



PROCURA DELLA REPUBBLICA

presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere

Prot. n. 9138/2015

S. Maria Capua Vetere (CE), 13 novembre 2015.

*Al Prefetto di Caserta
(con preghiera di diramazione ai Comandi di Polizia Municipale
del circondario del Tribunale di S.M.C.V)*

*Al Questore di Caserta
Al Comandante Provinciale Carabinieri di Caserta
Al Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Caserta
Al Comandante Regionale del Corpo Forestale dello Stato
Al Comandante della Polizia Provinciale di Caserta
Al Comandante del NOE Carabinieri Caserta
Al Comandante della Capitaneria di Porto di Napoli
(anche ai fini della diramazione alla Capitaneria di Pozzuoli)
Ai Responsabili Sezione Polizia Giudiziaria Sede
Alla Direzione dell'ASL di Caserta
—▷ Al Dipartimento ARPA Regione Campania
(anche ai fini della diramazione alla Arpa Caserta)
Al Procuratore Aggiunto -Sede
Ai Sostituti Procuratori - Sede*

e, per conoscenza:

Al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Napoli

Oggetto: estinzione delle contravvenzioni ambientali prevista dagli artt. 318 bis e ss. del D.L.vo 152/06, introdotti dall'art. 1 co. 9 legge 68/15.

Con legge 22 maggio 2015, n. 68, in vigore dal 29 maggio scorso, sono state introdotte numerose disposizioni in tema di delitti contro l'ambiente.

Tralasciando in questa sede la disciplina relativa ai delitti di nuova introduzione, ai reati-presupposto contenuti nel D.Lgs 231/2001 e alle modifiche apportate alla legge 150/1992, ci si sofferma unicamente sulla disciplina delle contravvenzioni ambientali.

Tra le novità introdotte dalla legge 22 maggio 2015 n. 68, contenente disposizioni in materia di reati contro l'ambiente, vi è anche l'introduzione, nel D.lgs 152/2006, di un meccanismo di estinzione delle contravvenzioni previa regolarizzazione, con una procedura simile a quella delineata per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro.

La disciplina è contenuta negli articoli dal 318 bis al 318 *octies*, interpolati nel T.U.A. dalla citata legge 68/2015.

L'art. 1, comma 9 della Legge introduce nel Codice dell'Ambiente una nuova disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale, costituita da sette articoli (artt. da 318-*bis* a 318-*octies*).

Le disposizioni introdotte, modellate sulle previsioni contenute negli articoli 19 e seguenti del d.lg. n. 758/1994, ripropongono il meccanismo di estinzione degli illeciti mediante adempimento delle prescrizioni impartite e pagamento di somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria.

L'art. 318-*bis* indica l'ambito applicativo della disciplina, applicabile alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

L'art 318 bis prescrive che la disciplina della prescrizione a fini di regolarizzazione si applica alle "ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto" (il n. 152 del 2006 T.U.A.), che non hanno cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette".

Il procedimento è regolato:

- dall'art. 318-*ter*, che riguarda le prescrizioni da impartire al contravventore, di competenza dell'organo di vigilanza (o della polizia giudiziaria), il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero;
- dall'art. 318-*quater*, che regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedurali;
- dall'art. 318-*quinquies*, che prevede obblighi di comunicazione da parte del PM, che abbia in qualsiasi modo notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni;

- dall'art. 318-*sexies*, che stabilisce i termini di sospensione del procedimento penale e le attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza;
- dall'art. 318-*septies*, che prevede l'estinzione della contravvenzione a seguito sia del buon esito della prescrizione, sia del pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del pubblico ministero; la disposizione configura, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'articolo 162-bis del codice penale;
- dall'art. 318-*octies*, norma transitoria per la quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

Due sono i presupposti fissati dalla normativa per l'applicazione della procedura estintiva.

In primo luogo deve trattarsi di ipotesi contravvenzionali per le quali il legislatore preveda una pena pecuniaria (ammenda) congiunta o alternativa alla pena detentiva (non essendo altrimenti possibile determinare la misura della somma da versare, ex art 318 quater T.U.A.).

La disciplina in questione non trova perciò applicazione ai delitti previsti dal T.U.A. (art. 256 bis e art. 260) e alle contravvenzioni per le quali sia prevista la sola pena detentiva (così *ad esempio* la contravvenzioni prevista dall'art 255 co. 3 e punita con il solo arresto).

In particolare, quindi, la procedura di regolarizzazione risulta possibile per le seguenti ipotesi di reato:

- parte seconda del T.U.A.: Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC); art. 29 *quattordices*, commi 1, 3, 4 e 5.
- parte terza del T.U.A.: Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; art. 137, commi 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 14;
- parte quarta del T.U.A.: Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati:
 - art. 256, commi 1, 2, 3, 5 e 6 (prima ipotesi);
 - art. 257, commi 1 e 2;
 - art. 259, comma 1;
 - art. 261 *bis*, commi da 1 a 11;

➤ parte quinta del T.U.A.: Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera:

- art. 279, commi 1 (prima e seconda ipotesi), 2, 3, 4 e 6;
- art. 296, comma 1 lett. a), e comma 3.

In secondo luogo, è che la condotta non abbia cagionato un danno o un pericolo concreto ed attuale di danno.

La procedura estintiva non è infatti applicabile alle contravvenzioni previste dal T.U.A. se l'illecito ha cagionato danno o pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Con l'introduzione di nuove norme inserite nel D.Lgs. 152/06 (Parte VI-bis) contenente una **disciplina estintiva** per le violazioni di natura contravvenzionale che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale all'ambiente, il legislatore riconosce che, ove le violazioni contravvenzionali non siano concretamente in grado di ledere il bene giuridico ambientale, l'interesse pubblico è soddisfatto con l'eliminazione delle violazioni mediante il rispetto di alcune prescrizioni specifiche ed il pagamento di una sanzione pecuniaria in via amministrativa.

Tale nuovo **meccanismo di tipo estintivo** ricalca sostanzialmente quello previsto dall'art. 301 del D.Lgs. 81/2008.

In base ad esso, alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal suddetto 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 artt. 20 e ss. Del D.Lgs. 758/1994.

La disciplina introdotta dall'art. 9 legge 68/2015, in estrema sintesi, prevede che qualora la p.g., abbia constatata la contravvenzione, debba accertare l'esistenza dei presupposti per l'applicazione della procedura in esame, oltre ad inviare la comunicazione della notizia di reato al Pubblico Ministero, deve a mente degli artt. 318 ter e segg.:

- a) impartire al contravventore una prescrizione "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata", dandone indicazione nella c.n.r..

Il contravventore potrà essere individuato nel legale rappresentante della società o dell'ente, nel direttore dello stabilimento incaricato della gestione delle questioni ambientali, nel titolare di un'impresa individuale. Qualora il contravventore sia individuato in un soggetto diverso dal legale rappresentante della società incaricata o dell'ente, copia della prescrizione è notificata o comunicata anche a quest'ultimo (art. 318 ter comma 2).

Va anzitutto ribadito, come già detto, che dette prescrizioni potranno essere impartite solo nelle ipotesi di assenza di danno o di pericolo attuale e concreto di danno.

E' pertanto importante che l'organo accertatore (organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria o la polizia giudiziaria), nel caso in cui impartisca le prescrizioni, dia sempre atto espressamente e motivatamente, nel verbale di accertamento, dell'assenza di danno o di pericolo attuale e concreto di danno.

A tal fine appare auspicabile che l'organo di polizia giudiziaria, qualora non sia in possesso delle necessarie competenze tecniche, si avvalga della assistenza dell'organo tecnico di vigilanza competente in materia (ad es. ARPA) (o interpellati preventivamente il PM di turno interno alla 4^a Sezione Indagini di questa Procura).

Occorre anche disciplinare l'ipotesi in cui la notizia di reato emerga da un'attività svolta d'iniziativa dell'organo di vigilanza ARPA.

Stante la mancata attribuzione, ai componenti di detto organo, della qualifica di " agente o ufficiale di polizia giudiziaria", si dispone che, nei casi in cui l'ARPA proceda ad attività di sopralluogo ed al fine di evitare una duplicazione di attività, dette operazioni vengano effettuate congiuntamente a personale di polizia giudiziaria.

Si precisa, sul punto, che l'art. 318 bis prevede che le prescrizioni siano impartite dalla polizia giudiziaria (non distinguendo tra agenti e ufficiali di P.G.).

Pertanto, alla luce di ciò l'organo di vigilanza, nell'espletamento delle attività si farà coadiuvare da un ufficiale e/o da un agente di P.G. individuato in un appartenente al Corpo della Polizia Municipale o anche in un appartenente alle forze dell'ordine indicate in indirizzo, che dovranno fornire la loro collaborazione al fine di consentire l'espletamento della procedura prevista dalla legge.

Ancora, per quanto riguarda la fase successiva dell'asseverazione delle prescrizioni di cui all'art. 318 ter co. 1, si osserva che tale norma individua l'organo a ciò preposto nell'ente specializzato competente nella materia trattata (quella ambientale). Detti enti possono essere individuati (a titolo meramente esemplificativo) nell'Arpa, nel Noe o nei Comandi del Corpo Forestale dello Stato. In generale, in linea con quanto stabilito dall'art. 318 ter co. 3, secondo cui: "con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose", si raccomanda alla P.G. la consultazione dell'Arpa per l'individuazione delle specifiche misure da impartire. Dette misure potranno consistere anche solo nel divieto di prosecuzione dell'attività. Le prescrizioni dovranno essere accompagnate dall'indicazione di un termine di adempimento "non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario". Al fine di determinare la durata di detto periodo, è bene che la P.G. acquisisca le opportune informazioni;

- b) **inviare in ogni caso la c.n.r. all'ufficio del pubblico ministero (art. 318 ter co. 4).** Secondo il disposto dell'art. 318 sexies co. 3, la sospensione del procedimento non impedisce gli atti urgenti "né il sequestro preventivo ai sensi degli artt. 321 e seguenti del codice di procedura penale." Pertanto, anche se la P.G. può ragionevolmente prevedere che la parte ottemperi alle prescrizioni e che, conseguentemente, il procedimento si definisca con decreto di archiviazione, ben potrà sottoporre a sequestro preventivo l'area, trasmettendo gli atti al p.m. per la convalida;
- c) **verificare se la prescrizione sia stata adempiuta nel termine fissato (prorogabile su richiesta motivata del contravventore una sola volta e per non oltre 6 mesi) accertando entro sessanta giorni dalla scadenza del termine stesso "se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato dalla prescrizione" (art. 318 quater co. 1).**

Mentre per l'indicazione delle prescrizioni, è previsto che la P.G. coinvolga un "ente specializzato", per l'adempimento delle stesse l'interlocuzione non è prevista. Ciò malgrado, quando sia necessario operare una verifica tecnica che esula dalle competenze della P.G. operante si chiederà, ai fini della verifica dell'avvenuta ottemperanza delle prescrizioni, l'ausilio dell'organo di vigilanza che ha individuato le prescrizioni da impartire.

Nei casi in cui il contravventore ha operato senza un valido titolo abilitante, la verifica si riduce ad appurare il successivo ottenimento dello stesso;

d) **quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di 30 gg. una somma pari ad un quarto dell'ammenda stabilita per la contravvenzione" - art 318 quater co. 2. entro 120 gg dal termine indicato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma". Per provare il pagamento della sanzione in via amministrativa, sarà sufficiente che la p.g. trasmetta copia del versamento effettuato;**

e) **quando risulta l'inadempimento della prescrizione, l'organo accertatore darà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro 90 gg dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione" - art. 318 quater co. 3.**

Si fa notare che sia il termine di 60 gg per la verifica del rispetto della prescrizione, sia quello di 120 gg. per comunicare l'adempimento sia quello di 90 gg. per comunicare l'inadempimento, sono meramente indicativi e ben possono essere ridotti dalla P.G. per accelerare l'*iter* dell'intera procedura.

L'instaurazione della procedura estintiva del reato si fonda sui presupposti già indicati, la cui sussistenza va valutata da parte dell'organo accertatore. Qualora quest'ultimo non ne ravvisi gli estremi dovrà enunciare le ragioni tecniche che hanno impedito di procedere ad impartire le prescrizioni a fini di regolarizzazione. Si ravvisa, infatti, un indubbio interesse del contravventore a conoscere i motivi per i quali non è stata attivata questa disciplina, che senza dubbio si risolve in un beneficio per il contravventore, comportando la definizione con archiviazione del procedimento a suo carico.

Conseguenzialmente, se l'organo di P.G. riterrà irreversibili o anche solo difficilmente eliminabili gli effetti della condotta, dovrà specificare nella c.n.r. le ragioni dell'impossibilità/difficoltà di rimuovere le sue conseguenze, ossia il danno o il pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. In tal caso dovrà essere inviata la c.n.r. al Pubblico Ministero che procederà con rito ordinario.

L'art 318-octies. (Norme di coordinamento e transitorie) recita "le norme della presente parte non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte".

La disciplina prevista dall'art. 318 bis T.U.A. non ha efficacia retroattiva e deve applicarsi solo ai procedimenti penali iscritti successivamente all'entrata in vigore della L. 68\15 pubblicata su G.U. il 28/5/15.

Un ultimo punto va sottolineato, in quanto caratterizza il meccanismo di estinzione del reato attraverso il pagamento dell'oblazione amministrativa ed ha importanti conseguenze per le imprese: **la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza è un atto di polizia giudiziaria e non costituisce quindi, secondo la giurisprudenza, un provvedimento amministrativo che possa essere impugnato al TAR** (*Cass. Civ., SS.UU., n. 3694 del 09.03.2012; Cass. Pen., Sez. I, n.1037 del 14.02.2000; Cass. Pen., Sez. III, n. 24791 del 16.06.2009; TAR Veneto, Sez. III. n. 3701 del 26.11.2008; TAR Lombardia-Brescia, n. 54 del 15.01.2010*). In senso contrario si trovano alcune meno recenti sentenze di tribunali amministrativi (*TAR Veneto, Sez. III, n. 5967 del 04.10.2002* e giurisprudenza precedente ivi citata). Ciò ha importanti conseguenze. In primo luogo, l'unica sede idonea per contestare nel merito la fondatezza o ragionevolezza del contenuto della prescrizione sarà il processo penale. L'imprenditore che considera illegittima la prescrizione, e che pertanto non ritiene di adempiervi, può soltanto sostenere le proprie ragioni davanti al giudice penale, il quale naturalmente ha sempre il potere di disapplicare la prescrizione se la considera illegittima. In secondo luogo, e conseguentemente, al momento della visita dell'organo di vigilanza l'imprenditore ha un preciso interesse a cercare di discutere da subito con gli ispettori il contenuto di eventuali prescrizioni. E ciò al preciso fine di evitare di trovarsi costretto ad affrontare un procedimento penale per poter contestare il contenuto di prescrizioni considerate illegittime o irragionevoli.

Il Procuratore della Repubblica
Maria Antonietta Troncone

M. Antonietta Troncone