

LA PRESCRIZIONE PER L'ESTINZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI IN CAMPO AMBIENTALE: GLI ASPETTI APPLICATIVI E LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE INTERPRETATIVE

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

A quasi due anni dall'entrata in vigore dell'istituto della prescrizione tecnicamente asseverata, disciplinato dal nuovo Titolo VI bis del D.Lgs. n. 152/06, permangono tutt'oggi ancora dubbi interpretativi che hanno portato poi ad un'applicazione disomogenea di tale procedura sul territorio nazionale.

In estrema sintesi si ricorda che - in base al meccanismo procedurale delineato dagli artt. 318bis-318octies D.Lgs. n. 152/06 - l'organo di vigilanza nell'esercizio delle funzioni di PG o la polizia giudiziaria, dopo aver accertato una contravvenzione suscettibile di regolarizzazione mediante l'ammissione al nuovo istituto di estinzione del reato, riferisce senza ritardo al pubblico ministero la notizia di reato ed impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario per sanare la contravvenzione. Successivamente, lo stesso organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati nella prescrizione. Se vi è stato corretto e tempestivo adempimento, il contravventore è ammesso a pagare una somma di importo pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita dalla norma violata ed estingue così il reato; se l'adempimento non è avvenuto o se la somma non è stata versata entro i termini, il procedimento penale - precedentemente sospeso - riprende il suo corso.

Le nuove disposizioni - introdotte dalla legge n. 68/2015 - sono state dichiaratamente ispirate al modello di estinzione delle contravvenzioni previsto dagli artt. 20 e seg. del D.Lgs. n. 758/1994 nel settore della sicurezza ed igiene sul lavoro; tuttavia nell'adattamento al campo ambientale sono emerse delle problematiche connesse alla peculiarità della materia, che hanno lasciato agli operatori chiamati ad applicarle vari margini di incertezza operativa, talvolta anche molto rilevanti.

In attesa di un intervento chiarificatore del legislatore, invocato da più parti, alcune Procure della Repubblica, alcune Agenzie per l'ambiente e l'Ispra hanno emanato delle direttive/linee guida rivolte ai soggetti interessati - a vario titolo - dalla nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali in campo ambientale.

Si riporta a seguire una sintesi delle indicazioni e degli orientamenti interpretativi fino a questo momento formulati in merito ai vari aspetti in cui si articola la nuova procedura.

A) Il campo di applicazione: tipologia dei reati ammessi alla procedura

Come risulta ben chiaro dall'art. 318bis D.Lgs. n. 152/06, **la procedura tecnicamente asseverata può essere adotta esclusivamente per le ipotesi contravvenzionali previste dal D.Lgs. n. 152/2006**, restando - pertanto - escluse le fattispecie previste in altre fonti normative, anche se il trattamento sanzionatorio rinvia a disposizioni di legge contenute nel c.d. Testo Unico Ambientale (si veda ad esempio l'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2003 relativo alle sanzioni sui divieti di ammissione in discarica).

Tuttavia, anche tra le ipotesi contravvenzionali presenti nel D.Lgs. n. 152/06, non tutte possono essere ammesse alla procedura estintiva. Infatti - secondo l'interpretazione maggioritaria - poiché, come abbiamo visto, il procedimento si conclude con l'ammissione del contravventore al pagamento in sede amministrativa di *"una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda"* stabilita per la contravvenzione commessa, **l'istituto sicuramente non si applica alle contravvenzioni punite con il solo arresto, ma restano escluse anche le ipotesi punite con arresto e ammenda**¹ (quindi - ad esempio - restano escluse tutte le ipotesi di gestione non autorizzata di rifiuti pericolosi *ex art. 256, comma 1, lett. b)* D.Lgs. n. 152/06, l'abbandono o il deposito incontrollato sempre di rifiuti pericolosi *ex art. 256, comma 2*, D.Lgs. n. 152/06, oppure l'ipotesi di discarica abusiva *ex art. 256, comma 3*, D.Lgs. n. 152/06).

B) Il danno o il pericolo concreto ed attuale di danno

Il presupposto più importante - ed uno degli aspetti che presenta maggiori problematiche in sede applicativa della procedura - è quello secondo cui **le nuove disposizioni si applicano alle ipotesi contravvenzionali che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.**

La valutazione richiesta all'organo accertatore sulla reale gravità del fatto può, infatti, generare incertezze in sede operativa per la gamma di situazioni non sempre facilmente inquadrabili tra quelle per le quali potrebbe - alla fine - essere preclusa la prescrizione asseverata.

¹ Infatti, a fronte della sicura esclusione delle contravvenzioni punite con il solo arresto, l'assoggettabilità delle contravvenzioni punite con la pena congiunta di arresto e ammenda alla procedura estintiva in oggetto rappresenterebbe una ingiustificata disparità di trattamento, dato che vi è da considerare che quest'ultime sono tendenzialmente fattispecie più gravi rispetto a quelle punite con il solo arresto.

Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) - su questo punto - per dare un contributo di orientamento ha operato una **distinzione tra effetti ambientali del reato e danno ambientale**. Si è messo in evidenza, infatti, come: "Non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producono necessariamente un danno ambientale"², prendendo a riferimento - come sostegno di tale affermazione - la definizione di danno ambientale contenuta nell'art. 300 D.Lgs. n. 152/2006: "*è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*".

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.

Sono state, dunque, formulate alcune indicazioni operative per valutare, nei casi concreti, la sussistenza o meno del danno ambientale ovvero del relativo pericolo

In particolare, è emerso che:

1) per alcune fattispecie non ricorrono mai le condizioni per attivare la procedura prescrittiva: ad esempio, in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti anche non pericolosi ma con evidenza di percolamento al suolo o immissione di rifiuti nelle acque superficiali e sotterranee;

2) per alcune fattispecie si ritiene possibile impartire le prescrizioni purché accompagnate dallo svolgimento di verifiche analitiche: ad esempio, nel caso dell'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi senza evidenza di sversamento di liquidi al suolo, per il quale la prescrizione dovrà prevedere la rimozione dei rifiuti, il loro avvio a recupero o smaltimento, la dimostrazione dell'avvenuto smaltimento o recupero ed infine la verifica della non contaminazione del suolo mediante indagine preliminare;

3) in altre fattispecie, pur in presenza di superamenti di limiti di legge, si ritiene possibile impartire la prescrizione consistente nell'adottare accorgimenti tecnici volti ad evitare il ripetersi della violazione, previa analisi delle cause. Il caso proposto dal SNPA è quello delle emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge o del superamento dei limiti imposti dall'AIA, se ci sono elementi di giudizio che depongono a favore della sussistenza di effetti non significativi sull'ambiente.

² Cit. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente "Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-Bis D.Lgs. 152/2006" documento adottato con delibera del 29/11/2016 DOC 82/16-CF

C) Casi di adempimento spontaneo, reati a condotta esaurita, condotte illecite di tipo "formale"

Relativamente ai casi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto a regolarizzare la situazione, senza attendere la prescrizione dell'organo accertatore, è univoco l'indirizzo interpretativo di considerare la procedura di estinzione del reato applicabile anche a queste situazioni, tramite il meccanismo della c.d. prescrizione "ora per allora".

Più dibattuto, invece, è il caso dei reati a condotta esaurita, per i quali - non potendo essere impartite prescrizioni specifiche per sanare l'ipotesi contravvenzionale - per alcuni non potrebbero essere ammessi al pagamento della sanzione pecuniaria in sede amministrativa per l'estinzione del reato.

Caso particolare sono le infrazioni di tipo "formale", che vengono fatte rientrare nei reati di pericolo astratto o presunto, dove la tutela penale si fonda sulla presunzione di offensività di talune condotte. Anche in questi casi, la procedura di estinzione del reato potrebbe essere preclusa in concreto, qualora si accerti la sussistenza di un danno o di un pericolo concreto e attuale di danno, al pari di quanto accade per le altre ipotesi contravvenzionali.

E dunque, si pensi all'ipotesi di trasporto non autorizzato di rifiuti non pericolosi³, dove comunque - pur essendo una infrazione di tipo formale - viene ad essere compromessa la tracciabilità dell'intero sistema di gestione dei rifiuti e può essere il presupposto di smaltimenti illeciti di ingenti quantitativi di rifiuti (poiché un soggetto non autorizzato al trasporto di rifiuti non può essere ammesso a conferire in un sito di destinazione legale).

D) L'asseverazione delle prescrizioni

L'art. 318-ter D.Lgs. n. 152/06 dispone che la prescrizione sia "*asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata*".

L'asseverazione svolge una funzione di validazione tecnica delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore e viene pertanto assolta dagli enti istituzionalmente preposti alle indagini tecniche connesse alla materia ambientale.

Secondo le indicazioni date dal SNPA, si è ritenuto che l'asseverazione possa consistere nella verifica dei seguenti aspetti:

1. pertinenza ed efficacia delle prescrizioni rispetto agli obiettivi da conseguire;

³ Per l'ipotesi di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi la questione non si pone perché, essendo sanzionata con la pena congiunta dell'arresto e ammenda, la prescrizione asseverata sicuramente non si può applicare.

2. fattibilità, adeguatezza, ragionevolezza delle prescrizioni e coerenza con le finalità, non solo nel rimuovere il reato, ma anche nel far cessare situazioni di pericolo ovvero prosecuzione di attività potenzialmente pericolose;
3. congruità dei tempi previsti per la regolarizzazione;
4. presenza di criteri chiari per valutarne l'osservanza;
5. oggettività e riscontrabilità;
6. verifica di corrispondenza con le norme tecniche di settore e di coerenza con le finalità del provvedimento.

Circa l'obbligatorietà o meno di provvedere sempre all'asseverazione delle prescrizioni emesse dagli operatori con funzioni di polizia giudiziaria, le posizioni degli interpreti non sono univoche. Infatti: alcuni hanno ritenuto l'asseverazione come un elemento indispensabile per la legittimità dell'atto che impone la prescrizione; altri - invece - hanno sostenuto che l'asseverazione possa non essere necessaria nei casi di prescrizioni impartite da un organo tecnico specializzato; oppure per le prescrizioni meramente formali ed amministrative, che non comportino alcuna valutazione di natura tecnica; o ancora per le prescrizioni che non necessitano di valutazioni tecniche di un certo rilievo e che, dunque, possono essere operate dagli stessi appartenenti agli organi di controllo.

In un quadro così eterogeneo, si suggerisce agli organi accertatori di seguire le indicazioni fornite dalle singole Procure per vedere quali siano le tipologie di prescrizione che si ritiene debbano essere necessariamente asseverate dall'organo tecnico.

E) Rapporto tra la prescrizione *ex art. 318-ter* ed i provvedimenti amministrativi degli enti titolari di funzioni amministrative in materia ambientale

Il legislatore non ha dato alcuna indicazione circa il rapporto tra la prescrizione asseverata *ex art. 318ter* D.Lgs. n. 152/06 e i vari provvedimenti amministrativi che gli Enti sono tenuti ad adottare nelle ipotesi previste dalla normativa (si pensi - ad esempio - all'ordinanza sindacale di ripristino dello stato dei luoghi in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti *ex art. 192* D.Lgs. n. 152/06).

In merito a tale questione, per opinione diffusa, si è comunque ritenuto che le prescrizioni impartite dagli organi accertatori non sostituiscano i provvedimenti amministrativi, ma siano entrambi necessari dato che agli stessi sono ricollegabili diversi effetti giuridici. Infatti, mentre le prescrizioni sono volte ad estinguere il reato (e dunque incidono sul procedimento penale), i provvedimenti amministrativi emanati dalle autorità competenti producono i loro effetti esclusivamente sul piano amministrativo e, talvolta, sono individuati dalla normativa come atti propedeutici per l'emanazione di successivi provvedimenti amministrativi.

Tuttavia, per un coordinamento tra gli organi coinvolti ed al fine di evitare che siano prescritte misure difformi, si ritiene necessario l'invio all'ente titolare del procedimento amministrativo di una copia del verbale di prescrizioni con l'indicazione del contenuto delle prescrizioni.

F) Il pagamento e l'estinzione del reato

La contravvenzione si estingue se il contravventore, dopo aver adempiuto alla prescrizione impartita dall'organo accertatore nel termine fissato e secondo le modalità indicate, provvede al pagamento previsto dall'art. 318-quater, comma 2, D.Lgs. n. 152/06 (una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa).

Il pagamento della suddetta somma costituisce, dunque, condizione essenziale ai fini della positiva conclusione della procedura di estinzione dei reati, tanto è vero che l'organo accertatore è tenuto a riferire al pubblico ministero dell'avvenuto o meno pagamento.

Tuttavia il legislatore ha ommesso di indicare espressamente quale sia l'ente titolato ad incassare le suddette sanzioni pecuniarie, per cui anche su questo aspetto ci sono pareri difformi.

Un indirizzo (minoritario) ha dato indicazione di incasso a favore dell'Erario tramite l'utilizzo del modello F23; l'interpretazione maggioritaria - invece - individua in ciascun organo accertatore il soggetto che deve incassare le somme in oggetto (in attesa di indirizzi nazionali più precisi), in questo modo sarebbe anche garantita l'effettiva possibilità di controllo sulla tempestività e correttezza del versamento.

Valentina Vattani

Publicato il 19 aprile 2017