



LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

39ª EDIZIONE

9-10-11 settembre 2020

RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI

www.legiornatedellapolizialocale.it

QUESTIONI CONTROVERSE NELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI: NATURA, CONSUMAZIONE, PERMANENZA, PRESCRIZIONE

PIETRO CUCUMILE

SESSIONE

AS3 – AMBIENTE NOVITÀ E AGGIORNAMENTI IN MATERIA DI POLIZIA
AMBIENTALE

09/09/20

Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione

A cura dell'Avv. Pietro Cucumile, dirigente del
Ministero dell'Ambiente (MATTM), già
dirigente comandante di Corpi di Polizia
locale

Illecito ambientale

- La Costituzione
- Art. 2: *«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali (...)»*
- Art. 9 : *«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»*
- Art. 32: *«La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (...)»*

Illecito ambientale

- Riforma del Titolo V, L. Cost. n. 3 del 18.10.2001, art. 117, c.2, lett. s)
- Lo Stato ha competenza in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»
- Corte Costituzionale, sentenze n. 210/1987; n. 617 e 641/1987; n. 302 e 356/1994.

Illecito ambientale

- Corte Cost., sentenza n. 617 del 1987
- «L'ambiente è un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.»

Illecito ambientale

- Inoltre: Cass. pen., Sez. III, 20.01.1983, n. 421, Mazzola
«In tema di tutela dell'ambiente, la Costituzione con l'art. 9 collega aspetti naturalistici (paesaggio) e culturali (promozione dello sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico-artistico) in una versione non statica ma dinamica, non meramente estetica od intrinseca, ma di protezione integrata e complessiva dei valori naturali insieme con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà; allo stesso modo con l'art. 32 eleva la salute a diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività; mentre sotto altri profili assicura al diritto all'ambiente, in quanto espressione della personalità individuale e sociale, una adeguata protezione: ambiente come sede della partecipazione (artt. 2, 3 e 5); oggetto di difesa per tutti (art. 24); sostrato necessario per l'apprendimento, l'insegnamento, l'arte, la scienza (artt. 33 e 34); limite alla proprietà e all'iniziativa economica (artt. 35, 41, 42, 43 e 44); oggetto del coagularsi di forze politiche (art. 49).»

Illecito ambientale

Principi fondamentali recepiti dalla giurisprudenza italiana:

- art. 191 Trattato sul funzionamento UE (TFUE)
- 1) di prevenzione
- 2) di precauzione
- 3) di correzione
- 4) del «*chi inquina paga*»

Inoltre: di integrazione, dello sviluppo sostenibile, del bilanciamento tra interessi, di informazione e di partecipazione.

- Cass. pen., Sez. III, 1993, « Marzi»

«Con l'Atto Unico Europeo (...) sono stati introdotti nel nostro ordinamento giuridico tre principi relativi all'ambiente, che impegnano direttamente lo Stato italiano verso la Comunità e che devono essere applicati anche dai giudici, perché fanno parte dell'ordinamento interno:

principio della prevenzione; principio «chi inquina paga»; principio della possibilità di una protezione giuridica uguale a quella comunitaria o più rigorosa (mai minore)».

Illecito ambientale

La tipizzazione dell'illecito ambientale

- Art. 18, c.1, L. n. 349/1986

« Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato »

LE CONTRAVVENZIONI IN MATERIA AMBIENTALE

DISCIPLINATE DAL TESTO UNICO DELL'AMBIENTE
(D.LGS. N. 152/2006)

La tutela penale, prima dell'introduzione dei nuovi ecodelitti (legge 68/2015), era affidata principalmente agli articoli 260, 137 e 279, 256 bis (combustione illecita dei rifiuti), oltre agli artt. 434 (disastro innominato), 439 (avvelenamento delle acque) e 674 (getto pericoloso di cose) per intervento giurisprudenziale

Conseguenze del reato:

- Pene non eccessive, molte obblazionabili (pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o solo ammenda).
- In ogni modo, spesso applicate in concreto pene inferiori ai sei mesi sostituibili con pene pecuniarie.

Contravvenzioni ambientali

- Forte anticipazione della tutela sanzionatoria: sono reati di pericolo presunto, si realizzano a prescindere dalla sussistenza di un effettivo danno ambientale (o reati di “inosservanza” - assenza di autorizzazione).
- Reati puniti indifferentemente a titolo di colpa o dolo.

Conseguenze per l'impresa:

- Codice appalti: requisiti per la partecipazione alle gare pubbliche – questi reati rilevano per l'esclusione discrezionale.
- Confisca: disposta con la sentenza di condanna o sentenza 444 c.p.p. nell'ipotesi di discarica abusiva.

Risarcimento

Eccezione alle regole generali: il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino.

DELEGA DI FUNZIONI

- Conferita per iscritto
- A un soggetto competente
- Con poteri di spesa

- Esclude la responsabilità dei vertici aziendali

Tenuità del fatto

- LA NON PUNIBILITÀ PER TENUITÀ DEL FATTO (ART. 131-BIS C.P.) Il legislatore, con il d.lgs. n° 28/2015, ha introdotto la non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis c.p.). Tale istituto, applicabile ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a 5 anni, prevede la non punibilità di fatti sì conformi al tipo, ma rispetto ai quali l'offesa sia di particolare tenuità e il comportamento non risulti abituale, in ragione delle modalità di condotta o dell'esiguità del danno o del pericolo. In presenza di fatti astrattamente ed ex ante valutati come offensivi, il legislatore attribuisce al giudice il potere-dovere di verificare ex post, in concreto, se l'offesa sia di grado così tenue da non meritare o comunque rendere opportuna l'applicazione in concreto della pena minacciata in astratto. La disciplina è astrattamente applicabile alla quasi totalità delle contravvenzioni ambientali (con l'eccezione, in particolare, degli artt. 256-bis e 260 TUA) e a pochi delitti ambientali.

Tenuità del fatto

- Vi sono talune esclusioni:
- L'aver agito con crudeltà anche in danno di animali
- Il comportamento risulti abituale (saranno esclusi già in astratto anche quei reati i quali richiedono, per definizione, la ripetizione di atti di abbandono).
- Per i rimanenti reati ambientali, non esclusi per limiti edittali, l'applicabilità dell'art. 131-bis andrà verificata caso per caso.
- Conclusivamente, la disciplina declina apprezzabilmente il principio di offensività, consentendo al giudice di escludere la punibilità di fatti di particolare tenuità.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- L'art. 318-bis esclude dal proprio ambito di applicazione le contravvenzioni ambientali che hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali. **La valutazione va fatta in concreto.** In altre parole, potranno essere escluse fattispecie pur di pericolo astratto ove lo sforamento sia tale da mettere concretamente in pericolo il bene tutelato. Al contrario, potranno rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 318-bis contravvenzioni strutturalmente di pericolo concreto, laddove, per varie circostanze, il pericolo non sia anche attuale. Saranno invece certamente escluse le fattispecie contravvenzionali di danno.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- La direttrice della riforma va in senso apparentemente opposto a quella dell'inasprimento della disciplina dei delitti ambientali, consentendo la non punibilità per numerose contravvenzioni ambientali. A ben vedere, però, si tratta di una strategia complementare con diversi punti in comune. In ambedue i casi, il legislatore punta al ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti: in relazione alle contravvenzioni imponendo prescrizioni volte alla reintegrazione dell'offesa; in relazione ai delitti, ove il danno o il pericolo concreto si è già verificato, minacciando il delitto di omesso ripristino e incentivando la remissione in pristino quale condizione per evitare la confisca. Complessivamente, si tratta di una strategia politico-criminale condivisibile: consente di gestire gli inquinamenti "ordinari" in modo flessibile e razionale, e di punire con sanzioni adeguate gli inquinamenti "straordinari".

Parte VI bis TUA

- Il meccanismo consta di diversi passaggi sintetizzabili come segue:
- **1. accertamento della violazione** ed imposizione di una **prescrizione, asseverata** tecnicamente con fissazione di un **termine massimo** (termine tecnico prorogabile una sola volta di sei mesi) per l'adempimento (**art. 318-ter T.U.A.**);
- comunicazione della notizia di reato al PM e **sospensione del procedimento**;
- **2. verifica dell'adempimento** (con **pagamento** di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda) ed informazione da parte dell'organo di vigilanza al PM competente (**art. 318- quater T.U.A.**);
- **3. estinzione del reato e revoca della prescrizione** a seguito dell'adempimento (e del pagamento) archiviazione (**art. 318- septies T.U.A.**).

Parte VI bis TUA

Punti di forza della procedura:

- Regolarizzazione sostanziale dell' agire con la **promozione di comportamenti corretti**
- Prevenzione del danno: tramite la procedura possono essere imposte misure atte a far **cessare situazioni di pericolo/ prosecuzione di attività potenzialmente pericolose**
- **Snellimento del carico processuale**

Parte VI bis TUA

Punti di debolezza della procedura:

- Necessità di valutare volta per volta l'esperibilità della procedura, in particolare per i profili di danno/pericolo concreto e attuale di danno (sono necessari criteri univoci);
- Incertezze sul campo di applicazione della procedura (quali siano i reati ammissibili);
- Necessità di un elevato livello di perizia nell'individuazione delle prescrizioni;
- Coinvolgimento di tutta la polizia giudiziaria

Parte VI bis TUA – orientamenti

- Tipologia di contravvenzioni ammesse alla procedura
- Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o al pericolo di danno
- Necessità della motivazione in ordine all'applicabilità della procedura
- Principi giurisprudenziali in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale
- Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale
- Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure
- Ruolo del magistrato del pubblico Ministero e contestazione del contenuto delle prescrizioni
- Indicazioni sull'incasso della sanzione amministrativa pecuniaria

Tipologia di contravvenzioni ammesse alla procedura

- Solo quelle previste dal decreto legislativo n° 152/2006
- Tra queste, secondo l'interpretazione maggioritaria, quelle che sono punite con: l'ammenda, l'ammenda o l'arresto come pena alternativa escludendo quelle punite solo con l'arresto o le pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda.
- Un'interpretazione minoritaria vuole l'applicazione anche a quelle che prevedono pene congiunte escludendo solo quelle con l'arresto.

Criteri di ammissibilità della procedura con riferimento al danno o pericolo concreto di danno

- Al fine di valutare la sussistenza del danno ambientale o del relativo pericolo si ritiene che si possa far riferimento alla distinzione tra effetti ambientali del reato (non tutti i reati che producono un qualche effetto sull'ambiente producono danno) e danno ambientale
- Alcune indicazioni per la valutazione della sussistenza del danno ambientale:
 - 1. per alcune fattispecie non ricorrono mai le condizioni per attivare la procedura prescrittiva (es. abbandono o deposito incontrollato di rifiuti con evidenza di percolamento al suolo o immissione di rifiuti nelle acque);
 - 2. in alcune fattispecie si ritiene possibile impartire le prescrizioni purché accompagnate dallo svolgimento di verifiche analitiche (es. abbandono incontrollato di rifiuti senza evidenza di sversamento di liquidi al suolo).

Necessità della motivazione

- Due orientamenti:
- 1. maggioritario secondo cui la stessa deve essere circostanziata ed adeguata solo nel caso di mancata applicazione della procedura di estinzione;
- 2. minoritario che vuole la motivazione sempre.

Principi in materia di sicurezza sul lavoro, applicabili anche in campo ambientale

- I principi, dettati per l'analogia procedura estintiva dei reati in materia di sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 758/94), applicabili alle contravvenzioni ambientali sono i seguenti:
- 1 - le prescrizioni vanno considerate come specifiche misure atte a far cessare le conseguenti situazioni di pericolo e la messa in regola con gli obblighi formali;
- 2 - la procedura è applicabile anche ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza (prescrizione cd. "ora per allora"), sempre che sia verificata l'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale;
- 3 - Il termine di trenta giorni concesso per il pagamento della sanzione è da intendersi come perentorio. Alcune Procure sottolineano inoltre l'improrogabilità del termine per il pagamento della sanzione e l'impossibilità di rateizzare il pagamento.

Indicazioni procedurali per il caso di contravvenzioni di natura formale

- In caso di contravvenzioni di cui al D. Lgs. n. 152/2006 - cd. formali o di pericolo astratto - che quindi puniscono l'esercizio di una determinata attività in mancanza di autorizzazione/titolo abilitativo l'accesso alla procedura non sarà preclusa sempre che l'organo operatore avrà accertato l'assenza di un danno o di un pericolo concreto ed attuale di danno.

Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure

L'asseverazione consiste nella valutazione tecnica, validazione, convalida, accertamento tecnico dei seguenti aspetti:

- 1. pertinenza ed efficacia delle prescrizioni;
- 2. fattibilità, adeguatezza, ragionevolezza delle prescrizioni e coerenza con le finalità;
- 3. congruità dei tempi previsti per la regolarizzazione;
- 4. presenza di criteri chiari per valutare l'osservanza;
- 5. oggettività e riscontrabilità;
- 6. verifica di corrispondenza con le norme tecniche di settore.

Da tener presente che il soggetto asseveratore è chiamato ad esprimere un parere di natura tecnica, non potendo esprimere valutazioni circa l'applicazione o meno della procedura estintiva.

Asseverazione delle prescrizioni: soggetti e procedure

- Circa l'obbligatorietà o meno di provvedere all'asseverazione delle prescrizioni vi sono opinioni discordanti. Viene suggerito che possa essere stabilito a livello locale, sulla base delle indicazioni fornite dalle singole Procure.
- L'orientamento che emerge è che si possa unicamente asseverare (o non asseverare) le prescrizioni così come formulate dalla PG richiedente, senza possibilità di chiedere integrazioni o modifica del termine di adempimento;
- Quanto al soggetto preposto all'asseverazione, emergono due posizioni:
 1. la prima attribuisce tale funzione in via esclusiva agli enti del SNPA;
 2. la seconda attribuisce tale funzione agli enti del SNPA ed ai corpi di PG specializzati

Indicazioni sull'incasso della sanzione amministrativa pecuniaria

- Il pagamento nei termini previsti delle sanzioni pecuniarie costituisce una condizione essenziale ai fini della positiva conclusione della procedura di estinzione dei reati
- L'orientamento è quello di provvedere ad effettuare direttamente l'incasso
- Questo orientamento è quello che offre una maggiore garanzia di efficacia e tempestività.

Prescrizioni

- Fino ad oggi, si è potuto appurare che i casi di prescrizioni e asseverazioni più frequenti hanno riguardato: l'abbandono dei rifiuti, gli scarichi non autorizzati e le inottemperanze connesse alle emissioni in atmosfera.
- ISPRA

Linee Guida del 29 novembre 2016 per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi della Parte VI *bis*, D. LGS. 152/2006

Tempistiche

- Art. 318 *quater* «*Verifica dell'adempimento*»
- entro 60 gg., dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, verifica se la violazione è stata eliminata
- entro 30 gg., quando risulta l'adempimento della prescrizione, pagamento in sede amministrativa di $\frac{1}{4}$ dell'ammenda massima
- entro 120 gg. comunicazione al P.M. dell'adempimento della prescrizione e dell'avvenuto pagamento
- entro 90 gg. se c'è l'inadempimento deve essere comunicato al P.M.

Estinzione

- Art. 318 *septies* T.U.A. «*Estinzione del reato*»

La contravvenzione si estingue se:

- il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza, nel termine fissato
- e al pagamento previsto dall'art. 318 *quater*, c. 2
- L'adempimento in un termine superiore, ma comunque congruo ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutate ai fini dell'applicazione dell'art. 162 *bis* c.p.

PARTE TERZA:

**NORME IN MATERIA DI DIFESA DEL
SUOLO E LOTTA ALLA
DESERTIFICAZIONE, DI TUTELA
DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO
E DI GESTIONE DELLE RISORSE
IDRICHE**

ART. 137: SANZIONI PENALI

- **137. Sanzioni penali**
- 1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, *chiunque* apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 1.500 euro a 10.000 euro. *(comma così modificato dall'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 46 del 2014)*
- 2. Quando le condotte descritte al comma 1 riguardano gli scarichi di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, la pena è dell'arresto da tre mesi a tre anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro. *(comma così modificato dall'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 46 del 2014)*
- 3. Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 5 o di cui all'articolo 29-quattordices, comma 3, effettui uno scarico di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione, o le altre prescrizioni dell'autorità competente a norma degli articoli 107, comma 1, e 108, comma 4, è punito con l'arresto fino a due anni. *(comma così modificato dall'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 46 del 2014)*

ART. 137: SANZIONI PENALI

- 4. Chiunque violi le prescrizioni concernenti l'installazione e la gestione dei controlli in automatico o l'obbligo di conservazione dei risultati degli stessi di cui all'articolo 131 è punito con la pena di cui al comma 3.
- 5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da 6.000 euro a 120.000 euro. (comma modificato dall'art. 1 della legge n. 36 del 2010, poi dall'art. 11, comma 2, d.lgs. n. 46 del 2014)

Nozione di acque reflue industriali

- **Art. 74, lett. h):**

"acque reflue industriali": qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;

Nozione di acque reflue urbane.

- Art. 74, lett. i) : "acque reflue urbane": acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato;

ECCEZIONE:

- ART. 137 co. 6: è punito anche il gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che nell'effettuazione dello scarico supera i limiti indicati dalla tabella.
- Applicazione ai gestori dei depuratori - ACQUE REFLUE URBANE:
il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali, e/o di quelle meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato;

ART. 137: altre ipotesi di reato

- Chiunque impedisce il controllo dell'autorità preposta.
- Chiunque non osservi le prescrizioni regionali imposte per raggiungere gli obiettivi di qualità delle acque.
- Chiunque non ottemperi le regole imposte dalla Regione per le acque di prima pioggia e di dilavamento.
- Chiunque esegua scarichi al suolo (espressamente vietati dall'art. 103).

ART. 137: modalità di campionamento

- Modalità tecnica mediante le quali la pubblica autorità (a mezzo di ARPA) procede alla verifica del rispetto dei limiti tabellari.
- D.Lgs 152/2006 e decreti ministeriali regolamentari disciplinano: punti di prelievo, modalità dei campionamenti, tempi, metodiche...
- Giurisprudenza: fa salvi tutti i campionamenti eseguiti in difformità delle normative tecniche, coerentemente con la legge che non prevede espresse previsioni di inutilizzabilità dei campionamenti effettuati irregolarmente; inoltre, sono derogabili le norme tecniche per specifiche esigenze e purché le stesse siano espressamente indicate nel verbale.

ART. 137: modalità di campionamento

- *«La dedotta violazione delle regole da osservarsi in sede di campionamento, peraltro, non determina alcuna nullità delle operazioni effettuate, trattandosi eventualmente di irregolarità la cui incidenza sul risultato delle analisi deve necessariamente essere verificata in sede di accertamento di merito» (Cass. 29.10.2010 n. 38402).*



Il fatto che siano utilizzabili non esclude che le difformi (erronee) modalità di campionamento possano incidere sulla **attendibilità del risultato** – mancata prova del superamento dei limiti tabellari – prova oltre ogni ragionevole dubbio.

PARTE QUARTA

**NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI
RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI
INQUINATI**

ART. 256 co. 1: gestione abusiva di rifiuti

- 1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordecies, 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:
(comma così modificato dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 46 del 2014)
- 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.

ART. 256 co. 1: gestione abusiva di rifiuti

- Raccolta: prelievo dei rifiuti, compresa la cernita preliminare e il deposito
- Trasporto: movimentazione da un luogo all'altro. Non è richiesto che i rifiuti siano anche scaricati.
- Smaltimento e Recupero: operazione il cui risultato principale è permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile.
- Commercio e intermediazione: acquisto e rivendita dei rifiuti, intermediazione per il recupero.

ART. 256 co. 1: gestione abusiva di rifiuti

- *Reato di pericolo presunto;*
- *Reato tipicamente formale, di mera condotta, attività in assenza di autorizzazione;*
 - *Autorizzazione: sempre espressa (no silenzio assenso), in forma scritta, specifica (con esatta indicazione dell'attività autorizzata – non è possibile una lettura estensiva)*

ART. 256 co. 1: gestione abusiva di rifiuti

- *Reato comune*: in dottrina si sostiene che in realtà sia un **reato proprio**, per il tipo di attività che presuppone una gestione abusiva. L'attività punita è quella svolta in assenza di autorizzazioni e quindi il soggetto attivo può essere chi sarebbe in grado di ottenere le autorizzazioni che, sulla base della disciplina amministrativa del D.Lgs 152/2006, non può che essere un soggetto dotato di una seppur minima struttura di tipo imprenditoriale (v. Amendola) – iscrizione Albo nazionale gestori ambientali (art. 212) per svolgere attività di «gestione» – presuppone organizzazione aziendale.

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

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

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

- Abbandono: scarico sporadico, disorganizzato, connotato dall'assenza di sistematicità, ma definitivo;
- Deposito incontrollato: attività di scarico temporanea, che presuppone un utilizzo successivo. Accumulo provvisorio, senza alcun criterio di sistemazione o separazione.
- Immissione: rilascio episodico di rifiuti in acque superficiali o sotterranee di rifiuti liquidi o solidi.

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

- Soggetto attivo: titolare di un'impresa o responsabile di un ente. Qualsiasi impresa o ente, non solo quelli che esercitano attività nel campo dei rifiuti.
 - Se la stessa condotta è commessa da un privato, si applica la sanzione amministrativa (art. 255)

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

- Concorso di persone: proprietario del terreno su cui i rifiuti vengono abbandonati?
 - Risponde il proprietario che autorizza o tollera (condotta agevolatrice);
 - Risponde il proprietario per *culpa in vigilando* o per omessa segnalazione all'autorità?

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

➤ Giurisprudenza:

- ✓ Cass. 26.1.2007: In tema di gestione dei rifiuti, la responsabilità penale per il reato di deposito incontrollato di rifiuti (nella specie costituiti da materiali di risulta edile) è configurabile sia nei confronti dell'affittuario del terreno, in quanto soggetto cui compete la gestione diretta dell'area occupata dai rifiuti, sia nei confronti del proprietario dell'area, *almeno sotto il profilo della "culpa in vigilando"*.

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

➤ Giurisprudenza:

- ✓ In tema di gestione dei rifiuti, il proprietario di un terreno *non può essere ritenuto responsabile*, per questa sua qualifica o per una eventuale condotta di mera connivenza, dello abbandono di rifiuti che altri hanno collocato nel suo sito, ciò in quanto *non è riscontrabile una fonte normativa dalla quale dedurre uno specifico dovere di garanzia*, di protezione, di controllo per la integrità del bene protetto. La regola della equivalenza della omissione impeditiva alla azione causale può essere applicata sotto un diverso profilo al caso in esame nel quale non vi sono terzi che, all'insaputa dello imputato o in assenza di un suo contributo causale, hanno abbandonato residui nei siti per cui è processo (Cass. 11.2.2010)

ART. 256 co. 2: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti

➤ Giurisprudenza:

- ✓ In tema di gestione di rifiuti, la consapevolezza da parte del proprietario del fondo dell'abbandono sul medesimo di rifiuti da parte di terzi non è sufficiente ad integrare il concorso nel reato di cui all'art. 51, comma secondo, del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, (abbandono o deposito incontrollato di rifiuti), atteso che la condotta omissiva può dare luogo a ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi del comma secondo dell'art. 40 c.p., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento (Cass. 7.7.2002).

ART. 256 co. 3: Discarica abusiva

- 3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordecies, 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 compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi. *(comma così modificato dall'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 46 del 2014)*

ART. 256 co. 3: Discarica abusiva

- Realizzazione: destinazione ed allestimento a discarica di un'area, con l'effettuazione di opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione ecc.
- Gestione: attivazione di un'organizzazione, articolata o rudimentale, di persone o cose o machine diretta al funzionamento della discarica.

ART. 256 co. 3: Discarica abusiva

- Anche un singolo scarico di rifiuti può integrare il reato (e non il meno grave reato di abbandono di rifiuti), se l'entità del singolo scarico è tale da far assumere al luogo una oggettiva e non equivoca incontrollata ricezione di rifiuti con immediato impatto negativo sulle componenti aziendali.
- È comunque necessario il deturpamento, il degrado più o meno permanente dei luoghi.

ART. 256 co. 3: Discarica abusiva

- Casistica:
 - Sussiste la discarica a prescindere dalla natura pubblica o privata del terreno sul quale vengono reiteratamente scaricati i rifiuti;
 - Sussiste una discarica nell'effettuazione di un profondo scavo all'interno di un'area, recintata e chiusa, riversando nello stesso a più riprese rifiuti speciali;
 - Sussiste una discarica nello spianare i rifiuti e ricoprirli di terra.

ART. 256 co. 3: Discarica abusiva

- Alla sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti consegue la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata la discarica se di proprietà dell'autore del reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino. *Confisca obbligatoria.*
- I proprietari dell'area sono soggetti alla confisca solo se sono autori o concorrenti nel reato.

Art. 257: Omessa bonifica.

- Procedura di bonifica: art. 242 D.Lgs 152/2006:
 - Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito, il responsabile dell'inquinamento (o anche il proprietario incolpevole si tratta di contaminazione storica) adotta entro 24 ore delle misure di sicurezza di emergenza e dà comunicazione del fatto alle autorità pubbliche.
 - Si apre la procedura di bonifica:
 - Indagini preliminari
 - Piano di caratterizzazione (superamento CSC)
 - Analisi di rischio sito specifica (superamento CSR)
 - Bonifica

Art. 257: Omessa bonifica.

- Art. 257:
 - 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 1.000 euro a 26.000 euro. *(comma così modificato dall'art. 1, comma 2, legge n. 68 del 2015)*
 - 2. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da 5.200 euro a 52.000 euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose.
 - 3. Nella sentenza di condanna per la contravvenzione di cui ai commi 1 e 2, o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale.

Art. 257: Omessa bonifica.

- Giurisprudenza in materia prima del Testo Unico: art. 51 bis dell'abrogato decreto Ronchi 27/1997
- Secondo tale norma, *“Chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, previsto dall'articolo 17, comma 2, è punito se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'articolo 17. ...*

Omissa bonifica

- Un primo orientamento riteneva il reato contravvenzionale in questione di **natura puramente omissiva** (in particolare, un reato omissivo proprio, privo di evento in senso naturalistico), in quanto lo stesso sarebbe stato realizzato semplicemente dalla inottemperanza all'obbligo di bonifica secondo le scadenze e la procedura stabilite dall'art. 17 del D. lgs. 22/97 (mentre *l'inquinamento od il pericolo concreto ed attuale di inquinamento* avrebbero rappresentato soltanto un presupposto di fatto della fattispecie di reato, ma non un elemento essenziale della stessa).

Omessa bonifica

- Il secondo orientamento invece riteneva che *l'aver cagionato l'inquinamento od il pericolo concreto ed attuale di inquinamento* rientrasse a pieno titolo tra gli elementi costitutivi del fatto tipico di reato (anzi, di due distinte ipotesi di reato – di pericolo e di danno), costituendo la mancata bonifica soltanto una **condizione obiettiva di punibilità**, od una causa di non punibilità.

Omissa bonifica

- La Cassazione aveva dichiarato la propria adesione all'orientamento che considerava il reato previsto dall'art. 51 *bis* un reato **omissivo proprio**, il cui *presupposto* era sì l'aver cagionato l'inquinamento od il suo pericolo attuale e concreto, ma in cui il disvalore penale punito era prevalentemente incentrato sul pericolo (*presunto ex lege*, e distinto dal *pericolo di inquinamento concreto ed attuale* presupposto quale elemento esterno al fatto punito) derivante dal non aver ottemperato all'obbligo di attivare e rispettare la procedura di bonifica.

Omessa bonifica

- Secondo questa ricostruzione, una volta accertata la situazione di inquinamento o di pericolo concreto ed attuale di inquinamento, l'ordinamento attribuiva alla mancata attivazione del procedimento di bonifica una *presunzione di pericolosità*, che esonerava il giudice dallo svolgere indagini ulteriori, essendo la semplice condotta omissiva *di per sé* soggetta alla sanzione penale. Essendo il disvalore penale concentrato sull'omessa attivazione del procedimento di bonifica, è soltanto in relazione a detta omissione che doveva essere valutata la colpevolezza dell'agente.

Omessa bonifica

- Conseguenze pratiche: Seguendo la tesi che ricostruisce l'art. 51 *bis* in termini di **reato di evento**, per il principio di **irretroattività** della sanzione penale, questo non avrebbe mai trovato applicazione con riferimento a fatti di inquinamento pregresso ovvero realizzati prima dell'entrata in vigore delle succitate norme. Viceversa, la configurazione dell'art. 51 *bis* quale reato omissivo proprio accettata dalla Corte ne consentiva l'applicazione anche a fatti di inquinamento pregresso, dato che la condotta punita (e cioè la mancata attivazione del procedimento di bonifica) si sarebbe realizzata interamente dopo l'entrata in vigore, e la piena operatività, della norma incriminatrice.

Art. 257

- Il Codice dell'ambiente prevede ora all'art. 257 che *“Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio e' punito se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti.*

Omessa bonifica: Art. 257

- È sparito il pericolo.
- Nuova interpretazione della Cassazione: l'evento è *esclusivamente di danno*, perché consiste solo nell'inquinamento (non nel pericolo di inquinamento) ed è definito come *superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)* – (tabelle allegate).
- **Inquadrando il fatto tipico nell'aver cagionato l'inquinamento, il completamento di una procedura di bonifica opera, a tutto concedere, come causa di non punibilità.**

La Cassazione, con la ricostruzione da ultimo proposta, da un lato abbandona quindi il concetto di **reato omissivo** (non è più l'omissione della bonifica ad essere punita, venendo la bonifica ad essere considerata una mera condizione di **non punibilità**), ma bensì l'aver cagionato l'inquinamento, e dall'altro afferma come la nuova fattispecie sarebbe un reato di **evento di danno**, e non di pericolo, con ciò che ne consegue anche sul piano probatorio.

- L'omessa bonifica è una condizione obiettiva di punibilità in senso negativo.

Omessa bonifica: Art. 257

- La Legge 68 del 2015 (i nuovi «ecoreati») ha introdotto il delitto di omessa bonifica, rispetto al quale era necessario un coordinamento: è stato introdotto il comma 4 dell'art. 257 che stabilisce che:

L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali contemplate da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.

 confermata l'interpretazione sulla condizione di non punibilità – applicabile solo alla contravvenzione e non al nuovo delitto.

Omessa bonifica: Art. 257

Quando si deve intendere non posta in essere la bonifica, nell'ambito di un procedimento amministrativo che prevede diverse fasi? (indagine preliminare, caratterizzazione, analisi del rischio, bonifica).

- La norma dice: *se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato*. È necessario, quindi, secondo l'interpretazione letterale e tassativa, che un progetto di bonifica sia stato effettivamente realizzato. Non sarebbe rilevante penalmente, quindi, la condotta di chi, comunicato lo stato di contaminazione, non provveda neanche all'indagine preliminare, alla caratterizzazione o all'analisi del rischio, fasi propedeutiche alla presentazione di un progetto di bonifica.

Omessa bonifica

Tuttavia:

- **Cass. Sez. III n. 35774 del 6 ottobre 2010 (Ud. 2 lug. 2010)**

Anche ai sensi del sopravvenuto art. 257 il reato è integrato allorché il responsabile dell'inquinamento impedisce di predisporre e di realizzare la bonifica già attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione. Non è infatti censurabile la tesi del giudice del merito che ha ritenuto configurabile il reato in questione allorché il soggetto «non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti», anche qualora il soggetto, come nel caso di specie, addirittura impedisce la stessa formazione del progetto di bonifica, e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica.

Omessa bonifica

Cass. Sez. III n. 35774 del 6 ottobre 2010 (Ud. 2 lug. 2010)

- *Non si tratta di non consentita interpretazione estensiva in malam partem o di applicazione analogica della norma penale incriminatrice, ma dell'unica interpretazione sistematica atta a rendere il sistema razionale e non in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Invero, come esattamente rilevato dal giudice del merito, sarebbe manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punizione di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica ed invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando ed impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica.*

Omessa bonifica

- Critica e discussione in giurisprudenza:

“Non sembra possibile, alla luce del principio di legalità, stante il chiaro disposto normativo, estendere l’ambito interpretativo della nuova disposizione ricomprendendo adempimenti previsti dall’art. 242 TUA ed estendere quindi il presidio penale alla mancata ottemperanza di obblighi diversi da quelli scaturenti dal progetto di bonifica se non espressamente indicati” (Cass. pen. Sez. III, 13 aprile 2010, n. 22006, Mazzocco).

PARTE QUINTA

NORME IN MATERIA DI TUTELA DELL'ARIA E DI RIDUZIONE DELLE EMISSIONI IN ATMOSFERA

ART. 279: sanzioni penali.

- **279. Sanzioni**
- 1. Fuori dai casi per cui trova applicazione l'articolo 6, comma 13, cui eventuali sanzioni sono applicate ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, chi inizia a installare o esercita uno stabilimento in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua l'esercizio con l'autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 1.000 euro a 10.000. Con la stessa pena è punito chi sottopone uno stabilimento ad una modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'[articolo 269, comma 8](#) o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'[articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35](#). Chi sottopone uno stabilimento ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 269, comma 8 o, ove applicabile, dal decreto di attuazione dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, è assoggettato ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 1.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente.
(comma modificato dall'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 46 del 2014, poi dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 183 del 2017)
- 2. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271 è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro. Se i valori limite violati sono contenuti nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.
(comma così modificato dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 183 del 2017)
- 2-bis. Chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola le prescrizioni stabilite dall'autorizzazione, dagli allegati I, II, III o V alla Parte Quinta, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'[articolo 271](#) o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente. Se le prescrizioni violate sono contenute nell'autorizzazione integrata ambientale si applicano le sanzioni previste dalla normativa che disciplina tale autorizzazione.
(comma introdotto dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 183 del 2017)
- 3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 7, chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'articolo 269, comma 6, o ai sensi dell'articolo 272, comma 1, è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 1.032 euro. È soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 2.500 euro, alla cui irrogazione provvede l'autorità competente, chi non effettua una delle comunicazioni previste all'articolo 273-bis, comma 6 e comma 7, lettere c) e d).
(comma modificato dall'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 46 del 2014, poi dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 183 del 2017)
- 4. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 8, chi non comunica all'autorità competente i dati relativi alle emissioni ai sensi dell'articolo 269, comma 6, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a 1.032 euro.
(comma così modificato dall'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 46 del 2014)

Art. 279: TUTELA DELL'ARIA

La giurisprudenza, in tema di tutela delle acque, ha riconosciuto la responsabilità penale anche in caso di superamento dei limiti tabellari determinato da guasti o simili situazioni. Il guasto nel funzionamento dell'impianto (di depurazione) è sufficiente a dimostrare l'insufficienza delle misure predisposte, salvo eventi imprevedibili o inevitabili.

Cass. 2003 n. 1054

Art. 279: TUTELA DELL'ARIA

Inquinamento atmosferico: qualsiasi modificazione dell'aria dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente;

Sversamenti in mare

- Art. 8 e 9 D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 202.
- Ipotesi dolosa e colposa:
- si tratta di un reato proprio che può essere commesso, salvo concorso esterno, solo dal Comandante di una nave, dai membri dell'equipaggio, dal proprietario della nave e dall'armatore della nave.
- la condotta criminosa consiste nel versamento in mare di sostanze inquinanti o nel causare lo sversamento in mare di dette sostanze. Il divieto di sversamento ha ad oggetto le acque interne, compresi i porti, le acque territoriali, gli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e soggetti al regime di passaggio di transito, l'alto mare.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- L'art 1 comma 9 della L. 68/2015 introduce nel Codice dell'Ambiente una «Parte sesta-bis» contenente la **disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale**, costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318-bis a 318-octies)
 - **Art. 318-bis**: specifica l'applicabilità della disciplina a quelle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette
 - **Art. 318-ter** disciplina le prescrizioni da impartire al contravventore, di competenza dell'organo di vigilanza, il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al PM;
 - **Art. 318-quater**: regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della pena, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedurali

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- L'art 1 comma 9 della L. 68/2015 (legge 22 maggio 2015, n° 68) introduce nel Codice dell'Ambiente una «Parte sesta-bis» contenente la **disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale**, costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318-bis a 318-octies)
- **Art. 318-quinquies:** disciplina gli obblighi di comunicazione da parte del magistrato del pubblico ministero, che abbia avuto qualsiasi notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla PG
 - **Art. 318-sexies:** termini di sospensione del procedimento penale e attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza
 - **Art. 318- septies:** prevede l'estinzione delle contravvenzioni a seguito sia del buon esito della prescrizione che del pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del PM. E' disciplinata l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione → possibile applicazione di un'oblazione ridotta
 - **Art. 318-octies:** norma transitoria in base alla quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

Il procedimento prevede l'esplicitarsi dei seguenti elementi:

- 1) l'accertamento di una contravvenzione ambientale che non ha cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette;
 - 2) la possibilità di «eliminare» questa contravvenzione ed ottenere la «regolarizzazione» della situazione;
 - 3) la emanazione di una prescrizione per la regolarizzazione da parte della P.G.;
 - 4) la regolarizzazione con l'adeguamento alla prescrizione da parte del contravventore entro i termini e i modi da essa stabiliti.
-
- La formulazione della legge porta inevitabilmente a ritenere che questa procedura di estinzione in campo ambientale si riferisca soprattutto alle tante contravvenzioni di pericolo astratto, senza danno all'ambiente e con pericolo solo potenziale, e cioè a quelle comunemente chiamate di tipo «formale», previste dal d.lgs. n. 152/06. In sostanza, quindi, soprattutto ai casi di assenza di autorizzazione o titolo abilitativo.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- Il fatto tipico dei reati ambientali ha natura commissiva (solitamente il momento omissivo attiene al mancato possesso del titolo abilitativo), diversamente dagli illeciti in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro.
- Non è agevole fare il ricontrollo viste le attività di tipo itinerante come la raccolta ed il trasporto.
- Nel settore della normativa ambientale, qualora si tratta di condotte non autorizzate connesse ad attività lavorative continuative, l'unico modo di eliminare l'illecito è quello di ottenere l'autorizzazione: risultato che, in realtà, non dipende dal contravventore il quale può, al massimo, provvedere a richiedere l'autorizzazione.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- Tuttavia, nella prassi, come riporta I.S.P.R.A. sulla base delle direttive impartite in proposito dalle varie Procure, si ricorre, in questi casi, a due tipologie di prescrizioni: «a)la prima avente ad oggetto la presentazione dell'istanza, assegnando un termine strettamente necessario per produrre la domanda ed i relativi allegati tecnici;
- b)la seconda avente ad oggetto il conseguimento del titolo abilitativo (che conclude il processo di regolarizzazione avviato con la presentazione dell'istanza), assegnando un termine congruo con i tempi della P.A. titolare del procedimento, con la precisazione che nel caso di ritardi della P.A., il trasgressore potrà avvalersi della richiesta di proroga prevista ai sensi dell'art. 318 *ter*, comma 1 (proprio per le ipotesi in cui il mancato rispetto del termine non è imputabile al trasgressore)»
- Tuttavia, a conclusione opposta si dovrebbe pervenire nel caso si tratti di **reati a condotta esaurita**: di quelle contravvenzioni, cioè, istantanee e senza effetti permanenti che non hanno provocato alcun danno o pericolo concreto ed attuale per l'ambiente; e quindi vengono accertate quando il reato si è già interamente consumato senza conseguenze.

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- La deflazione giudiziaria prevale sulla regolarizzazione e sui comportamenti virtuosi (sentenza 36405/2019).
- In sintesi, secondo la Cassazione, oggi:
- a) l'applicazione della procedura estintiva di cui alla legge n. 68 per le contravvenzioni ambientali «si pone, sostanzialmente, come un'alternativa all'oblazione, più vantaggiosa, almeno per quanto riguarda gli importi da versare»;
- b) la procedura si applica «alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal d.lgs. n. 152/06 che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Si tratta, dunque, di casi di minore rilievo»;
- c) «gli artt. 318 *bis* e ss., d.lgs. n. 152/06 non stabiliscono che l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria impartiscano obbligatoriamente una prescrizione³⁶ per consentire al contravventore l'estinzione del reato e l'eventuale mancato espletamento della procedura di estinzione non comporta l'improcedibilità dell'azione penale»;
- d) la procedura è applicabile anche «quando l'organo di vigilanza si determini a non impartire alcuna prescrizione perché non vi è alcunché da regolarizzare o perché la regolarizzazione è già avvenuta ed è congrua»

L'estinzione delle contravvenzioni ambientali

- e) «la procedura di estinzione prevista dagli artt. 318 *bis* e ss. del d.lgs. n. 152/06 si applica tanto alle condotte esaurite –come tali dovendosi intendere tutte le condotte prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore –quanto alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l'illecito commesso»;
- f) in particolare, la procedura può essere «adottata del tutto legittimamente dall'autorità amministrativa senza impartire prescrizioni perché le condotte sono esaurite, ma il giudice penale mantiene il potere di sindacare la legittimità della procedura, valutando se, nel caso di specie, lo *status quo* impediva effettivamente l'indicazione di prescrizioni necessarie per regolarizzare l'illecito»;
- g) «parimenti, se l'autorità di vigilanza non attiva la procedura di estinzione nonostante il contravventore abbia commesso un illecito istantaneo, privo di conseguenze dannose o pericolose, oppure abbia spontaneamente regolarizzato la violazione, l'imputato nei cui confronti sia stata esercitata l'azione penale può richiedere di essere ammesso all'oblazione tanto in sede amministrativa che in sede giudiziaria»

Considerazioni critiche

- Già c'era oblazione e l'istituto della particolare tenuità del fatto; si aggiungono le prescrizioni
- E' necessaria una polizia giudiziaria specializzata (NOE ha un organico non adeguato)
- Non c'è alcuna possibilità di portare a sentenza irrevocabile un procedimento penale relativo ad una contravvenzione ambientale

Considerazioni critiche

- Chi non adempie alla prescrizione potrebbe avvalersi della particolare tenuità del fatto, soprattutto per i reati formali
- C'è chi sostiene che il pericolo astratto non sia ostativo alla prescrizione ma solo il pericolo concreto: la tesi è importante per alcuni reati quali, ad esempio, quelli che presuppongono il superamento dei valori soglia

Considerazioni critiche

- L'ARPA è utile non tanto per valutare l'adempimento ma i presupposti ostativi del pericolo o del concreto
- Se l'interessato adempie ma non paga il contributo il suo comportamento può essere valutato favorevolmente per l'oblazione ex art. 162 bis (metà del massimo).
- Nel senso dell'assorbimento delle contravvenzioni nei delitti (che assorbono il significato antigiuridico del fatto)
CORNACCHIA e RUGA RIVA

Considerazioni critiche

- Problema di chi possa incamerare il contributo: l'ente da cui dipende l'organo accertatore o lo Stato?
- Si tratta di una sanzione amministrativa e non di un'oblazione
- Rapporto tra autorizzazione e prescrizione. Se a chiedere l'autorizzazione è chi sia già stato destinatario di una prescrizione allora la pa deve trattare la richiesta con priorità ma l'interessato non può rispondere per eventuali ritardi altrui

Considerazioni critiche

- Perché non sono state previste sanzioni interdittive o la chiusura/sospensione dell'attività?
- Concorso formale: il reato di inquinamento ambientale presente una differente e maggiore latitudine applicativa rispetto alla contravvenzione di deposito incontrollato di rifiuti tale da escludere la sovrapposibilità delle due figure criminose (Cass. Pen., Sez. III, 8 febbraio 2019, n° 6270)

Particolare tenuità del fatto

- **Corte Costituzionale, 21 luglio 2020, sentenza n. 156**
Presidente Cartabia, Relatore Petitti
- In tema di esclusione della punibilità per **particolare tenuità del fatto**, segnaliamo la sentenza con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'**art. 131-bis del codice penale**, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67», nella parte in cui **non consente l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva.**

Complessità per le contravvenzioni

- Quanto alla **permanenza**, perché la descrizione normativa del tipo non è chiusa, ma rinvia esplicitamente o implicitamente a sottese discipline amministrative ricche di obblighi e cautele;
- perché **il bene giuridico protetto** non è agevolmente individuabile (ambiente/salute/tutela di funzioni);
- Quanto alla natura di **reato comune/proprio**, sono note le possibili discrasie tra lettera della legge penale (“chiunque”) e, ancora una volta, i requisiti pretesi dalla sottesa disciplina autorizzatoria amministrativa che indirettamente seleziona i destinatari dei precetti penalmente sanzionati.

Reati comuni

- L'attività, pur non dovendo essere necessariamente espressione di attività imprenditoriale di gestione dei rifiuti (quand'anche secondaria ad altra principale), non deve essere assolutamente occasionale (cfr. Cass. sez. III, 4.07.2017, n. 36819).
- Sarebbe evidentemente assurdo ed eccessivo punire la casalinga (o il pensionato) per una condotta (il trasporto) prodromica ad altra (l'abbandono di rifiuti) che il legislatore punisce (solo) come illecito amministrativo o comunque atti isolati di risibile impatto ambientale.
- La giurisprudenza ha trovato una interpretazione di compromesso: ha tenuto fermo il principio della **sufficienza di un unico atto** (di trasporto ecc.) affermando che si tratta di reato istantaneo, od eventualmente permanente, ma, ha aggiunto, purché sia sintomatico di **un'attività più stabile e organizzata** (se effettuato da un imprenditore con mezzi adeguati, se i rifiuti sono in quantità consistenti o eterogenei, se viene trovata contabilità in nero ecc.) (Cass. sez. III, 4.07.2017, n. 36819)

Permanenza

- Quanto alla prescrizione (art. 157 cod. pen.), i relativi termini decorrono dalla cessazione della permanenza (art. 158 cod. pen.)
- Sul piano processuale la permanenza rileva ai fini della individuazione della competenza per territorio, fissata nel luogo di inizio della permanenza (art. 8, comma 3 cod. proc. pen.).
- Considerate le conseguenze sottese agli istituti richiamati, non stupisce che molti reati ambientali vengano contestati in permanenza.

Trasporto abusivo di reati come reato istantaneo

- Tizio effettua diversi trasporti abusivi di rifiuti, nell'ambito di una determinata attività di impresa; la Cassazione scinde temporalmente i vari trasporti, e dichiara la prescrizione per quelli più vecchi, sul presupposto che si tratti di reati istantanei e che il trasporto abusivo sia un reato solo eventualmente abituale, per la cui integrazione è sufficiente anche un unico trasporto abusivo (cfr. Cass. Sez. III, 16.01.2019 (dep. 1.03.2019), n. 8966)

Inquinamento atmosferico in piu' giorni diversi e con piu' emissioni

Il reato “**ha natura di reato istantaneo**, potendosi tuttavia configurare anche quale reato a consumazione prolungata o condotta frazionata, caratterizzato dalla ripetizione di singole condotte lesive dell'interesse protetto dalla norma che determinano il superamento dei limiti soglia nel tempo, **sebbene con soluzione di continuità** (evidente conseguenza delle modalità operative degli insediamenti produttivi), così differenziandosi dal reato necessariamente o eventualmente permanente, rispetto al quale la fattispecie tipica esige o ammette una protrazione nel tempo senza soluzione di continuità” (cfr. Cass. Sez. III, 28.02.2019, dep. 12.4.2019, n. 16042).

Certo, nel mondo dei fatti può essere che un imprenditore **violi più volte in tempi più o meno ravvicinati taluni valori limite, ma ciò facendo commetterà più reati istantanei**, con decorrenza dei termini di prescrizione da ogni singola emissione fuori soglia.

Inquinamento atmosferico in piu' giorni diversi e con piu' emissioni

- Forse lo schema serve a mascherare l'impossibilità di individuare quale o quali sversamenti hanno causato la lesione del bene, e dunque hanno segnato la consumazione.
- Se tutti gli sversamenti hanno avuto un ruolo, come concause, si guarda all'ultima condotta che ha contribuito alla causazione dell'evento

Reati di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti: consumazione

- La riflessione giurisprudenziale si è affinata, con la distinzione tra abbandono quale dismissale/derelizione, reato istantaneo, e **deposito “controllabile”, ma di fatto irrispettoso delle norme tecniche e/o della legge, reato permanente fin tanto che non intervenga la rimozione** (o si ottenga l’autorizzazione, o intervenga sequestro).
- Sul punto si è specificato che *“in tema di reati ambientali, la contravvenzione di deposito di rifiuti, prevista dal comma 2 dell’art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha natura permanente, perché la condotta riguarda un’ipotesi di deposito “controllabile” cui segue l’omessa rimozione nei tempi e nei modi previsti dell’art. 183, comma 1, lett. b), del d.lgs. citato, la cui antigiuridicità cessa con lo smaltimento, il recupero o l’eventuale sequestro; il reato di abbandono incontrollato di rifiuti ha invece natura istantanea con effetti permanenti, in quanto presuppone una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti che, per la sua episodicità, esaurisce i propri effetti al momento della derelizione»* (cfr. Cassazione penale sez. III, 22.11.2017, n. 6999)

Reati di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti: consumazione

- In tutti i casi in cui si sostiene la permanenza si valorizzano gli obblighi di rimozione previsti dalla legge (ad es. dal citato art. 183, co. 1 lett. bb) TUA) e sollecitabili dal Sindaco, ex art. 192 co. 3 TUA.
- Diversamente dalla giurisprudenza, parte della dottrina sostiene che tali obblighi sono esterni al tipo e lo presuppongono e pertanto non possono essere richiamati per fondare la permanenza; la loro violazione integra altro reato (art. 255, co. 3 TUA).
- Ciò è particolarmente evidente per l'ipotesi del deposito incontrollato per il superamento dei limiti temporali o quantitativi di rifiuti stoccabili, ove ci sarà un giorno in cui lo sfioramento avviene, in modo istantaneo.
- Se il detentore sfora il limite temporale trimestrale o annuale di deposito dei rifiuti, a seconda del regime prescelto, e non li rimuove, permarranno effetti dannosi per l'ambiente; ma l'offesa si sarà compiutamente realizzata con lo spirare del termine, ed il contegno omissivo del detentore non è implicato nella descrizione normativa della fattispecie, sicché la sua inerzia potrà fondare, ricorrendone gli ulteriori requisiti, altri reati (art. 255 co. 3 o 257 TUA; art. 452-*terdecies* c.p.), che viceversa contemplano nel tipo penale l'inosservanza di obblighi di rimozione o incriminano espressamente l'omessa bonifica o ripristino.
- Secondo la dottrina è più plausibile la tesi della natura istantanea del reato, con effetti permanenti, l'unica compatibile con la struttura commissiva del reato di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti.

Il reato di discarica abusiva

- Secondo la Corte di Cassazione la permanenza cessa non già con gli ultimi conferimenti abusivi, bensì in un momento successivo, ovvero con l'ottenimento dell'autorizzazione, o con la rimozione dei rifiuti e il superamento dello stato di degrado dell'area, o con il sequestro dell'area, o con la sentenza di primo grado (cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali del 5.10.1994, sentenza n. 13)
- In particolare, **il mancato esercizio dell'attività di controllo e vigilanza della discarica**, anche dopo la cessazione dei conferimenti, è parte costitutiva del reato di gestione di discarica ambientale, sia nei casi di discarica in origine autorizzata, sia nei casi di discarica clandestina.
- La Suprema Corte arriva a questo risultato attraverso una complessa esegesi della disciplina dei rifiuti e delle discariche, valorizzando un concetto lato di gestione dei rifiuti (comprensiva della fase post operativa della discarica) così come degli obblighi di controllo desumibili dal D.Lgs. n. 36/2003 e dal D.Lgs. n. 152/2006.
- Secondo la dottrina, l'art. 16, D.Lgs. n. 36/2003, richiamando l'art. 51, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997 (attuale art. 256, comma 3 TUA) dimostrerebbe **che solo le violazioni delle prescrizioni relative alle modalità e procedure di ammissione dei rifiuti** possono integrare il reato di discarica abusiva (D'Avirro)

Inosservanza delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo

- Lo schema del reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo è trasversale alle varie matrici ambientali (artt. 137 co. 3, 256 co. 4, 279 co. 2 TUA), nonché alla disciplina sull'AIA (art. 29-*quattordices* co. 3 TUA).
- Le prescrizioni di *facere* (delimitare un'area di stoccaggio con apposite strisce gialle; piantare siepi sul perimetro del cantiere, sostituire i filtri di un camino o di uno scarico ecc.), se violate, integrano un **reato permanente**.
- Viceversa, laddove le prescrizioni esigano una condotta omissiva (non miscelare rifiuti eterogenei, non accettare determinate tipologie di rifiuti in discarica ecc., non superare determinati quantitativi di rifiuti in deposito) il reato **sarà istantaneo**.
- Il *trend* è quello di distinguere, al fine della individuazione della permanenza o meno, tra varie **tipologie fattuali** in concreto osservate.
- Approccio non condiviso dalla dottrina nel senso che la natura del reato dipende dalla descrizione normativa e non dalla singola fenomenologia dei dati fattuali oggetto di incriminazione.

Inquinamento atmosferico

- Secondo la giurisprudenza il reato di cui all'art. 279, comma 1, prima parte (inizio di installazione di stabilimento non autorizzato) è **permanente**: la permanenza cessa con il venir meno della clandestinità della condotta, ovvero nel momento nel quale la pubblica Amministrazione viene a conoscenza dell'attività soggetta a controllo; ciò che accade, ad es., in presenza di una comunicazione di inizio prove di funzionamento dell'impianto, dimostrativa dell'avvenuta realizzazione dello stabilimento.
- L'art. 279, comma 3 TUA incrimina chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione prescritta ai sensi dell'art. 269, comma 6 o ai sensi dell'art. 272, comma 1.
- La tesi della permanenza **non persuade la dottrina**: la formula "inizia" sembra indicare un momento temporale ben preciso, superato il quale il reato è già integrato in tutti i suoi requisiti.
- Anche in questo caso, tuttavia, prevale in giurisprudenza l'opposta tesi della permanenza, che cesserebbe solo allorquando il responsabile dell'impianto non effettui, anche oltre il termine ricordato, la comunicazione di messa in esercizio (cfr. Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2008)

Conclusioni

- Si è riscontrata la tendenza della giurisprudenza ad interpretare talune contravvenzioni ambientali come reati comuni, commissibili anche attraverso un unico atto antigiuridico e, per altro verso, a considerarli permanenti ove risulti utile a protrarre la permanenza e dunque la decorrenza dei termini di prescrizione
- La sensazione è che talune interpretazioni siano più utili alla causa di evitare la prescrizione.