

Un protocollo di intesa in Emilia Romagna conferma la nostra iniziale interpretazione su un problema sostanziale connesso all'applicazione delle procedure di oblazione per la PG dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06

**LA NUOVA PRESCRIZIONE ASSEVERATA DELLA PG INTRODotta
DALLA LEGGE SUI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE SI APPLICA SOLO
AI REATI OBLAZIONABILI IN VIA ORDINARIA...**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Un protocollo di intesa in Emilia Romagna conferma la nostra iniziale interpretazione su un problema sostanziale connesso all'applicazione delle procedure di oblazione per la PG dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06. E si tratta di un aspetto di estrema rilevanza pratico/operativa... Vediamo perché.

Nel corso delle nostre riflessioni pubblicate in seguito ad un esame dei principali problemi applicativi di questa nuova procedura, abbiamo posto in evidenza in diverse sedi il problema applicativo connesso alle nuove procedure dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06 relativo a **“quali” ipotesi contravvenzionali potevano rientrare nella nuova prescrizione attivata dalla PG.** E tale riflessione riguardava - proprio - i reati/contravvenzione che sono espressamente previsti nel contesto del D.L.vo n. 152/06.

Premesso che la procedura in questione riguarda comunque una “oblazione” (anche se nuova) attuata presso un ufficio di polizia anziché davanti ad all'autorità giudiziaria, il problema a nostro avviso è apparso subito di estremo interesse perché, come è noto, non tutti i reati/contravvenzione sono oblazionabili davanti ad un giudice.¹

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... Ci siamo dunque chiesti quali sono i reati/contravvenzione che davanti un giudice non potrebbero essere destinati all'oblazione?

¹ Articolo pubblicato il **2 settembre 2015** su www.dirittoambiente.net: **“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 introdotta 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*

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 si?** 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...²

² Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"** edizione 2016 di Maurizio Santoloci, Valentina Santoloci - "Diritto all'ambiente - Edizioni" www.dirittoambientedizioni.net: " (...) Quali reati/contravvenzione sono "oblazionabili" con questa nuova procedura? Che fine fanno i reati contravvenzione puniti con ammenda E arresto? Tutta la procedura innovativa sopra delineata può andare bene 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 nel proprio ufficio.

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.Lgs. 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. Cosa succede allora? Nella procedura ordinaria in tribunale non sarebbero oblazionabili, mentre nella prescrizione asseverata della polizia giudiziaria in caserma, al contrario si? 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.

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.Lgs. 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.Lgs. 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.). 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.Lgs. 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.Lgs. 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.Lgs. 152/06 non è un reato minore, ma un reato che - seppur di tipo (incomprensibilmente) 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-quattordicesimo, 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-quattordicesimo, 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

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

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.**

Sul punto analoghe perplessità sono state espresse dal Dott. Raffaele Guariniello³ che ha evidenziato come nelle contravvenzioni punite con ammenda e arresto con l'applicazione

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 compartecipe 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, è se questa nuova procedura dettata dalla Parte Sesta/bis del D.Lgs. n. 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. (...)"

³ Roma, 23 ottobre 2015: I.R.F.I. - seminario "Eco-reati: la nuova disciplina dei delitti ambientali (Legge 68/2015)", a cura del Sostituto Procuratore di Torino, dottor Raffaele Guariniello.

Dello stesso parere anche Francesca Romana Pirrelli e Vittorio Triggiani "L'incompiuta. Riflessioni sulla disciplina sanzionatoria degli illeciti ambientali in materia penale" pubblicato in www.questionegiustizia.it ove si legge: "Il perimetro di operatività della parte VI bis del Codice richiede, pertanto, per essere compiutamente delineato, che la disciplina prevista dall'art. 318 bis venga letta in combinato disposto con quella di cui all'art. 318 quater, comma 2.

L'art. 318 quater pone infatti a base della sanzione amministrativa da irrogarsi al contravventore in caso di adempimento delle prescrizioni, la sanzione penale prevista per la contravvenzione commessa che, con l'erogazione della sanzione amministrativa, andrà ad estinguersi. Recita infatti tale norma, al comma 2, 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".

Il dato letterale pare non lasciare dubbi interpretativi: la disciplina è applicabile alle sole contravvenzioni del Codice dell'Ambiente punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la pena della sola ammenda.

L'interpretazione letterale, come detto in premessa, è confortata dalla lettura dei lavori preparatori e della relazione di accompagnamento ai disegni di legge dalla cui combinazione è scaturita la legge 68 del 2015 e soprattutto dai primi commenti alla novella legislativa, in cui costante è il riferimento ed il parallelismo effettuato tra la nuova disciplina e quella prevista dalle disposizioni di cui agli artt. 20 e ss d.lgs. n.758/94, poi richiamati dall'art 301 d.lgs n.81/2008 in materia di igiene, salute e sicurezza del lavoro. L'interpretazione teleologica non può che indurre alla medesima conclusione, in quanto il legislatore ha assoggettato al meccanismo riparatorio, che chiude le disposizioni in materia di ecoreati, le violazioni minori che non hanno determinato danno o pericolo concreto e attuale, che hanno una pena contenuta nei limiti dell'ammenda, da sola o alternativa all'arresto.

Se così non fosse si sovvertirebbe il sistema sanzionatorio penale che vede una graduazione di sanzioni commisurate alla entità della lesione del bene protetto; infatti si finirebbe per sanzionare meno gravemente chi ha violato una disposizione punita con pena cumulativa rispetto a chi ha violato una disposizione punita con la sola

della nuova prescrizione asseverata della P.G. - di fatto - non si terrebbe poi conto in sede di oblazione proprio dell'arresto (che in questo caso è pena congiunta all'ammenda).

La nostra linea interpretativa ostile ad una "estensione" di questa nuova (seppur "anomala") forma di oblazione trova recentemente autorevole conferma in un importante documento istituzionale.

Infatti la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna ha promosso e redatto in data 18 maggio 2016 un protocollo di intesa tra tutte le Procure della Repubblica del territorio di competenza, l'Agenzia Regionale Prevenzione Ambiente Energia - Emilia-Romagna, la Capitaneria di Porto di Ravenna, il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Bologna e il Comando Regionale del Corpo Forestale dello Stato che riguarda anche questo aspetto specifico del problema.

Nel testo del protocollo si legge che " (...) *le condizioni esplicitate dalla norma per l'ammissione alla procedura sono due: 1) che il reato sia una contravvenzione (restando esclusi i delitti); 2) che l'illecito non abbia cagionato "danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette" (art. 318-bis c.p.). La discussione tra i sottoscrittori del protocollo ha tuttavia portato ad individuare una terza condizione per l'applicazione della disciplina; condizione desumibile da un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa. Tale condizione fa riferimento alle specie delle pene delle contravvenzioni in esame. In particolare, si ritiene che la procedura di estinzione possa applicarsi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria (ammenda) o alternativa (arresto o ammenda), restandone escluse le fattispecie sanzionate con sola pena detentiva (arresto) o con pena congiunta (arresto e ammenda) (...)*". Si precisa che " (...) *La disposizione non dice nulla in ordine a un'eventuale conversione della pena detentiva in pecuniaria, di talché - stando alla lettera della norma - la procedura non è applicabile alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto. (...)*".

Si precisa ancora che " (...) *a favore della riferibilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria o alternativa depone anche la circostanza che la disciplina è mutuata dall'analogo procedimento estintivo dei reati in materia di sicurezza e igiene sul lavoro di cui agli artt. 20 ss. del d. l.vo 758/1994, che - appunto - si riferisce a queste sole contravvenzioni (art. 301 d. l.vo 81/2008). (...)*".

pena dell'ammenda ovvero con la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda. Esemplicativamente, subirà una sanzione amministrativa di eguale entità chi, accedendo alle prescrizioni amministrative, ha effettuato l'attività di gestione non autorizzata di rifiuti, a prescindere dalla circostanza che essi siano non pericolosi o pericolosi (art.256 comma 1, lett a e b). Subirà una sanzione minore chi, ai sensi dell'art.137, comma 5, nell'effettuare lo scarico di acque industriali superi i valori limite tabellarmente previsti, rispetto a chi verrà punito, a norma del comma 3 dell'art. 29 quattuordecies, per aver esercitato una delle attività di cui all'allegato VIII dopo l'ordine di chiusura dell'impianto.

Pertanto “ (...) tanto premesso si conviene che (...) **la procedura estintiva è ammissibile per le contravvenzioni in materia ambientale previste dal d.l.vo 152/2006 punite con pena pecuniaria (ammenda) ovvero alternativa (arresto o ammenda)(...)**”.

Da parte nostra non possiamo che condividere pienamente il contenuto di questo protocollo di intesa che ci sembra conforme e coerente non solo con la *ratio legis* della recente innovazione legislativa, ma anche e soprattutto con i principi generali che regolano la materia sostanziale e procedurale in materia di oblazione.

Maurizio Santoloci

Publicato il 20 giugno 2016