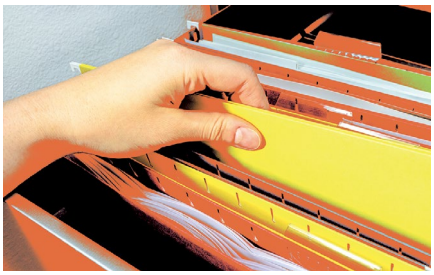
Focus rifiuti e sanzioni amministrative



Estinzione delle contravvenzioni e delle violazioni amministrative

Procedure a confronto

A cura di **Italia Pepe**
Direttore Generale Ufficio d'Ambito della Città Metropolitana di Milano – Azienda Speciale

ABSTRACT

La legge 68/2015, nel rafforzare la tutela penale dell'ambiente, ha introdotto un procedimento che consente di estinguere alcune fattispecie di reati ambientali di natura contravvenzionale, tramite l'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, oltre al pagamento di una sanzione amministrativa. La contestazione di una violazione amministrativa prevista dal Dlgs 152/2006 deve avere luogo ai sensi dell'articolo 14 della legge 689/1981, ove è possibile, in via immediata, e ammette al pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo. A differenza di quanto accade nella procedura di estinzione delle contravvenzioni, nella contestazione delle violazioni amministrative si viene immediatamente ammessi a pagare un importo liberatorio senza preliminarmente verificare che gli effetti della violazione siano cessati, ovvero che il trasgressore intenda porvi rimedio ed in quali modi.

Contravvenzioni e sanzioni amministrative, principi comuni

La legge 68/2015, nel rafforzare la tutela penale dell'ambiente, prevedendo alcune nuove fattispecie di delitto per le violazioni più gravi, ha introdotto una nuova procedura di estinzione di alcuni reati ambientali – di minore gravità – inserendo, all'interno del Dlgs 152/2006, la Parte VI-*bis*: è stato quindi introdotto un procedimento che consente di estinguere alcune fattispecie di reati ambientali di natura contravvenzionale, tramite l'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, oltre al pagamento di una sanzione amministrativa.

In sostanza, è venuta a generarsi la possibilità di una sorta di "depenalizzazione" in cui ha acquisito rilievo in modo del tutto determinante l'intervento del trasgressore tale da rimuovere gli effetti delle contravvenzioni attraverso l'adempimento alle prescrizioni impartite, conseguentemente al quale dovrà provvedere al pagamento di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda.

Sin da subito questa riforma ha mostrato principi comuni all'estinzione delle violazioni amministrative, anch'esse disciplinate dal Dlgs 152/2006 a fronte del mancato rispetto di norme ambientali ed il cui procedimento osserva i disposti di cui alla legge 689/1981; anche per queste, infatti, e come meglio oltre articolato, può assumere rilievo l'opera prestata dal trasgressore per l'eliminazione delle cause di violazione, oltreché il pagamento della somma ingiunta che estingue ogni pendenza in capo al trasgressore.

Occorre poi dare evidenza al fatto che benché le prescrizioni incidano sui procedimenti penali in termini di estinzione, ciò non significa che queste sostituiscano i provvedimenti amministrativi quali ad esempio le ordinanze sindacali o le diffide assunte dalle Autorità competenti, poiché differenti sono gli effetti giuridici; questi ultimi, infatti, producono effetti sul piano amministrativo e sono propedeutici all'emanazione di ulteriori atti, come ad esempio la sospensione o la revoca di un'autorizzazione.

Allo stesso modo la contestazione di una violazione amministrativa, ai sensi della legge 689/1981, impone alle Autorità competenti comunque l'assunzione dei relativi provvedimenti amministrativi, come sopraccitati, in virtù del fatto che l'ingiunzione della sanzione amministrativa ha la finalità preliminare di punire il trasgressore per l'illecito accertato, oltreché evitare che questi reiteri, attraverso una corretta quantificazione della somma ingiunta tale da costituire idoneo deterrente, mentre i corrispondenti provvedimenti amministrativi, da assumersi contestualmente al verbale di accertamento di trasgressione, quali ad esempio diffida, sospensione o revoca dell'autorizzazione, hanno lo scopo di "accompagnare" il trasgressore nel porre rimedio al fatto illecito rilevato indicando le azioni da assumere nei termini adeguati conosciute le cause dei comportamenti, con l'evidente circostanza di rappresentare un momento di ulteriore interlocuzione e confronto con l'Autorità competente.

La disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale

Il presupposto per l'applicazione della procedura di estinzione dei reati, ai sensi dell'articolo 318-*bis*, primo comma, Dlgs 152/2006, è che non abbiano cagionato danno o pericolo di danno concreto ed attuale alle risorse ambientali urbanistiche e paesaggistiche protette, cosicché lo scopo della procedura è quello di risolvere situazioni che hanno caratteristiche di pericolo intrinseche e non legate alla probabilità concreta che effetti negativi si producano; ne discende che la posi-

zione che è prevalsa da parte delle varie Procure italiane è quella di applicare la procedura alle contravvenzioni i cui effetti possono essere rimossi, adempiendo appunto alle prescrizioni, di talché il pregiudizio ambientale può essere rimediato attivando delle misure che producano tale effetto e che rientrano comunque nella facoltà del contravventore.

Da tutto ciò consegue che, qualora la condotta generi danni o pericoli di danni concreti ed attuali irreversibili, o difficilmente eliminabili, non vi possono essere prescrizioni che consentano il ripristino, mentre, qualora la condotta positiva ripristini, in tempi ragionevoli, lo stato antecedente, allora impartire le prescrizioni acquisisce un significato.

Valutare la possibile rimozione degli effetti negativi che si siano prodotti in conseguenza del reato commesso significa anzitutto verificare che si possa procedere facilmente ed in breve termine e garantire il ripristino dello stato dei luoghi; deve pertanto trattarsi di effetti completamente reversibili, con l'evidente esclusione dall'applicazione della procedura estintiva di tutte quelle situazioni che possano evolvere con probabilità ed in poco tempo in ipotesi di danno alle matrici ambientali.
L'articolo 300 del Dlgs 152/2006 definisce il danno come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità che questa assicura, con la conseguenza che vi saranno reati che produrranno effetti sull'ambiente e che si potranno eliminare con la procedura estintiva ed altri invece che produrranno un danno, ed in quanto tali non potranno giovare di alcuna procedura se non affrontare le sorti del giudizio penale.

Fra l'altro è giusto il caso di segnalare che la procedura estintiva non è condizione di procedibilità dell'azione penale; a ben vedere, infatti, gli organi di polizia giudiziaria che accertano i reati hanno la piena discrezionalità per valutare – in modo concreto e attuale – la sussistenza del danno o del pericolo di danno e pur tuttavia, dalle esperienze accumulate sin dall'entrata in vigore della legge 68/2015, si è definitivamente sancito che il contravventore che non abbia beneficiato, per cause a lui non imputabili, della procedura estintiva può chiedere all'organo di vigilanza/polizia giudiziaria, nella fase delle indagini penali, di esservi ammesso, potendo peraltro avanzarne istanza in sede giudiziaria purché prima dell'apertura del dibattimento.

In ogni momento, infatti, il giudice ha il potere di sindacare sulla correttezza dell'operato dell'organo di vigilanza verificando la sussistenza dei presupposti delle condizioni che consentano al contravventore di beneficiare del meccanismo estintivo del reato.

Procedura di estinzione delle contravvenzioni: il verbale di prescrizioni

L'organo che si appresta all'accertamento di un reato dovrà, di volta in volta, nella notizia dello stesso, dare adeguata motivazione in virtù della quale non si ritenga applicabile la procedura di estinzione delle contravvenzioni, poiché, contrariamente, l'applicazione potrebbe emergere dai fatti rilevando una negligenza dello stesso organo.

La valutazione dell'applicabilità della procedura in questione che compete all'organo accertatore deve concernere esclusivamente l'ambiente, e dunque l'assenza di danno o di pericolo concreto ed attuale di danno alle risorse ambientali; qualora, infatti, l'organo accertatore dovesse rilevare che il trasgressore reitera la medesima contravvenzione, ciò non può tuttavia escludere a priori l'applicazione della procedura di estinzione, rimanendo però inteso che, trattandosi di aspetto che denota l'indole del contravventore (che compete all'Autorità giudiziaria!) e non l'ambiente, occorrerà rivolgersi al pubblico ministero per ricevere eventuali differenti indicazioni a procedere, al fine di mostrare assoluta rigorosità nella valutazione della sommatoria degli eventi.

All'organo di vigilanza spetta l'assunzione del verbale di prescrizioni, che in quanto tale deve intendersi quale atto tipico di polizia giudiziaria e pertanto non può essere impugnato né avanti al Tar, né con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, poiché infatti non è imputabile ad un organo amministrativo.

Una volta elaborata la prescrizione – e ancora prima di essere impartita – questa deve essere asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente per materia, e anche tale processo non ne muta comunque la sua natura. L'asseverazione, come oltre meglio argomentato, ha infatti la funzione di validazione tecnico-amministrativa del contenuto delle prescrizioni senza modificarne la natura penale, e ciò poiché il presupposto dell'atto con cui vengono impartite le prescrizioni è appunto l'accertamento di un reato, e pertanto il verbale stesso non può che intendersi quale fase di un procedimento penale.

Per meglio elaborare il contenuto di una prescrizione occorre averne a mente la relativa finalità:
a) eliminare la contravvenzione;
b) estinguere il reato;
c) eliminare gli effetti del reato.

Si riportano, nel seguito, a titolo esemplificativo, i disposti dell'articolo 256, nonché la formulazione di una ipotetica prescrizione da attribuire al fine di avviare la procedura di estinzione.

Ai sensi dell'articolo 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata), comma 5, *"Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187,*[1] *effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b)"* (arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi).

In tali casi l'organo accertatore può imporre – per mezzo del verbale di prescrizioni – di interrompere immediatamente la miscelazione dei rifiuti, attribuendo un termine fra 3 e 5 giorni, ovvero di gestire i rifiuti miscelati affidandoli a trattamento da parte di soggetto autorizzato in relazione alle caratteristiche della miscela ottenuta, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 187, comma 3;[2] in tal caso, il termine entro il quale provvedere potrebbe essere ricompreso tra 30 e 60 giorni.

Alcune contravvenzioni puniscono invece l'esercizio di un'attività in mancanza di un'autorizzazione a prescindere dal verificarsi di un danno o pericolo di danno concreto ed attuale. Si pensi ad esempio ai disposti di cui all'articolo 137 comma 1: *"Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, comma 1, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque*

---

1. Articolo, 187 comma 1: *"È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose"*.
2. Articolo 187, comma 3: *"Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese alla rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4"*.

reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro".

Si tratta quindi di esempi di contravvenzioni di pericolo astratto o di tipo formale, ovvero tali da determinare una situazione di potenziale pericolo per l'ambiente. In questi casi, per orientamento prevalente, sono ammissibili prescrizioni volte alla richiesta ed ottenimento di titoli abilitativi assegnando un termine congruo ed in linea con i relativi procedimenti amministrativi oltre che, nelle more della notifica del titolo abilitativo, all'assunzione di misure idonee a garantire un livello di tutela ambientale che porti, ove necessario, anche all'interruzione dell'attività. È bene segnalare come la procedura estintiva possa applicarsi anche alle ipotesi in cui, nel tempo che intercorre tra l'accertamento del reato e la segnalazione in Procura, il trasgressore si sia già dotato dell'autorizzazione; in tal caso, infatti, questi verrà ammesso direttamente al pagamento, senza l'attribuzione di alcuna prescrizione, pur non escludendo la verifica da parte dell'organo accertatore circa il danno o pericolo di danno, poiché laddove esistenti, ovviamente, e come già più volte precisato, non si potrà essere ammessi alla procedura pur a fronte di un titolo abilitativo al cui mancato possesso sia stato posto rimedio.

Procedura di estinzione delle contravvenzioni: l'asseverazione

Come già anticipato l'asseverazione, rilasciata dagli enti preposti alla tutela ambientale, è un'attività tecnica che non richiede attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria e serve a validare appunto tecnicamente ed amministrativamente le prescrizioni.

L'asseverazione impone la verifica della pertinenza ed efficacia delle prescrizioni, la coerenza con le finalità delle prescrizioni medesime (che sono appunto quelle di rimuovere il reato e far cessare situazioni di pericolo), di verificare la congruità dei tempi assegnati per l'ottemperamento della prescrizione e che siano stati dettati criteri precisi che garantiscano l'osservanza di quanto prescritto, che non potrà che corrispondere alle norme tecniche di settore. Ne discende che sia oltremodo consigliabile, seppur non obbligatorio, un coordinamento tra l'organo di vigilanza e l'ente asseveratore – anche in fase di individuazione delle prescrizioni – poiché il ruolo di quest'ultimo impone la convalida, piuttosto che la modifica, della prescrizione quanto alla congruità, ovvero al termine.

Per quanto poi l'asseverazione appaia una fase fondamentale della procedura di estinzione, tuttavia, non sempre questa è obbligatoria. Si pensi ad esempio ai casi in cui siano state impartite prescrizioni formali (come quella circa l'istanza e l'ottenimento di un titolo abilitativo) che non comportano valutazioni tecniche, o a prescrizioni "standard", ovvero quando ad avere impartito la prescrizione è proprio l'organo tecnico specializzato.

Procedura di estinzione delle contravvenzioni: verifica delle prescrizioni ed ammissione al pagamento

Una volta che l'organo di vigilanza ha verificato l'avvenuto ottemperamento nei termini assegnati e secondo le condizioni stabilite, si potrà essere ammessi al pagamento ai sensi dell'articolo 318-*quater*, comma 2, Dlgs 152/2006: *"Quando risulta l'ottemperamento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di 30 giorni, una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa".*

Il pagamento nei termini previsti è condizione essenziale ai fini della conclusione positiva della procedura di estinzione dei reati. Sia che avvenga sia che non abbia seguito, la polizia giudiziaria è tenuta comunque a riferire alla relativa procura: *"entro 120 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma".*

Procedimento amministrativo sanzionatorio: le fasi

La contestazione di una violazione amministrativa prevista dal Dlgs 152/2006 deve avere luogo ai sensi dell'articolo 14 della legge 689/1981, ove è possibile, in via immediata sia nei confronti del trasgressore che della persona obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa; ove impossibile, il verbale di trasgressione andrà notificato agli interessati entro il termine di 90 giorni dall'accertamento.

La contestazione della violazione, eccetto che per determinate fattispecie puntualmente disciplinate, come quella degli scarichi,[3] ammette al pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento. Il pagamento deve avere luogo nel termine di 60 giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.

Il trasgressore può decidere di non avvalersi del pagamento liberatorio ed in tal caso, nel termine di 30 giorni dalla contestazione della violazione, potrà trasmettere all'Autorità competente scritti e documenti e chiedere di essere sentito; quest'ultima, sentiti gli interessati che ne abbiano fatto richiesta, esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, assume ordinanza con cui ingiunge la somma dovuta per la violazione all'autore della stessa e alle persone che vi sono obbligate solidalmente. Il pagamento deve essere effettuato entro 30 giorni dalla notificazione di quest'ultimo provvedimento.

La somma ingiunta, a differenza di quanto stabilito per la procedura di estinzione delle contravvenzioni, non è già determinata dalla legge ma viene definita dall'Autorità competente, in via discrezionale, pur sulla base di precisi criteri indicati all'articolo 11 della legge 689/1981:
a) gravità della violazione: risulta per l'intenzionalità dimostrata dall'autore per il danno cagionato e per le speciali circostanze in cui il comportamento si è attuato, di modo che non venga comminata una sanzione identica per comportamenti che hanno un'obiettiva rilevanza negativa diversa;
b) opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione: tale criterio non richiede l'effettiva eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, ma assume di contro rilievo l'attività di ravvedimento compiuta dal trasgressore personalmente o per suo incarico da terzi;
c) personalità del trasgressore: i precedenti soggettivi possono continuare ad

3. Articolo 135, comma 4: *"Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte terza del presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689".*

essere considerati motivo di diversificazione della sanzione, e fra questi il comportamento anteriore, contemporaneo o successivo del trasgressore, nonché le sue qualità sociali e morali, il grado di istruzione e di capacità intellettiva;
d) condizioni economiche del trasgressore: queste non potranno costituire motivo di discriminazione, e pertanto l'importo della sanzione può essere aumentato se, in dipendenza delle abbienti condizioni del destinatario, essa non assumesse alcun valore afflittivo.

I criteri utili alla definizione della somma da ingiungere, come sopra indicati, fanno emergere un importante elemento di distinzione fra le due procedure: l'estinzione delle contravvenzioni impone l'ottemperamento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza, che hanno, come ampiamente argomentato, la finalità di eliminare gli effetti del reato, e pertanto il trasgressore deve rendersi parte attiva e rimediare al pregiudizio ambientale attraverso l'assunzione di provvedimenti tecnici; di contro, nel procedimento amministrativo sanzionatorio, per la definizione della somma da ingiungere con ordinanza di ingiunzione rileva esclusivamente la volontà di ravvedimento ovvero, deve essere manifesto che il trasgressore abbia inteso attivarsi al fine di riparare alle conseguenze della propria azione o omissione.

Violazioni amministrative pecuniarie ed estinzione delle contravvenzioni: procedure a confronto

A differenza di quanto accade nella procedura di estinzione delle contravvenzioni, nella contestazione delle violazioni amministrative in materia ambientale, come disciplinate dalla legge 689/1981, si viene immediatamente ammessi a pagare un importo liberatorio senza preliminarmente verificare che gli effetti della violazione siano cessati, ovvero che il trasgressore intenda porvi rimedio ed in quali modi.

L'oblazione, qualora pagata nei termini imposti, consente la definizione immediata di ogni pendenza nei confronti dell'Autorità competente, senza addirittura che in futuro se ne possa tenere conto in occasione della valutazione di una possibile recidività. Il procedimento sanzionatorio viene definito allo stato dei fatti senza che si sviluppi al riguardo un'apposita istruttoria che porti ad una valutazione della gravità del fatto illecito, dell'opera prestata dal trasgressore per l'eliminazione delle cause di violazione, nonché della personalità del trasgressore e delle sue condizioni economiche, tutti criteri questi cui invece dovrà ricorrersi, come anticipato, nel caso di quantificazione della somma da ingiungere nell'ipotesi di mancato pagamento, appunto, dell'oblazione. Il pagamento in misura ridotta previene pertanto l'accertamento della violazione che opererebbe con l'ordinanza di ingiunzione e si traduce in una conciliazione fra le parti, avendo una funzione transattiva tale da estinguere il potere sanzionatorio dell'ufficio.

In entrambi i casi, tuttavia, sia nella procedura di estinzione delle contravvenzioni, che nella definizione dei procedimenti amministrativi sanzionatori, il pagamento della somma comminata – aldilà delle fasi differenti in cui deve avere luogo a seconda della procedura in essere – costituisce condizione essenziale per l'archiviazione degli illeciti accertati: nella procedura di estinzione delle contravvenzioni, qualora non abbia luogo il pagamento se ne dovrà riferire al Pm e si darà luogo al procedimento penale che sino a quel momento non aveva avuto corso; nella definizione dei procedimenti per violazioni amministrative, invece, il mancato pagamento vedrà un rincaro della somma ingiunta, che verrà coattivamente recuperata e comporterà l'aumento di un decimo per ogni semestre a partire dal momento in cui la somma è divenuta esigibile per mezzo della notifica dell'ordinanza di ingiunzione.

In entrambe le procedure, nell'ipotesi di concorso di persone, il pagamento della sanzione pecuniaria, rappresentando aspetto di carattere realmente punitivo, ricade su tutti i concorrenti in virtù del principio per cui la responsabilità penale è personale, e allo stesso modo l'archiviazione dei procedimenti si genera chiunque sia il soggetto che provvede al pagamento (ad esempio l'obbligato solidale).

Vi è poi da segnalare, quanto alla procedura di estinzione delle contravvenzioni, che numerose sono le procure che invitano ad applicare il principio di solidarietà sia per l'ottemperamento che per il pagamento, cosicché, anche nell'ipotesi in cui vengano posti in essere esclusivamente da un soggetto, questa sua azione libera tutti gli altri coinvolti. L'obiettivo è quello, infatti, di eliminare l'illecito attraverso la doppia pretesa amministrativa (prescrizione e pagamento), che fa appunto venire meno la pretesa punitiva dello Stato.

E pur tuttavia la maggior parte delle procure aderisce al principio della responsabilità penale personale per cui sostiene che l'adempimento della prescrizione da parte di un soggetto coinvolto giova a tutti gli altri, ma il pagamento potrà avere effetto estintivo solo nei confronti di coloro che vi abbiano dato seguito; principio questo che, come anticipato, aderisce perfettamente a quanto accade nell'ambito del procedimento amministrativo sanzionatorio *ex* legge 689/1981.

ReteAmbiente
INFORMA

3 NOVITÀ NORMATIVE AMBIENTALI IN 60 MINUTI

Evento gratuito online

Le ultime novità spiegate **in diretta dai nostri esperti** attraverso gli strumenti del sistema integrato di ReteAmbiente.

24 settembre

15:00 – 16:00

Su zoom



Per iscriversi:

http://bit.ly/47Pp2LN



Terza edizione
POSTI LIMITATI

ReteAmbiente
OSSERVATORIO
NORMATIVA
AMBIENTALE

LA SOSTENIBILITÀ È LA NOSTRA RISORSA PIÙ PREZIOSA.



Come possiamo progettare il nostro futuro, tutelando anche quello del pianeta?
La soluzione c'è, e si chiama **Circular Economy**.
Un modo di pensare, e di agire, che deve guidarci nelle scelte di ogni giorno.
CONOU, il **Consorzio Nazionale Oli Usati**, è un'eccellenza italiana in questo settore, che da **40 anni** raccoglie e **rigenera milioni di tonnellate di olio minerale esausto**, proteggendo l'ambiente e la nostra salute.
Una filiera di **60 aziende** e più di **1200 persone** che insieme contribuiscono ad alimentare **il circolo virtuoso della sostenibilità**.

FACCIAMO CIRCOLARE LA CIRCULAR ECONOMY.

CONSORZIO NAZIONALE OLI USATI
CONOU

conou.it