

Un problema sostanziale connesso all'applicazione delle procedure per la PG dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06: che fine fanno i reati contravvenzione puniti con ammenda E arresto?

LA NUOVA PRESCRIZIONE ASSEVERATA DELLA PG INTRODOLTA DALLA LEGGE SUI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE, CREA UNA "OBLAZIONE ANOMALA" (IN CASERMA) ANCHE PER I REATI NON OBLAZIONABILI IN VIA ORDINARIA DAVANTI AL GIUDICE?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani

Un rilevante problema applicativo connesso alle nuove procedure dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06, crediamo fino ad oggi sottovalutato, è quello di **"quali" ipotesi contravvenzionali possono rientrare nella nuova prescrizione attivata dalla PG.**

Come campo di confine di delimitazione sostanziale, abbiamo già in altro intervento¹ sottolineato come, nel caso in cui un'azione illecita nella sua dinamica vada ad integrare più reati diversi in modo contestuale, la prescrizione asseverata tecnicamente non può essere certamente applicata a tutte le violazioni ambientali in linea generale, ma solo ai reati/contravvenzione previsti dal D.L.vo n. 152/06. Le altre leggi ambientali restano, invece, escluse.

Ricordiamo come la legge 22 maggio 2015, n. 68 (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*) - dopo aver introdotto i nuovi delitti ambientali nel Codice Penale - ha inserito anche una nuova Parte Sesta bis nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152:

«PARTE SESTA-BIS. - DISCIPLINA SANZIONATORIA DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI E PENALI IN MATERIA DI TUTELA AMBIENTALE.

Art. 318-bis. (Ambito di applicazione). –

1. **Le disposizioni della presente parte si applicano alle 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. (...)**.

¹ "La nuova prescrizione asseverata della PG introdotta dalla legge sui delitti contro l'ambiente riguarda solo le contravvenzioni previste dal D.L.vo n. 152/06 e non anche altri reati ambientali previsti da leggi diverse" di M.SANTOLOCI e V.VATTANI pubblicato su www.dirittoambiente.net

Appare dunque chiaro che tutte le altre ipotesi di reati contravvenzionali previsti da altre leggi ambientali non rientrano nell'applicazione di questa nuova procedura. Pertanto, le violazioni che non sono comprese in questa innovazione prevista dalla predetta parte sesta/bis devono seguire la via della denuncia ordinaria.

Ma la riflessione che vogliamo fare in questa sede è un'altra. E riguarda - proprio - i reati/contravvenzione che sono espressamente previsti nel contesto del D.L.vo n. 152/06.

In premessa c'è da chiedersi: questa nuova procedura di prescrizione affidata alla polizia giudiziaria che cosa è sostanzialmente e proceduralmente? Una specie di nuova **“oblazione anomala” per ipotesi di reati contravvenzionali operata in una caserma anziché davanti ad un giudice?** Sembra di sì...

Rivediamo sul punto bene i passaggi della norma in questione:

Art. 318-ter. (Prescrizioni). - 1. Allo scopo di **eliminare la contravvenzione accertata**, l'organo di vigilanza, nell'esercizio **delle funzioni di polizia giudiziaria** di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero **la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario**. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero.

2. Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore.

3. Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

4. Resta fermo l'obbligo dell'organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale.

Art. 318-quater. (Verifica dell'adempimento). - 1. **Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell'articolo 318-ter, l'organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione.**

2. **Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.** Entro centoventi 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.

3. Quando risulta l'inadempimento della prescrizione, l'organo accertatore ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione.

Art. 318-quinquies. (Notizie di reato non pervenute dall'organo accertatore). - 1. 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.

2. Nel caso previsto dal comma 1, l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria informano il pubblico ministero della propria attività senza ritardo.

Art. 318-sexies. (Sospensione del procedimento penale). - 1. Il procedimento per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale fino al momento in cui il pubblico ministero riceve una delle comunicazioni di cui all'articolo 318-quater, commi 2 e 3, del presente decreto.

2. Nel caso previsto dall'articolo 318-quinquies, comma 1, il procedimento rimane sospeso fino al termine indicato al comma 1 del presente articolo.

3. La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale.

Art. 318-septies. (Estinzione del reato). - 1. **La contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'articolo 318-quater, comma 2.**

2. Il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi del comma 1.

3. L'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318-quater, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Art. 318-octies. (Norme di coordinamento e transitorie). - 1. Le norme della presente parte non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte”.

Come appare evidente, il fine della procedura è quello di “**eliminare la contravvenzione accertata**” (è logico che con il termine “contravvenzione” in senso tecnico/giuridico ci si riferisce solo a reati/contravvenzione, e non ad illeciti amministrativi che spesso nel linguaggio comune sono chiamati impropriamente contravvenzioni o multe...).

Quindi, se il fine è questo, è coerente con la *ratio legis* generale che determina l'istituto dell'oblazione in linea generale. E fin qui ci siamo. Anche se – logicamente – i calcoli delle somme previste sono diversi tra l'oblazione ordinaria e quella – di fatto – delineata in questa nuova procedura.

Adesso però iniziano le anomalie.

Chi opera questa procedura di sostanziale oblazione? Un giudice, come da regola generale? No, un operatore di polizia giudiziaria che – di fatto – si sostituisce alla funzione giurisdizionale... Ed anche questo ci sembra abbastanza chiaro dal tenore della norma quando stabilisce che: “**Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi 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.**”

Francamente, più chiara di così la norma non poteva essere. Sarà pure una grande novità anomala nel sistema sostanziale e procedurale in campo ambientale, ma questo è il testo di legge vigente e ne prendiamo atto.

Però la vera grande anomalia deve ancora arrivare. Vediamo perché...

Dunque, fino a questo momento il nostro operatore di polizia giudiziaria, che si è trasformato necessariamente anche in organo tecnico, ha dovuto prima verificare che il reato/contravvenzione che sta accertando non ha “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”, poi di conseguenza ha attivato tutta la procedura (sopra riportata) per la prescrizione asseverata, ed infine al termine di tutto l’*iter* può scattare l’ipotesi che il contravventore ha ottemperato puntualmente alla prescrizione medesima. Che deve fare allora l’operatore di PG dopo questa verifica con esito positivo? Deve ammettere il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari ad un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Dunque ammette di fatto il contravventore ad un’oblazione. Ma questo potrebbe andare bene – seppur con le innovative anomalie che stiamo fin qui rilevando – per quei reati/contravvenzione per i quali è prevista comunque un’oblazione davanti al giudice. In questo caso avremmo, tutto sommato, soltanto uno spostamento dell’organo che opera tale procedura: da un giudice in un’aula di tribunale ad un operatore di polizia giudiziaria in caserma.

Ma il problema sussiste perché, come è noto, non tutti i reati/contravvenzione sono oblazionabili davanti ad un giudice. Questa nuova procedura non fa distinzione tra reati/contravvenzione oblazionabili in via ordinaria e reati/contravvenzione non oblazionabili in via ordinaria, ma li sottopone tutti in blocco all’oblazione...

Quali sono i reati/contravvenzione che davanti un giudice non potrebbero essere destinati all’oblazione? Quelli che l’ordinamento considera logicamente più gravi, e dunque **quelli puniti con le pene congiunte di ammenda E arresto**.

Nel D.L.vo n. 152/06 ci sono - invero - anche reati puniti con l’ammenda E arresto. Questi reati in caso di denuncia ordinaria, davanti al giudice non potrebbero essere destinati all’oblazione.

Che succede allora? Nella procedura ordinaria in tribunale non sarebbero oblazionabili, mentre nella prescrizione asseverata della polizia giudiziaria in caserma, al contrario sì? E la pena detentiva dell’arresto (congiunta alla pena pecuniaria e – dunque - ad essa connessa ed inscindibile) che fine fa in questo tipo di reato? Viene azzerata completamente, e c’è una specie di “grazia” radicale a favore di questo tipo di contravventore? Il quale – di fatto – si vede così cancellata di colpo la pena più grave “assorbita” ed eliminata radicalmente nella oblazione anomala pecuniaria? Un bel vantaggio per chi delinque in reati/contravvenzione più gravi (che magari riguardano rifiuti pericolosi...).

Se altro soggetto, poi, sulla base di una valutazione diversa di altro operatore di polizia giudiziaria, in altra zona, viene denunciato al PM in via ordinaria, costui si troverà per lo stesso identico fatto davanti ad un giudice nell’impossibilità di accedere all’oblazione... Una evidente e grave disparità di trattamento tra soggetti contravventori (per lo stesso fatto sostanziale) che non crediamo possa essere ignorata...

Ma vediamo perché alcuni dei reati/contravvenzione anche del D.Lvo n. 152/06, che pure la nuova parte sesta/bis destina tutti indifferentemente a questa nuova oblazione anomala, nella procedura di denuncia ordinaria e successivo *iter* processuale ordinario non potrebbero essere ammessi alla procedura di oblazione ordinaria.

L'**oblazione** è un istituto giuridico attraverso il quale, in taluni casi, è possibile estinguere il reato adempiendo ad una obbligazione amministrativa. Sostanzialmente, sul presupposto che il fatto/reato è di reale minima entità, l'illecito penale si trasforma in illecito amministrativo attraverso il pagamento di una determinata somma di denaro stabilita dalla legge. Siamo al confine "politico" tra penalizzazione e depenalizzazione, e dunque l'ordinamento giuridico riserva tale procedura a fatti/reato talmente minimi che in futuro, come è accaduto in passato, nella evoluzione storica potrebbero essere depenalizzati...

La normativa di riferimento va ricercata negli art. 141 Disp. Att. c.p.p. (D.Lvo n. 271/89) ed artt. 162 e 162 bis c.p. Ma - attenzione, perché questo è il punto cardine - l'oblazione processuale ordinaria è ammissibile solo ed esclusivamente per illeciti di lieve gravità, e cioè per i **reati/contravvenzioni puniti con la sola ammenda** (mediante il pagamento di una somma pari alla terza parte del massimo della pena stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa - art. 162 c.p.); nonché per i **reati/contravvenzioni puniti, alternativamente, con l'arresto o con l'ammenda** (mediante il pagamento di una somma pari alla metà del massimo della pena stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa - 162 bis c.p.).

E basta. Restano esclusi dalla procedura dell'oblazione ordinaria davanti al giudice i reati/contravvenzione puniti con **pena congiunta di arresto E ammenda...**

Invece nella procedura della Parte Sesta/bis del D.Lvo n. 152/06 non si fa distinzione, e si citano tutte indistintamente le ipotesi contravvenzionali previste dallo stesso decreto, e dunque potenzialmente anche quelle punite con pena detentiva e pecuniaria congiunta che davanti ad un giudice non sarebbero oblazionabili, ma davanti alla PG in caserma in questa procedura lo sono di fatto...

Si profila, dunque, una possibilità di doppio binario di esito procedurale per lo stesso fatto potenzialmente accertabile sul territorio. Differenti valutazioni di due differenti operatori di polizia giudiziaria, potrebbero portare ad esiti sostanziali palesemente distonici a carico di due diversi contravventori responsabili dello stesso identico fatto in via sostanziale. Infatti, se il reato/contravvenzione in ambedue le ipotesi è punito con pena congiunta detentiva e pecuniaria, nel caso in cui un operatore di PG decida di procedere con la prescrizione asseverata, di fatto questo contravventore si vede cancellata in modo incomprensibile tutta la pena detentiva congiunta alla pena pecuniaria... L'arresto di "scioglie" in una sanzione amministrativa... Nello stesso giorno, in territorio vicino altro operatore di PG valuta diversamente lo stessa fattispecie commessa da soggetto diverso e decide di non procedere

con la prescrizione asseverata, ma trasmette direttamente la comunicazione di notizia di reato al pubblico ministero. In questa seconda ipotesi, un soggetto sostanzialmente responsabile dell'identico caso precedente, ci troverà davanti al giudice penale dell'impossibilità di accedere alla procedura di oblazione.

Ci sembra, ragionevolmente, che qualcosa non quadri di tutto questo meccanismo.

E, si badi, non sono questioni puramente teoriche e filosofiche, ma molto pratiche. Perché – come abbiamo detto - nel **D.L.vo n. 152/06 ci sono reati/contravvenzione puniti con pena congiunta detentiva e pecuniaria... Un esempio per tutti: il reato-cardine di cui all'art. 256**. Come è noto, l'art. 256 D.L.vo 152/06 non è un reato minore, ma un reato che - seppur di tipo (incomprendibilmente) contravvenzionale - riguarda ipotesi importanti di violazioni sostanziali alle norme di tutela ambientale spesso con diretti riflessi sulla salute pubblica.

Ma vediamo bene insieme:

“Art. 256 - Attività di gestione di rifiuti non autorizzata”

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) **con la pena dell'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.**

2. **Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.**

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è **punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro**. Si applica **la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro 5.200 a euro 52.000** se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

4. (...)

5. **Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b).**

6. (...) 7. (...) 8. (...) 9 (...)"

Come si vede, a nostro modesto avviso dunque il problema sussiste. Il dubbio lecito che sorge, pertanto, e se questa nuova procedura dettata dalla parte sesta/bis del D.L.vo 152/06 possa effettivamente trovare applicazione anche per i reati/contravvenzione puniti con pena congiunta detentiva e pecuniaria, con tutte le conseguenze che abbiamo sopra evidenziato.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

Pubblicato il 2 settembre 2015