

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



NUMERO 4 \ 2022

- La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspici correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia di G. AMARELLI
- Gli obblighi di bonifica e diripristino ambientale. I soggetti e le responsabilità omissive di A. DI LANDRO
- La nuova disciplina dell'improcedibilità. Le incoerenze applicative e le irragionevoli disparità di trattamento in materia di reati ambientali e reati associativi connessi di G. MONFERINI
- La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di incendio disastroso per l'ambiente di C. RUGA RIVA
- Lottizzazione abusiva e confisca. Tra risalenti criticità e prospettive future di G. NUARA
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

**LA PROCEDURA ESTINTIVA DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI: IL
CONTROVERSO AMBITO DI OPERATIVITÀ, GLI AUSPICATI CORRETTIVI E LE
ATTESE DELUSE DALLA RIFORMA CARTABIA (*)**

**THE EXTINCTIVE PROCEDURE OF ECO-OFFENCES: PROBLEMATIC
APPLICATION'S FIELD, DESIRED CHANGES AND DASHED HOPES OF THE
CARTABIA REFORM**

di Giuseppe AMARELLI

Abstract. In questi primi anni di vigenza, la procedura estintiva ambientale ha proficuamente contribuito a ridurre l'area applicativa degli eco-reati, ma, al contempo, ha manifestato alcune incertezze interpretative, soprattutto in relazione al suo raggio di operatività. Tuttavia, il recentissimo d. lgs. n. 150/2022, pur avendo avuto l'occasione di risolverle grazie ad una delega molto elastica sul punto, le ha amplificate. Invece di procedere ad un riordino della disciplina delle diverse ipotesi estintive disseminate nel sistema penale, tra cui quelle ambientali, eliminando le più evidenti asimmetrie, ha introdotto una nuova ipotesi premiale speciale per le contravvenzioni alimentari le cui peculiarità disciplinari fanno apparire alcune scelte legislative in materia di eco-contravvenzioni irragionevoli.

Abstract. In its first few years in force, the environmental extinction procedure has successfully contributed to reducing the application area of eco-offences, but, at the same time, it has manifested some interpretative uncertainties, especially in relation to its range of applicability. However, the very recent Legislative Decree no. 150/2022, although having had the opportunity to resolve them thanks to a very elastic delegation on this point, has increased them. Instead of reorganizing the discipline of the various extinction hypotheses scattered throughout the penal system, including the environmental ones, eliminating the most obvious asymmetries, it has introduced a new special reward hypothesis for food-related offences whose disciplinary peculiarities make certain legislative choices in the field of eco-crimes appear unreasonable.

Parole chiave: Contravvenzioni ambientali, oblazione ambientale, ambito di operatività, riforma Cartabia

Key words: Environmental offences, environmental oblotion, application area, Cartabia reform

(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiunta di note, della relazione svolta all'incontro di studi *Sostenibilità e diritto* (sessione di *Diritto penale*), organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, sede di Castel Capuano, Napoli, 28 ottobre 2022



SOMMARIO: 1. Alle origini della procedura estintiva: cenni – 2. La *ratio*, tra sostanziale e processuale – 3. L'articolata disciplina ed i dubbi di legittimità costituzionale su alcune specificità e sui limiti temporali di retroazione – 3.1. I recenti 'correttivi' del 2022 – 4. L'ambito oggettivo di operatività: l'insolita delimitazione legislativa – 5. I dubbi circa la applicabilità alle contravvenzioni contenute al di fuori del T.U.A. – 5.1. (*Segue ...*) e sul significato di danno o pericolo non cagionato – 6. I problemi relativi alla applicabilità alle contravvenzioni punite con pena detentiva – 7. Gli altri casi controversi: le contravvenzioni estinte irritualmente, in autonomia o dal terzo – 8. La mancata previsione di un limite soggettivo per i recidivi – 9. La non comunicabilità agli enti ai sensi dell'art. 8 d. lgs. n. 231/2001: verso una modifica? – 10. Le attese deluse dalla riforma Cartabia 2022 ed i rafforzati dubbi di irragionevolezza

1. Alle origini della procedura estintiva: cenni

Negli ultimi anni la sequenza reato-pena, un tempo considerata indissolubile, si è infranta e la logica premiale ha iniziato ad incunarsi sempre più diffusamente nelle maglie del diritto penale¹, soprattutto quello 'minore' disseminato nella legislazione complementare e costellato da illeciti secondari di natura contravvenzionale.

Uno dei settori disciplinari che per primi hanno aperto le porte alla previsione di ipotesi di non punibilità *post patratum crimen* incentrate su condotte reintegrative del reo è proprio il diritto penale ambientale².

Ed invero, uno dei tre architravi su cui è stata edificata l'eco-riforma varata con la legge n. 68/2015, unitamente alla più visibile introduzione nel Titolo VI-*bis* della Parte speciale del

1 Il profondo cambiamento del sistema penale e l'amplificazione del numero delle ipotesi di non punibilità in senso stretto è ottimamente descritto da DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, *passim*. Sul tema, con specifica attenzione alla premialità legata al comportamento processuale del reo, cfr. RUGA RIVA, *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2002, *passim*. L'argomento è sullo sfondo anche del recente lavoro di PALIERO, *Il mercato delle penalità*, Torino, 2021, *passim*.

2 Per una descrizione del peculiare paradigma che connota il diritto penale ambientale, in ragione della valorizzazione delle condotte riparatorie del reo, DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, *passim*. Evidenzia l'importanza della non punibilità incentrata sul ripristino dello *status quo ante* nella materia ambientale, in ragione della natura contravvenzionale di pericolo astratto di molte fattispecie incriminatrici cfr. GARGANI, *L'incertezza del diritto tra delitti e contravvenzioni ambientali: criticità e prospettive*, in *Il fatto illecito nel diritto amministrativo e nel diritto penale: la garanzia della prevedibilità* (a cura di CENTONZE - MANACORDA), Milano, 2021, pag. 101 ss.



codice penale dei delitti ambientali di evento³ e al rafforzamento della responsabilità degli enti ex d. lgs. n. 231/2001 per i principali reati ambientali⁴, è stato rappresentato proprio dalla forgiatura di uno speciale meccanismo estintivo per le contravvenzioni ambientali tramite il quale assicurare il 'premio' massimo della non punibilità alla condotta postfatto del reo di contenuto positivo-riparativo⁵.

Si è, cioè, giustamente reputato che una tutela effettiva e duratura delle matrici ecologiche non possa essere assicurata unicamente attraverso i tradizionali strumenti repressivi, vale a dire creando nuove figure incriminatrici o inasprendo i compassi sanzionatori di quelle esistenti, ma anche (forse: soprattutto) facendo leva su misure di carattere preventivo, tendenti a stimolare negli enti l'adozione di Modelli di organizzazione e gestione ex art. 6, d. lgs. n. 231/2001 in grado di eliminare/ridurre il rischio di commissione dei reati ambientali, e su procedure estintive finalizzate a ottenere una tutela postuma ed *in extremis* del bene giuridico tutelato.

Sulla scia del diritto penale del lavoro e del successo in quell'ambito riscosso dalla procedura estintiva di cui agli artt. 19 e ss. d. lgs. n. 758/1994 per le contravvenzioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori⁶, ed in considerazione della natura pubblico-collettiva o diffusa anche del bene giuridico ambiente, si è, infatti, deciso di coniare una procedura analoga, ma non del tutto uguale, anche in questo settore penale-complementare.

2. La *ratio*, tra sostanziale e processuale

La *ratio* di tale causa di non punibilità può essere rinvenuta in una pluralità di esigenze.

3 In argomento, si rinvia per tutti a RUGA RIVA, *Diritto penale ambientale*, Torino, 2021, pag. 43 ss.

4 Sul punto specifico sia consentito rinviare a AMARELLI, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in *Cass. Pen.*, n. 1/2016, pag. 405 ss.

5 Per una ricostruzione delle peculiarità disciplinari di questa figura estintiva cfr. POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflativa*, in questa rivista, n. 1/2022, pag. 37 ss.; POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, *ivi*, n. 4/2019, pag. 60 ss.; COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, in *Dir. Pen. Contemp. Riv. Trim.*, n. 1/2018, pag. 272 ss.; nonché, sia consentito, il nostro AMARELLI, *Le ipotesi premiali*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio* (a cura di PELISSERO), in *Trattato teorico-pratico di diritto penale* (a cura di PALAZZO - PALIERO - PADOVANI), Torino, 2019, pag. 143 ss.

6 AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008.



In primo luogo, affonda le radici sul terreno penale-sostanziale e, segnatamente, nella accennata necessità di tutelare 'fin dove possibile' il bene giuridico ambiente in ragione della sua fondamentale importanza nell'assetto dei valori del nostro ordinamento giuridico, oggi ribadita con la legge costituzionale n. 1/2022 dal suo espresso riconoscimento negli artt. 9 e 41 Cost.⁷.

Inoltre, la nuova procedura pare trovarsi in piena sintonia anche con la moderna concezione della pena di tipo special-preventivo positivo desumibile dall'art. 27, comma 3, Cost. Come tutte le cause di non punibilità di questo genere, infatti, ruotando su comportamenti controffensivi tempestivi dello stesso reo, collima perfettamente con l'idea rieducativa della pena⁸. In presenza di simili situazioni non si avverte la necessità di risocializzare l'autore del reato tramite l'irrogazione della pena, dal momento che il suo tempestivo contegno è chiaramente espressivo di un già avvenuto riallineamento ai valori dell'ordinamento in precedenza violati e, soprattutto, è in grado di offrire una tutela prolungata e rafforzata ai beni giuridici tutelati dalla fattispecie incriminatrice accertata. Anzi, il comportamento reintegratorio consente di raggiungere livelli di tutela ambientale ben più elevati di quanto potrebbe permettere l'inflizione della sanzione comminata edittalmente, dal momento che quest'ultima – considerata la natura contravvenzionale dei reati in questione – è sovente 'ammortizzabile' tramite monetizzazione o, addirittura, eludibile attraverso i vari istituti premiali già esistenti⁹.

Tale fattispecie estintiva soddisfa, inoltre, anche esigenze di general-prevenzione positiva, *i.e.* di orientamento culturale dei consociati, dal momento che in presenza di vicende del genere l'irrogazione della pena non sarebbe condivisa della generalità della collettività, ma percepita come irragionevole ed ingiusta. Detto altrimenti, i consociati non comprenderebbero il senso di una pena inflitta nei confronti di chi abbia già rimosso del tutto qualsiasi potenzialità lesiva del reato formale in precedenza commesso, seguendo puntualmente le indicazioni dell'organo accertatore e versando un importo alle casse dello Stato.

Per di più, appaga le moderne esigenze di proporzionalità/ragionevolezza della pena *ex*

⁷ In argomento, cfr. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile, né pericoloso*, in *lexambiente.it*, 4 marzo 2022.

⁸ Per le connessioni con le moderne funzioni della pena sia consentito rinviare al nostro AMARELLI, *Non punibilità e rieducazione*, in *La rieducazione oggi* (a cura di MENGHINI - MATTEVI), Trento, 2022, pag. 115 ss.

⁹ MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all'esattore (incerto)*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 ottobre 2016, pag. 5.



art. 3 e 27, comma 3, Cost. che sarebbero altrimenti frustrate nei casi di inflizione delle sanzioni edittalmente comminate, non esprimendo il fatto complessivamente considerato (tenendo, cioè, conto anche delle condotte susseguenti al reato del reo) un disvalore tale da necessitare la reazione punitiva dello Stato. La ragionevolezza/proporzionalità emerge in modo chiaro anche da un giudizio estrinseco, che tenga conto cioè anche della disciplina prevista per fattispecie simili, dal momento che per i più gravi eco-delitti le condotte riparatorie del reo postfatto sono ugualmente apprezzate dall'ordinamento, senza accordare il premio massimo della non punibilità, ma come circostanze attenuanti speciali ai sensi dell'art. 452-*decies* cod. pen.¹⁰.

Infine, un'ipotesi di non punibilità di questo genere è coerente con le istanze di sussidiarietà ed *extrema ratio* secondaria del sistema penale¹¹ che, in attesa di una corposa depenalizzazione primaria legislativa, impongono di concentrare l'intervento dello *ius terribile* sui soli fatti concretamente lesivi in modo significativo di beni giuridici di rango costituzionale, evitando di punire anche i reati oggetto di riparazione tempestiva, sia quando si tratta di reati lesivi di interessi individuali e punibili a querela rimettibile ai sensi della causa estintiva generale di cui all'art. 162-*ter* cod. pen., sia quando si tratta di fattispecie lesive di interessi diffusi come in questo caso. Anzi, osservata in tale angolo prospettico, questa scelta politico-criminale conferma la tendenza già indicata da una parte della dottrina a delineare sul piano di una teoria generale del reato di moderno stampo gradualista un nuovo modello che va ad affiancarsi a quelli già esistenti di reato consumato, tentato, tenue: quello del reato riparato¹².

Ed ovviamente, una procedura estintiva di questo tipo trova anche una piena legittimazione sul terreno processuale, contribuendo a realizzare una significativa deflazione del carico di lavoro dell'autorità giudiziaria in ambito penale-alimentare e, quindi, a soddisfare gli obiettivi di riduzione dei tempi dei processi penali particolarmente cari al legislatore delle ultime riforme.

10 RUGA RIVA, *Diritto penale ambientale*, cit., pag. 303 ss.

11 Sulla sussidiarietà secondaria si rinvia per tutti a DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, spec. pag. 259 ss.; ID., *Alla ricerca di un disegno*, Padova, 2003, spec. pag. 377 ss.

12 La categoria del reato riparato è tratteggiata da DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *penalecontemporaneo.it*, 18 maggio 2015.



3. L'articolata disciplina ed i dubbi di legittimità costituzionale su alcune specificità disciplinari e sui limiti temporali di retroazione

Più nel dettaglio, con gli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A. si è introdotto un procedimento a struttura complessa del tutto simile a quello lavoristico, dove l'estinzione del reato contravvenzionale è subordinata all'adempimento da parte del reo di due condizioni:

- a) il rispetto tempestivo e puntuale delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, al fine di consentire di eliminare la contravvenzione e di ripristinare una situazione in tutto e per tutto conforme alle pretese normative;
- b) il pagamento in via amministrativa di una somma pari ad un quarto massimo dell'ammenda prevista per l'infrazione contestata nei termini indicati¹³.

Nel caso in cui il contravventore non assolva in modo soddisfacente e tempestivo anche solo uno di tali obblighi il processo penale farà regolarmente il suo corso, sempre che non ricorra l'ipotesi particolare descritta dall'art. 318-*septies*, comma 3, T.U.A. per cui, in caso di adempimento tardivo ma congruo, o di adempimento secondo modalità differenti da quelle indicate dall'organo di vigilanza, il contravventore può chiedere di essere ammesso all'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-*bis* cod. pen. beneficiando della riduzione dell'importo da pagare.

Senza soffermarsi oltre sulla descrizione della disciplina e dei termini in essa fissati, rinviando altrove per approfondimenti¹⁴, è opportuno rilevare che, di recente, sono sorti dubbi di legittimità costituzionale per una differenza sfavorevole al contravventore contenuta rispetto alla disciplina omologa prevista per le contravvenzioni infortunistiche, segnatamente nella parte in cui l'art. 318-*septies*, comma 3, T.U.A. prevede condizioni più onerose rispetto a quelle contemplate dall'omologa fattispecie oblativa speciale in materia antinfortunistica dall'art. 24, d. lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, per ammettere il reo alla oblazione discrezionale *ex art.* 162-

13 Per una disamina più analitica del funzionamento della procedura in parola si veda POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, cit., pag. 60 ss.; COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, cit., pag. 272 ss.; AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *penalecontemporaneo.it*, 5 novembre 2015; nonché, sia consentito, il nostro AMARELLI, *Le ipotesi premiali*, cit., pag. 143 ss.

14 Si vedano i lavori citati nella nota precedente.



bis cod. pen., richiedendo il pagamento della metà, piuttosto che di un quarto, del massimo dell'ammenda comminata per la contravvenzione commessa.

La questione, però, è stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con la sentenza 76/2019, ritenendo che in ragione della differenza dei beni giuridici in gioco, il *tertium comparationis* dedotto non fosse omogeneo e rientrasse nello spazio della discrezionalità legislativa insindacabile da parte della Corte la scelta di prevedere tale aggravio dell'esborso economico per l'estinzione del reato¹⁵.

Infine, si deve rilevare che altri dubbi di legittimità costituzionale sono sorti in ordine alla disciplina intertemporale transitoria recata dal legislatore del 2015, con cui si precludeva la possibilità di applicare il nuovo istituto oblativo speciale ai procedimenti penali in corso, reputandola contrastante con il principio di retroattività *lex mitior* di cui agli artt. 3 Cost. e 117, comma 1, Cost., parametro interposto art. 7 CEDU.

Anche in questo caso, però, la Corte costituzionale con la sentenza n. 238/2020 ha rigettato la questione ritenendo che *“la mancata applicazione [...] ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore [...] è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare – senza smentire le ragioni di speditezza processuale alle quali anche è ispirata la norma – una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale suddetto con l'indicazione, ora per allora, di prescrizioni ad opera dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria”*¹⁶.

Com'è noto, infatti, il principio di retroazione della legge penale più favorevole, categoria a cui va certamente ascritta la speciale procedura estintiva in parola, non è inderogabile, potendo essere espressamente previste dal legislatore limitazioni alla sua operatività, purché chiaramente ragionevoli e supportate da esigenze evidenti¹⁷.

15 Corte cost. n. 76 del 9/04/2019, in *Giur. cost.*, 2019, pag. 922 ss. con nota di AMARELLI, *Proporzionalità e tertium comparationis: la maggiore onerosità dell'oblazione tardiva ambientale rispetto a quella antinfortunistica non è irragionevole*.

16 Corte cost. n. 238 del 13/11/2020, in *Riv. It. D.P.P.*, 2021, pag. 265 ss. con nota di RUDONI, *La disciplina transitoria della cd. oblazione amministrativa ambientale al vaglio di costituzionalità, tra retroattività di norme sostanziali più favorevoli e regime intertemporale di norme processuali; nonché in sistemapenale.it*, 16 novembre 2020 con nota di LEO.

17 Da ultimo, in tal senso Corte cost. n. 69 del 29/03/2019.



3.1. I recenti correttivi del 2022

Sul versante della disciplina può, invece, essere più utile dare conto di alcune novità apportate di recente dal legislatore per colmarne le lacune originarie.

All'interno del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito in legge 29 giugno 2022, n. 79, intitolato “*Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”, c.d. “decreto PNRR 2”, il legislatore è intervenuto sullo speciale meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali¹⁸.

L’art. 26-*bis* del d.l. 36/2022, per un verso, ha fornito importanti precisazioni pratico-operative in merito alle attività di definizione e asseverazione delle prescrizioni ‘riparative’ imposte all’autore del reato ambientale ‘estinguendo’ da parte di un ente specializzato diverso dall’organo di vigilanza che le abbia impartite; per altro verso, ha esplicitato la destinazione che dovrà essere data alle somme versate dall’autore del fatto in sede amministrativa per l’estinzione del reato e per il pagamento dell’ente specializzato che, eventualmente, abbia svolto le attività elencate.

Sotto il primo versante, erano sorte nella prassi non poche difficoltà ed incertezze ogni qual volta la prescrizione fosse stata impartita da soggetti ed enti ‘altri’ rispetto all’organo di vigilanza accertatore, come ad esempio le ARPA territorialmente competenti, nonché ogni qual volta l’attività successiva di asseverazione del loro adempimento fosse stata svolta da tali enti.

La disciplina primigenia non predeterminava né i costi di tali attività, né la necessità del loro pagamento da parte del contravventore in modo ‘cumulativo’ o meno rispetto alla somma dovuta in sede amministrativa per l’estinzione del reato ambientale accertato. Il silenzio legislativo sul punto induceva così a ritenere possibile che, nel pagamento di quest’ultimo importo, fossero inclusi anche i costi generati dallo svolgimento delle menzionate attività.

Rispetto a tale problema, nessun contributo proveniva dalla sostanzialmente identica disciplina prevista per le contravvenzioni antinfortunistiche dall’art. 20 d. lgs. n. 758/1994, dal momento che questa era priva proprio di tale clausola operativa in ragione della differente

¹⁸ In argomento, cfr. AMARELLI, *Il decreto “pnrr 2” e le modifiche (minime) della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, in *sistemapenale.it*, 12 luglio 2022.



natura delle contravvenzioni a cui era connessa e della non necessarietà in quell'ambito di asseverazioni tecniche da parte di soggetti specializzati.

La novella del 2022 risolve espressamente questo problema, inserendo nell'art. 318-ter T.U.A. il nuovo comma 4-bis e, contestualmente, modificando il testo dell'originario comma 2 del successivo art. 318-quater T.U.A.

Nel nuovo comma è stata, infatti, prevista l'onerosità sia dell'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione, quando sia diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata; sia dell'attività di redazione della prescrizione previamente rilasciata dall'organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 cod. proc. pen., quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile ad un'amministrazione statale.

Si è poi statuito che gli importi che il contravventore dovrà corrispondere per tali attività dovranno essere determinati con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge in parola.

Nell'altra disposizione sostituita, invece, si è previsto che tali importi a carico del contravventore si vadano a sommare a quelli dovuti dal reo per l'estinzione del reato. È, infatti, puntualizzato che *“quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ai fini dell'estinzione del reato, destinata all'entrata del bilancio dello Stato, unitamente alla somma dovuta ai sensi del dell'articolo 318-ter, comma 4-bis”*.

L'utilizzo dell'avverbio unitamente fuga ogni dubbio sul possibile assorbimento di tali costi nelle somme versate in sede amministrativa per finalità estintive, segnando una netta differenza tra importi che sono funzionali ad assicurare un esito premiale-estintivo della procedura e che sono rapportati in scala ridotta ai compassi sanzionatori della specifica contravvenzione ambientale contestata ed importi che, invece, hanno la ben diversa finalità di ristoro delle spese sostenute dagli organi competenti specializzati per lo svolgimento della procedura stessa e che sono commisurati direttamente sulle stesse.

Sotto il secondo versante, invece, era controverso chi dovesse essere il destinatario delle



somme pagate in sede amministrativa dal contravventore, l'erario statale, oppure le ARPA competenti territorialmente allo svolgimento dei controlli ambientali.

In questo caso, sembrava potersi più agevolmente ragionare per analogia con la disciplina contenuta nell'art. 13, comma 6, d. lgs. n. 81/2008, che per le contravvenzioni antinfortunistiche aveva colmato espressamente la lacuna del d. lgs. n. 758/1994 stabilendo che *“l'importo delle somme che l'ASL e l'Ispettorato nazionale del lavoro, in qualità di organo di vigilanza, ammettono a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 758/1994, integra rispettivamente, l'apposito capitolo regionale e il bilancio dell'Ispettorato nazionale del lavoro per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL e dall'Ispettorato”* e, quindi, individuare nelle ARPA le destinatarie degli importi pagati.

Il nuovo comma 2 dell'art. 318-*quater* T.U.A. fornisce una chiara presa di posizione sul punto, precisando che gli importi pagati per l'estinzione della contravvenzione sono destinati all'entrata in bilancio dello Stato, mentre le somme corrisposte per le attività di asseverazione o redazione delle prescrizioni da parte del soggetto specializzato nella materia sono riscosse dall'ente accertatore e sono destinate al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti.

4. L'ambito oggettivo di operatività: l'insolita delimitazione legislativa

I problemi maggiori, nel diritto vivente, sono sorti in ordine alla portata operativa dell'oblazione ambientale.

Come precisato dalla clausola di sussidiarietà espressa con cui si apre l'art. 318-*bis* T.U.A., la nuova causa estintiva del reato si applica unicamente alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal T.U.A. che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Il novero dei reati estinguibili è, cioè, individuato con una tecnica descrittiva molto diversa da quella seguita nel modello di riferimento dell'art. 20 d. lgs. n. 758/1994, non



riferendosi in modo chiaro alle contravvenzioni punite con un certo tipo di pena edittale (in quella sede la pena pecuniaria sola o alternativa), ma facendo leva su un doppio parametro:

- c) uno di tipo formale-classificatorio (le sole fattispecie incluse nel testo unico ambiente);
- d) l'altro di tipo contenutistico-sostanziale (i soli reati privi di conseguenze effettive per i beni tutelati).

5. I dubbi circa la applicabilità alle contravvenzioni contenute al di fuori del T.U.A.

Proprio tale opzione, però, si è rivelata meno felice di quella penal-lavoristica, ingenerando non pochi dubbi sulla sua latitudine applicativa.

Innanzitutto, in ragione dell'espresso riferimento alle sole contravvenzioni contenute nel T.U.A., si discute circa la utilizzabilità rispetto alle contravvenzioni ambientali diverse da quelle ivi tassativamente elencate, che, pur descritte altrove, rinviino al T.U.A. per la determinazione della pena. Ad esempio, è controverso se possa applicarsi il meccanismo estintivo di cui agli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A. alla contravvenzione di cui all'art. 16 d. lgs. n. 36/2003, in tema di discariche di rifiuti, la cui disciplina sanzionatoria è enunciata *aliunde*, ma è determinata *per relationem* con un rinvio alle fattispecie del T.U.A.

Una risposta negativa risulta poco ragionevole, dal momento che anche per questo tipo di illeciti penali ambientali paiono sussistere le stesse identiche ragioni che legittimano la causa estintiva in esame, ma dovrebbe però passare per una applicazione analogica in *bonam partem*, data la chiarezza della *littera legis*.

Non di meno, la giurisprudenza di settore è orientata in termini opposti, escludendo la possibilità di applicare analogicamente in *bonam partem* l'art. 318-*bis* T.U.A., in quanto tassativamente riferito solo ed esclusivamente alle contravvenzioni caratterizzate dalla peculiare *sedes materiae* del T.U.A.

Da ultimo, un ulteriore appiglio a questo indirizzo ermeneutico più rigoroso è provenuto *ab extrinseco* dalla giurisprudenza delle Sezioni unite e, segnatamente, dalla sentenza del



massimo organo nomofilattico del 2021 che ha escluso l'applicabilità della scriminante di cui all'art. 384 cod. pen. ai conviventi di fatto¹⁹, dal momento che, nella parte argomentativa, si è espressamente affermato che l'analogia *in bonam partem* in materia penale è ammessa solo rispetto alle cause di esclusione di antigiuridicità e della colpevolezza, ma non anche rispetto alle cause di esclusione della punibilità, in quanto norme strettamente penali e non generali o ispirate a principi generali.

Siccome per espressa definizione legislativa l'ipotesi di non punibilità ambientale appartiene a questo *genus*, avendo la veste giuridica della causa estintiva del reato, si desume che non possa essere estesa a casi ulteriori rispetto a quelli elencati, pena una violazione della regola generale del divieto di analogia delle leggi penali, anche in *bonam partem*, enunciato dall'art. 14 delle preleggi e costituzionalizzato implicitamente dall'art. 25, comma 2, Cost.

Tuttavia, l'evidente ed immotivata disparità di trattamento che si viene a creare tra contravvenzioni dal carattere e disvalore sostanzialmente identico e connotate dalla *eadem ratio* fa sorgere più di un dubbio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. rispetto all'attuale primo parametro definitorio dell'ambito di operatività della procedura estintiva ambientale e porta ad auspicare un intervento del legislatore.

Ad amplificare ulteriormente la irragionevolezza di questo limite di carattere sistematico-classificatorio, legato alla ubicazione topografica della contravvenzione ambientale, contribuisce anche il raffronto con la disciplina recata per tutte le altre procedure estintive in settori affini del diritto penale complementare (lavoristico, alimentare e delle radiazioni ionizzanti), dal momento che in nessuna di queste sono previsti sbarramenti analoghi.

5.1. (Segue ...) e sul significato di danno o pericolo non cagionato

Alimenta ancora maggiori dubbi interpretativi il secondo parametro legislativo

19 Cass. Sez. U n. 10381 del 26/11/2020 (dep. 2021), Fialova, RV 280574, in *sistemapenale.it*, 22 marzo 2021 con nota di PALAZZO, *Conviventi more uxorio e analogia in bonam partem: prima lettura di una sentenza "giusta" più che ardita*. In argomento, si veda FIORE, *Non aspettare più Godot. Il problema dell'applicazione analogica delle scusanti e il nuovo protagonismo delle Sezioni unite*, in *archiviopenale.it*, 19 maggio 2021.



impiegato nell'art. 318-bis T.U.A. per definire il novero dei reati estinguibili, vale a dire quello contenutistico-sostanziale della mancata causazione di un danno o pericolo per i beni giuridici tutelati che, probabilmente, si ispira a quello introdotto in materia antinfortunistica nell'art. 302 d. lgs. n. 81/2008, per la seconda speciale causa estintiva ivi prevista per le contravvenzioni più gravi punite con il solo arresto.

Ed invero, se *prima facie* questo ha il merito di evitare preclusioni applicative incentrate su presunzioni generali ed astratte del legislatore legate alla *species* o al *quantum* di pena comminata, ad una più accorta osservazione finisce con il sollevare problemi applicativi, attribuendo spazi di discrezionalità valutativa amplissimi tanto al potere giudiziario, quanto, prima ancora, all'organo accertatore tenuto ad attivare la procedura, con potenziali rischi di disomogeneità applicativa da parte di quest'ultimo e di trattamento diseguale di situazioni identiche²⁰.

L'ampiezza del margine valutativo di quest'ultimo è ulteriormente acuita dalla disciplina leggermente contraddittoria prevista nel successivo art. 318-ter, comma 3, T.U.A., in forza della quale è previsto che “*con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*”.

Se, infatti, dal combinato disposto delle due norme si desume che la procedura non si applica nei casi di causazione del pericolo e si applica per far cessare le situazioni di pericolo, è chiaro come nella prassi si finisca con il rimettere al potere discrezionale del singolo soggetto accertatore il potere di disambiguare il messaggio legislativo e, quindi, in concreto di stabilire se attivarla o meno, rischiando, tra le altre cose, di infrangere indirettamente anche il principio della obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

Forse, una interpretazione sistematica dovrebbe portare a concludere che la procedura possa essere applicata alle contravvenzioni in cui si è creato un pericolo solo potenziale e remoto per l'ambiente, mentre non possa operare per quelle in cui si è generato un pericolo concreto ed imminente.

In ogni caso, per evitare di delegare poteri incidenti sull'esercizio dell'azione penale e, potenzialmente della potestà punitiva, ad un soggetto estraneo al potere giudiziario, e, quindi, di

20 DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, pag. 60.



de-giurisdizionalizzare la gestione di questo utilissimo istituto premiale, il pubblico ministero, ed eventualmente anche il GIP, dovrebbero esercitare una accorta sorveglianza sulla esistenza o meno dei requisiti di ammissione/esclusione alla procedura.

Inoltre, si deve rilevare che la vaghezza di questo secondo parametro normativo ha fatto sorgere anche dubbi se, ai fini dell'apprezzamento del mancato danno o pericolo, si debba tener conto della struttura formale della fattispecie incriminatrice nella sua dimensione generale ed astratta, oppure si debba fare leva su una verifica in concreto delle conseguenze effettivamente già prodotte dalla condotta incriminata.

Dal tenore letterale della fattispecie, così come dalla sua interpretazione in chiave teleologicamente orientata, cioè, guardando agli scopi di tutela verso cui è protesa, sembra potersi ritenere prevalente la seconda opzione, risultando dunque applicabile il meccanismo estintivo ambientale nei confronti di quelle contravvenzioni che, al di là della conformazione del tipo criminoso astratto, non abbiano effettivamente arrecato ancora un danno o pericolo concreto all'ecosistema.

L'entità del beneficio premiale, infatti, si concilia unicamente con quelle condotte penalmente rilevanti di disvalore secondario rispetto alle quali le condotte postfatto hanno la capacità di incidere positivamente, rimuovendo i pericoli per l'ambiente innescati dalla precedente condotta contravvenzionale²¹. Tale lettura è imposta dal principio di offensività nella sua seconda accezione c.d. in concreto, di recente valorizzata dalla Corte costituzionale²² e dalla giurisprudenza di legittimità²³, in forza del quale nelle fattispecie di pericolo astratto fondate su presunzioni legislative ragionevoli è possibile escludere la responsabilità dell'autore del fatto se manchi in concreto qualsivoglia potenzialità lesiva della condotta tenuta.

Proprio per tale ragione, però, risulta forse eccessivamente restrittiva la scelta di circoscrivere l'applicabilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni che non abbiano già causato un danno o pericolo concreto ed attuale all'ambiente, dal momento che ben potrebbero verificarsi ipotesi di contravvenzioni ambientali che abbiano causato un danno o un

21 In tal senso, a favore di una verifica in concreto dell'inoffensività del reato, si veda il più approfondito ragionamento di POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit., pag. 41 ss.

22 Corte cost. n. 141 del 7/06/2019, in *sistemapenale.it*, 23 dicembre 2019 con nota di LEO.

23 Cass. Sez. U, n. 12348 del 19/12/2019 (dep. 2020), Caruso, in *Cass. Pen.*, 2020, pag. 2678 ss. con nota di TORIELLO, *L'inatteso revirement delle Sezioni unite sulle piccole coltivazioni "domestiche" di piante da stupefacenti: la sentenza Caruso, tra tipicità ed offensività*.



pericolo concreto che sia, però, agevolmente eliminabile.

Sembrerebbe più opportuno pensare ad un ritocco del catalogo dei reati ambientali estinguibili sulla falsariga della recentissima scelta fatta con l'art. 70, d. lgs. n. 150/2022 per delineare quello omologo coniato per i reati alimentari, prevedendo l'accesso alla procedura premiale in parola alle contravvenzioni che abbiano prodotto un danno o un pericolo eliminabile agevolmente e tempestivamente.

Ad oggi, *de iure condito*, utili indicazioni sulla portata applicativa della procedura premiale ambientale sono rinvenibili in un recente documento del 2021 del S.N.P.A. (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), elaborato alla luce delle indicazioni contenute nelle linee guida di molte Procure²⁴.

Cercando di equo-contemperare i diversi interessi in gioco, la tutela dell'ambiente ed i diritti del reo, si è approdati alla conclusione che la procedura possa applicarsi quando sia possibile ripristinare in tempi ragionevoli lo stato antecedente alla commissione del reato.

Diversamente, la procedura non risulterà applicabile laddove:

- 1) gli effetti pregiudizievoli siano irreversibili o difficilmente reversibili;
- 2) i processi di rimozione degli effetti siano complessi e richiedano tempi lunghi (v. laddove sia necessario un procedimento amministrativo di bonifica dei siti inquinati);
- 3) non sia possibile ottenere il ripristino della situazione "*quo ante*".

Ciò implica che, ad esempio, nel caso della contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma 2, T.U.A. si possa applicare la procedura solo se non ci sia stato percolamento e sia, quindi, agevolmente possibile in tempi limitati rimuovere gli effetti della condotta tenuta.

Stesso discorso vale, ad esempio, per le emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge di cui all'art. 269, comma 2, T.U.A. o di superamento dei limiti imposti dall'AIA, ex art. 29-*quattordecies*, comma 3, T.U.A., dove l'accesso all'itinerario estintivo è consentito solo quando le condotte tenute non abbiano prodotto danni significativi per l'ambiente e si possa impartire prescrizioni tecniche utili ad evitare nuovi casi.

²⁴ Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI-bi d.lgs. n. 152/2006. Aggiornamento 2021, in *snpambiente.it*.



6. I problemi relativi alla applicabilità alle contravvenzioni punite con pena detentiva

Tuttavia, nel silenzio della legge, le maggiori titubanze interpretative circa l'ambito oggettivo di operatività dell'art. 318-*bis* T.U.A. riguardano le contravvenzioni punite con la pena detentiva dell'arresto alternativa, congiunta o esclusiva oltre che quelle punite con la pena pecuniaria.

Di base, si tende a considerare che le contravvenzioni punite con pena alternativa possano rientrare nell'ambito di operatività della procedura estintiva in forza di una lettura in combinato disposto degli artt. 318-*quater* e 319-*septies* T.U.A. Queste due norme, infatti, riconoscendo all'adempimento tardivo delle prescrizioni valore ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., consentono l'applicazione di una causa estintiva valevole anche per le contravvenzioni punite con pena alternativa. Se allora in caso di adempimento tardivo si può estinguere una contravvenzione ambientale di questo genere, chiaramente significa che rispetto ad essa può operare la procedura più favorevole in caso di adempimento tempestivo.

Decisamente più controversa è la possibilità di far rientrare nel novero dei reati estinguibili anche le contravvenzioni punite con pena detentiva congiunta o esclusiva, difettando una base normativa come quella appena descritta ed una corrispondente a quella recata in materia lavoristica nell'art. 20 d. lgs. n. 758/1994 e nell'art. 301 d. lgs. n. 81/2008, dove si fa espreso riferimento ai reati puniti con l'ammenda anche alternativa con l'arresto.

Teoricamente, in difetto di preclusione normativa esplicita ed invocando il canone ermeneutico dell'*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit* in tal senso dovrebbe valere solo il limite sostanziale precedentemente indicato e, quindi, qualunque sia la contravvenzione, si dovrebbe poter applicare la procedura estintiva qualora non sia stato causato già un danno o un pericolo concreto²⁵.

Tuttavia, nella prassi, si tende a propendere per la soluzione opposta, ragionando per analogia con gli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen. dove è prevista l'estinguibilità esclusivamente di

25 MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale*, cit., pag. 18 ss.



contravvenzioni punite con ammenda o con pena alternativa, nonché invocando il principio di legalità, dal momento che, accedendo alla tesi estensiva, lo si violerebbe consentendo di convertire (in assenza di indicazioni normative esplicite) il tipo di pena legale da detentiva in pecuniaria, a sua volta derubricabile poi in sanzione amministrativa. Sarebbe in tale ultimo senso dirimente il mancato richiamo nell'art. 318-*bis* T.U.A. dell'art. 135 cod. pen. che fissa i criteri di conversione della pena detentiva in pecuniaria; difettando questo, verrebbe infatti automaticamente esclusa l'applicazione ai reati puniti con l'arresto, non essendo previsto un modo per calcolare il ragguglio.

Inoltre, lo stesso art. 318-*bis* T.U.A. nella parte in cui descrive la disciplina della procedura fa riferimento, in caso di ottemperamento alle prescrizioni impartite, alla ammissione del contravventore al pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria comminata, lasciando così implicitamente intendere che questa procedura operi unicamente rispetto alle contravvenzioni punite con questa tipologia di pena²⁶.

Sul punto, dopo diversi sforzi auto-normativi di numerose procure territoriali, è intervenuta una importante presa di posizione in un protocollo del 2016 stipulato in ambito regionale su impulso della Corte d'Appello di Bologna e di comune intesa con gli organi ispettivi e le procure della regione emiliana, in cui si è affermato 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 è ancora osservato che, comunque, anche in caso di applicazione del criterio generale di conversione previsto nel citato art. 135 cod. pen. ‘un giorno di arresto/250 € di ammenda’, la procedura si applicherebbe molto difficilmente a queste contravvenzioni presentando massimi edittali pecuniari anche molto elevati. Basti pensare, ad esempio, che vi sono contravvenzioni punite con l'arresto fino a tre anni, come l'art. 137, comma 11, d.lgs. 152/2006, per le quali la procedura estintiva sarebbe accessibile al contravventore all'esito del suddetto ragguglio pagando una somma poco

26 AMOROSO, *La nuova procedura*, cit., pag. 5; FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, in questa rivista, n. 4/2019, pag. 22 ss.; SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione amministrativa e la sua applicabilità ai reati commessi dall'ente*, in *Resp. amm. società e enti*, n. 3/2016, pag. 24 ss.



verosimile pari a 68.437 €²⁷.

Inoltre, si è aggiunto, se pacificamente l'art. 318-bis T.U.A. non viene mai applicato dalla giurisprudenza e dagli organi accertatori prima ancora alle contravvenzioni punite con il solo arresto, non ritenendo possibile la conversione finale in sanzione amministrativa pecuniaria, a maggior ragione non dovrebbe applicarsi per quelle figure contravvenzionali più gravi punite con pena congiunta. Risulterebbe del tutto irragionevole ammettere ad un beneficio sanzionatorio l'autore di un reato più grave ed escludere dallo stesso l'autore di uno meno grave²⁸.

Ma soprattutto conferme di tale orientamento sono provenute anche dall'“Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale” (ISPRA) il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato un apposito documento di “*Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006*” e, da ultimo dallo SNPA con le menzionate Linee guida 2021.

Senza tralasciare che tale interpretazione ha trovato l'avallo anche della giurisprudenza, come conferma una recente per quanto isolata decisione di merito, in cui con argomentazioni pressoché coincidenti è stata abbracciata la soluzione restrittiva²⁹.

Ciò non di meno, in dottrina si è segnalato come una simile opzione ermeneutica di segno restrittivo costituisca una interpretazione *contra legem in malam partem*, ostacolando l'applicazione della procedura alla contravvenzione, ad esempio, di “attività di gestione di rifiuti non autorizzata” prevista dall'art. 256, comma 2, lett. b), d. lgs. n. 152/2006, che, com'è noto, è sanzionata con la pena dell'arresto e dell'ammenda e che potrebbe in molti casi essere oggetto di estinzione con condotte riparatorie. A sostegno di tale opposto indirizzo si adduce l'inconferenza del mancato richiamo nell'art. 318-bis T.U.A. dell'art. 135 cod. pen., dal momento che questa disposizione, avendo portata generale, può trovare applicazione anche se non espressamente richiamata, nonché del parallelismo con la speciale disciplina lavoristica di cui all'art. 20 d. lgs. n. 758/1994, poiché come ha di recente affermato anche la Corte

27 Il testo del protocollo è pubblicato in *lexambiente.it*, 14 giugno 2016.

28 Sul punto, per una ricostruzione più dettagliata della Circolare in parola, si rinvia a MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in *questa rivista*, n. 1/2021, pag. 8 ss.

29 Trib. Ferrara n. 1710 del 13/11/2019, inedita, richiamata dal lavoro precedentemente citato di MELCHIONDA.



costituzionale nella sentenza n. 76/2019 tra i due ambiti disciplinari esistono sensibili differenze tali da legittimare talune difformità di disciplina³⁰.

Ad adiuvandum, a sostegno della soluzione estensiva, si può rilevare che queste contravvenzioni punite con pena esclusiva o congiunta dell'arresto potrebbero ugualmente non essere punite, ma ai sensi della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. che, però, notoriamente, non implica una condotta resipiscente del reo di carattere reintegrativo dell'offesa, né tanto meno il versamento di una somma a vantaggio delle casse dello Stato, oltre a non produrre neanche gli stessi immediati effetti deflativi sul versante processuale, dal momento che il proscioglimento ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. implica comunque lo svolgimento di non poche attività giurisdizionali³¹.

7. Gli altri casi controversi: le contravvenzioni esaurite, estinte irritualmente, in autonomia o dal terzo

Sul versante dell'ambito di incidenza della speciale procedura estintiva sorgono dubbi anche rispetto alle contravvenzioni c.d. a condotta esaurita – *i.e.* quelle prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore – per le quali, ad esempio, l'omologo meccanismo previsto per le contravvenzioni antinfortunistiche *ex art.* 15, comma 3, d. lgs. n. 124/2004, ammette la applicazione.

Di recente la Cass., Sez. III ha fornito risposta affermativa sul punto, sostenendo che la procedura di “regolarizzazione ambientale” si applica anche 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.³²

Ciò implica che la procedura si potrebbe attivare anche rispetto alla contravvenzione dell'abbandono di rifiuti, trattandosi in questo caso di reato istantaneo ad effetti permanenti, ma

30 MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali*, cit., pag. 11 ss.

31 La maggiore utilità politico-criminale della oblazione speciale ambientale rispetto all'art. 131-*bis* c.p. è evidenziata da POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit.,

32 Cass. Sez. 3 n. 36405 del 18/04/2019.



non anche a reati istantanei produttivi di effetti non eliminabili.

Una medesima soluzione estensiva è stata data anche all'altro dubbio sorto in materia, vale a dire quello relativo alla estinguibilità dei reati nelle ipotesi in cui il reo, in assenza di prescrizioni o in presenza di prescrizioni irrituali, abbia autonomamente proceduto alla regolarizzazione della contravvenzione.

Ed, infatti, non essendoci differenze di disciplina sullo specifico punto, ben potrebbe estendersi senza problemi il principio di diritto contenuto nella sentenza interpretativa di rigetto Corte cost., n. 19/1998, relativa all'art. 24, comma 1, d. lgs. n. 758/1994 e, quindi, alle contravvenzioni antinfortunistiche.

A tale approdo è addivenuta di recente la giurisprudenza di legittimità, sostenendo che tale disciplina debba trovare applicazione anche nelle *“ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto, precedentemente all'emanazione della prescrizione, all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati”*³³.

Analoga conclusione, poi, è stata condivisa anche nelle citate Linee Guida del 2021 del SNPA in cui si è affermato che è *“univoco l'indirizzo di considerare la procedura applicabile sia ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza (c.d. prescrizione 'ora per allora'), sia ai reati a condotta esaurita, ovvero sia reati a condotta istantanea, già consumatisi nel tempo. In queste ipotesi, si considera possibile ammettere il trasgressore direttamente al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, senza impartire alcuna prescrizione”* (2.2.4).

Infine, sembra che un esito identico potrebbe essere raggiunto anche per l'ultima ipotesi controversa, quella del ripristino attuato grazie ad una condotta di un soggetto diverso dal reo, dal momento che in questa procedura, nell'ottica del legislatore, il dato che sembra nettamente prevalente è la effettiva e tempestiva eliminazione del pericolo, non il pentimento del reo. Anche rispetto a tale situazione, un aiuto potrebbe provenire ancora una volta dall'attiguo ambito delle contravvenzioni lavoristiche, in cui la giurisprudenza di legittimità si è orientata nel senso di ritenere che *“l'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza e il pagamento della sanzione amministrativa effettuato [...] dal legale rappresentante della società riverberano l'effetto estintivo anche a favore del contravventore amministratore in carica*

33 Cass. Sez. 3 n. 36405 del 18/04/2019.



all'epoca dell'accertamento". L'effetto estintivo consegue in quanto il raggiungimento del risultato dell'eliminazione dell'illecito tramite la doppia pretesa amministrativa (adempimento della prescrizione e pagamento della sanzione pecuniaria) seppur non eseguite dal trasgressore o da tutti i trasgressori, fa venire meno "*l'interesse dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva*"³⁴.

8. La mancata previsione di un limite soggettivo per i recidivi

C'è poi un ultimo profilo non del tutto convincente nella descrizione delle fattispecie ambientali estinguibili secondo le cadenze descritte dagli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A.: la mancata previsione di un complementare limite soggettivo di applicazione (a differenza di quanto comunemente previsto per altri istituti premiali analoghi, come l'art. 162-*bis*, comma 3, cod. pen.), incentrato sulla abitualità o recidiva del reo contravventore.

Aspetto questo che rischia di rendere utilizzabile, in via teorica, il meccanismo estintivo anche nei confronti di contravventori abitualmente recidivi, generando così esiti poco ragionevoli e sproporzionati in *bonam partem* a favore del reo.

Ed infatti, stando alla lettera della legge, l'organo accertatore, una volta riscontrata una contravvenzione ambientale di quelle di cui all'art. 318-*bis* T.U.A., sarebbe obbligato ad impartire la prescrizione al reo anche quando abbia constatato che questa non rappresenti un episodio isolato, ma costituisca l'ennesimo frutto di una ben precisa e deliberata strategia aziendale in ambito ambientale.

Onde evitare di vanificare del tutto la funzione general-preventiva positiva delle norme incriminatrici in materia ambientale e di accordare benefici premiali sovradimensionati al reo, non sarebbe infondato in una prospettiva *de iure condendo* auspicare l'introduzione di uno sbarramento di tipo soggettivo simile a quello previsto dall'art. 162-*bis*, comma 3, cod. pen.

34 Cass. Sez. 3 n. 29238 del 17/02/2017, RV 270148.



9. La non comunicabilità agli enti ai sensi dell'art. 8 d. lgs. n. 231/2001: verso una modifica?

Infine, uno dei punti oggi più controversi è la estensibilità o meno degli effetti estintivi irradiati dalla procedura in parola al reato ambientale anche agli enti nel cui interesse o vantaggio quest'ultimo è stato commesso, dal momento che, dopo la riforma a due tempi del 2009 e del 2015, sono contenuti nel catalogo dei reati-presupposto del d. lgs. n. 231/2001, all'art. 25-*undecies*, non solo i nuovi eco-delitti più gravi, ma anche la maggior parte delle contravvenzioni.

Com'è noto, attenendosi al dato letterale dell'art. 8 d. lgs. n. 231/01, che afferma il principio dell'autonomia della responsabilità dell'ente e prevede che in caso di estinzione del reato il procedimento prosegua esclusivamente nei suoi confronti, l'estinzione del reato ambientale presupposto non rifletterebbe effetti su quello autonomo ma connesso dell'ente³⁵.

La soluzione desta non poche perplessità perché sovente (*recte*: quasi sempre) gli oneri della procedura, anche economici, sono sostenuti proprio dall'ente nel cui interesse è stato realizzato il reato e, dunque, appare davvero poco ragionevole non estendergli gli effetti premiali³⁶.

Anche su tale fronte sarebbe auspicabile un intervento legislativo esplicito, anche perché il principio di autonomia della responsabilità dell'ente preclude oggi la comunicabilità in qualsiasi modo di altre cause estintive di nuovo conio in assenza di una espressa disciplina legislativa, come ad esempio la particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. o la speciale causa di non punibilità per i delitti tributari introdotta nel 2015 all'art. 13 d. lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

35 PELISSERO, *Il principio di autonomia della responsabilità dell'ente*, in *Responsabilità da reato degli enti* (a cura di LATTANZI - SEVERINO), vol. I, Torino, 2020, pag. 158 ss.

36 POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit., pag. 54 ss.; MAZZACUVA, *L'ente premiato. Il diritto punitivo nell'era delle negoziazioni: l'esperienza angloamericana e le prospettive di riforma*, Torino, 2020, pag. 259 ss.



10. Le attese deluse dalla riforma Cartabia 2022 ed i rafforzati dubbi di irragionevolezza

Le attese di una novella legislativa volta a limare alcune criticità della attuale disciplina estintiva ambientale sono state, però, disattese dalla recentissima riforma Cartabia.

Ed infatti, pur contemplando l'art. 23, l. n. 134/2021, una delega amplissima per l'introduzione di una procedura estintiva delle contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o un pericolo eliminabili da parte del reo con condotte riparatorie, il legislatore delegato ha discrezionalmente deciso di esercitarla in maniera molto circoscritta e ridotta.

Omettendo di fare quello che una formula così aperta sembrava consentire, vale a dire un riordino complessivo di tutte le procedure estintive esistenti con una *reductio ad unitatem* in una sola disciplina generale valevole per tutte, ha amplificato le asimmetrie già createsi tra i vari ambiti del penale complementare e ne ha introdotte di nuove.

L'art. 70, d. lgs. n. 150/2022, infatti, intervenendo sugli art. 12-ter ss. d. lgs. n. 283/1962, ha creato una nuova ipotesi estintiva speciale per le contravvenzioni alimentari con significative varianti disciplinari, in alcuni casi giustificabili secondo la metrica già usata dalla Consulta con la citata sentenza n. 76/2019 in ragione delle differenze esistenti tra i vari comparti penalistici e tra i diversi beni giuridici in gioco, in altri, invece, poco ragionevoli, in quanto connesse ad esigenze di celerità processuale e di non discriminazione sanzionatoria che sono comuni a tutti i settori e non afferenti a peculiarità del penale alimentare³⁷.

All'esito del raffronto tra l'oblazione ambientale e la neo-introdotta oblazione alimentare al momento congelata dal d.l. n. 162/2022 ed in attesa di entrare in vigore il 30 dicembre 2022, è dunque probabile che i termini decisamente più lunghi oggi previsti per lo svolgimento della prima, gli importi più onerosi da versare per il suo completamento e, soprattutto, la mancata previsione della possibilità di consentire la prestazione del lavoro di pubblica utilità in luogo del versamento di una somma proporzionata al massimo dell'ammenda, portino a sollevare questioni di legittimità costituzionale per manifesta irragionevolezza, deducendo un contrasto insanabile con l'art. 3 Cost.

³⁷ In argomento cfr. NATALINI, *Contravvenzioni alimentari: estinte dopo adempimento prescrizioni*, in *Guida al diritto*, n. 45/2022, pag. 85 ss.



Detto altrimenti, se alcune divergenze disciplinari potranno essere giustificate sulla base di valutazioni politico-criminali insindacabili del legislatore legate al tipo di illeciti presi in considerazione ed ai beni giuridici tutelati, come ad esempio quella di estendere il raggio d'azione a tutte le contravvenzioni alimentari punite con pena pecuniaria, anche alternativa e congiunta, oppure quella di prevedere una minore onerosità economica per il contravventore, ammettendolo al pagamento di un sesto del massimo dell'ammenda comminata e non di un quarto o della metà, altre appaiono del tutto immotivate perché dettate solo ed esclusivamente da ragioni di celerità e deflazione processuale o di rimozione di discriminazioni, ragioni cioè che sono oggettive e trasversali e non valide solo per le contravvenzioni alimentari.

Come potrà non porre dubbi di legittimità costituzionale sul piano della ragionevolezza la scelta di consentire per i soli agro-reati minori il completamento della procedura estintiva, in caso di indisponibilità economica del reo, tramite il lavoro di pubblica utilità, invece che tramite il pagamento di un importo decurtato della sanzione pecuniaria edittale?

Tale scelta risponde chiaramente ad esigenze comuni e condivise anche dagli altri ambiti del diritto penale complementare che conoscono analoghe procedure estintive, mirando ad evitare discriminazioni in ragione delle capacità economiche del reo e a consentire a tutti di poter estinguere anticipatamente il reato se ottemperanti alle prescrizioni impartite.

Concludendo: l'oblazione ambientale ha dato buona prova delle sue potenzialità deflative, anche se alcuni punti della sua disciplina meriterebbero di essere rivisti per diradare i non pochi dubbi interpretativi che aleggiavano circa la sua latitudine applicativa ed eliminare le rilevanti asimmetrie venutesi a creare con le altre procedure estintive contemplate in diversi ambiti ordinamentali, anche a causa della recentissima riforma Cartabia.

Anzi, le perplessità maggiori riguardano proprio quest'ultima, dal momento che il d. lgs. n. 150/2022, pur avendo avuto la possibilità di razionalizzare l'intera materia delle oblazioni speciali *extra codicem*³⁸, non solo non la ha colta rinunciando ad unificarne o armonizzarne la disciplina, ma ha addirittura contribuito a complicarla ulteriormente, introducendo, come si è

38 Sulla legge delega e sull'ampiezza delle indicazioni da essa fornite all'Esecutivo in materia di procedure estintive delle contravvenzioni cfr. *Relazione illustrativa*, in *G.U., Serie Generale n. 245 - Suppl. Straordinario n. 5*, 19 ottobre 2022, pag. 354, dove si motiva la limitazione alla materia alimentare della sua concretizzazione in ragione della locuzione contenuta nell'art. 23 l. n. 134/2021 riferita alle contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o pericolo eliminabili, mentre l'oblazione ambientale si riferisce a quelle che non li abbiano ancora prodotti.



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

visto, nuovi fattori di disallineamento di difficile compatibilità costituzionale, in quanto svincolati da specifiche esigenze di tutela di un determinato bene giuridico.