiente, alla definizione in via amministrativa e alla conseguente estinzione del reato. Appare infatti che le "lacune" segnalate dal giudice rimettente dipendono da una difettosa formulazione tecnica della normativa in esame, derivante dall'obiettiva difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle espressamente disciplinate dalla legge, e, in quanto tali, non sono dovute ad una consapevole scelta di politica legislativa. Pertanto, è senz'altro possibile un'applicazione della disciplina in base alla quale, in caso di notizia di reato acquisita da un'autorità di polizia giudiziaria diversa dall'organo di vigilanza e di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore, l'organo di vigilanza sia autorizzato ad impartire "ora per allora" la prescrizione prevista dall'art. 20, ovvero, ed a maggior ragione, a ratificare nelle forme dovute prescrizioni irrualmente impartite, nonchè a verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e ad ammettere il contravventore al pagamento della somma determinata a norma dell'art. 21, commi 1 e 2, sì che l'autore dell'illecito, previo pagamento della somma stabilita, possa usufruire dell'estinzione del reato disciplinata dall'art. 24».

In coerenza con tale statuizione, Cass. 1° febbraio 2005, Pesciaroli, *Ced Cass.*, rv. 231217, ha stabilito che, quando l'organo di vigilanza non abbia impartito al contravventore alcuna prescrizione



per la già avvenuta spontanea regolarizzazione, il procedimento penale non subisce alcuna sospensione, in quanto il contravventore può chiedere comunque di essere ammesso all'oblazione in sede amministrativa nei termini previsti dall'art. 21 D.Lgs. n. 758/1994, ovvero può, in seguito, avvalersi dell'oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162 *bis* c.p. in combinato disposto con l'art. 24 citato decreto.

Orbene, riteniamo che, nonostante il silenzio della L. n. 68/2015, non vi sia alcun motivo per non ritenere «esportabile» lo stesso meccanismo (c.d. «ora per allora») anche nel settore dei reati ambientali purchè resti fermo il principio che la regolarizzazione sia avvenuta grazie al comportamento attivo e volontario del contravventore antecedente all'accertamento dell'illecito da parte dell'organo di vigilanza⁽²³⁾.

A questo punto, si deve però prendere atto che, secondo la giurisprudenza emessa in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, il meccanismo sopra descritto sarebbe consentito in presenza di qualsiasi condotta comunque «esaurita», vale a dire in ogni situazione in cui l'illecito è cessato senza conseguenze ulteriori passibili di rimozione.

In alcune pronunce della Cassazione⁽²⁴⁾ si è affermato infatti che, stante l'apposito richiamo contenuto nell'art. 15, 1° comma, D.Lgs. 23 aprile 2004 n. 124, l'estinzione del reato, ex art. 20, D.Lgs. n. 758/1994, è consentita anche quando l'illecito non sia più suscettibile di regolarizzazione da parte del contravventore perchè «l'art. 15 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 si pone come norma in un certo senso modificativa, con l'aggiunta, riferita al 3° comma del menzionato art. 15, che la procedura prevista dall'articolo stesso si applica anche: a) nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero; b) nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione»⁽²⁵⁾.

²³ Anche per MOLINO, *Le altre disposizioni della l.n. 68/2015*, cit., 798, «Il silenzio normativo non è di ostacolo invece ad ammettere — anche in questo settore, come già avviene in ambito lavoristico (Cass., n. 34750/2011 — la possibilità di impartire una prescrizione "ora per allora", nelle ipotesi contravvenzionali istantanee già perfezionatisi, cioè a condotta esaurita, o comunque nei casi in cui il contravventore abbia già anticipatamente e spontaneamente eliminato la situazione di anti giuridicità».

²⁴ V. Cass. 15 settembre 2015, Eheim, *Ced Cass.*, rv. 268050; Cass. 6 giugno 2007, P.M. in proc. Loi, *Ced Cass.*, rv. 237199.

²⁵ Per AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006*, cit., 8, «...se la prescrizione è lo strumento idoneo a far cessare l'anti giuridicità della condotta e non ad eliminarne gli effetti è allora chiaro che è possibile impartire la prescrizione solo nei casi di reati permanenti, essendo l'ordine precluso sia nei casi di reati istantanei, sia nel caso di reati istantanei ad effetti permanenti. Per estendere l'istituto della prescrizione anche a tale tipologia di reati nell'ambito della sicurezza sul lavoro è stata necessaria una esplicita previsione in tal senso del legislatore. Con l'articolo 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 avente ad oggetto la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, si è stabilito che «la procedura di estinzione prevista dagli artt. 20 e segg. del D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, trova applicazione, ai sensi dell'art. 15, comma terzo, del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, anche per le fattispecie cosiddette a condotta esaurita, ossia in presenza di reati istantanei già perfezionatisi, nonché nei casi in cui il trasgressore abbia già autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge, senza attendere l'imposizione della prescrizione da parte dell'organo di vigilanza»...Si può pertanto affermare che laddove il legislatore non abbia ritenuto di ampliare l'ambito applicativo di procedure estintive dello stesso



Questa tesi (²⁶) però suscita notevole perplessità alla luce, prima di tutto, del testo dell'art. 15, 3° comma, D.Lgs. n. 124/2004: «La procedura di cui al presente articolo (e cioè quella prevista dal D.Lgs. n. 758/1994: *ndr*) si applica anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione».

La Cassazione ha invece riportato la disposizione inserendovi le lettere a) e b), che non compaiono nel testo, e, in questo modo, ha reso possibile l'applicazione della norma nel senso che riguarderebbe due distinte situazioni di fatto.

Oltre questo primo rilievo di ordine letterale, si pone il problema di stabilire se la congiunzione “ovvero” sia stata utilizzata dal Legislatore con valore esplicativo o alternativo. Propendiamo per la prima interpretazione (²⁷) non solo perché nel nostro lessico il termine «ovvero» ha il significato equivalente a quello di «cioè», ma anche perché l'art. 15, 3° comma, non ha valore innovativo, ma si limita a recepire il contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 19/1998.

Infatti, seguendo le direttive poste da questa sentenza, il Legislatore ha esteso la procedura estintiva al caso in cui la fattispecie sia «a condotta esaurita» chiarendone il senso mediante l'indicazione di una specifica ipotesi, quella in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge prima dell'emanazione della prescrizione, escludendo tutte le altre possibili eventualità (cessazione dell'attività, mutamento del rappresentante legale e via dicendo).

Sicché, la norma, tenuto conto del suo oggettivo dato testuale e del quadro giuridico preesistente, non ha affatto stabilito l'applicabilità della procedura estintiva in ogni caso di condotta non suscettibile di regolarizzazione.

tenore di quella delineata dagli articoli 20 e seguenti continuerà ad operare il principio della possibilità materiale e giuridica di impartire la prescrizione nei soli casi di reati permanenti».

²⁶ Sposata in maggioranza dalle Procure della Repubblica che si sono espresse a favore dell'applicabilità della procedura estintiva.

In senso critico, v. PAONE, *Applicazione della procedura di estinzione dei reati in materia di lavoro anche in presenza di condotte “esaurite”: qualche dubbio*, in www.lexambiente.it, 26 settembre 2016; AMENDOLA, *Contravvenzioni ambientali a condotta esaurita e procedura estintiva della legge 68/2015*, in www.lexambiente.it, 16 Febbraio 2018; MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive*, cit., 299.

²⁷ Anche FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo vi bis tua)*, cit., 126-127, è dell'avviso che è «determinante interpretare la congiunzione “ovvero” e quindi verificare se essa abbia carattere meramente esplicativo (nel senso di spiegare che le situazioni a condotta esaurita sono quelle in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione) ovvero alternativo (nel senso che tali situazioni si aggiungono, appunto alternativamente, a quelle a condotta esaurita in senso stretto, consistenti nei reati istantanei). La soluzione che sembra preferibile è che la procedura estintiva è attivabile solo per quei reati per i quali è possibile una effettiva regolarizzazione: soluzione all'evidenza praticabile non soltanto nei reati permanenti ed ancora in atto, ma anche nei reati di carattere istantaneo ad effetti permanenti, nei quali cioè il bene giuridico è stato già irreversibilmente leso, ma è ancora possibile operare un intervento riparatorio».



Questa interpretazione è confortata non solo dal fatto che la sentenza n. 19/1998 non ha esteso a tutti i reati con «condotta esaurita» la procedura estintiva, ma anche dal fatto che tale profilo è stato già scrutinato dalla stessa Corte cost. in altre occasioni.

Va infatti menzionata l'ord. n. 416 del 10 dicembre 1998 ⁽²⁸⁾: in tal caso, le censure di legittimità costituzionale concernevano reati per cui era «ontologicamente» impossibile impartire qualsiasi prescrizione per eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione accertata e la Corte ha deciso che *«l'obiettiva diversità della struttura dei diversi reati, quale risulta dagli elementi costitutivi della fattispecie, e, conseguentemente, il momento in cui si realizzano la commissione e la consumazione del reato stesso, nonché la natura istantanea o permanente del reato, appartengono a scelte del legislatore, che nella costruzione delle fattispecie incriminatrici traduce le proprie opzioni di politica criminale, ovvero sono imposte dalla stessa natura degli obblighi e dei comportamenti di cui si vuole assicurare l'osservanza mediante il ricorso alla sanzione penale; che pertanto eventuali trattamenti differenziati risultano giustificati dalla diversa struttura delle fattispecie incriminatrici...che questa Corte, prendendo in esame con la sentenza n. 19 del 1998 la situazione del contravventore che aveva regolarizzato la violazione prima che l'organo di vigilanza avesse impartito la prescrizione, ovvero nonostante la prescrizione fosse stata omessa o fosse stata impartita senza osservare le forme prescritte, aveva precisato che esistono soluzioni interpretative tali da consentire egualmente l'applicazione della causa estintiva del reato, idonee a "ricondere situazioni sostanzialmente omogenee a quelle espressamente previste dalla legge nell'alveo della procedura disciplinata dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo in esame"; che tale conclusione trova il suo fondamento nella ratio del decreto legislativo n. 758 del 1994, che si propone il duplice obiettivo di favorire l'effettiva osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro - materia in cui l'interesse alla regolarizzazione delle violazioni e alla conseguente tutela dei lavoratori è prevalente rispetto all'applicazione della sanzione penale - e di attuare una consistente deflazione processuale; che, sulla base di tale ratio, ove risultasse che le conseguenze dannose o pericolose sono venute meno grazie ad un comportamento volontario dell'autore dell'infrazione, o che il medesimo vi ha posto comunque rimedio, anche successivamente al momento di consumazione del reato, valutate la natura e le concrete modalità di realizzazione della contravvenzione contestata, il contravventore potrebbe comunque essere ammesso, previo pagamento della somma dovuta, al procedimento di definizione in via amministrativa previsto dagli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo n. 758 del 1994».*

In conclusione, la procedura estintiva non è applicabile quando la regolarizzazione dell'illecito non dipenda dal volontario comportamento attivo del contravventore attuato prima dell'intervento dell'organo di vigilanza. Altrimenti, non solo si introdurrebbe, in via interpretativa, una nuova e speciale causa di oblazione per i reati a condotta esaurita, ma si potrebbe determinare anche un diverso profilo di ingiustizia sostanziale.

²⁸ Analoga posizione si rinviene nell'ord. n. 205 del 24 maggio 1999 e nell'ord. n. 192 del 23 maggio 2003.



Infatti, nel caso preso in esame dalla Corte cost. nel 1998, il trasgressore «sana» la contravvenzione, prima dell'accertamento dell'illecito da parte dell'organo di vigilanza, attraverso un comportamento «speculare» a quello che avrebbe potuto essere oggetto di prescrizione da parte della PG. Questa è la ragione che giustifica l'equiparazione di tale situazione a quella tipica prevista dal D.Lgs. n. 758/1994: infatti, tenendo conto che la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza (art. 24, 1° comma), mentre l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutate esclusivamente ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* c. p. (art. 24, 3° comma), ci si rende conto che la regolarizzazione spontanea «premiata» non può essere diversa da quella attuata dal trasgressore adempiendo correttamente alla prescrizione impartita. Il ch , ci pare, conferma la necessit  che l'estinzione del reato vada collegata alla realizzazione di un comportamento attivo che non si riscontra di certo in tutte quelle situazioni in cui non vi sia nulla da «eliminare»⁽²⁹⁾

5. Obbligatoriet  della prescrizione

La prescrizione   un atto dovuto o   discrezionale?

Se si fa leva sul verbo «impartisce», dovrebbe ritenersi che la prescrizione sia obbligatoria. Tuttavia, tale conclusione non   cos  pacifica alla luce della giurisprudenza che si   formata in merito al D.Lgs. n. 758/1994.

Infatti, accanto a decisioni in cui si   stabilito che il giudice   tenuto ad accertare d'ufficio la completezza della procedura di estinzione prevista dal citato decreto, in quanto questa configura un'ipotesi di condizione di procedibilit  dell'azione penale⁽³⁰⁾, pi  di recente un cospicuo numero di sentenze ha risolto in senso diverso il problema ritenendo che l'omessa indicazione, ad opera dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione in riferimento alla riscontrata violazione non impedisce la procedibilit  dell'azione penale⁽³¹⁾.

²⁹ Prendiamo come esempio il caso dei rifiuti abbandonati su un terreno: una cosa   se lo stesso contravventore, prima che l'organo di vigilanza accerti il fatto e impartisca eventuali prescrizioni, rimuova i rifiuti e altra cosa   se gli stessi rifiuti siano rimossi dall'ente pubblico. Non si comprende perch , in questa seconda ipotesi, il soggetto dovrebbe essere premiato, attraverso l'attivazione della procedura estintiva, pur non avendo posto in essere alcuna condotta riparatoria a differenza del primo soggetto che, invece, si   fatto carico di rimediare al pregiudizio cagionato.

³⁰ Cass. 4 ottobre 2007, *Ced Cass.*, rv. 238260, Di Santo; Cass. 20 gennaio 2006, *Ced Cass.*, rv. 233486, Panetta; Cass. 6 giugno 2007, P.M. in c. Loi, *Ced Cass.*, rv. 237199.

³¹ V. Cass. 12 luglio 2010, Cionna, *Ced Cass.*, rv. 248097; Cass. 18 novembre 2010, Zecchino, *Ced Cass.*, rv. 249566; Cass. 3 novembre 2011, n. 2691, Melchiorri, inedita; Cass. 21 aprile 2015, Rabitti, *Ced Cass.*, rv. 263751, Cass. 13 gennaio 2017, Bonanno, *Ced Cass.*, rv. 269140.



E' interessante riportare un brano tratto da una delle decisioni appartenenti a questo nuovo «corso»: *«La conclusione...può quindi così sintetizzarsi: a) la prescrizione di regolarizzazione può - non necessariamente deve - essere impartita dall'organo di vigilanza il quale, vuoi inizialmente (ove sia quest'ultimo a comunicare la notizia di reato al P.M.), vuoi successivamente (ove sia il P.M., che abbia ricevuto la notizia di reato da altra fonte, ad investire l'organo di vigilanza), può determinarsi a non impartirne alcuna (perché, ad es., non c'è nulla da regolarizzare, o perché la regolarizzazione c'è già stata ed è congrua)...c) non c'è alcun "diritto" del contravventore a ricevere la prescrizione di regolarizzazione dall'organo di vigilanza con assegnazione del relativo termine per adempiere; egli è comunque tenuto a "regolarizzare" - ossia a rispettare le norme di prevenzione in materia di sicurezza e di igiene del lavoro - anche se alla prescrizione di legge non si aggiunga la prescrizione dell'organo di vigilanza di rispettarla adottando in particolare "specifiche misure"; ma in ogni caso egli, ove abbia "regolarizzato" adottando misure equiparabili a quelle che l'organo di vigilanza avrebbe potuto impartirgli con la prescrizione di regolarizzazione, può comunque chiedere al giudice di essere ammesso all'oblazione in misura ridotta, beneficio che non gli è precluso dal fatto che nessuna prescrizione di regolarizzazione gli sia stata impartita dall'organo di vigilanza».*

Vedremo se questa opzione troverà spazio anche nel settore dei reati ambientali. Va detto, al riguardo, che in una recentissima decisione (³²) la Corte di Cassazione, sia pure in via incidentale, ha avallato, con riferimento al settore in trattazione, la tesi della non obbligatorietà della prescrizione che, dunque, non costituisce una condizione di procedibilità dell'azione penale.

³² Cass. 8 febbraio 2018-22 agosto 2018, De Tursi, n. 38787, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 676, ha affermato che «gli artt. 318-bis e seguenti del D.L.vo 152/2006 non contemplano l'ipotesi che la polizia giudiziaria impartisca obbligatoriamente una prescrizione per consentire alla parte l'estinzione del reato».