

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



LIGHTS AND SHADOWS IN THE REGULATION OF ADMINISTRATIVE PRESCRIPTIONS OF ENVIRONMENTAL CRIME

Andrea Zampini

Abstract

[Lights and shadows in the regulation of administrative prescriptions of environmental crimes] The Law no. 68/2015 made several amendments to the Italian environmental penal regulation. This paper analyzes the new Part Six bis of the legislative decree no. 152/2006, which contains the mechanism of administrative prescriptions intended to "repair" the consequences of the contraventions contained in the decree. At the same time, the new regulation creates a special cause of extinguishment of offence for those who accomplish the mentioned administrative prescriptions. Moreover, in this work are examined the questions of compliance of this legal regulation with the Constitution, even through some court case.

Key Words :

Environment crime, administrative prescriptions, reform, environmental regulation

Vol. 3 (2016)





Luci e ombre nella disciplina delle prescrizioni amministrative dei reati ambientali

Andrea Zampini*

1. Premessa

Il nostro ordinamento ha iniziato a mostrarsi attento al diritto penale ambientale in tempi relativamente recenti, dietro la spinta di nuove sensibilità collettive che sono andate costruendosi intorno al bene giuridico ambiente¹. Questa sensibilità², unita al crescendo di obblighi internazionali in tema di salvaguardia degli ecosistemi, ha prodotto due *corpora* normativi dedicati alla tutela ambientale; tutela per certi aspetti indiretta e volta, in primo luogo, alla tutela del bene giuridico salute. In questo contesto, soprattutto il d. lgs. n. 152/2006 ha introdotto una mole notevole di norme incriminatrici accomunate dalla natura di fattispecie contravvenzionali e di pericolo astratto, elemento quest'ultimo che induce ad un intervento penalistico assai anticipatore dell'evento lesivo del bene giuridico e giustificato dal fatto che, in materia ambientale, è opportuno intervenire "prima che sia troppo tardi"³.

Tuttavia, quest'impostazione risulta stridere con alcuni principi fondanti del diritto penale del fatto (offensività, sussidiarietà). Orbene, la disciplina che si intende analizzare, tenta - goffamente, forse - di riportare un equilibrio di fondo nel sistema normativo, introducendo una speciale causa di estinzione del reato per tutte le ipotesi contravvenzionali di pericolo astratto contenute nel Testo Unico Ambiente, sottraendole così di fatto - nella gran parte dei casi - alla scure della sanzione penale e consegnandole, invece, ad una sorta di "amministrativizzazione" impropria: sarà la Pubblica Amministrazione ad individuare con quali modalità il soggetto contravventore

*Andrea Zampini è laureato in Diritto penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

¹ Per tutti, si veda C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, 2013, *passim*.

² J.M. SILVA SANCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Giuffrè, 2004, *passim*.

³ *Ivi*, pag. 94 ss., riprendendo la tesi di L. KUHLLEN, *Umweltstrafrecht in Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1993, pag. 697 ss., sui c.d. reati di accumulazione la cui retrofilosofia è riassumibile nella frase "What if everybody did it?": «si ritiene sia possibile sanzionare penalmente una condotta individuale anche quando questa non sia di per sé lesiva di un bene giuridico (né lo sottoponga di per sé ad un rilevante pericolo), se si considera la possibilità che tale condotta - di per sé non lesiva - sia realizzata anche da altri soggetti e che sia l'insieme di questi comportamenti a ledere il bene giuridico corrispondente».

potrà rimediare⁴ alla condotta posta in essere e quale sarà l'entità della sanzione destinata a "riparare" all'illecito. In fondo, l'obiettivo rimane ripristinare lo *status quo* ambientale.

Inoltre, dal punto di vista criminologico, le fattispecie contravvenzionali del TUA sono rivolte a soggetti titolari di attività d'impresa verso i quali l'effetto deterrente a commettere (potenziali) lesioni all'integrità dell'ambiente si raggiunge anche attraverso sistemi diversi dal diritto penale nella sua forma più pura.

Si possono così lasciare al diritto penale le fattispecie davvero portatrici di particolare disvalore. Al limite, si sottoporranno alla sua attenzione quelle contravvenzioni di pericolo astratto per cui il sistema amministrativo non è stato uno strumento repressivo adeguato⁵. Si scorge, insomma, in sottofondo un diritto penale che, almeno in questo contesto, si alleggerisce e si ritrae, anziché espandersi.

2. Considerazioni sull'ambito applicativo della disciplina

La legge 22 maggio 2015, n. 68 ha introdotto nel TUA una nuova Parte sesta *bis*, contenente sette nuovi articoli (artt. dal 318 *bis* al 318 *octies*). Essa rubrica «*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*». E, proprio nella mancata corrispondenza tra la lettera della intitolazione della Parte e il contenuto normativo della stessa, emerge una delle prime discrasie rintracciate dai commenti dottrinali seguiti all'entrata in vigore dell'atto normativo.

Infatti, come si evince all'art. 318 *bis* TUA, l'«*ambito di applicazione*» delle norme in esame riguarda «*le ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*». Non sembra esservi, insomma, traccia alcuna della disciplina sanzionatoria relativa agli illeciti amministrativi, né all'art. 318 *bis* TUA né nei successivi articoli.

L'incongruenza della rubricazione del nuovo titolo del TUA ha aperto almeno due questioni:

a) può esso trovare applicazione anche agli illeciti amministrativi e agli illeciti penali di tipo delittuoso contenuti nel decreto o, in virtù di quanto disciplinato dagli artt. 318 *bis* ss., la sua portata deve estendersi solo alle contravvenzioni che reprimono condotte di pericolo astratto?

b) la suddetta disciplina dovrà rimanere confinata alle contravvenzioni di pericolo presunto contenute nel Testo unico ambiente o, piuttosto, essa potrà essere applicata anche ai reati contravvenzionali previsti dal codice penale o da altre leggi speciali?

È arduo rispondere a tali interrogativi. L'unico strumento che l'interprete ha a disposizione per venire a capo della questione è quello di fare ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico e, in particolare, del settore penale.

⁴ C. RUGA RIVA, *I nuovi ecreati*, Giuffrè, 2015, pag. 74: «*La direttrice della riforma va in senso apparentemente opposto a quello dell'inasprimento della disciplina dei delitti ambientali, consentendo la non punibilità per numerose contravvenzioni ambientali. A ben vedere, però, si tratta di una strategia complementare*».

⁵ Una suggestione: così facendo, ovvero sottoponendo all'attenzione del diritto penale solo quelle contravvenzioni di pericolo presunto per cui non risulterà sufficiente l'intervento della pubblica amministrazione, dato che le sue prescrizioni sono state disattese, si rafforzerà forse quella corrente di pensiero che vede nelle fattispecie di reato del TUA un coacervo di norme penali plurioffensive (ovvero lesive dei beni giuridici ambiente e tutela di funzioni della P.A.).

A parere di chi scrive⁶, la nuova disciplina non deve essere applicata anche agli illeciti amministrativi. In primo luogo, le rubriche delle norme non hanno valore interpretativo vincolante. Inoltre, se l'art. 318 *bis* TUA, che indica il campo di applicazione della disciplina, si riferisce espressamente solo a reati di tipo contravvenzionale, la normativa dovrà intendersi applicabile per quelle ipotesi, non per altre. Ancora, le disposizioni di legge di cui si discute costituiscono fondamentalmente una causa speciale di estinzione del reato⁷; non dell'illecito amministrativo. Infine, agli illeciti amministrativi rimarranno comunque applicabili le disposizioni sull'estinzione dell'illecito attraverso il pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, qualora, ovviamente, siano consentite⁸.

Venendo ora all'applicabilità della disciplina delineata dal nuovo titolo VI *bis* del d. lgs. 152/2006 alle contravvenzioni volte a punire fattispecie di pericolo astratto ma collocate in altre leggi speciali, è bene premettere che i dubbi dottrinali sollevati al riguardo non hanno particolare ragion d'essere. Ciò perché, almeno stavolta, la lettera della norma è facilmente intellegibile. O, meglio, nonostante il fatto che nell'intitolazione della Parte sesta *bis* del TUA si affermi che essa riguarda la disciplina sanzionatoria degli illeciti penali in materia di tutela ambientale, è l'art. 318 *bis* a mettere le cose in chiaro e a sancire *apertis verbis* che la "materia ambientale" menzionata è quella prevista «dal presente decreto». Nessuna applicabilità, dunque, sarà possibile fuori del Testo unico⁹.

Infine, maggiori difficoltà presenta l'inciso che prevede che la contravvenzione oggetto della prescrizione amministrativa non debba aver comportato un danno o un pericolo concreto per l'ambiente. È, infatti, pacificamente riconosciuto quanto problematica sia l'individuazione con criteri oggettivi dei requisiti previsti dalla norma.

⁶ Per ulteriori considerazioni critiche: C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, op. cit., pag. 73 e L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68, sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale in Diritto penale contemporaneo*, 9 Luglio 2015: «La nuova parte contenente la regolamentazione della suddetta causa estintiva inserita nel TUAMB è infatti denominata "Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale", ma il suo campo di applicazione, così come definito dall'art. 318 bis, è circoscritto alle sole contravvenzioni del TUAMB. Sicché, non è chiaro se il nuovo istituto possa applicarsi anche agli illeciti amministrativi ambientali, né se esso possa estendersi alle contravvenzioni ambientali collocate fuori dal TUAMB»; M. TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma* in *Diritto penale contemporaneo*, 17 Luglio 2015. Sostanzialmente sulla stessa lunghezza d'onda A. MERLIN E R. LOSENGO, *Ambiente. Il nuovo modello per la tutela penale in Ambiente&Sicurezza*, n. 12, 1 luglio 2015, pag. 29; Si veda anche Corte di Cassazione, Ufficio del massimario, Sezione penale, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, 29 maggio 2015, pag. 35, disponibile sul sito web della Suprema Corte.

⁷ Per tutti, si veda L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68*, op. cit., pag. 38.

⁸ Non sempre ciò è possibile per gli illeciti previsti dal TUA; si prenda ad esempio la fattispecie di cui all'art. 135, comma 4, in materia di scarichi.

⁹ In dottrina A. MERLIN E R. LOSENGO, *Ambiente. Il nuovo modello*, op. cit., pag. 30, hanno criticato la mancata estensione della procedura a tutte le contravvenzioni ambientali di pericolo astratto: ipotesi «(tra cui, ad esempio, quella di cui all' art. 733-bis, a tutela dell'habitat dei siti protetti) o da altre fonti normative diverse dal D.Lgs. n. 152/2006, che pure prevedono analoghe ipotesi di violazioni ambientali di natura formale, potenzialmente definibili in base alla nuova procedura». Ancora, C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, op. cit., pag. 75, problematizza ulteriormente, chiedendosi se vadano escluse dall'ambito di applicazione anche le fattispecie contravvenzionali non contenute direttamente nel TUA, ma che ad esso rinviano per la disciplina sanzionatoria (ad es. l'art. 16 d. lgs. 36/2003 sulle discariche, richiamato dall'art. 256, co. 3, TUA). È lo stesso Autore a concludere, però, che la risposta deve essere negativa e che un'eventuale applicazione analogica in *bonam partem* andrebbe esclusa in virtù del fatto che le cause estintive sono norme eccezionali e, in quanto tali, non applicabili per analogia ex art. 14 disp. prel. Cod. Civ..

In tema di verifica del danno¹⁰ in materia ambientale, esso può ben verificarsi dopo molto tempo rispetto alla condotta incriminata. Per mantenersi aggrappati ad una definizione non impeccabile, ma pur sempre oggetto di una determinazione legislativa, sarà opportuno rifarsi alla definizione di danno dettata dall'art. 300 del TUA, secondo cui esso deve intendersi come: «*deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*». In tema di pericolo concreto, si lascia all'interprete uno spazio di manovra ancora più ampio, dato che in campo ambientale può risultare complesso individuare il confine che separa una minaccia astratta al bene giuridico da una attuale.

In entrambi i casi sembra augurabile che gli organismi di controllo applichino le norme *ex artt.* 318 *bis* ss. TUA a tutte quelle ipotesi contravvenzionali di dubbia offensività per il bene giuridico - sono molte, nel d. lgs. 152/2006, le ipotesi di superamento di valore tabellare riconducibili a questo caso - e a cui può essere posto rimedio grazie all'intervento delle autorità amministrative preposte, senza notevoli difficoltà tecnico-operative. Insomma, è necessario attuare una valutazione *in concreto* della sussistenza di un pericolo *concreto*, andando al di là della qualificazione che la scienza giuridica ha operato per ciascuna fattispecie¹¹. Ciò che importa è l'esistenza attuale di una minaccia per il bene giuridico protetto.

3. Le prescrizioni amministrative

L'operatività della causa speciale di estinzione del reato contenuta nella disciplina della Parte VI *bis* è imperniata sulla "prescrizione amministrativa". Prima di addentrarsi *in medias res* è bene premettere, come già notato dai primi commentatori della legge n. 68/2015, che il sistema previsto nella Parte sesta *bis* del TUA è fondamentalmente derivato dalla disciplina di cui agli artt. 20 ss. del d. lgs. n. 758/1994¹² in materia di estinzione dei reati di sicurezza e di igiene del lavoro indicati nell'allegato I allo stesso decreto (disciplina poi estesa anche ad alcune ipotesi penali previste dal decreto legislativo 81/2008, per espressa previsione del suo art. 301). Sotto certi aspetti, la disciplina che si va ad analizzare somiglia molto ad un "copia e incolla" di quella elaborata nel 1994.

All'art. 318 *ter* TUA è stabilito che, una volta accertata una contravvenzione ambientale, l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria debbano impartire al contravventore una prescrizione in cui sono indicate le modalità per rimuovere le conseguenze del reato e/o per evitare che lo stesso si ripeta. I contenuti di tale precetto, che a mente della norma dev'essere asseverato tecnicamente «*dall'ente specializzato competente nella materia trattata*», devono essere adempiuti in un periodo di tempo che non ecceda quello tecnicamente necessario.

¹⁰ M. TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, op. cit., pag. 38: «*La prima questione che la disposizione solleva è data proprio dall'individuazione del danno perché in materia di illeciti ambientali il problema fondamentale è stato sempre quello dell'accertamento del danno reale o potenziale sia per l'ambiente che per la salute pubblica*». Dello stesso avviso A. MERLIN e R. LOSENGO, *Ambiente. Il nuovo modello*, op. cit., pag. 30.

¹¹ In questo senso anche C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, op. cit., pag. 76.

¹² Con riferimento a quest'atto normativo, si noti che la miglior tecnica legislativa utilizzata dal legislatore del 1994 emerge già dalla rubrica del testo, se consideriamo tutto quanto esposto al paragrafo precedente: «*Capo II. Estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro*».

Tale disposizione legislativa si presta, invero, ad alcune critiche. La disciplina “madre” in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro, individua l’organo accertatore nel «personale ispettivo di cui all’art. 21, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, fatte salve le diverse competenze previste da altre norme»¹³. Invece, in tema di contravvenzioni ambientali, qual è l’organo di vigilanza nel caso concreto¹⁴? Ci si chiede, infatti, chi, in veste di polizia giudiziaria, debba provvedere ad impartire delle prescrizioni - oltretutto obliterate dall’«ente specializzato competente nella materia trattata» - attraverso cui il soggetto che ha posto in essere la contravvenzione può evitare la condanna penale, beneficiando della possibilità lasciata aperta dalla nuova disciplina. E perché dovrebbe essere costitutivamente differenziato dall’ente specializzato in materia? Tendenzialmente, infatti, l’esperienza insegna che le due istituzioni coincidono. Si pensi, ad esempio, alle agenzie regionali per la protezione dell’ambiente (ARPA)¹⁵. Si tenga anche presente che, con tutta probabilità, l’indeterminatezza utilizzata dal legislatore è dovuta alla volontà di non cristallizzare tali competenze in capo a soggetti predeterminati e destinati ad essere travolti dalle repentine modificazioni di competenze in capo agli apparati amministrativi. Anche in questo caso, però, le legittime preoccupazioni del legislatore si scaricano, come spesso accade, sugli interpreti che dovranno, nella prassi, individuare specificamente questi soggetti. È verosimile, peraltro, che la lettera della legge venga interpretata come un pleonaso e che, in concreto, il soggetto vigilante e quello esperto in materia vengano sovrapposti.

A complicare ulteriormente le cose, un inciso del comma 1 lascia aperta la possibilità che sia la polizia giudiziaria stessa, nell’esercizio delle sue funzioni, a predisporre la prescrizione amministrativa da seguire e da far verificare al soggetto pubblico competente in materia. Ma è difficile pensare che la polizia giudiziaria sia in grado di realizzare simili “piani” in autonomia, non avendo le competenze tecniche necessarie - fatti salvi, al limite, alcuni casi elementari.

Un’ultima considerazione assumerà ancora maggiore rilievo se si considera che è sempre l’organo di vigilanza - o la PG - a dover verificare, laddove il contravventore ne faccia richiesta, la possibilità di concedere una proroga all’adempimento della prescrizione per un massimo di sei mesi. Si ribadisce: un conto è che a decidere, sulla base di solide basi scientifiche che gli consentano di valutare il ricorrere dei presupposti del caso, sia un ente specializzato; un altro conto è che a fare ciò sia, suo malgrado, la polizia giudiziaria.

¹³ Così l’art. 19 del d. lgs. 758/1994 nella definizione che dà al suo comma 1, lett. b). L’art. 21, comma 3, della legge 833/1978 dispone che «in applicazione di quanto disposto nell’ultimo comma dell’art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22 assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all’applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro». Si rinvia, quindi, a un procedimento amministrativo tipizzato l’individuazione degli organi accertatori.

¹⁴ A.L. VERGINE, *La strada dell’inferno*, op. cit., pag. 470, secondo cui si dovrebbe ipotizzare un ente competente che sia «onnisciente e tecnicamente preparatissimo in ogni settore ambientale (e urbanistico e paesaggistico)». Pur non aderendo ad una visione così pessimistica, le critiche dell’autrice sono degne di attenzione: probabilmente, nei fatti, questo ente accertatore non sarà uno, bensì molti. Si immaginino, ad esempio, le Agenzie preposte al controllo e alla salvaguardia dell’ambiente a livello regionale.

¹⁵ Si vedano le considerazioni di AssoArpa in sede di audizione sul d.d.l. 1345 alla Commissione ambiente del Senato della Repubblica, l’11 settembre 2014.

Quanto appena detto viene ulteriormente confermato dalla lettera dell'art. 318 *quater* TUA, che assegna all'organo accertatore anche la competenza - *recte*: l'onere¹⁶ - di verificare, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto dalla prescrizione da esso stesso rilasciata, l'adempimento di quanto ivi previsto. Si aprono così due strade: l'accertamento, rispettivamente, dell'adempimento o dell'inadempimento ai contenuti della prescrizione.

Nel primo caso, sarà compito dell'organo accertatore emettere anche una sanzione amministrativa¹⁷ pecuniaria - fissata in misura pari ad un quarto del massimo dell'ammenda prevista dalla norma incriminatrice - mediante il pagamento della quale il contravventore potrà fruire della causa speciale di estinzione del reato e vedere così chiusi i suoi conti con la giustizia penale.

In caso contrario, invece, sarà compito dell'organo di controllo comunicare il mancato adempimento delle prescrizioni amministrative alla Procura della Repubblica che - come si è potuto leggere riguardo all'art. 318 *bis* TUA - è già a conoscenza di quanto accaduto, poiché l'avvio dell'*iter* procedimentale amministrativo non esime l'organo di sorveglianza, o di chi per esso, dal comunicare la notizia di reato alle autorità inquirenti.

La disciplina di cui agli artt. 318 *ter* e 318 *quater* TUA, ovviamente, dà per scontato che siano gli organismi di accertamento e controllo a venire a conoscenza per primi della notizia di reato e che diano, conseguentemente, avvio alle pratiche per emanare le prescrizioni. In caso ciò non avvenga, ovvero nel caso in cui sia l'autorità giudiziaria *motu proprio* a venire a conoscenza della *notitia criminis*, troverà applicazione l'art. 318 *quinquies* TUA, il quale dispone che «*se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318 *ter* e 318 *quater*. Nel caso previsto dal comma 1, l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria informano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo*». Insomma, è comunque salva l'operatività dell'istituto.

Altro fondamentale passaggio della disciplina risiede nell'art. 318 *sexies* TUA, dove è prevista la sospensione del procedimento penale dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro apposito di cui all'art. 335 c.p.p. - iscrizione che, come si è visto, in un modo o nell'altro avviene sempre - fino al momento in cui non pervenga al pubblico ministero una delle comunicazioni di cui all'art. 318 *quater*, comma 2 o comma 3, TUA ovvero la comunicazione dell'avvenuto adempimento o inadempimento. Nel primo caso, si darà la possibilità al contravventore di pagare la sanzione amministrativa

¹⁶ In dottrina si è disquisito sull'obbligatorietà dell'avvio delle procedure in commento. Secondo alcuni, alla stregua delle "sorelle maggiori" applicabili nel diritto del lavoro, esse non lo sarebbero (in tal senso L. RAMACCI, atti del corso *Ecoreati – La riforma dei delitti ambientali* (L. n. 68/2015): *analisi operativa*, Roma, 26 giugno 2015). In senso contrario G. AIELLO, *L'altra faccia della Legge n. 68/2015 sugli Ecoreati: il disastro dell'eliminazione delle contravvenzionali in materia ambientale almeno l'80 % dei reati contravvenzionali buttati nella spazzatura* in www.lexambiente.it. Nell'opinione di chi scrive si può desumere che la normativa in questione sia da ritenersi obbligatoria sia perché i primi contributi giurisprudenziali indicano questa via (cfr. Procura della Repubblica di Trento, Circolare n. 9/2015 del 4 giugno 2015); sia in base al tenore letterale delle norme; sia in base alle potenziali disparità di trattamento che verrebbero a crearsi.

¹⁷ G. AMENDOLA, *Il DDL sui delitti ambientali oggi all'esame del parlamento: spunti di riflessione* in www.insic.it. L'Autore si chiede, nel caso in cui al procedimento sia stato dato avvio dalla polizia giudiziaria, come sia possibile «*procedere ad estinguere in caserma un reato con il pagamento di una somma in via amministrativa*», evidenziando ancora una volta come siano, in astratto, state conferite alla PG delle competenze al di fuori della sua portata.

di cui sopra per addivenire all'estinzione del reato; nel secondo caso il procedimento penale seguirà il suo naturale corso. Nonostante la sospensione del procedimento, il terzo comma dell'art. 318 *sexies* TUA non preclude al pubblico ministero né la possibilità di formulare richiesta di archiviazione - nei casi di rito ed escludendo la dichiarazione di estinzione del reato collegata alla Parte sesta *bis* del TUA -, né la possibilità di assicurare elementi di prova alle indagini mediante incidente probatorio o di compiere atti d'indagine ritenuti urgenti.

Ancora, l'art. 318 *septies* TUA è la norma che dispone esplicitamente causa di estinzione del reato che deve portare il pubblico ministero a richiedere l'archiviazione a seguito dell'adempimento delle prescrizioni amministrative e al pagamento della relativa sanzione.

È interessante notare quanto previsto dal comma terzo dell'art. 318 *septies* TUA, il quale prende in considerazione l'eventualità in cui il destinatario della prescrizione ripari alle conseguenze dell'illecito o in un tempo superiore a quello indicato dalla P.A., o in modalità diverse da quelle ordinate. In questo caso è possibile l'applicazione dell'art. 162 *bis* c.p., anche se rivedendo in leggero rialzo il *quantum* della sanzione pecuniaria, portandolo da un terzo alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Con la norma riportata si vuole, in buona sostanza, dare un'altra (o un'ultima) *chance* al contravventore che, comunque, si sia adoperato - oltre i termini previsti o con modalità diverse da quelle previste dalla prescrizione - per rimuovere il pericolo oggetto della norma incriminatrice. Infatti, considerando la natura meramente endoprocedimentale della prescrizione amministrativa (che non ne consente, dunque, autonoma impugnazione innanzi al GA), il legislatore ha probabilmente voluto lasciare aperto un varco a chi, pur volendo mettersi in regola, non condivide nel merito le scelte compiute dall'organo di controllo per ciò che concerne i tempi o le specifiche modalità di azione fissate nella prescrizione. In ipotesi del genere si prevede la possibilità di applicare l'art. 162 *bis* c.p., riuscendo comunque ad obblazionare¹⁸ la contravvenzione.

4. Alcuni dubbi sistematici e l'ordinanza n. 770/15 TAR Toscana

La disciplina appena vista pone, per la sua stessa natura, alcuni rilevanti problemi di congruenza con importanti principi costituzionali. Può una prescrizione amministrativa che ha per oggetto una sanzione scaturente da una contravvenzione esaurire l'esame penale del fatto? E ciò non tanto per quel che riguarda l'interesse pubblico che, secondo alcuni, vorrebbe fosse preferibile l'applicazione della sanzione penale a fronte della commissione di una contravvenzione "ambientale", quanto per ciò che concerne i risvolti di eventuale *favor rei* che la normativa preclude. Il riferimento va, ovviamente, al cosiddetto "diritto al giudice" sancito dall'art. 24 Cost..

¹⁸ Fanno notare A. MERLIN e R. LOSENGO, *Ambiente. Il nuovo modello*, op. cit., pag. 31, che «nell'ambito delle contravvenzioni previste dal D.Lgs. n. 152/2006 figurano anche ipotesi di reato punite con la sola pena pecuniaria (ad esempio, l'art. 29-quattordicesimo in materia di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale), che sono, comunque, definibili con la procedura di oblazione non discrezionale ai sensi dell'art. 162 c.p.». In casi come questo il contravventore potrebbe chiedersi se è più "conveniente" aderire alle prescrizioni e pagare una sanzione pari ad un quarto del massimo dell'ammenda oppure se procedere ordinariamente e "cavarsela" con un'oblazione pari ad un terzo del massimo dell'ammenda.

Ciò, innanzitutto perché, come detto, il provvedimento con cui la pubblica amministrazione, nella veste dell'organismo preposto, emette la prescrizione volta a evitare che l'attività illecita diventi di concreto interesse per il giudice penale è un atto meramente endoprocedimentale e, dunque, non autonomamente impugnabile innanzi al giudice amministrativo.

Possibile che l'unico modo che il contravventore ha per contestare il merito dell'atto della PA sia ignorarlo e, dunque, violare formalmente la prescrizione, pur fatti salvi i contenuti dell'art. 318 *septies* TUA sopra esposti?

Per rispondere al quesito può essere d'aiuto partire dall'ordinanza n. 770 del 2015 emessa dalla seconda sezione del Giudice Amministrativo di Firenze¹⁹. La vicenda oggetto del procedimento verteva, sostanzialmente, sull'impugnazione per annullamento, previa sospensione in via cautelare, di un verbale di prescrizioni amministrative emesso dall'ARPAT, ovvero dall'ente regionale toscano per la protezione dell'ambiente.

Il Tribunale Amministrativo Regionale di Firenze, pur respingendo la domanda cautelare, non ha definito il giudizio dichiarando l'inammissibilità della domanda, ma ha fissato l'udienza per la discussione del merito della causa. I giudici hanno in primo luogo avanzato dubbi sulla giurisdizione amministrativa poiché *«le prescrizioni impugunate sembrano attenere a materia penale, essendo conseguenti all'accertamento di un presunto illecito contravvenzionale e finalizzate alla sua estinzione»*. Essendo la materia oggetto dell'atto della P.A. sostanzialmente inerente al diritto penale, è corretto adire il giudice amministrativo o la scelta da farsi è, invece, individuabile nell'autorità giudiziaria ordinaria? Una soluzione parziale al problema può essere data in base alle posizioni ermeneutiche già emerse nelle scorse pagine e che vedono nelle prescrizioni un atto endoprocedimentale non impugnabile.

Ma la questione irrisolta è riassunta in un'altra delle considerazioni fatte nell'ordinanza del Tribunale amministrativo, laddove si prospetta come necessario un ulteriore approfondimento in merito alla *«legittimità costituzionale delle norme applicata dalla resistente sotto il profilo dell'effettività del diritto di difesa»*. Insomma, le alternative per l'autore del (presunto, ma "accertato" dalla P.A.) illecito stanno o nel mancato rispetto delle prescrizioni, con la conseguenza di arrivare davanti al giudice penale; o nella possibilità di appellarsi all'amministrazione chiedendo la modifica del provvedimento in autotutela. Ma sono compatibili queste due sole alternative col dettato costituzionale in tema di diritto a difendersi e di diritto alla tutela giurisdizionale?

Considerata la normativa nel suo complesso, sembra che essa sia congruente con le prescrizioni della Carta poiché il ricorso al giudice è garantito per i fatti che riguardano la commissione dell'illecito proprio davanti al Tribunale ordinario nella sua articolazione penale, organo di fronte a cui il soggetto destinatario delle prescrizioni amministrative può – si può dire – scegliere di comparire semplicemente non rispettando i dettami del provvedimento della P.A..

Si potrebbe sostenere che la prescrizione è una facoltà concessa al soggetto sottoposto alle indagini (perché tale è, in virtù della sua formale iscrizione nel cosiddetto registro degli indagati): rispettandola, eviterà il processo e le conseguenze penali dello stesso, cedendo dall'altro lato al pagamento di una sanzione amministrativa e rinunciando al suo "diritto al giudice"; al contrario, ignorandola, potrà andare incontro a quello che sarebbe stato il suo destino prima dell'approvazione della legge n. 68/2015:

¹⁹ Provvedimento integralmente disponibile sul sito di giustizia-amministrativa.it. Trattasi dell'ordinanza n. 770 del 19 novembre 2015.

affrontare il processo ed attenderne gli esiti. In questa sede non s'approfondisca l'argomento, ma sarà bene ricordare che anche il rito penale ordinario conosce deroghe al diritto a un processo nelle forme previste dalla Costituzione, concedendo d'altra parte dei benefici. Il rito alternativo che pare più d'ogni altro avvicinarsi alle prescrizioni amministrative oggi previste nel TUA è la cosiddetta *probation*. Infatti, l'istituto di cui agli artt. 464 *bis* ss. c.p.p. ha in comune con la disciplina qui affrontata innanzitutto il fatto di prevedere delle «*prescrizioni comportamentali e [...] altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o attenuare le conseguenze del reato*»²⁰. Ancora, accomunano i due istituti sia la sospensione del procedimento penale, sia le conseguenze dell'esito fausto dell'*iter*, consistente nella dichiarazione di estinzione del reato. Il tutto, nel caso della Parte VI *bis* TUA, ulteriormente mitigato dalla possibilità di chiedere all'ente di agire in autotutela e rivedere le decisioni contenute nella prescrizione²¹.

5. Conclusioni

Nonostante il fatto che i primi commenti dottrinali al sistema di prescrizioni fin qui analizzati siano stati quasi unanimemente negativi²², è forse opportuno adottare un atteggiamento meno severo sia per questioni formali, sia, soprattutto, per considerazioni giuridiche sostanziali.

Se è vero che il Parlamento ha lavorato male²³ individuando con poca chiarezza i soggetti deputati al controllo e alla predisposizione delle prescrizioni, va comunque riconosciuto che l'intervento in questo specifico settore ha un evidente obiettivo di deflazione del contenzioso penale in materia ambientale. Inoltre, la proto-amministrativizzazione di tali norme potrebbe rappresentare il giusto equilibrio tra la necessità di tutelare un bene giuridico fondamentale, come l'ambiente, e il rispetto di alcuni punti fermi del diritto penale, come il principio di offensività e di sussidiarietà.

²⁰ Così la lettera dell'art. 464 *bis* c.p.p., comma 4, lett. a).

²¹ Nel caso di specie, per chiudere il cerchio, la questione si è esaurita velocemente poiché il ricorrente ha di chiarato di voler rinunciare al ricorso nelle memorie che precedevano l'udienza di merito. Pur non essendo tecnicamente una valida rinuncia ai sensi dell'art. 84 del Codice del Processo Amministrativo, i giudici di Firenze hanno dichiarato, con la sent. 490 del 2 marzo 2016, improcedibile il ricorso per il venir meno dell'interesse ad agire quale presupposto dell'azione. Dunque, almeno per ora, le questioni sopra esaminate non hanno avuto modo di essere approfondite dalla giurisprudenza di merito.

²² A volte addirittura severo: si tratta di un sistema «*incongruo, farraginoso, approssimativo, superfluo e concretamente inapplicabile*» secondo A.L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.d.L. 1345/2014 sui delitti ambientali* in *Riv. giur. amb.*, 2014, 5, 469, prima dell'approvazione definitiva del provvedimento legislativo; l'Autrice è stata ripresa e fatta propria, successivamente al varo della manovra novellatrice, da M. TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015*, op. cit., pag. 38.

²³ Il riferimento va sia alle tempistiche tassative di recepimento della direttiva 99/08/CE, sia alla necessità di "rispondere" al clamore mediatico innescato dal caso Eternit.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Iliara Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
