

ESTINZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI: ALLA MERCÉ DEGLI ACCERTATORI?

DI SALVATORE ROCCO

CASSAZIONE PENALE, SEZ. III – 5 APRILE 2024 (DEP. 19 LUGLIO 2024), N. 29353

L'imputato non può dolersi della mancata adozione della procedura, attesa la inesistenza di un obbligo specifico in capo agli accertatori di provvedervi, né, tanto meno, di informare i soggetti controllati della possibilità di farvi ricorso.

Premessa

Con la sentenza in esame, la Corte di Cassazione ha affrontato diverse questioni di diritto significative nell'ambito del "diritto penale ambientale", con particolare riferimento alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 255 comma 3 prima parte D. Lgs. n. 152/2006 ("Testo Unico dell'Ambiente" o "T.U.A.") e alla procedura estintiva disciplinata dalla "nuova" Parte Sesta-bis del medesimo Testo Unico.

In questa sede l'analisi si focalizzerà sulla speciale causa estintiva della c.d. "oblazione amministrativa ambientale"¹, in particolare sull'asserito difetto di obbligatorietà della stessa e sui riflessi in seno al procedimento penale.

I fatti

La Suprema Corte si è pronunciata sul ricorso dell'imputato Mu. Sa. avverso la pronuncia del 10 marzo 2023 con la quale il Tribunale di Rimini lo aveva condannato alla pena di due mesi di arresto, convertita in pena pecuniaria, per il reato di cui all'art. 255 comma 3 prima parte T.U.A.

Nello specifico, l'imputato era stato ritenuto colpevole di non aver ottemperato all'ordinanza sindacale ex art. 192 comma 3 T.U.A. di rimozione di rifiuti di cui era risultato formale destinatario in qualità di proprietario dell'immobile su cui gli stessi erano stati abbandonati.

Tra i vari motivi di doglianza, il ricorrente lamentava in particolare che:

- a) in qualità di "terzo proprietario" non avrebbe potuto essere chiamato a rispondere «*degli abbandoni di rifiuti effettuati da terzi sul proprio immobile*», non avendo il Comune dimostrato che tale abbandono potesse «*essere allo stesso addebitato a titolo di colpa*», sicché il giudice penale avrebbe dovuto disapplicare l'ordinanza solo "asseritamente inottemperata";
- b) erroneamente non era stata incardinata la procedura estintiva per i reati contravvenzionali in materia ambientale prevista dagli artt. 318-bis ss. T.U.A., peraltro espressamente "richiesta" dal ricorrente mediante memoria difensiva, considerando che il ricorrente si era efficacemente attivato per rimuovere i rifiuti ben prima dell'esercizio dell'azione penale.

La decisione della Suprema Corte

Nel pronunciarsi sulle questioni sollevate dal ricorrente la Suprema Corte ne ha dichiarato i motivi in parte inammissibili e in parte infondati, confermando dunque il provvedimento di condanna.

La fattispecie di cui all'art. 255, comma 3 prima parte del T.U.A.

Nel dettaglio, la Suprema Corte ha ricordato che la fattispecie penale di cui all'art. 255 comma 3 del T.U.A. prevedeⁱⁱ, tra i propri elementi costitutivi, «*l'adozione di un'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, di smaltimento degli stessi e di ripristino dello stato dei luoghi (...) e la condotta di inottemperanza da parte dei suoi destinatari*», non contemplando, viceversa, la precedente attività di “abbandono” o “deposito incontrollato”. Di conseguenza, il reato ben potrebbe essere commesso da ciascuno dei destinatari formali dell'ordinanza di cui all'art. 192 comma 3 T.U.A., non assumendo alcuna rilevanza – ai fini dell'integrazione dell'illecito in parola – «*che l'accumulo dei rifiuti non sia ascrivibile al comportamento del destinatario dell'intimazione*». In altri termini, il soggetto raggiunto da un'ordinanza sindacale di rimozione o smaltimento di rifiuti o ripristino dello stato dei luoghi sarà in ogni caso tenuto ad ottemperarvi – pena la commissione della fattispecie in esame – a nulla rilevando che l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti possa o meno essergli addebitato (quantomeno per colpa)ⁱⁱⁱ.

Eppure, il dettato dell'art. 192 comma 3 T.U.A. – cui rinvia integralmente l'art. 255 comma 3 prima parte T.U.A. – precisa che l'ordinanza sindacale può avere come destinatario non il proprietario *sic et simpliciter*, bensì quello al quale “*tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa*”, circostanza ribadita – tra l'altro – anche dal Consiglio di Stato^{iv}.

Ciononostante, ad avviso della Suprema Corte l'unico contemperamento alla possibile responsabilità penale del destinatario “formale” dell'ordinanza sarebbe quello di ottenerne l'annullamento «*per via amministrativa o per via giurisdizionale, o – al limite – di provare in sede penale di non essere proprietari del terreno né responsabili dell'abbandono, al fine di ottenere dal giudice penale la disapplicazione dell'ordinanza per illegittimità*»^v. Il giudice penale, infatti, può sindacare la legittimità dell'ordinanza in parola solo in via incidentale, quando la causa dell'illegittimità risulti oggettiva e di semplice ricognizione, dunque immediatamente riscontrabile. Diversamente, nel caso di specie la domanda del ricorrente avrebbe comportato – per la Corte – la rivalutazione dei presupposti applicativi dell'ordinanza, dunque un'articolata valutazione ampiamente «*fattuale e discrezionale*». Pertanto, non essendosi l'imputato adoperato per ottenere l'annullamento dell'ordinanza da parte del giudice amministrativo, la Corte ha ritenuto inammissibile il motivo di ricorso per difetto di specificità.

Il procedimento di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale

Per quanto riguarda, invece, la procedura estintiva degli artt. 318-bis e ss. T.U.A., la Corte ha evidenziato quanto segue:

- 1) «*l'imputato non può dolersi della mancata adozione della procedura, attesa la inesistenza di un obbligo specifico in capo agli accertatori di provvedervi, né, tanto meno, di informare i soggetti controllati della possibilità di farvi ricorso*»^{vi};
- 2) «*l'omessa indicazione all'indagato, da parte dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria, delle prescrizioni la cui ottemperanza è necessaria per l'estinzione delle contravvenzioni, non è causa di improcedibilità dell'azione penale*»^{vii}.
- 3) «*dal tenore inequivoco degli articoli 318-sexies (...) e 318-septies, comma 2, D. Lgs. 152/2006 (...), appare evidente che il meccanismo estintivo previsto dagli articoli 318-bis ss. D. Lgs. 152/2006 può essere attivato solo finché è possibile attivare la procedura di archiviazione. In altre parole, esso trova una "preclusione di fase", in cui il limite è costituito dall'avvenuto esercizio dell'azione penale*»^{viii}.
- 4) non sarebbe possibile ricondurre all'ordinanza sindacale di rimessione in pristino i medesimi effetti delle “prescrizioni” dell'organo accertatore^{ix}.

Oltretutto, ad avviso della Suprema Corte l'imputato non avrebbe neppure provato la ricorrenza, nel caso di specie, delle condizioni di operatività dell'oblazione speciale, e segnatamente della assenza di un danno o pericolo concreto e attuale alle risorse ambientali.

Osservazioni alla pronuncia della Corte

La sentenza in commento offre l'occasione per analizzare alcuni aspetti della speciale procedura estintiva della Parte Sesta-*bis* del T.U.A.

La “oblazione amministrativa ambientale”

Un profilo senz'altro di rilievo della procedura estintiva degli articoli 318-*bis* e ss. T.U.A. è rappresentato dalla sua discussa “cogenza”.

Deve premettersi che la “oblazione ambientale” sconta già a monte un significativo margine *valutativo* sulla ricorrenza – o meno – dei presupposti applicativi, specialmente rispetto all'ambito oggettivo di operatività^x e al requisito della insussistenza di “*un danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche*”^{xi}, con inevitabili divergenze interpretative e incertezze operative. Una valutazione rimessa, come si dirà, al “prudente apprezzamento” degli accertatori, col rischio che la valutazione “caso per caso” presti il fianco ad applicazioni “*sperperate*” della procedura estintiva^{xii}. Peraltro, una volta valutata positivamente la ricorrenza dei requisiti previsti dall'art. 318-*bis* T.U.A., si pone il dubbio se gli accertatori siano o meno tenuti a formulare effettivamente le prescrizioni di cui all'art. 318-*ter* T.U.A.

Ebbene, a partire dal 2010 si è progressivamente consolidato un orientamento giurisprudenziale per cui la speciale procedura prevista dal D. Lgs. n. 758/1994 – e di conseguenza l'affine oblazione ambientale – non sarebbe affatto obbligatoria^{xiii}, sicché non vi sarebbe alcun dovere per gli accertatori (polizia giudiziaria e/o organo di vigilanza) di impartire le prescrizioni da ottemperare ai fini dell'estinzione, né di dare avviso agli interessati di poter fare ricorso a tale procedura. Nonostante il testo dell'art. 318-*ter* T.U.A. disponga che l'organo accertatore “*impartisce*” le prescrizioni^{xiv}, sicché non sembrerebbe lasciare agli accertatori margini di discrezionalità al ricorrere (ovviamente) dei relativi presupposti, la Suprema Corte ha invece ritenuto che l'uso dell'indicativo presente sia stata una mera «*scelta di stile espositivo*»^{xv}; alla interpretazione letterale, prosegue la Corte, dovrebbe affiancarsi l'interpretazione “*sistematica*”^{xvi}. Per l'effetto, «*l'omessa indicazione all'indagato delle prescrizioni*» non costituirebbe «*causa di improcedibilità dell'azione penale*»^{xvii}.

Ad avviso della Suprema Corte, una simile impostazione non rischierebbe di sfociare nell'*arbitrio* degli accertatori, restando comunque un controllo giurisdizionale, tanto in caso di esercizio dell'azione penale quanto in caso di richiesta di archiviazione^{xviii}. Residuerrebbe, poi, in capo all'interessato la valida alternativa nell'oblazione “convenzionale” ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. Sotto quest'ultimo profilo, sarebbe opportuno rilevare che l'oblazione giudiziale “convenzionale” risulterebbe comunque meno vantaggiosa dell'oblazione amministrativa ambientale.

La tesi della piena “discrezionalità” dell'oblazione amministrativa ambientale non convince del tutto: eccessivi margini di discrezionalità – difficilmente compatibili con i «*principi generali in tema di imparzialità e legalità dell'azione dei pubblici poteri*»^{xix} – posso condurre ad un'applicazione disomogenea della stessa sul territorio nazionale. Evidentemente le criticità non sussistono laddove la PG o l'organo di vigilanza abbiano legittimamente (ossia, con congrua motivazione) ritenuto insussistenti i presupposti applicativi della procedura; il problema si pone, al contrario, laddove gli accertatori *erroneamente* non attivino la procedura oppure non motivino adeguatamente sull'esistenza di profili ostativi^{xx}. Non dovrebbe sottovalutarsi che, come sottolineato da diverse Procure, «*continuano a pervenire alla Procura della Repubblica segnalazioni di reato attinenti tali materie che non tengono in considerazione dette innovazioni normative*»^{xxi}.

Nessun intervento correttivo sarebbe esperibile, ad es., dal Pubblico Ministero, al quale non spetterebbe «*alcun potere di direzione (...) né alcun momento di interlocuzione preventiva*»^{xxii}. Si pensi, ad es., all'ipotesi in cui il PM – appresa *aliunde* la *notitia criminis*^{xxiii} – ne dia corretta comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria “*affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-*ter* e 318-*quater**”^{xxiv}. A quel punto, la polizia giudiziaria o l'organo di vigilanza deve informare il PM “*della propria attività*”, ma non è chiaro se abbia il

dovere o meno di formulare le prescrizioni asseverate: sembrerebbe che «*il tenore della norma non lascia spazio di discrezionalità all'organo di vigilanza*»^{xxv}, la quale dovrebbe quindi procedere ad impartire le prescrizioni, avendone il PM ritenuto sussistenti i relativi presupposti. Eppure, la giurisprudenza di legittimità riconosce in capo agli accertatori notevoli margini di operatività, precisando che al PM non spetti la possibilità di delegare attività o dettare *input* di alcun tipo^{xxvi}. Per l'effetto, qualora la PG o l'organo di vigilanza non abbia formulato le prescrizioni a fronte della comunicazione del PM, quest'ultimo non avrebbe alcuna "influenza" sulla procedura estintiva, risultando «*totalmente estraneo al rapporto che si instaura tra il contravventore e l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria*»^{xxvii} e potendo, quindi, unicamente determinarsi in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Allo stesso modo, e sempre seguendo l'indirizzo della giurisprudenza della Suprema Corte, appresa la *notitia criminis* direttamente dagli accertatori senza che questi abbiano impartito le prescrizioni, il PM – pur ritenendo al contrario sussistenti i presupposti dell'oblazione "ambientale"^{xxviii} – non avrebbe comunque altra scelta se non quella di esercitare o meno l'azione penale.

Infine, se il PM non dovesse condividere le valutazioni operate dalla polizia giudiziaria o dall'organo di vigilanza nell'impartire le prescrizioni (ritenendone quindi insussistenti i presupposti), ben potrebbe questi non presentare richiesta di archiviazione esercitando, invece, l'azione penale^{xxix}.

Proprio per contemperare il rischio tangibile di applicazioni "disomogenee", tanto le singole Procure quanto le Autorità direttamente coinvolte nell'applicazione della procedura estintiva hanno delineato proprie linee guida, direttive o protocolli d'intesa^{xxx}, da cui si desumono istruzioni operative non del tutto allineate alle posizioni giurisprudenziali^{xxxi}.

Anzitutto, ad avviso delle Procure «*la prescrizione, qualora ne ricorrano i presupposti sopra chiariti, è atto dovuto alla luce dell'utilizzo, da parte del legislatore, del verbo "impartisce", nonché dei principi generali in tema di imparzialità e legalità dell'azione dei pubblici poteri*»^{xxxii}, sicché in caso di «*comunicazioni di notizia di reato, ovvero denunce, ingiustificatamente prive di prescrizione, si procederà nei confronti dell'organo procedente con richiesta di "riparazione" di detta dimenticanza*»^{xxxiii}.

Peraltro, sarebbe sempre «*fatta salva, rispetto alle prime determinazioni "preclusive" degli operanti, la possibilità che il P.M. richieda all'organo di vigilanza di provvedere agli adempimenti di cui agli artt. 318 ter e 318 quater TUA*», il che potrebbe verificarsi «*allorquando il Magistrato ritenga insussistente la condizione ostativa e non soddisfatta la determinazione dell'organo di vigilanza o della p.g. operante, e ciò al fine di non precludere all'interessato l'accesso ad un istituto di favor dando accesso alla procedura che potrebbe portare alla estinzione del reato*»^{xxxiv}.

Inoltre, appare decisamente opportuna l'indicazione delle Procure per cui «*il procedimento estintivo del reato impone (...) un raccordo informativo agevole ed efficace tra organi di vigilanza, organi di polizia giudiziaria, organo asseveratore e Autorità Giudiziaria, che va disegnato secondo linee di azione condivise, al fine di corrispondere alla ratio della nuova normativa*»^{xxxv}; e in ogni caso, «*dovranno sempre essere enunciati, dagli operatori di p.g. e/o dagli organi di vigilanza, nella loro informativa di reato, le ragioni per cui si sia ritenuto non attivabile l'istituto in esame*»^{xxxvi}. Il tutto, evidentemente, per «*scongiorare nella prassi (...) ingiustificati ritardi od improprie preclusioni applicative*»^{xxxvii}, eventualità non eliminabili in radice a causa delle "elastiche" condizioni applicative della procedura in esame di cui all'art. 318-bis T.U.A.

Ad accentuare il rischio di applicazioni disarmoniche dell'oblazione ambientale si pone l'ulteriore circostanza per cui avverso le scelte operate dalla PG o dall'organo di vigilanza non vi è alcun autonomo rimedio, né di natura penale né di natura amministrativa; l'atto con il quale sono impartite le «*prescrizioni (...) non è annoverabile fra i provvedimenti amministrativi*», avendo piuttosto «*natura di atto di polizia giudiziaria*» ai sensi dell'art. 55 cod. proc. pen.^{xxxviii}, sicché

sarebbe «*sottratto alle impugnazioni previste per i suddetti provvedimenti, tanto in sede amministrativa quanto in sede giurisdizionale*»^{xxxix}. Né tantomeno il contravventore potrà esperire un’iniziativa avverso il “silenzio” degli accertatori.

Né sono previste specifiche forme di impugnazione in sede penale^{xl}: «*fermo restando che la prescrizione può essere modificata o revocata dallo stesso organo di vigilanza, in sede di autotutela, qualora la stessa rimanga ferma, la sua erroneità od irragionevolezza non può essere impugnata avanti né al pubblico ministero, né al giudice*»^{xli}. Pertanto, «*l’unica sede idonea per contestare nel merito la fondatezza o la ragionevolezza del contenuto della prescrizione sarà il processo penale*»^{xlii}, posto che «*il sindacato sulla correttezza dell’operato dell’organo di vigilanza/polizia giudiziaria può (e deve) essere effettuato dal giudice penale solo all’esito delle determinazioni del PM in ordine all’esercizio dell’azione penale*»^{xliii}.

Ma non basta: quand’anche effettivamente attivata, la procedura estintiva comunque non fornirebbe certezze di esito pienamente favorevole per il contravventore; l’imposizione di prescrizioni e la positiva valutazione da parte degli accertatori, infatti, non sarebbero neppure sufficienti a “garantire” l’estinzione del reato e dunque l’archiviazione del procedimento: il PM, quale unico ed effettivo titolare dell’azione penale, potrebbe raggiungere una conclusione diversa dagli accertatori ed esercitare l’azione penale.

L’unico rimedio esperibile dal contravventore, in tal caso, sarebbe quello di domandare l’oblazione facoltativa “convenzionale” di cui agli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., offrendo al giudicante – in tale ultimo caso – anche la prova di aver eliminato le irregolarità contestate (tale per cui non permangono “conseguenze dannose o pericolose del reato”) oltre, ovviamente, al pagamento dell’oblazione^{xliv}.

Infine, la pronuncia in commento ribadisce un’ulteriore limitazione all’oblazione ambientale, non potendo essere incardinata una volta esercitata l’azione penale e dovendo, quindi, necessariamente trovare spazio solo nella fase delle indagini preliminari. Tale “preclusione di fase” discenderebbe dal «*tenore inequivoco*» degli artt. 318-*sexies* e 318-*septies* del T.U.A.^{xlv} (in questo caso, la formulazione della norma non sarebbe più solo una “scelta di stile espositivo”)^{xlvi}.

L’imposizione di un simile “termine di fase” sembrerebbe quindi superare un precedente assunto della Suprema Corte, secondo cui «*l’esercizio dell’azione penale non preclude la possibilità di avvalersi dello (o invocare lo) speciale meccanismo estintivo di cui al D. Lgs. n. 152 del 2006, artt. 318-*bis* e segg., quando di esso l'imputato non abbia potuto beneficiare per cause a lui non imputabili*» e in «*analogia con quanto prevede l’art. 162-*bis* c.p., la richiesta di avvalersi dello speciale meccanismo estintivo del quale l'imputato sia stato ingiustamente privato deve essere proposta al più tardi prima dell’apertura del dibattimento e, se respinta, riproposta prima dell’inizio della discussione*»^{xlvii}.

Conclusioni

In conclusione, dalla pronuncia analizzata in questa sede emerge quanto sia elevato il grado di indeterminatezza che affligge la procedura estintiva di cui agli artt. 318-*bis* ss. T.U.A.: l’attivazione è rimessa alla valutazione *discrezionale* degli accertatori e persino ricorrendone i presupposti non è chiaro se debba essere obbligatoriamente incardinata^{xlviii}; non condiziona l’esercizio dell’azione penale^{xlix}, potendo il PM procedervi anche se le prescrizioni sono state indebitamente omesse e persino se le prescrizioni – formulate dagli accertatori – risultino correttamente adempiute; ancora: se indebitamente esclusa o erroneamente incardinata, ad es., con prescrizioni materialmente non realizzabili, non è soggetta ad impugnazione né in sede penale né in sede amministrativa (tanto sul piano gerarchica quanto giurisdizionale)^l; inoltre, non può più essere messa in moto una volta

esercitata l'azione penale. Infine, i relativi effetti premiali non si estenderebbero all'ente ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001, «*in ossequio al principio di autonomia di cui all'art. 8 D. Lgs. n. 231/2001*»^{li}.

ⁱ Così, Cass. pen., Sez. III, n. 19391/2024. Negli stessi termini, Corte Cost., n. 238/2020.

ⁱⁱ L'art. 255, comma 3, T.U.A. stabilisce che «*Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno*».

ⁱⁱⁱ Cfr. Sentenza in commento, par. 2.1. «*in diritto*»: «*mentre il precetto di cui all'art. 192, comma 3, è rivolto ai responsabili dell'abbandono di rifiuti e ai proprietari del terreno inquinato*», «*la sanzione penale di cui all'art. 255, comma 3, è rivolta propriamente ai destinatari formali dell'ordinanza sindacale*».

^{iv} Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 7657/2020: «*Orbene, la citata ordinanza era effettivamente illegittima. La disposizione applicata dal Comune, l'art. 14, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 [oggi art. 192 comma 3 T.U.A., nda], richiedeva l'accertamento dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) in capo al proprietario non responsabile dello sversamento di rifiuti, il cui accertamento costituiva un presupposto indispensabile perché potesse essere emanato, a suo carico, un ordine di ripristino dello stato dei luoghi (...) Il difetto di una condizione di colpevolezza in capo alla società, dunque, determina eo ipso l'illegittimità dell'ordinanza.*».

^v Nello stesso senso, Cass. pen., sez. III, n. 31291/2019.

^{vi} Cfr. Sentenza in commento, par. 4.1. «*in diritto*». Negli stessi termini, da ultimo, Cass. pen., Sez. III, n. 19391/2024.

^{vii} Cfr. Sentenza in commento, par. 4.1. «*in diritto*». Negli stessi termini, da ultimo, Cass. pen., Sez. III, n. 19391/2024.

^{viii} Cfr. Sentenza in commento, par. 4.1. «*in diritto*». Cfr. altresì Cass. pen., Sez. III, n. 41889/2023: «*le precise scansioni procedurali previste dal dato normativo sono scansioni che non prevedono mai la partecipazione dell'Autorità giudiziaria, intesa come giudice del dibattimento*».

^{ix} Sulle ontologiche differenze strutturali tra la procedura estintiva della Parte Sesta-bis del T.U.A. e le ordinanze comunali con cui il Sindaco, al di fuori dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria, impartisce prescrizioni dettate unicamente «*dall'intento di tutelare il territorio comunale*» indipendenti dall'accertamento dell'illecito, si veda, per tutte, TAR Toscana, Sez. II, n. 1611/2016.

^x Residuerebbero ormai pochi dubbi sulla possibilità di applicare la causa estintiva alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, così come a quelle punite con pena alternativa dell'arresto o della ammenda; si tende, invece, ad escluderne l'operatività rispetto alle contravvenzioni punite con la pena congiunta dell'ammenda e dell'arresto e a quelle punite solo con la pena dell'arresto. Sarebbe, invero, «*illogico ritenere che una contravvenzione con pena congiunta, la quale non può essere oggetto di oblazione davanti al giudice, possa esserlo in sede di p.g.*», così G. AMENDOLA, *Diritto penale ambientale*, Pisa, 2022, pag. 221. Alla stessa conclusione, seppur con diverse considerazioni di ordine «*sistematico*», giunge C. RUGA-RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, IV, 2021, pag. 63: «*l'art. 318-quater TUA prevede come condizione di ammissibilità il pagamento della somma pari a 1/4 del massimo "dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa", il che sembra escludere le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto. D'altra parte, sarebbe irragionevole ammettere le contravvenzioni punite con pena congiunta ... quando si è esclusa l'ammissibilità all'oblazione delle (teoricamente) meno gravi contravvenzioni punite con il solo arresto, senza ammenda aggiunta*». Sul punto, cfr. anche V. PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la L. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, (in) *Ambiente e sviluppo*, 2016, VII, pag. 499. A. MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, (in) *Lexambiente*, Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente, 1/2021; si veda anche M.C. AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D.lgs. 152/2006: quali direttive per gli organi accertatori*, (in) *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 novembre 2015.

^{xi} Cfr. art. 318-bis T.U.A. Al riguardo, la Suprema Corte ha precisato che il concetto di «*danno*» di cui all'art. 318-bis T.U.A. non corrisponde pienamente al «*danno ambientale*» disciplinato dall'art. 300 del T.U.A., in quanto il primo potrebbe avere «*dimensioni e consistenza ben minori*» e ha ad oggetto non solo le risorse ambientali ma anche quelle paesaggistiche e urbanistiche (cfr., per tutte, Cass. pen., sez. III, n. 25528/2020).

^{xii} In tal senso, S. MAGLIA, *Prime considerazioni in merito alla nuova parte VI bis, d.lgs. 152/2006*, in www.lexambiente.it, 21 luglio 2015.

^{xiii} A partire, cioè, dalla celebre pronuncia «*Cionna*» (Cass. pen., Sez. III, n. 26758/2010); tale sentenza, discostandosi da un corposo filone giurisprudenziale per cui la procedura estintiva prevista dal D. Lgs. n. 758/1994 dovesse essere obbligatoriamente espletata, ha precisato che «*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)*».

^{xiv} Cfr. Linee guida interpretative e direttive della Procura di Aosta, nota prot. n. 1006/2016: «*L'attivazione della procedura prevista dagli artt. 318 ss T.U.A., tenuto conto del tenore letterale della norma "l'organo di vigilanza (...) ovvero la polizia giudiziaria (...) impartisce al contravventore un'apposita prescrizione (...)", è da ritenersi obbligatoria, anche se la Polizia Giudiziaria che acquisisce la notizia di reato ovviamente eserciterà la propria discrezionalità nel valutare, sia la sussistenza della fattispecie di reato, sia l'attualità e concretezza del danno o del pericolo, la cui assenza è il presupposto della procedura*».

^{xv} Così, Cass. pen., Sez. III, n. 24633/2021 e, negli stessi termini, Cass. pen., Sez. III, n. 32962/2023.

^{xvi} Cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 5576/2022.

^{xvii} «*Una diversa soluzione, peraltro, potrebbe condurre (...) alla definizione del processo mediante dichiarazione di improcedibilità dell'azione penale sulla base della mera formale assenza della procedura estintiva, senza alcuna possibilità di verifica delle ragioni che l'hanno determinata*», così, per tutte, Cass. pen., Sez. III, n. 7678/2017.

^{xviii} «*il giudice è tenuto a verificare in ogni momento la sussistenza dei presupposti non tanto del corretto esercizio dell'azione quanto delle condizioni che consentono al contravventore di beneficiare del meccanismo estintivo del reato al di fuori dei casi previsti dall'art. 162-bis cod. pen.*», così, Cass. pen. Sez III, n. 7286/2022 e Cass. pen. Sez III, n. 5576/2023.

^{xix} Così, «*Direttive di intervento in materia di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318 bis - 318 octies del D. Lgs n. 152/2006*» della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 9.

^{xx} In termini dubitativi si pone, ad es., V. PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la L. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, (in) *Ambiente e sviluppo*, 2016, VII, pag. 506.

^{xxi} Così, *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 4.

^{xxii} Cfr. Linee Guida Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex Parte VI-bis D. Lgs. n. 152/2006 (aggiornamento del 23 luglio 2024, delibera del Consiglio n. 252), pag. 56. Il SNPA è operativo dal 14 gennaio 2017 ed è composto dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e dalle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

^{xxiii} E dunque di "propria iniziativa, da un privato oppure da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria".

^{xxiv} Cfr. art. 318-quinquies T.U.A.

^{xxv} Così, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1168. Sembra porsi negli stessi termini anche G. AMENDOLA, *Diritto penale ambientale*, Pisa, 2022, pag. 230: «anzi, se è il p.m. ad acquisire per primo la notizia di reato deve darne comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché mettano in moto la procedura in esame». Si veda anche "Direttiva e Linee Guida circa la procedura di estinzione dei reati contravvenzionali ambientali artt. 318 bis e ss. del D.Lvo. n. 152/2006" della Procura di Brindisi, nota prot. n. 2314/2024: «L'organo di vigilanza e/o la polizia giudiziaria potrebbero essere investite dal P.M., che avesse autonomamente ricevuto la notizia di reato relative alle contravvenzioni suddette. In tal caso, ricevuta la comunicazione dalla Procura, l'organo di vigilanza e/o la p.g. provvederanno agli adempimenti suddetti ed informeranno senza ritardo il P.M. della propria attività».

^{xxvi} Cfr., per tutte, Cass. pen., Sez. III, 24483/2020: «Il PM, infatti, è totalmente estraneo al rapporto che si instaura tra il contravventore e l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria che impartisce le prescrizioni in totale autonomia, senza che il rappresentante della pubblica accusa possa interloquire sulle modalità e i contenuti dell'obbligo, né sui tempi dell'adempimento. (...) Allo stesso modo, il PM che acquisisca "aliunde" la notizia di una contravvenzione astrattamente obblabile, dopo averla iscritta nel registro delle notizie di reato, la deve trasmettere all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria senza ulteriori deleghe o indicazioni di sorta; dell'esito di tale trasmissione egli deve essere solo tenuto informato». Negli stessi termini, Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020.

^{xxvii} Cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020.

^{xxviii} In tal caso, si afferma diffusamente che «il PM che ritenga praticabile la procedura estintiva non ha il potere di ordinarne l'imposizione all'organo di vigilanza, essendo totalmente estraneo al rapporto che si instaura tra il contravventore e tale organo» (così, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1156; in giurisprudenza, cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 24483/2020).

^{xxix} Dottrina e giurisprudenza concordano che il PM, «quale dominus delle indagini e titolare dell'azione penale, ai sensi dell'art. 112 Cost., può certamente esercitarla e non è vincolato dalle valutazioni dell'organo di vigilanza» (così, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1156; in giurisprudenza, cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020: «l'adozione della prescrizione non preclude l'autonoma iniziativa del PM che ben può chiedere l'archiviazione del procedimento se ritiene l'infondatezza della notizia di reato oppure esercitare l'azione penale se ritiene che la contravvenzione non sia estinguibile a cagione del danno già provocato ovvero del pericolo concreto e attuale di danno»).

^{xxx} Per una esaustiva ricognizione, si rimanda all'Allegato B alle Linee Guida del SNPA (23 luglio 2024).

^{xxxi} Cfr. Linee Guida della Procura di Brindisi, nota prot. n. 2314/2024: la Procura da un lato sottolinea che «la disciplina prevista dagli artt. 318 bis e ss. del D. Lvo. n. 152/2006 NON è obbligatoria, quindi può ma non deve essere applicata, anche se ovviamente è auspicabile una sua sempre più ampia diffusione per la sua indubbia capacità deflattiva di procedimenti penali di scarsa offensività e quindi meritevoli di un trattamento di favore. E comunque dovranno sempre essere enunciati, dagli operatori di p.g. e/o dagli organi di vigilanza, nella loro informativa di reato, le ragioni per cui si sia ritenuto non attivabile l'istituto in esame», dall'altro però precisa che «DOVRÀ ATTIVARSI la citata procedura di regolarizzazione quando è possibile la reversibilità degli effetti del reato, e più precisamente nei casi in cui un comportamento positivo del trasgressore potrebbe ripristinare in tempi ragionevoli lo stato antecedente (...)».

^{xxxii} Così, *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 9.

^{xxxiii} Così, *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 9.

^{xxxiv} Cfr., *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 6. Sia consentito osservare come, in diversi passaggi, la Procura di Bergamo ponga l'accento sul carattere "premiante" e di "favore" dell'istituto in parola, a fronte della giurisprudenza di legittimità (compresa la sentenza in commento) che, invece, ne evidenzia la finalità essenzialmente deflattiva.

^{xxxv} Così, *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 4. Suggestiscono una puntuale attività di coordinamento anche le Linee Guida del SNPA (23 luglio 2024), pag. 56: «Sebbene il legislatore della parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/2006 non abbia previsto alcun potere di direzione in capo al PM, né alcun momento di interlocuzione preventiva con lo stesso, si ritiene ciononostante auspicabile, laddove sussista la disponibilità della relativa Procura, l'instaurarsi di una prassi di collaborazione istituzionale tra i due organi, soprattutto nei casi di maggior complessità o di incertezza».

^{xxxvi} Cfr. Linee Guida della Procura di Brindisi, nota prot. n. 2314/2024; si vedano anche le *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 5: «l'organo accertatore, per giustificare la non attivazione di una disciplina la cui natura è di favor rei, dovrà esplicitare nella c.n.r. le ragioni che impediscono di procedere ad impartire prescrizioni a fini di regolarizzazione, il che significa che dovrà illustrare l'esistenza, in fatto, dell'impossibilità di rimuovere la condizione di irregolarità, per essersi già irrimediabilmente realizzato quel danno o quel pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

^{xxxvii} Così, *Direttive* della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 5.

^{xxxviii} P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pagg. 1154 e 1155; in giurisprudenza, si veda Cass. civ., Sez. Un., n. 3694/2012 e Cass. civ., Sez. Un., n. 19707/2012 e Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020.

^{xxxix} Così, con riguardo alla procedura prevista dal D. Lgs. n. 758/1994 per le contravvenzioni in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro, Cass. civ., Sez. Un., 19707/2012; i principi relativi al D. Lgs. n. 758/1994 sono pacificamente applicabili alla Parte Sesta-bis del T.U.A. (cfr., tra le tante, Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020), parlandosi di «osmosi tra i principi alla base dei due sistemi» (così, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1139).

^{xi} «Tali atti, però, non sono autonomamente ed immediatamente impugnabili nemmeno davanti al giudice penale. In primo luogo, in ossequio al principio di tassatività dei mezzi di impugnazione, avverso tali provvedimenti non è espressamente previsto alcun gravame trattandosi di atti che rientrano nell'attività tipica di polizia giudiziaria e ne costituiscono, ad un tempo, immediata esplicazione. Gli atti di polizia giudiziaria che ledono o comprimono diritti inviolabili della persona o comunque diritti costituzionalmente garantiti sono soggetti a convalida dell'autorità giudiziaria; oggetto di impugnazione, in tal caso, è il provvedimento dell'autorità giudiziaria, non l'atto di polizia giudiziaria. (...) In secondo luogo, e non per ordine di importanza, la possibilità di impugnare le prescrizioni impartite ai sensi del D. Lgs. n. 152 del 2006, artt. 318 e segg., consentirebbe al giudice penale di esercitare il controllo sulle condizioni dell'esercizio dell'azione penale prima ancora che l'azione stessa venga esercitata o che il pubblico ministero adotti una qualsiasi determinazione al riguardo», così, per tutte, Cass. pen., Sez. III, n. 24483/2020.

^{xli} Così, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1167.

^{xlii} Cfr. Linee Guida del SNPA (23 luglio 2024), pag. 59: «L'atto con il quale vengono impartite le prescrizioni al contravventore, infatti, è testualmente ricondotto dal legislatore nel panorama degli atti tipici di polizia giudiziaria, sicché fa ad esso difetto qualsiasi connotazione di discrezionalità - sia pure sul versante, per così dire atipico, della cosiddetta discrezionalità tecnica - e promana da un organo che, in quanto esercente le funzioni previste dall'art. 55 cod. proc. pen., è posto alle dipendenze e chiamato ad operare sotto la direzione della autorità giudiziaria, a prescindere (e, dunque, in piena autonomia funzionale dal) plesso ordinamentale in cui risulti iscritto da un punto di vista burocratico ed amministrativo» (così, Cass. civ., Sez. Un., n. 3694/2012).

^{xliii} Così, Cass. pen., Sez. III, n. 24483/2020.

^{xliv} Cfr. Corte Cost., n. 238/2020: «Del resto, il contravventore che comunque abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato può avere comunque accesso all'oblazione prevista dall'art. 162-bis cod. pen.».

^{xlv} Sancita la sospensione del procedimento penale, l'art. 318-sexies T.U.A. precisa che tale sospensione «non preclude la richiesta di archiviazione» né «l'assunzione di prove con incidente probatorio» o «gli atti urgenti di indagine preliminare»; l'art. 318-septies T.U.A., inoltre, sottolinea che «il Pubblico Ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta».

^{xlvi} Sulla ratio sottesa alla procedura estintiva in parola, cfr. Corte Cost. n. 238/2020: «Il meccanismo delineato - che vede il PM intervenire alla fine, alternativamente per chiedere l'archiviazione per estinzione del reato ove il contravventore abbia adempiuto alle prescrizioni e versato la somma a titolo di oblazione in sede amministrativa, oppure, in caso di inadempimento, per riprendere le indagini - si colloca necessariamente nella fase delle indagini preliminari. È questa necessaria collocazione che assicura la realizzazione della finalità dell'istituto. La previsione della speciale oblazione amministrativa ambientale mira infatti da una parte ad assicurare, nell'immediatezza dell'accertamento della commissione dell'illecito, il ripristino della situazione ambientale alterata, ponendo tale onere a carico del contravventore. Ed al contempo è orientata a perseguire un effetto deflattivo perché la definizione del procedimento in sede amministrativa evita la celebrazione del processo, destinato a chiudersi con un decreto di archiviazione, qualora le prescrizioni e il pagamento siano stati adempiuti. Per tale ragione la mancata applicazione della più favorevole disposizione di cui all'art. 318-septies cod. ambiente ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della disposizione stessa è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare - senza smentire le ragioni di speditezza processuale alle quali anche è ispirata la norma - una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale suddetto con l'indicazione, ora per allora, di prescrizioni ad opera dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria».

^{xlvii} Così, Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020.

^{xlviii} Sia consentito osservare come la giurisprudenza di legittimità affermi, per un verso, che «la prescrizione di regolarizzazione impartita dall'organo di vigilanza» sia «un atto tipico di polizia giudiziaria, non connotato da alcuna discrezionalità, neppure tecnica, ed emesso sotto la direzione funzionale dell'autorità giudiziaria ex art. 55 cod. proc. pen.» (cfr., per tutte, Cass. pen., Sez. III, n. 25528/2020) e, per l'altro, precisi che la disposizione dell'art. 318-bis T.U.A. «depone inequivocabilmente, rimettendone l'applicazione alla discrezionalità degli organi di vigilanza ovvero alla polizia giudiziaria, nel senso della facoltatività della procedura estintiva» (così, Cass. pen., Sez. III, n. 7286/2022).

^{xlix} Ai sensi dell'art. 318-sexies comma 3 T.U.A., l'oblazione amministrativa ambientale non vincola necessariamente il procedimento penale: atteso che l'unico condizionamento - in termini di sospensione (peraltro, solo «relativa») - si pone quando le prescrizioni siano effettivamente impartite, ciò non impedisce al PM né alla polizia giudiziaria di esperire i necessari mezzi di ricerca della prova funzionali alla raccolta di elementi suscettibili di essere dispersi. Allo stesso modo, al PM non è preclusa la possibilità di formulare richiesta di archiviazione. Si veda, per tutti, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1172.

ⁱ P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pag. 1167.

ⁱⁱ Cfr. «Linee guida per l'applicazione della disciplina di cui agli artt. 318 bis e ss. D. Lgs. n. 152/2006» della Procura di Brescia, nota prot. n. 139/2016. Nello stesso senso, Direttive della Procura di Bergamo, nota prot. n. 362/2024, pag. 15: «il nuovo meccanismo estintivo - in quanto eccezionale, come tale non suscettibile di applicazione analogica - non si applica alle persone giuridiche, ma solo alle persone fisiche per le quali è espressamente previsto. In tale evenienza non è previsto che, alla sospensione del procedimento penale per l'attivazione dell'istituto della prescrizione, segua una parallela sospensione del procedimento amministrativo a carico dell'ente. Anzi, in ossequio al principio di autonomia (art. 8 D. Lgs n. 231/2001) dovrebbe ammettersi che, pur a seguito dell'estinzione del reato a carico della persona fisica, consegua il procedimento a carico dell'ente».