

**Un rilevante aspetto applicativo delle procedure per la PG
dettate dalla nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06**

QUALI SONO I POTERI DEL PUBBLICO MINISTERO VERSO LA POLIZIA GIUDIZIARIA IN CASO DI “PRESCRIZIONE ASSEVERATA” NON CONDIVISA O ADDIRITTURA ERRATA?

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

La pratica applicazione della “prescrizione asseverata” all’indomani dell’entrata in vigore della nuova Parte Sesta/bis del D.L.vo n. 152/06 - introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 – forniscono un quadro disomogeneo - ed affatto unitario e coerente a livello di concreto impatto sul territorio - di questa nuova procedura.

Stiamo assistendo – infatti – in diversi casi ad applicazioni disomogenee zona per zona ma – soprattutto – ad interpretazioni applicative spesso anomale che suscitano realmente forti dubbi e perplessità; nel contempo in alcuni casi si nota una tendenza ad applicare questa nuova regola procedurale come standard di base (peraltro a volte senza motivazione espressa), invece che come una rara eccezione.

Sulla **errata concezione dell’applicazione in default automatico di questa procedura** (che pure emerge da alcuni segnali di diffusi interventi sul territorio) e – contemporaneamente – sulla necessità di **una motivazione scritta da parte dell’operatore di PG**, ci siamo già espressi in precedente articolo pubblicato su questa testata on line ed in ogni sede editoriale¹ e seminariale.

¹ Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** edizione 2016 di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci – “Diritto all’ambiente – Edizioni” www.dirittoambientedizioni.net : “(...) La polizia giudiziaria negli atti della nuova “prescrizione asseverata” deve motivare espressamente il “perchè” ritiene che non sussiste danno o pericolo di danno? Premesso che questa procedura non si applica alle ipotesi contravvenzionali di cui al D.Lgs. n. 152/06 come regola di base, ma è - in via residuale - solo una eccezione alla quale si deve far ricorso dopo attenta (e responsabile), ma soprattutto motivata, valutazione per verificare e dimostrare caso per caso se sussistono i presupposti di legge specifici che ne consentono l’attivazione, va sottolineato che sarebbe grave errore considerare legittima l’applicazione in default automatico di questa procedura. Se si segue il concetto (profondamente errato) che oggi tutti i reati contravvenzionali previsti dal D.Lgs. n. 152/06 sono da affrontare come regola di base con la procedura della prescrizione asseverata, consegue in modo inevitabile un’ applicazione radicale “a tappeto” per tali reati in ordine a questa nuova procedura



seguendo un'equazione semplice ma del tutto sbagliata: reato/contravvenzione previsto dal D.Lgs. n. 152/06 = applicazione automatica procedura prescrizione asseverata = logica assenza di motivazione su una scelta di PG che appare automatica e seriale... Ma non è affatto così... Perché la regola base resta quella che i reati in questione sono - di regola - soggetti alla ordinaria procedura di denuncia al PM da parte della PG con la consueta e storica comunicazione di notizia di reato (regola-base), salvo i casi di eccezione alla predetta regola base, entro i quali la PG rileva che quel singolo reato in accertamento non ha cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Dunque, l'equazione corretta è: (solo) reati/contravvenzione previsti dal D.Lgs. n. 152/06 = eventuale applicazione in deroga alla regola-base procedura prescrizione asseverata = logica necessità di motivazione su questa scelta in deroga della PG. Se partiamo dal presupposto - a nostro avviso oggettivo - che questa procedura di prescrizione asseverata non è la regola-base, ma una eccezione subordinata a precisi indici/criteri applicativi (la verifica che non sussiste danno o pericolo di danno), consegue in via logica che di tale scelta in deroga l'organo di PG deve naturalmente darne conto negli atti in modo espresso, perché non può esistere un verbale di PG o comunque un atto di indagine che non riporti una motivazione sulla scelta procedurale/sostanziale seguita. In particolare, va dimostrato caso per caso e verbale per verbale perché si è ritenuto (in alternativa alla regola-base che è sempre la comunicazione di notizia di reato al PM) di scegliere questa procedura in deroga e - dunque - perché si è ritenuto che quel reato specifico non ha "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette". E su tale specifico punto non può esistere un automatismo silente e sottinteso, ma l'organo di PG ha il dovere e l'onere di motivare per iscritto negli atti (sotto la sua diretta responsabilità) il "perché" è giunto a stabilire che non esiste il danno o il pericolo di danno sopra citato. In assenza di tale motivazione, caso per caso e verbale per verbale, non si intuisce come l'organo di PG possa rendere conto ai fini delle future procedure (ivi incluse le posizioni delle parti lese, che pure esistono nei reati ambientali, e che sono le pubbliche amministrazioni competenti e le associazioni ambientaliste) del percorso di ragionamento in base al quale è giunto a tale conclusione. Nessun atto sostanziale e decisorio di PG può essere ritenuto esente da motivazione. In ipotesi contraria, la scelta della PG sarebbe monosoggettiva e monodiscrezionale. A nostro avviso un organo di PG non può adottare questa scelta senza motivare il "perché" di tale scelta, e dunque decidere l'una o l'altra procedura senza un minimo di spiegazione negli atti del percorso valutativo e decisionale seguito. D'altra parte, anche se decide di inviare la comunicazione di notizia di reato al PM, scegliendo tale regola-base per un reato/contravvenzione che rientra potenzialmente nella previsione della procedura alternativa della prescrizione asseverata, per forza di cose oggi la PG una seppur breve motivazione a supporto della "non scelta" della prescrizione deve pur redigerla. Oggi la PG pertanto è chiamata ad evolvere i propri atti, con motivazioni espresse nuove in ogni atto redatto. Per adeguarsi ai tempi ed alle nuove regole normative sostanziali e procedurali (si pensi anche alla diversa procedura sulla "particolare tenuità del fatto").

Dunque la motivazione, a nostro modesto parere, deve:

- identificare con esattezza il reato/contravvenzione e a sua portata generale (anche come titolo specifico e cioè indicare articolo di legge, comma e parte eventuale del comma specifico)
- individuare il danno o pericolo di danno che tale norma prevede nel suo contesto;
- spiegare perché tale danno o pericolo di danno non esiste;
- spiegare perché le prescrizioni da adottare in relazione a quel caso specifico anche al fine di evitare per il futuro l'insorgenza di danno o pericolo di danno (...).

Torniamo – dunque – a ribadire il nostro modesto punto di vista in base a quale **una applicazione a tappeto e generalizzata (e non motivata) di questa nuova procedura** per tutti i reati/contravvenzione di cui a D.Lvo n. 152/06 (in particolare per i numerosi reati di pericolo presunto) senza una seria, attenta, puntuale e motivata valutazione sulla oggettiva inesistenza del danno o pericolo di danno, rischia di tradursi in una paradepenalizzazione strisciante di fatto, al limite della decriminalizzazione sostanziale, dei reati in questione **con riflesso indotto di incoraggiamento generale verso i responsabili di questi reati ambientali ed a danno della salute pubblica.**

Abbiamo anche avuto modo di svolgere qualche riflessione sul punto – a nostro avviso rilevante - che la procedura in questione riguarda comunque una “oblazione” (anche se nuova) attuata presso un ufficio di polizia anziché davanti ad all’autorità giudiziaria, e dunque sul connesso problema (affatto affrontato minimamente dalla norma in esame) inerente il fatto che, come è noto, **non tutti i reati/contravvenzione sono oblazionabili davanti ad un giudice.**²

Che succede allora? Nella procedura ordinaria in tribunale non sarebbero oblazionabili, mentre nella prescrizione asseverata della polizia giudiziaria in caserma, al contrario si?³

² 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**

³ Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** edizione 2016 di Maurizio Santoloci e 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.

Sul delicato punto va rilevato che 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*

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 stesso 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 (...).”



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 **referibilità 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). (...)". 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.

Come appare evidente, l'applicazione di questa nuova procedura non è affatto così automatica e priva di dubbi a diversi livelli, dubbi che sono in realtà molti, diffusi e – soprattutto – dalle conseguenze pratiche molto rilevanti...

Ed i dubbi che viaggiano in modo trasversale tra le migliaia di operatori di polizia giudiziaria statali e locali non sono solo di tipo procedurale ma – soprattutto – di tipo sostanziale... Attinenti cioè al caso per caso: devo o no applicare la procedura a questa fattispecie concreta? Questa è una realtà oggettiva che non si può far finta di ignorare. Tale realtà emerge sul territorio ufficialmente anche in dibattiti e seminari ma – soprattutto se si vuole avere un'idea chiara ed onesta della situazione reale – dai forum su internet di dibattito tra operatori di PG dove le domande reciproche, le diverse interpretazioni, le antitetiche visioni sullo stesso caso concreto sono infinite e spesso portano a "soluzioni" che a volte destano perplessità ed a volte sono veramente a ruota libera senza controllo. Poi tutto questo ha un riflesso pratico quotidiano sul territorio.



Una delle basi politiche di questo provvedimento è stato il presunto parallelo con analogha disciplina in materia di infortuni sul lavoro dove ha funzionato. Forse si è ignorato che si tratta di due mondi del tutto diversi...

In primo luogo perché mentre nel settore degli infortuni sul lavoro esiste di fondo una manualizzazione tecnica da utilizzare come linea guida (in un cantiere edile o in una azienda che utilizza il tornio quelle sono le regole ed i casi sfuggenti alle linee guida sono molto limitati), nel settore ambientale non ci sono né linee guida né manualizzazioni tecniche di fondo ed i casi di variabili sono infiniti e senza limiti! Si pensi che ancora si dibatte sul concetto di base di rifiuto... Il più banale dei casi, abbandono e deposito incontrollato di rifiuti – ancora oggi presenta caso per caso centinaia di ipotesi di variabile che comportano riflessi diversi. Ancora si dibatte sul concetto di scarico e rifiuto liquido e c'è chi sostiene che un'azienda "scarica" in vasca o che un autospurgo "scarica" il liquame che trasporta...

In secondo luogo, c'è da rilevare che nel settore degli infortuni sul lavoro i controlli sono demandati ad organi specializzati che a livello istituzionale e professionale fanno solo quel tipo di verifica - dunque - il grado di approfondimento e di cognizione è specifico.

Per la prescrizione asseverata è esattamente l'opposto, perché la norma ha - dalla sera alla mattina - arruolato tutta la polizia giudiziaria statale e locale ad applicare questa procedura! Di fatto migliaia di operatori di PG su tutto il territorio nazionale sono stati trasformati in organi applicatori di questa nuova complessa prescrizione, tra i quali operatori gran parte fino al giorno prima la pratica applicazione delle norme ambientali era del tutto estranea...

Come ci si può allora illudere che da questo quadro non emergono i dubbi?

Ed è anche per questo che poi – alla fine – molti organi di PG, oltre ad interpretare (a nostro avviso in modo totalmente errato) questa nuova procedura come di applicazione automatica e di *default* per ogni violazione ambientale (come se adesso questa fosse la regola procedurale di base), ritengono - in aggiunta - che in caso di "dubbio" sulla esistenza o meno di danno verso l'ambiente si dovrebbe applicare come regola la procedura asseverata, salvo ripensamenti se dopo emergono i danni che la norma prevede.

Ora, dal tenore della norma dove si evince che NEL "DUBBIO" sulla esistenza o meno del danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette si applica automaticamente la procedura asseverata in luogo dell'inoltro della comunicazione di notizia di reato al PM?

La norma è tassativa. Non prevede situazioni di "dubbio" ma pretende la certezza (a nostro avviso da documentare) che non sussista danno o pericolo di danno. E questo è logico rispetto alla *ratio legis* della norma che è finalizzata non a "tagliare corto" sui reati ambientali contravvenzionali previsti (solo) dal D.Lgs n.152/06, ma a facilitare la risoluzione di quei reati minori dello stesso decreto che sono tali proprio perché non presentano danno o pericolo di danno e – dunque – si possono affrontare in modo semplificato con la procedura asseverata. Questo presuppone – però - che il reato/contravvenzione sia – con certezza documentata - "innocuo" sotto il profilo ambientale, e questa innocuità è da dimostrare (in modo documentale dalla PG e sotto la propria logica responsabilità). Se questa innocuità sostanziale non è dimostrata, a nostro avviso non può scattare questa procedura.

Oltretutto, nelle situazioni di “dubbio”, oltre a non vedere integrato il dettato letterale e sostanziale della norma come sopra riportata che non ammette deroghe o dubbi, a parte che a nostro avviso l’attivazione della prescrizione asseverata sarebbe di *default* inibita, dovrebbe comunque prevalere il principio di precauzione, che è un principio generale e trasversale. Nel “dubbio”, si dovrebbe in ogni caso privilegiare la tutela dell’ambiente e della salute pubblica...

Consegue – a nostro modesto avviso – che in tutto questo scenario è realisticamente e ragionevolmente impensabile che su tutto il territorio nazionale non possono esistere applicazioni di questa procedura diversificate, anomale, inopportune, errate. Con la conseguenza nefasta oltretutto di “legalizzare di fatto” in modo permanente quel comportamento in quella specifica area territoriale.

E le applicazioni anomale che abbiamo iniziato a notare vertono in particolare sul delicatissimo ed importantissimo reato di gestione illecita di rifiuti. Come è noto, l’art. 256 D.L.vo 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**. Come è noto, l’ipotesi del primo comma (che comprende logicamente anche la mancata iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali) è **il reato/base unico ed essenziale per contrastare, ad esempio, tutti i soggetti che muniti di mezzi di ogni tipo trasportano illegalmente i rifiuti (anche pericolosi) verso i siti di smaltimento illegale**. Non a caso il sistema giuridico prevede poi la confisca obbligatoria del mezzo utilizzato non solo in caso di condanna, ma addirittura in caso di “patteggiamento”... Coloro che hanno portato i rifiuti per il sotterramento nella “terra dei fuochi” in Campania non erano certo iscritti all’Albo ed il reato da contestare in via primaria è sempre stato questo... **Quindi è una forma di “reato/presupposto” di base per il contrasto anche all’ecomafia** nei suoi aspetti più deleteri, ma **poi indispensabile per tutta una serie di altre illegalità quotidiane a diversi livelli**.

Ma – incredibilmente – stiamo notando applicazioni anomale della prescrizione asseverata anche per tale reato!

Resta allora da chiedersi a questo punto: ma **il ruolo centrale del pubblico ministero come si colloca in questo quadro generale? Quali poteri ha la Procura della Repubblica in relazione al nuovo (sembra totale) potere della polizia giudiziaria di essere arbitra in ordine alla applicazione o meno di tale procedura?** L’applicazione delle nuove disposizioni di legge si fonda sulla inoffensività della condotta, valutata (caso per caso) dalla polizia giudiziaria che potrà impartire prescrizioni. Un enorme spazio di discrezionalità interpretativa dove la PG non si pone più in una logica di dovuta continuità subordinata con il PM, ma in una quasi illogica parità.

Possibile che questa riforma abbia inciso così profondamente nel sistema procedurale penale da rendere PM e PG sullo stesso piano? Anzi, per dirla con maggiore chiarezza, abbia posto la PG in una posizione di fatto di supremazia rispetto al PM in questo delicato settore?

La norma non affronta affatto il problema, limitandosi a precisare che comunque la PG deve comunicare al PM l'adozione del provvedimento in esame. Per il resto il nulla assoluto. Neppure una riga su eventuali procedure di ricorso avverso il provvedimento applicativo della PG che anche per questo ulteriore aspetto sembra assumere un carattere quasi (abnormemente) invulnerabile.

Ipotizziamo tre casi a livello manualistico.

Un operatore di PG attiva la procedura asseverata ed ammette all'oblazione il responsabile di un reato/contravvenzione punito con pena congiunta di arresto ed ammenda previsto dal D.Lgs n. 152/06 ma – dunque – non oblazionabile.

Altro operatore di PG attiva la procedura asseverata ed ammette all'oblazione il responsabile di un reato/delitto previsto dal medesimo decreto.

Terza ipotesi: viene ammesso all'oblazione in seguito alla procedura il responsabile di un reato/contravvenzione non previsto dal decreto n. 152/06.

Che succede allora in questi tre casi? **Il pubblico ministero resta completamente soggiacente?** Oppure, anche se questo non è previsto espressamente dalla norma in esame, **conserva un potere d'intervento diretto verso la Polizia giudiziaria, in questi casi con fini inibitori?** Anche considerando l'incidenza sull'esercizio dell'azione penale che tali tre casi avrebbero, in segno negativo, verso il suo ufficio ed in considerazione del riflesso diretto che tale condotta ha sul procedimento penale.

A nostro modesto avviso in casi simili (i nostri sono - logicamente - soltanto esempi manualistici esemplificativi) il pubblico ministero conserva il proprio potere diretto di intervento, sia verso la polizia giudiziaria che anche verso il provvedimento anomalo applicato che - altrimenti - andrebbe peraltro a privarlo del potere di esercitare l'azione penale...

Esiste terza soluzione?

Ma, a parte i casi radicali di errore applicativo, possono altresì comunque insorgere diversità di valutazione e di principio tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria rispetto a un fatto concreto. Soprattutto - poi - se questo fatto concreto comporta enormi conseguenze a livello di principio giuridico, ma anche di possibili legittimazioni di fatto ad operare in futuro da parte di soggetti dediti all'illegalità ambientali. In questi casi cosa succede? Il PM è costretto ad abdicare o può intervenire?

Il caso da manuale dell'art. 256 del D.Lgs n. 152/06 per i soggetti non iscritti all'Albo già sopra richiamato, credo che sia il terreno di coltura ideale per una riflessione su quest'ultimo punto.

Rivediamo bene insieme tale articolo.

“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 (...)"

E' un dato di fatto oggettivo infatti che – a parte gli abbandoni di rifiuti eseguiti direttamente dai privati e/o dalle aziende – gran parte della massa di rifiuti solidi e liquidi che, soprattutto di notte, vengono riversati in ogni angolo del nostro territorio sono da addebitare a quel mondo silente ma vastissimo dei **trasportatori e smaltitori abusivi** che vanno a raccogliere questi rifiuti solidi e liquidi presso privati ed aziende a costi bassissimi; per poi gettarli/sotterrarli ovunque o in parte bruciarli. Esiste ormai radicata nel nostro Paese una realtà di **un numero infinito ed incontrollato di soggetti** che, utilizzando piccoli e medi

mezzi intestati a privati (spesso soggetti di facciata, impunibili tipo persone anziane) e dunque del tutto “invisibili” perché anonimi, girano in lungo e in largo sul territorio per offrire un “servizio” che è molto appetito da una altrettanto vastissima massa di privati e titolari di piccole/medie aziende: il “ritiro” a bassissimo costo dei propri rifiuti per evitare i costi degli smaltimenti ufficiali.

Quando parliamo di illegalità ambientali va tenuto presente che **non esiste solo la grande criminalità organizzata** che opera a livelli superiori, ma dobbiamo prendere atto che esiste un **“mondo di mezzo” costituito da questa ulteriore realtà**. Ogni soggetto “in nero” che opera in modo silente ed occulto la “raccolta” di rifiuti presso privati o aziende, per tutto l’arco temporale della sua attività “aziendale” ogni giorno riverserà sul territorio cumuli di rifiuti costituiti potenzialmente da ogni e qualsiasi materiale, ivi compresi rifiuti pericolosi.

E’ questa la fonte principale dei cumuli di rifiuti riversati sul territorio. Ed è **una fonte continua e permanente**. Stroncare questa fonte è dunque strategia rilevante per il contrasto alla diffusione di tali riversamenti di rifiuti. Si pensi alle bruciature sistematiche notturne di rifiuti nei campi rom sotto le cinte esterne di molte città (tra cui Roma). Il fenomeno della bruciatura notturna prende alimento di giorno dai **viaggi silenti di centinaia di furgoni** non iscritti all’Albo che girano per la città e che raccolgono i rifiuti per poi riversarli nei campi dove di notte gli danno fuoco. Il danno per la salute pubblica è assolutamente gravissimo stante i fumi emessi dai tanti falò pieni di diossine tossiche.

Tutti questi soggetti, in primo luogo tutti quelli colti alla **guida dei furgoni** che di giorno girano per la città, devono rispondere di questo reato di gestione illecita di rifiuti (art. 256 D.Lvo n. 152/06) che, contrariamente a quello che ritengono - in modo assolutamente errato - anche alcuni organi di PG, si applica anche ai privati che guidano questi mezzi (intestati formalmente appunto a privati) perché questi soggetti operano attività di fatto di azienda “in nero” occulta (anche sotto i profilo fiscale e tributario). Si tratta di soggetti non iscritti all’Albo Nazionale Gestori Ambientali e che - dunque - non possono compilare alcun formulario e non possono emettere fattura. Tutta l’azione del soggetto e del mezzo sono pertanto **totalmente al di fuori di ogni regime legale** ed autorizzatorio; e l’azione di sversamento illegale - ovunque e comunque **al di fuori di tutte le regole**.

Dunque, si integra il reato di gestione illecita di rifiuti liquidi mediante smaltimento illegale ai sensi del **comma 1 (e non 2)** dell’art. 256 D.Lgs n. 152/06 che sanziona **“chiunque”** effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, **smaltimento**, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione (e ben vi rientra in tale previsione anche lo sversamento illegale dei rifiuti solidi trasportati, che va a configurare un’attività di smaltimento illecito di rifiuti).

Il reato disposto dall’art. 256, comma 1, del D.Lgs, n. 152/2006 si applica infatti a **chiunque**

eserciti una attività di gestione dei rifiuti in assenza di autorizzazione. Ciò significa che la norma sanzionatoria non ha come destinatari unicamente soggetti che esercitano professionalmente l'attività di raccolta, trasporto recupero e smaltimento dei rifiuti, ma si rivolge **a qualsiasi soggetto** che si trovi ad esercitare un'attività di gestione dei rifiuti. Come infatti ha sottolineato anche la Corte di Cassazione: il reato di attività di gestione di rifiuti in assenza di autorizzazione, non ha natura di reato proprio integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti, ma costituisce una ipotesi di reato comune che può essere pertanto commesso anche da chi esercita attività di gestione dei rifiuti di fatto o in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa. **Sono soggetti che non possono essere ricevuti da nessun sito di destinazione regolare e - dunque - i loro viaggi per forza di cose sono sempre e solo verso siti illegali...**

La mancata iscrizione all'Albo è un fatto straordinariamente sostanziale, ed è un (necessario) elemento presupposto per garantire un'attività da sempre e per sempre "in nero" ed invisibile per chi trasporta rifiuti (anche pericolosi) sotto ogni profilo. **Chi non si iscrive all'Albo manifesta puramente e semplicemente una volontà dolosa di delinquere** in tutto l'arco della sua vita lavorativa; consegue che non potrà mai compilare alcun formulario, non potrà mai accedere a nessun impianto di trattamento o recupero ufficiale.

Dovrà inevitabilmente alla fine di ogni viaggio smaltire i rifiuti trasportati in modo illegale (leggi: riversandoli da qualche parte) ed infine è conseguentemente evasore totale a livello fiscale e tributario perché certamente in tale quadro non emette fatture.

Si tratta di un delinquere invisibile e silente, permanente e senza alcuna minima possibilità di operare - neppure in parte - legalmente. **Ogni rifiuto (anche pericoloso) trasportato da un soggetto non iscritto all'Albo è destinato a finire inevitabilmente in uno smaltimento illegale** con danno per l'ambiente e - spesso - per la salute pubblica. Inoltre, questi soggetti creano danni rilevantissimi alle aziende virtuose che in questo settore rispettano le regole, si iscrivono all'Albo, redigono i formulari, emettono fatture e pagano le tasse, e poi trasportano i rifiuti verso centri di recupero o smaltimento autorizzati. I trasportatori onesti di rifiuti vedono sul mercato una concorrenza spietata e mortale da parte dei trasportatori illegali "in nero".

Ebbene, **una delle più gravi e preoccupanti applicazioni anomale diffuse della "prescrizione asseverata" investe proprio questo reato di straordinaria importanza.** Perché a soggetti colti alla guida di veicoli utilizzati totalmente "in nero" per trasportare rifiuti (anche pericolosi) verso destinazioni illegali ignote, senza essere iscritti all'Albo e senza formulario e senza rispetto del regime fiscale e tributario, viene applicata la... prescrizione asseverata!

Si tratta di soggetti che **fino a quel momento hanno operato in modo criminale seriale**, caricando rifiuti fuori di ogni regola, trasportandoli fuori di ogni regola e destinandoli a siti illegali fuori di ogni regola. Cioè il **“tessuto/base” di ogni illegalità**. Soggetti che hanno impostato la loro vita “aziendale” sul delinquere nel campo ambientale e di danno alla salute pubblica. Individuati tali soggetti dalla PG su strada in piena flagranza di reato, anziché procedere subito al sequestro preventivo del veicolo (propedeutico alla confisca definitiva) e – soprattutto – in luogo di attivare subito accertamenti collaterali per ricostruire le illegalità pregresse, attuali e futuribili poste in essere ed in itinere di quel soggetto, risalendo alle fonti, mettendo in luce contiguità e collusioni, ed andando ad individuare gli inevitabili siti finali di smaltimento, e ricercando altri mezzi in uso e le ditte complici fornitrici dei rifiuti, cosa fa la PG? Estingue il tutto nella prescrizione asseverata... Con una oblazione in via amministrativa! **Così incoraggiando il soggetto a continuare la sua attività...**

E poi: **cosa si “prescrive” ad un soggetto criminale che fino ad oggi ha vissuto smaltendo illegalmente rifiuti magari anche pericolosi?** Di iscriversi all’Albo, di munirsi per il futuro di formulari, di aprire una partita IVA, di iscriversi alla Camera di commercio, di assumere regolarmente i “dipendenti” e di procurarsi il blocchetto delle fatture e di “convertire” le sue attività criminali in attività regolari? Di pretendere dalle ditte fornitrici (ex complici) di cambiare a loro volta stile di vita e di destinare da oggi in poi i loro rifiuti verso regimi regolari?

Di diventare improvvisamente un probo ed onesto trasportatore a tutto campo? Di cambiare stile di vita capovolgendo la sua “attività”? Da criminale, a soggetto legale sulla base di una semplice “prescrizione” di PG? Siamo al limite dell’assurdo logico...

Non è certamente regolarizzabile una attività non autorizzata, peraltro cessata al momento dell’accertamento, attività illegale già avvenuta e che sarà impossibile da autorizzare postuma. Ipotesi: la PG ferma il camioncino carico di rifiuti, accerta che non vi è iscrizione all’Albo, gli dice come mettersi in regola con le sue prescrizioni più o meno asseverate, lui si mette in regola, paga la sanzione amministrativa e poi finisce il suo viaggio al centro autorizzato? Credo che siamo veramente in un mondo onirico.

Volendo fare chiarezza circa l’attualità e la concretezza del pericolo di danno costituito nel caso di un trasporto illecito di rifiuti senza iscrizione all’Albo, va sottolineato che il responsabile non potrebbe mai conferire presso un centro autorizzato il carico di rifiuti oggetto di gestione non autorizzata, che – invece - sono necessariamente destinati ad essere ceduti a soggetto terzo e/o smaltiti comunque in modo illecito determinando un danno potenziale e certo per l’ambiente. Il pericolo di danno in tali casi dove pertanto ritenersi concreto e attuale; e l’unico modo per far cessare la situazione di pericolo è procedere al sequestro inibendo l’azione illecita e la disponibilità dei mezzi e dei corpi di reato.

Ma c'è un altro aspetto che rende ancora più grave questa applicazione anomala. Perché a nostro modesto avviso **il reato di cui all'art. 256 D.Lvo n. 152/06** – a prescindere dalle considerazioni sostanziali e di merito sopra esposte – **nella ipotesi di gestione illegale di rifiuti pericolosi non può essere ritenuto tra le contravvenzioni per le quali è prevista la possibilità formale di applicazione della “prescrizione asseverata”**... E questo in via preliminare ed assorbente perché la pena è congiunta tra arresto ed ammenda.

Ed allora, se ancora una volta - con un esame attento e senza frettolose applicazioni massive e seriali di questa nuova procedura che invece impone prudenza e sobrietà appunto applicativa – andiamo a rileggere insieme il testo di questo reato appare subito evidente che l'ipotesi del primo comma lett. B) riferito al caso di gestione illegale di rifiuti pericolosi è punito - appunto - con la pena congiunta di arresto e ammenda e – dunque – **resta radicalmente fuori dalla possibilità di applicazione della “prescrizione asseverata”**...

Per i rifiuti non pericolosi, seppur la pena è alternativa, si richiamano i motivi sostanziali sopra espressi, che rendono comunque inopportuna l'applicazione di tale procedura anche a tali casi atteso che si tratta comunque di soggetti che – come sopra espresso – delincono in modo seriale con danni continui per l'ambiente e la salute pubblica. Il danno ed il pericolo di danno è fisiologico, endogeno ed *in re ipsa* per tali attività...

Ma vi è di più. **I reati previsti dal comma 1 dell'art. 256 D.lvo n. 152/06 sono di pericolo presunto**, poiché per la loro integrazione non occorre né l'effettiva lesione del bene protetto né la sua concreta messa in pericolo. E, dunque, avente carattere meramente formale, **la fattispecie è integrata per il solo fatto, ad esempio per il caso in esame, dalla mancata iscrizione all'Albo in quanto il danno all'ambiente è presunto per legge**, sicché non è logicamente possibile - senza scardinare il sistema, aprendolo a possibili gravi oscillazioni operative con diversità di trattamento tra operatori - dedurre la non offensività della trasgressione in concreto. Il **reato formale di pericolo** in questione si configura – dunque - a prescindere dalla idoneità della condotta contestata a recare un concreto pregiudizio per l'ambiente, essendo, l'intenzione del legislatore, quella di sanzionare la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni in materia di gestione dei rifiuti, che comunque hanno un forte riflesso sostanziale.

Ma è logico che in questi casi il danno all'ambiente è previsto per legge... Cosa volete che faccia un soggetto totalmente “in nero” con i rifiuti da lui gestiti nella illegalità più radicale? Li riversa brutalmente nell'ambiente in via inesorabile, perché non potrà mai accedere ad un sito finale regolare....

Dunque, **questo formicaio di persone e aziende in nero che si muovono sul territorio nazionale sono il vero problema di fondo delle illegalità ambientali, soprattutto in materia di gestione illegale di rifiuti**. A mio avviso pari – come danno conseguente - all'ecomafia.

Ad esempio, è dato oggettivo ed incontestabile, peraltro documentato a livello nazionale con frequenza ormai sistematica anche dai servizi televisivi con filmati ed inchieste giornalistiche, che in diversi campi rom posti ai margini delle città (dal nord al sud) **di notte si bruciano sistematicamente cumuli di rifiuti – anche plastici e di altra natura tossica** – con conseguenti emissioni di fumi pericolosissimi perché contenenti alte concentrazioni di diossina che vengono inalate direttamente degli abitanti della zona (compresi i bambini che dormono in area). E' una realtà oggettiva, documentata e inoppugnabile che soltanto chi non vuole vederla può non vederla. Tali soggetti operano con furgoni a ciò destinati (spesso al limite della rottamazione e con targa straniera ed intestati a nonnette o parenti di comodo che stanno furbescamente a casa) e vanno a raccogliere in modo seriale e sistematico - appunto - rifiuti di ogni tipo presso privati ed aziende che vogliono disfarsene senza seguire i canali ufficiali. Raccolgono sia rifiuti non pericolosi che pericolosi e poi alla fine danno fuoco a tutto. Applicare la “prescrizione asseverata” ad un furgone colto in flagranza durante il suo viaggio in questo contesto significa di fatto incoraggiare i prossimi viaggi in un malinteso senso di eterna impunità...

Ma cosa hanno in comune tutti questi soggetti attivi in questo formicaio silente ma permanente, attivo tutti i giorni e tutte le notti sull'intero territorio nazionale? Cosa li unisce tutti nella loro attività? Qual'è l'elemento comune - e per loro prezioso - per poter operare e delinquere in modo seriale e permanente? Risposta semplice ed elementare (anche se da molti ancora non percepita): i mezzi di trasporto... **Camion e furgoni sono l'unico e vero ed insostituibile mezzo per operare queste deleterie (e sottovalutate) forme di microcriminalità ambientale diffusa (dannosissima - va ribadito - per l'ambiente e la salute pubblica)**. Questi soggetti se non hanno camion e furgoni non possono delinquere. Una verità banale, ma che qualcuno ancora fa fatica a focalizzare.

La norma di settore – invece – ha focalizzato benissimo questo aspetto ed ha previsto strumenti efficacissimi per un intervento preventivo e repressivo.

La norma sulla “prescrizione asseverata” della PG rischia oggi di “ufficializzare” una tali illegalità a livello di fatto, se viene operata anche qui come regola-base massiva e non come (rara) eccezione ben valutata e – soprattutto – motivata dalla PG, rischia di creare una vera depenalizzazione dei reati/contravvenzione previsti dal D.Lvo n. 152/06, tra cui l'importante art. 256 in materia di gestione illecita di rifiuti. Perché una applicazione a tutto campo e generalizzata di tale nuova procedura, che poi può portare di fatto a sciogliere ed estinguere reati importanti come il basilare art. 256 D.Lvo n.152/06 in una oblazione amministrativa.

Ecco – dunque – un problema di possibile antitesi tra valutazione del PM e decisioni della PG.

Sul concreto: se una Procura prende atto (stante anche le continue denunce di cittadini e comitati di quartiere, oltre che le continue segnalazioni sulla stampa) che nel proprio territorio esiste una realtà radicata di “terra dei fuochi” notturna con l’imperversare di giorno di flotte di furgoni abusivi che raccolgono i rifiuti da destinare poi ai roghi al tramonto, ma prende atto anche nel contempo che la polizia giudiziaria del territorio di competenza applica in modo sistematico la procedura per la prescrizione asseverata agli autisti dei vari furgoni abusivi, così di fatto incoraggiandoli a continuare la loro attività silente ed aggregata, che succede?

La Procura soggiace alla palesemente inopportuna scelta della PG che – peraltro – se riguarda anche rifiuti pericolosi è anche illegittima? Oppure conserva un proprio potere di indirizzo e direzione verso la PG per inibire tali scelte applicative e rivalutare il proprio potere di promovimento dell’azione penale verso un fenomeno criminale seriale ed aggregato che crea danni gravissimi per la salute pubblica?

La risposta a questa domanda, a nostro modesto avviso, non può essere che una attivazione del potere di intervento ad opera del pubblico ministero. In alternativa saremmo realmente giunti, grazie ad una norma posta tra i titoli di coda e tra le varie ed eventuali di una legge già in stessa soggetta a dubbi e critiche diffuse nella sua interezza, a capovolgere a testa in giù i principi generali della procedura penale con riguardo ai reati in esame.

Maurizio Santoloci

Publicato il 14 novembre 2016