

La connessione obiettiva di un illecito amministrativo ambientale con un reato

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'art. 24 della legge 24 novembre 1981, n. 689 disciplina la connessione obiettiva di una violazione amministrativa con un reato, devolvendo al giudice penale anche la competenza sull'illecito amministrativo nei casi in cui l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato. Le previsioni della legge n. 689/1981, emanate nella vigenza del vecchio codice di procedura penale, risultano confermate anche dopo l'entrata in vigore del nuovo c.p.p., le cui disposizioni di attuazione fanno salve le norme "che prevedono la competenza del giudice penale in ordine a violazioni connesse a fatti costituenti reato" (art. 210).

Pertanto, nel quadro delineato dal legislatore del 1981 esistono due fondamentali modalità di applicazione della sanzione amministrativa: una principale da parte della pubblica amministrazione ed una residuale ad opera dell'autorità giudiziaria competente ad accertare il reato connesso con una violazione amministrativa. Sebbene nel testo della legge n. 689/1981 l'irrogazione della sanzione amministrativa da parte del giudice penale rappresenti un modello generale di esercizio della potestà amministrativa sanzionatoria,¹ l'istituto previsto dal citato art. 24 è spesso ignorato nella prassi applicativa. Ne derivano pericolose distorsioni sul piano dell'individuazione dell'autorità competente ad emanare il provvedimento sanzionatorio. Infatti, secondo la giurisprudenza "quando la competenza per l'irrogazione di una sanzione amministrativa è devoluta al giudice penale per obiettiva connessione con un reato ai sensi dell'art. 24 della legge n.

¹ A. Travi, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, CEDAM, Padova, 1983, p. 129; in tal senso anche Cass., sez. III, 12 maggio 2000, n. 6109.

689 del 1981, resta precluso fin dall'origine ogni potere sanzionatorio della P.A.”;² quindi, qualora l'autorità amministrativa emani comunque l'ordinanza ingiunzione, di fronte all'opposizione giudiziale proposta dall'interessato ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 689/1981, il giudice civile non può declinare la propria competenza, ma deve revocare il provvedimento applicativo della sanzione amministrativa per incompetenza originaria della pubblica amministrazione.³

Le segnalate difficoltà applicative sono correlate anche alla difficoltà di stabilire in concreto quando si verifichi la connessione obiettiva. Cosa si deve intendere per connessione obiettiva tra un illecito penale ed uno amministrativo? Nonostante la rubrica dell'art. 24 contenga un riferimento generale alla connessione obiettiva dell'illecito amministrativo con un reato, il testo dell'articolo attribuisce rilievo solo al particolare caso in cui “l'esistenza del reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato”: l'indagine sulla sussistenza della violazione amministrativa deve costituire un necessario antecedente logico per verificare la sussistenza del fatto-reato oggetto del giudizio penale.⁴ Ad esempio, in materia ambientale si pensi al rapporto intercorrente tra l'accertamento dell'illecito amministrativo previsto dall'art. 52, 3° comma del D.Lgs. n. 22/1997 (trasporto di rifiuti non pericolosi senza formulario o con formulario recante dati incompleti o inesatti) e la valutazione sulla sussistenza dei reati di cui all'art. 51 e/o 53 del decreto Ronchi medesimo. Per la sua operatività l'art. 24 della legge 689/1981 richiede che l'esistenza del reato dipenda dall'accertamento della violazione

² Cass. civ., sez. I, 12 aprile 2000, n. 4638; Cass., sez. III, 12 maggio 2000, n. 6109; nello stesso senso la più recente, Cass. civ., sez. I, 22 giugno 2001, n. 8532.

³ Già cit., Cass. civ., sez. I, 12 aprile 2000, n. 4638.

⁴ Cass., sez. I, 20 dicembre 1996, n. 11397.

amministrativa: lo spostamento di competenza per l'applicazione della sanzione amministrativa dall'organo amministrativo al giudice penale si determina solo se ai fini della cognizione penale sussiste la necessità di stabilire preventivamente se l'illecito amministrativo sia stato o meno commesso.⁵ La norma deve essere interpretata in modo restrittivo, poiché rappresenta una deroga all'ordinaria competenza dell'autorità amministrativa all'applicazione di una sanzione amministrativa: la forza attrattiva del processo penale implica un rapporto di pregiudizialità di tipo "unilaterale", in quanto l'accertamento dell'illecito amministrativo deve costituire il necessario presupposto logico rispetto alla decisione sull'esistenza del reato, e non viceversa.⁶ Peraltro, il legislatore non si limita a richiedere una mera connessione occasionale tra la violazione penale e quella amministrativa,⁷ ma esige un vero e proprio rapporto di pregiudizialità, nel senso che per accertare l'esistenza dell'illecito penale risulta indispensabile accertare anche l'esistenza dell'illecito amministrativo:⁸ in difetto di questo specifico rapporto di pregiudizialità, la pendenza del procedimento penale non fa venir meno la generale competenza dell'organo amministrativo all'irrogazione della sanzione amministrativa. Il superamento dei limiti cognitivi naturali del processo penale si giustifica in quanto l'accertamento del reato esige la contestuale verifica del presupposto del reato (ossia l'illecito amministrativo).⁹

⁵ Cass., sez. IV, 14 febbraio, 1989, n. 2282.

⁶ L'art. 24 della legge n. 689/1981 non considera il caso di infrazione amministrativa il cui accertamento dipenda dalla sussistenza del reato (in tal senso, Cass. civ., 10 gennaio 1991, n. 174).

⁷ Una connessione generica tra l'infrazione amministrativa e il reato ricorre nell'ipotesi in cui la condotta sia parzialmente comune ad entrambi gli illeciti (penale e amministrativo).

⁸ Cass. civ., sez. I, 3 agosto 1992, n. 9209; nello stesso senso, Cass. civ., sez. I, 16 aprile 1991, n. 4036.

⁹ Già cit., Cass. civ., 10 gennaio 1991, n. 174.

Il fondamento della cosiddetta connessione obiettiva è l'esigenza di economia processuale, che ha suggerito al legislatore di individuare la competenza di un unico organo su entrambi gli illeciti (quello penale e quello amministrativo). Invero, anche in assenza dello spostamento di competenza espressamente previsto dall'art. 24 della legge n. 689/1981, ai fini dell'accertamento del reato il giudice penale avrebbe comunque finito col prendere in esame quegli aspetti della condotta che integrano l'infrazione amministrativa, poiché la caratteristica dei casi di connessione obiettiva è rappresentata da un rapporto strumentale tra l'accertamento dell'esistenza della violazione amministrativa e l'accertamento della sussistenza dell'illecito penale. Pertanto, una fondamentale esigenza di semplificazione ha indotto il legislatore a prevedere che la medesima autorità giudiziaria sia competente pure a decidere dell'illecito amministrativo. Peraltro, la previsione di un unico organo competente per entrambe le violazioni risponde anche a valutazioni di opportunità, poiché vale ad evitare decisioni contrastanti aventi ad oggetto due illeciti comunque connessi.

Sul piano delle conseguenze, la sussistenza di una siffatta relazione di connessione obiettiva tra il reato e la violazione amministrativa provoca un duplice effetto: in primo luogo, determina la devoluzione della competenza a decidere sull'illecito amministrativo in favore del giudice penale, con conseguente trasmissione del "rapporto" previsto dall'art. 17 della legge n. 689/1981 all'autorità giudiziaria competente per il reato connesso: in applicazione della cosiddetta forza attrattiva del processo penale, l'art. 24 devolve al giudice penale la cognizione di infrazioni amministrative obiettivamente connesse con un reato.¹⁰ La seconda conseguenza del rapporto di connessione tra i due illeciti è la modifica della natura dell'atto applicativo della sanzione amministrativa, ovvero sentenza o decreto penale di condanna in luogo del provvedimento di

¹⁰ Cass., I sez., 10 gennaio 1989, n. 17.

ingiunzione.¹¹ Dunque, nei casi delineati dall'art. 24 non ricorre la competenza della pubblica amministrazione ad irrogare la sanzione, non è rintracciabile un provvedimento amministrativo dotato della forma dell'ordinanza di ingiunzione, né sussiste la giurisdizione del giudice civile ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Sul piano delle modalità operative, l'istituto della connessione obiettiva incide anche sul concreto svolgimento del procedimento amministrativo sanzionatorio, con particolare riguardo alla notifica degli estremi della violazione e al pagamento in misura ridotta. Con riferimento alla comunicazione dell'addebito agli interessati, la legge espressamente prevede che nell'ipotesi disciplinata dal 1° comma dell'art. 24 la trasmissione degli atti dall'agente accertatore all'autorità competente ad applicare la sanzione possa eccezionalmente avvenire anche senza la previa notifica ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981; di conseguenza, in tale ultimo caso spetta all'autorità giudiziaria disporre la notifica degli estremi della violazione amministrativa a quegli obbligati per i quali gli accertatori non abbiano già provveduto alla comunicazione degli estremi dell'illecito amministrativo. Questa previsione rappresenta una deroga alla disciplina generale della contestazione o notifica, poiché nel sistema della legge n. 689/1981 la contestazione degli estremi della violazione a tutti gli interessati è un onere che grava sull'organo che ha compiuto l'accertamento.¹² Dunque, mentre la regola è che la notifica sia obbligatoria per l'organo che ha eseguito l'accertamento, soltanto nella peculiare ipotesi disciplinata dall'art. 24 la notifica per tutti gli obbligati è meramente facoltativa per l'agente accertatore.

La peculiarità della ipotesi prevista dall'art. 24 incide anche sull'istituto del pagamento in misura ridotta previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981. Infatti, le due opzioni in materia di notificazione appena illustrate si riflettono anche su questa forma di oblazione. Nel caso in cui l'organo addetto al controllo abbia comunque eseguito la notifica degli estremi della violazione per tutti gli interessati nel termine di novanta giorni dall'accertamento, l'accertatore non deve procedere alla trasmissione del rapporto all'autorità giudiziaria qualora avvenga il tempestivo pagamento in

¹¹ La sentenza o il decreto penale di condanna è impugnabile relativamente al capo che decide sulla violazione non costituente reato è impugnabile non solo dall'imputato e dal pubblico ministero, ma anche dalla persona solidalmente obbligata al pagamento della somma dovuta per la violazione (art. 25).

¹² Peraltro, trattandosi di una deroga eccezionale espressamente prevista dal legislatore, indirettamente vale confermare che nell'impianto della legge n. 689/1981 è l'organo che ha eseguito l'accertamento quello abilitato alla relativa notifica.

misura ridotta: come il rapporto all'autorità amministrativa ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981 deve essere presentato "qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta", allo stesso modo anche la trasmissione degli atti relativi all'illecito amministrativo all'autorità giudiziaria deve essere eseguita soltanto se per l'infrazione amministrativa non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta. Invece, nella diversa ipotesi in cui sia l'autorità giudiziaria a disporre la notifica degli estremi della violazione amministrativa unitamente alla comunicazione giudiziaria, il termine per effettuare il pagamento in misura ridotta decorre dalla notifica in tal modo eseguita.

Abbiamo illustrato come la prima valutazione sulla sussistenza di un rapporto di connessione tra la violazione amministrativa ed il reato spetti all'accertatore, il quale, se rinviene tale pregiudizialità, trasmette tutti gli atti all'autorità giudiziaria affinché siano valutati in modo unitario. Ad ogni modo, può anche accadere che dopo che gli agenti accertatori abbiano presentato il rapporto all'autorità giudiziaria, quest'ultima successivamente invii gli atti relativi all'illecito amministrativo alla pubblica amministrazione competente ad applicare la sanzione amministrativa. Infatti, il giudice penale non è vincolato dalla valutazione sull'esistenza della connessione obiettiva effettuata dall'organo che ha eseguito il controllo: in primo luogo, può accadere che l'autorità giudiziaria, diversamente dagli addetti alla vigilanza, non ritenga sussistente proprio il rapporto di connessione tra violazione amministrativa e reato richiesto dall'art. 24 e, conseguentemente, rimetta all'autorità amministrativa gli atti relativi alla violazione non costituente reato. Inoltre, l'ultimo comma dell'art. 24 della legge n. 689/1981 dispone la cessazione della competenza del giudice penale in ordine alla violazione non costituente reato nei casi in cui il procedimento penale si chiuda per estinzione del reato o difetto di una condizione di procedibilità, poiché se il procedimento penale non prosegue viene meno il fondamento stesso della devoluzione di competenza all'autorità giudiziaria. Al contrario, secondo la giurisprudenza la competenza del giudice penale in ordine alle infrazioni amministrative non viene meno nel caso in cui il procedimento penale si chiuda con l'assoluzione dell'imputato.¹³

Per concludere, segnaliamo come l'applicazione dell'art. 24 della legge n. 689/1981 implichi che sia stato già stato risolto il problema del carattere effettivo (e non meramente apparente) del concorso di norme. In altre parole, l'art. 24 disciplina una situazione diversa rispetto a quella

¹³ Per tutte, Cass., sez. VI, 8 marzo 1990, n. 3309.

contemplata dall'art. 9 della citata legge n. 689/1981: mentre l'art. 9 presuppone che, dietro l'apparente convergere di una norma penale ed una amministrativa punitiva verso il medesimo fatto, in realtà una sola sia la norma applicabile in base al principio di specialità; invece, nel caso disciplinato dall'art. 24 sussiste il concorso di effettivo tra la fattispecie penale e quella amministrativa sanzionatoria e, conseguentemente, il relativo concorso degli illeciti (amministrativo e penale).

Stefania Pallotta

*Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"
di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo*

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com