

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 3\2019

- Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della 'miglior tecnica disponibile' nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari di C. PALMERI
- Tutela dell'ambiente e sequestri nella giurisprudenza di legittimità di L. RAMACCI
- Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione di C. RUGA RIVA
- La Cassazione interviene in materia di autorizzazione allo scarico di acque sancendo l'inapplicabilità della causa di non punibilità ex art. 131-bis c.p. all'ente e ribadendo alcuni principi in tema di responsabilità ex d.lgs. n. 231 del 2001 di M. L. PARLANGELI
- Omessa bonifica dei siti inquinati ex art. 257 TU ambiente e predisposizione del progetto di bonifica: la Cassazione torna sul tema di F. POMES



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

*Controversial issues about misdemeanors in environmental criminal law: nature,
consumption, permanence and effects on prescription*

di Carlo RUGA RIVA

Abstract. Il contributo analizza le questioni più controverse concernenti le contravvenzioni ambientali: natura (reati propri o comuni), sufficienza o meno di un unico atto antiggiuridico, permanenza e decorrenza dei termini di prescrizione.

Abstract. This work focuses on controversial issues about misdemeanors in environmental criminal law: nature, consumption, permanence and effects on prescription.

Parole chiave: contravvenzioni ambientali; consumazione; permanenza; prescrizione

Key words: environmental misdemeanors; consumption; permanence; prescription of crime

* Il testo costituisce la rielaborazione, con aggiunta di note, dell'intervento tenuto a Brescia il 31 maggio 2019 nell'ambito di un incontro di studio organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, struttura didattica territoriale di Brescia.



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le contravvenzioni ambientali sono reati comuni e ad integrarle basta una sola azione? – 3. I concetti di consumazione e permanenza al banco di prova dei reati ambientali. – 3.1. Il trasporto abusivo di rifiuti come reato istantaneo. – 3.2. L'inquinamento atmosferico attraverso più emissioni in giorni diversi è reato a consumazione prolungata? – 4. La consumazione nei reati di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti. – 5. Fin quando si protrae il reato di discarica abusiva? – 6. I reati di inosservanza delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo. – 7. Contravvenzioni in materia di inquinamento atmosferico. – 8. Conclusioni.

1. Premessa.

L'analisi della giurisprudenza in materia di contravvenzioni ambientali suggerisce di approfondire alcuni temi (momento consumativo, natura del reato e conseguenze di disciplina, ad es. in punto prescrizione) che, ci sembra, meritano riflessioni che vadano oltre le formule tratte che talora riecheggiano nelle massime; in altre ipotesi, mostra l'emergere di categorie concettuali controverse (reati a consumazione prolungata), meritevoli di attenzione critica.

Prima di analizzare le singole questioni controverse è opportuno richiamare sinteticamente le categorie giuridiche sottese alle questioni approfondite: (consumazione, permanenza, reato abituale, reato proprio), categorie che, come si vedrà, faticano ad abbracciare alcune tipologie di reato ambientale.

Secondo la definizione corrente, si parla di *reato consumato* quando il fatto realizzato presenta tutti gli elementi necessari e sufficienti ad integrare un determinato tipo di reato

¹.

Si definiscono reati *istantanei* i reati nei quali la consumazione avviene in un momento preciso e, una volta che il reato sia consumato, l'eventuale protrarsi della situazione antigiuridica *non fa parte del tipo di reato*².

Gli effetti del reato, di regola, perdurano dopo la sua consumazione (ad es. l'omicidio ha effetti irreversibili, eterni, ed anche il furto, fin tanto che eventualmente la vittima non rientri in possesso del bene sottratto); ma omicidio e furto sono pacificamente reati istantanei, posto che il protrarsi

¹ Vedi per tutti PULITANÒ, *Diritto penale*, VIII ed., Torino, 2019, 158.

² PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., 159.



fisiologico od eventuale della situazione antigiuridica non fa parte delle rispettive fattispecie tipiche.

Si definiscono reati *permanenti* quelli nei quali, pur dopo la consumazione del reato, segue una fase nella quale perdura la realizzazione della condotta criminosa; in altre parole “essenziale nel reato permanente è la durata della rilevanza giuridica – desunta dalla descrizione normativa – per un periodo che ha inizio con la presenza di tutti gli elementi costitutivi del tipo...e che termina con la cessazione del tempo c.d. di protrazione, o di mantenimento”³.

Qui sta il punto: la natura permanente o meno del reato, il protrarsi o meno della consumazione non dipende dalla *realtà fenomenica*, ma da quella normativa: non da ciò che succede o può succedere nella realtà, ma da ciò che è previsto dalla fattispecie criminosa; nel furto, ad es., la protrazione dell'impossessamento non rileva, e l'eventuale restituzione potrà apprezzarsi come mero post fatto.

Sono tendenzialmente (ma non necessariamente) permanenti i reati omissivi e quelli offensivi di beni suscettibili di compressione mediante una condotta perdurante nel tempo, e di riespansione al cessare della compressione.⁴

E' discussa, in dottrina come in giurisprudenza, la riconducibilità alla categoria della permanenza dei reati a *esecuzione frazionata*, ovvero di quelle fattispecie che abbracciano condotte distinte nel tempo (es. corruzione laddove la dazione segua a distanza di tempo dalla promessa; truffa nel caso in cui il pagamento avvenga in *tranches* distinte).

Si definiscono *abituati* i reati “la cui realizzazione richiede una pluralità di comportamenti, ripetuti nel tempo”⁵.

Infine, si definiscono *propri* i reati i cui precetti si rivolgono a cerchie determinate di soggetti, coinvolgendo doveri funzionali⁶ di specifiche categorie di persone (ad es. imprenditori).

Ciò premesso in linea generale, il discorso relativo ai reati ambientali si presenta particolarmente complesso per ognuna delle categorie giuridiche evocate.

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), e la sua eventuale compressione dipende dall'accezione più o meno immateriale che si

³ M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, art. 1-84, Milano, 1995, II ed, Pre-Art. 39, p. 344.

⁴ PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., 159.

⁵ PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., 159.

⁶ PULITANÒ, *Diritto penale*, cit., 160s.



accolga⁷; perché, infine, la sua riespansione, se intesa come ripristino o bonifica, appare quasi sempre possibile.

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.

Vediamo dunque di esaminare singoli casi problematici.

2. Le contravvenzioni ambientali sono reati comuni e ad integrarle basta una sola azione?

Secondo risalente giurisprudenza le contravvenzioni ambientali (il riferimento è in particolare alla gestione abusiva di rifiuti) configurano reati comuni⁸, commissibili da chiunque, e dunque anche dal privato e non solo dall'imprenditore, e ad integrarle basterebbe, di regola, anche un solo atto abusivo di trasporto, smaltimento ecc.⁹.

Il rigore di questa impostazione è stato mitigato più di recente, nel senso che 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 occasionale¹⁰.

La deroga è funzionale ad escludere dal novero dei soggetti punibili i privati che, al di fuori di attività d'impresa più o meno stabilmente organizzate, trasportino o comunque gestiscano rifiuti *una tantum*: l'esempio più suggestivo è quello della casalinga che trasporti un sacchetto di immondizia per depositarlo nei cassonetti¹¹, o magari per poi abbandonarlo in un campo.

⁷ Sia consentito rinviare a RUGA RIVA, in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in *Trattato teorico/pratico di diritto penale* diretto da F. PALAZZO e PALIERO, Torino, II ed., 2019, 9 ss.

⁸Cfr. ad es. Cass. sez. III, 15.06.2011, n. 23791, in *A&S* 2012, 34, con nota critica di PAONE, *Il reato di gestione abusiva di rifiuti è un reato proprio o comune?*; Cass. sez. III, 15.12.2010, Fabbriconi, n. 249770; [Cass. sez. III, 13.04.2007, Ferluga, in Lexambiente.it.](#)

⁹ Cass. sez. III, 25.11.2008, n. 19465, Bertolino, in *Iusexplorer*; [Trib. Napoli, sez. GIP, 18.01.2010, Gheorghe, in Lexambiente.it.](#); Cass. sez. III, 13.04.2010, Hrustic, n. 21655, Rv. 247605; Cass. sez. III 30.11.2007 n. 13456, Gritti, Rv. 236326; [Cass. Sez. III, 4.11.2014, n. 48015, Guadagno, in Lexambiente.it.](#)

¹⁰ Cass. sez. III, 4.07.2017, n. 36819, in *Iusexplorer*; [Cass. Sez. III, 8.02.2018, n. 10799, Mezzetto, in www.lexambiente.it.](#)

¹¹ L'esempio è di [AMENDOLA, La casalinga che porta al cassonetto in auto la busta dei rifiuti domestici deve essere iscritta all'Albo?](#) In *Lexambiente.it*, 30.11.2001, poi ripreso dal medesimo Autore in [Cassazione, Casalinghe e Cassonetti](#), in *Lexambiente.it*, 4.11.2013.



In questo e in casi simili 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.

Per evitare tali risultati, evidentemente irrazionali, 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 permanente¹², 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.)¹³.

La soluzione è a nostro avviso ambigua, nascondendo, ci sembra, una “verità” più radicale: si tratta di reati propri ed abituali.

Sul piano letterale molte delle contravvenzioni ambientali, infatti, esigono o implicano esercizio di *attività* (di gestione abusiva di rifiuti¹⁴, *esercizio di impianti o stabilimenti*; effettuazione di scarichi idrici intesi come *sistema stabile di collettamento* ecc.), e dunque incriminano appunto una pluralità coordinata di atti, a loro volte presupponenti organizzazione di mezzi e persone e una qualche stabilità nel tempo, non un singolo atto come monade isolata.

Sul piano sistematico le discipline amministrative sottese alle fattispecie penali in commento fanno plurimi riferimenti alla attività di impresa come condizione per l'ottenimento dei titoli abilitativi¹⁵: si veda ad es. l'art. 212, specie comma 7 e comma 8, del d.lgs. n. 152/2006 in riferimento rispettivamente alla iscrizione nell'albo dei gestori ambientali e alle sue deroghe; o si pensi alla irrilevanza penale degli scarichi domestici di contro a quelli di provenienza *industriale*, concernenti “edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni...” (art. 74 lett. h d.lgs. n. 152/2006); o, ancora, si ponga mente a chi esercisce uno stabilimento, definito dall'art. 268, lett. h) del d.lgs. n. 152/2006 come “il complesso unitario e stabile, che si configura come un *complessivo ciclo produttivo*, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività...”.

Se le cose stanno così non si tratta tanto di reati eventualmente abituali, come pure ritenuto dalla giurisprudenza, quanto di *reati abituali propri* dell'imprenditore, colui che appunto svolge attività,

¹² Per una rassegna di sentenze sul punto v. PAONE, *La gestione abusiva dei rifiuti integra un reato permanente o istantaneo?*, in *A&S* 2011, n. 6, 533 ss.

¹³ Cass. sez. III, 4.07.2017, n. 36819, in *Iusexplorer*.

¹⁴ L'art. 256 TUA parla di *attività* di trasporto, smaltimento, recupero ecc., e non incrimina chiunque trasporta smaltisce ecc.

¹⁵ Per una più ampia disamina v. PAONE, *La gestione abusiva dei rifiuti (art. 256, comma 1 D.lgs. n. 152/2006) integra un reato comune?* in *A&S* 2013, n. 10, specie 854 s.; nello stesso senso RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, già nella I ed., Torino, 2011, 125.



esercisce impianti, effettua scarichi di acque reflue industriali intesi come sistemi stabili di collettamento.

La ritrosia di parte della giurisprudenza a riconoscere la natura di reati propri ed abituali dipende verosimilmente dal fatto che, trattandosi di contravvenzioni, non è ammessa la punibilità a titolo di tentativo, e dunque l'atto *singolo* non sarebbe punibile a tal titolo, pur quando fosse espressione di un comportamento idoneo ed univocamente indirizzato a comporre un'attività abusiva stabile nel tempo.

Il limite è però solo apparente: se a Tizio viene sequestrato un furgone con evidenti segni risalenti di usura da trasporto rifiuti, o viene sequestrata contabilità in nero relativa a trasporti precedenti l'accusa dovrebbe contestare, appunto, una attività di gestione abusiva fino alla data dell'ultimo atto di trasporto.

In definitiva il singolo atto è punibile solo se e in quanto "spia" di una attività (ovvero di una pluralità di atti coordinati tra loro) antecedente, ricostruibile anche in via indiziaria: il reato rimane dunque proprio e abituale, commissibile solo dall'imprenditore (anche di fatto e anche non dedito in principalità all'attività di gestione dei rifiuti) attraverso almeno due atti (di gestione abusiva di rifiuti) o da un numero di scarichi idrici tali da integrare un "sistema stabile di collettamento" dei reflui, o un numero di emissioni in atmosfera tale da configurare l'esercizio di un impianto o stabilimento.

3. I concetti di consumazione e permanenza al banco di prova dei reati ambientali

L'individuazione del carattere permanente o meno dei reati ambientali, così come l'individuazione del momento in cui cessa l'eventuale permanenza, è di cruciale importanza nella prassi applicativa, comportando varie conseguenze di disciplina penale sostanziale e processuale.

Sul piano sostanziale l'ammissibilità ad oblazione, per le contravvenzioni punite con pena alternativa, è subordinata alla eliminazione di eventuali conseguenze dannose o pericolose attuali (art. 162-bis cod. pen.).

Quanto alla prescrizione (art. 157 cod. pen.), i relativi termini decorrono dalla cessazione della permanenza (art. 158 cod. pen.).

Le contravvenzioni, a partire dalla c.d. legge ex Cirielli - ed in attesa della operatività della nuova riforma della prescrizione, con decorrenza dal primo gennaio 2020 ma per i soli fatti successivi -, si prescrivono in quattro anni, aumentabili di un quarto in caso di atti interruttivi, e dunque in cinque



anni complessivi, pur con gli ulteriori margini concessi dalla riforma Orlando sulla prescrizione in ordine alla sospensione dei termini in appello e in Cassazione.

Si tratta non di rado, ad oggi, di tempi non sufficienti a portare il procedimento a sentenza definitiva.

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.

Senonché le robuste ragioni pratiche emergenti dalla giurisprudenza che analizzeremo non sempre paiono coerenti con la struttura di diversi reati ambientali.

Vediamo dunque di esaminare singole fattispecie significative.

3.1. Il trasporto abusivo di rifiuti come reato istantaneo

Tizio effettua diversi trasporti abusivi di rifiuti, nell'ambito di una determinata attività di impresa; la Cassazione¹⁶ 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.

Ne consegue che, ai fini della consumazione e della prescrizione, ciascun episodio andrebbe scisso e considerato autonomamente sia ai fini della pluralità di reati che della decorrenza dei termini di prescrizione.

La pronuncia in esame prende spunto anche dalla "vicina" disciplina della prescrizione concernente il reato continuato, che a partire dal 2005 distingue e separa il destino dei reati sottoposti al vincolo della continuazione¹⁷.

¹⁶ Cass. Sez. III, 16.01.2019 (dep. 1.03.2019), n. 8966, in www.italgiure.giustizia.it.

¹⁷ L'argomento è ad oggi corretto ma in prospettiva potrebbe essere ribaltato, nel senso che l'ultima riforma della prescrizione (non ancora in vigore) ha riproposto l'unitarietà del reato continuato analogamente a quanto previsto anteriormente alla riforma del 2005.



3.2. L'inquinamento atmosferico attraverso più emissioni in giorni diversi è reato a consumazione prolungata?

Tizio, nell'ambito dell'esercizio di uno stabilimento che emette determinate sostanze in atmosfera, sfora i valori limite in alcuni giorni, anche piuttosto distanti tra loro.

Secondo la Cassazione¹⁸ si tratta di reato a consumazione frazionata, o prolungata¹⁹, con la conseguenza che i termini per la prescrizione decorreranno dall'ultimo sforamento per tutti i fatti contestati.

Più precisamente, si legge che il reato contestato “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”.

A sostegno sono richiamate due pronunce, una in tema di danneggiamento delle acque²⁰ e una in tema di usura²¹; ma, come noto, lo schema del reato a consumazione prolungata è in auge anche per altre fattispecie (corruzione con più pagamenti, truffa in contribuzioni erogate in più tranche ecc.).

A nostro avviso quest'ultima sentenza è ingegnosa ma non convincente: l'art. 279, co. 2 TUA incrimina non l'attività abusiva in sé (incriminata dal co. 1), ma proprio singoli e puntuali sforamenti: è un classico reato istantaneo²², plasticamente individuabile nell'esatto momento della violazione del limite; qualora, come nel caso di specie, a distanza di giorni (a volte mesi) si riscontrino altri sforamenti questi non rappresentano, dal punto di vista del diritto, un approfondimento della prima offesa, ma una diversa ulteriore offesa, dunque un altro reato.

¹⁸ [Cass. Sez. III, 28.02.2019, dep. 12.4.2019, n. 16042](#), in www.lexambiente.it; per una analisi critica della pronuncia v. [DE SANTIS, La violazione dei limiti di emissione in atmosfera nella strettoia tra istantaneità e permanenza](#), in *questa Rivista*, n. 2/2019 69 ss.

¹⁹ Più in generale, per una ampia e approfondita riflessione sui c.d. reati di durata v. [COCCO, Reato istantaneo, di durata e a più fattispecie. Questioni controverse di unità e pluralità](#), in *Resp. civ. e previdenza*, 2017, n. 2, 374 ss.

²⁰ Cass. Sez. IV, 21.10.201, n. 9343.

²¹ Cass. sez. I, 19.10.1998, D'agata, RV 211610.

²² [DE SANTIS, La violazione dei limiti](#), cit., specie 80 ss., argomentando dal punto di vista letterale, sistematico e strutturale (reato di mera condotta, non di evento).



L'abitudine non è in alcun modo implicata o ammessa nella descrizione del tipo normativo, che incrimina "chi, nell'esercizio di uno stabilimento, viola i valori limite di emissione...", dove il riferimento all'esercizio di uno stabilimento sta semplicemente ad indicare lo *status* di imprenditore (e non di privato cittadino) richiesto al soggetto attivo, la cornice criminologica entro la quale è collocato il fatto tipico.

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.

Il paragone con il danneggiamento delle acque non persuade: qui si tratta di un reato di condotta, punibile anche (e soprattutto) a titolo di colpa; là di un delitto di evento doloso.

Nel caso del danneggiamento evocato ci furono (almeno) sette sversamenti in un fiume nell'arco di circa 8 mesi, che ne causarono la "morte" biologica; la Cassazione, nel 2010, parla di reato a consumazione frazionata; ciò che conta, io credo, è l'evento, e non tanto la condotta (qui più condotte); 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.

Ma nel nostro caso non c'è evento, ed ogni condotta va considerata a sé stante.

Rispetto all'usura l'art. 644-ter c.p. ha espressamente fatto riferimento all'ultima riscossione del capitale e degli interessi, mettendo la parola fine al noto dibattito antecedente. Il caso è però diverso: c'è un approfondimento dell'offesa rispetto al precedente patto usurario. Analogo discorso vale per la corruzione, nel caso alla promessa segua a distanza di tempo la dazione, o più dazioni "a rate".

4. La consumazione nei reati di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti



Quando si consuma la contravvenzione di abbandono di rifiuti (art. 256, co. 2 TUA), anche nella distinta variante del deposito incontrollato²³?

In passato si erano formati due orientamenti giurisprudenziali: l'uno la considerava istantanea o comunque eventualmente permanente, con consumazione al momento dell'abbandono, senza che avesse rilievo la successiva omessa rimozione²⁴; un secondo orientamento optava per la qualifica di reato permanente, con cessazione della permanenza al momento della rimozione e dunque dello smaltimento o del recupero²⁵.

Un terzo orientamento distingue a seconda della finalità dell'abbandono: se fine a se stesso reato istantaneo, se strumentale ad altro (ad es. ad un recupero o ad uno smaltimento abusivi) allora permanente²⁶.

Di recente la riflessione giurisprudenziale sembra essersi ulteriormente affinata, con la distinzione tra abbandono quale dismissione/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.lg. 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.lg. citato, la cui antigiusuridicità 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"²⁷.

²³ Per la distinzione tra la fattispecie di abbandono di rifiuti (rilascio definitivo e indebito da parte del detentore del rifiuto in un determinato luogo) e quella di deposito incontrollato (accumulo di rifiuti attuato in via provvisoria per un tempo apprezzabile in vista della loro successiva movimentazione) v. per tutti [PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti \(art. 256, 2° comma, d.lgs. n. 152/06\) è un reato permanente?* Diritto penale contemporaneo](#), 16.7.2015.

²⁴ Si vedano ad es. Cass. sez. III, 9.7.2013, Pinto Vraca, n. 42343, 258313; Cass. sez. III, 21.10.2010, Gramegna, n. 40850, rv. 248706 (permanenza cessa con il sequestro del bene o con ultimo conferimento di rifiuti o con la sentenza di primo grado); Cass. sez. III n. 3430, 29.1.1993, PM in proc. Scricciolo, rv. 194113; Cass. sez. III 14.2.1992, Pistillo, n. 2695, rv. 189642. Più di recente v. ad. ss, Cass. sez. III, 7.4.2017, n. 38977, in *Iusexplorer*.

²⁵ Cass. sez. III, 13.11.2013, Fumuso, n. 48849, rv. 258519; Cass. sez. III, 26.5.2011, Caggiano, n. 25216, rv. 250969; Cassazione penale, sez. III, 13.11.2013, n. 48489: "Il reato di deposito incontrollato di rifiuti è reato permanente poiché, integrando la condotta da esso prevista una forma di gestione del rifiuto preventiva rispetto al recupero od allo smaltimento, la sua consumazione perdura sino allo smaltimento o al recupero.

²⁶ Cass., 15.7.2014, n. 30910; per una critica a questa pronuncia v. [BRAY, *Sulla configurabilità dell'abbandono di rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato \(istantaneo o permanente?\)*](#), in *Diritto penale contemporaneo*, 10 aprile 2015; RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, in *A&S* 2014, 803; in generale v. REGARD, [Il deposito incontrollato di rifiuti: la annosa questione della natura \(istantanea o permanente\) ed il soggetto attivo del reato](#), in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, n. 3 2016.

²⁷ Cassazione penale sez. III, 22.11.2017, n. 6999, in *Iusexplorer*.



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.

A nostro avviso 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 superamento dei limiti temporali o quantitativi di rifiuti stoccabili, ove ci sarà un giorno in cui lo sfioramento avviene, in modo istantaneo²⁸.

Certo, se il detentore sfiora 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 TUA²⁹; 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.

Insomma, l'offesa tipica si realizza compiutamente con l'atto di abbandono, o di sfioramento dei limiti temporali e/o quantitativi previsti per il deposito temporaneo, a nulla rilevando, ex art. 256 comma 2, la mancata rimozione dei rifiuti.

In definitiva appare 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.

Si può inoltre osservare come la tesi sostenuta non inficia la tutela dell'ambiente: gli obblighi di rimozione che si vorrebbero valorizzare per estendere la permanenza (e che comporrebbero una superata concezione bifasica della permanenza³⁰), come visto, sono autonomamente sanzionati da altre fattispecie, ricorrendone i requisiti (257 TUA, art. 452-terdecies c.p.) in modo più severo rispetto all'art. 256, co. 2 TUA³¹.

²⁸ In questo senso v. già RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, cit., 803; PAONE, *Il reato di abbandono di rifiuti*, cit., 10.

²⁹ Per il riferimento alla omessa bonifica v. BRAY, *Sulla configurabilità dell'abbandono di rifiuti*, cit., par. 5.

³⁰ Per una convincente critica alla concezione bifasica v. per tutti COPPI, *Reato permanente*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, XI, 1996, p. 322.

³¹ Proprio per evitare il rischio moltiplicazioni di condanne per lo stesso fatto, sostiene che, nel caso di accumulo cui, a distanza di tempo, segua un'operazione di trasporto, smaltimento o recupero, si dovrebbe applicare una sola fattispecie di reato ex art. 256, co. 1 d.lgs. n. 152/2006, PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti*, cit., 7, nel senso che l'attività di deposito dovrebbe considerarsi assorbita nella successiva.



5. Fin quando si protrae il reato di discarica abusiva?

Negli anni '90 le Sezioni Unite³² avevano affermato che il reato di realizzazione di discarica è permanente fin tanto che non sia ultimato il sito; quello di gestione di discarica abusiva è permanente fin tanto che è presente e operativa l'attività di conferimento dei rifiuti.

Ciò perché la fase di gestione post operativa, che pure impone obblighi di controllo al gestore, sarebbe concettualmente e normativamente distinta da quella di gestione propriamente intesa.

Tale insegnamento è stato di recente ribaltato con una sentenza molto finemente argomentata³³, che tuttavia ha destato talune perplessità nei primi commentatori.

In base a tale pronuncia 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.

In particolare, il mancato esercizio dell'attività di controllo e vigilanza della discarica, anche dopo la cessazione dei conferimenti, lungi dal rientrare in un generico obbligo di eliminare le conseguenze del reato già perfezionato ed esaurito o dall'integrare il reato di omessa bonifica, 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.

La Corte prova ad elaborare un concetto fenomenologico di discarica (sito destinatario di rifiuti con loro permanenza e tendenziale degrado), cui il legislatore avrebbe corrisposto con una disciplina normativa fatta di obblighi e cautele imposti anche in fase successiva agli ultimi conferimenti e alla chiusura della discarica, attesa la potenzialità offensiva di discariche pur non più operative.

³² Cass. S.U., 5.10.1994, Zaccarelli, in *Foro it.*, 1995, II, 345; vedi anche Cass. pen., sez. III, 11.11.2004, Rigon e Cass. pen., sez. III, 15.01.2004, n. 2662, P.M. vs Zanon.

³³ Cass. pen., sez. III, 18 marzo 2013, n. 32797.



La ricostruzione, come anticipato, non ha convinto i primi annotatori³⁴: in primo luogo gli obblighi e le cautele evocati dalla Suprema Corte riguarderebbero i gestori di discariche autorizzate, e non anche i gestori clandestini.

In secondo luogo 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 abusiva³⁵.

D'altra parte inosservanze degli obblighi di controllo postoperativi sarebbero sanzionabili ex art. 256, comma 4 TUA, nella misura in cui l'art. 10 del D.Lgs. n. 36/2003 prevede che l'autorizzazione contempri specifiche prescrizioni relative alla fase post operativa³⁶.

Nei casi più gravi sarebbe poi applicabile l'art. 257 TUA³⁷.

La questione, si diceva, è particolarmente complessa, e qui è possibile solo abbozzare alcune riflessioni provvisorie.

Sul piano della descrizione normativa (comprensiva della disciplina amministrativa collegata) la norma in commento si presta a interpretazioni non univoche.

Da un lato il gestore è definito come «il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post operativa compresa» (art. 2, lett. o), D.Lgs. n. 36/2003).

D'altro canto la discarica (art. 2, lett. g), D.Lgs. n. 36/2003) è definita come «area adibita allo smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo»; sicché quest'ultima definizione sembra alludere alla fase operativa dei conferimenti (depositi).

Analogamente l'art. 13 del D.Lgs. n. 36/2003 sembra distinguere (comma 1 e comma 5) la fase della gestione da quella sorgente dopo la chiusura della discarica, la quale ultima pure fa nascere vari obblighi in capo al gestore, relativi alla manutenzione, sorveglianza e controlli.

Infine, sempre sul piano letterale, il concetto di gestione sembra in generale riferibile ad attività in corso: si gestisce un esercizio commerciale o un'attività industriale fin tanto che l'attività è operativa, non dopo la relativa chiusura.

³⁴ PAONE, *Discarica abusive: rilevanza della fase post operativa e permanenza del reato*, in A&S, 2014, n. 4, 267 ss.; D'AVIRRO, in *Dir. pen e proc.*, 2013, 1330 ss.

³⁵ D'AVIRRO, cit., 1334. E' vero che le condotte richiamate all'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2003 sono circoscritte a fasi inerenti l'ammissione dei rifiuti (artt. 11 e 7), e dunque alla loro gestione operativa ante chiusura. Ma è altrettanto vero che il citato art. 16, D.Lgs. n. 36/2003 sembra pensato su obblighi e cautele proprie del gestore autorizzato, limitatamente alle prescrizioni a lui imposte.

³⁶ V. PAONE, *Discarica abusive*, cit., 272.

³⁷ D'AVIRRO, cit., 1335.



E' pur vero, però, che, analogamente a quanto previsto dal citato art. 2, lett. o), D.Lgs. n. 36/2003, l'art. 183, lett. d) del TUA comprende espressamente nel concetto di gestione dei rifiuti anche il controllo delle discariche dopo la chiusura.

Pur nell'opinabilità delle varie tesi, può forse ipotizzarsi una non coincidenza tra disciplina penale del D.Lgs. n. 36/2003 (art. 16 che rinvia alla fattispecie di discarica abusiva per alcune limitate violazioni) e disciplina penale delle discariche contenuta nell'art. 256, comma 3 TUA.

Del resto se il legislatore del 2006, successivamente al D.Lgs. n. 36/2003, ha espressamente previsto un autonomo reato di gestione di discarica non autorizzata, senza alcun rinvio al D.Lgs. n. 36/2003, può forse presumersi che l'art. 256, comma 3 del TUA abbia uno spazio ulteriore rispetto a quello attribuitogli dall'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2003; diversamente sarebbe norma inutile, o utile solo *per relationem*: soluzione quest'ultima alquanto curiosa, posto che, tra l'altro, l'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2003 continua imperterrito a rinviare all'art. 51 bis, D.Lgs. n. 22/1997, e che l'art. 256, comma 3 non fa alcun riferimento al D.Lgs. n. 36/2003.

Può allora ipotizzarsi che l'art. 16 del D.Lgs. n. 36/2003 preveda l'applicazione dell'art. 256, comma 3 per le sole ipotesi di gestione abusiva di discariche autorizzate limitatamente alla violazione dei criteri di ammissione dei rifiuti in discarica.

Viceversa, l'applicazione diretta dell'art. 256, comma 3 TUA potrebbe riguardare altre fattispecie, e in particolare *significantive violazioni commesse (anche) nella fase post operativa* così come gestioni totalmente o parzialmente clandestine.

6. I reati di 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).

E' utile distinguere tra prescrizioni di fare e prescrizioni di non fare.

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.

La consumazione cesserà solo con l'effettiva realizzazione dell'opera o con la prestazione della condotta prescritta.



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, ed eventuali ulteriori violazioni del divieto rileveranno se del caso *ex art. 81 cod. pen.*

La soluzione suggerita appare la più coerente con le fattispecie in esame, che in un caso puniscono il mancato adeguamento a regole di fare, e nell'altro puntuali violazioni di divieti.

La giurisprudenza arriva a soluzioni non dissimili con diversa motivazione: «qualora la violazione delle prescrizioni non consista soltanto in puntuali inosservanze di modalità con le quali deve essere svolta l'attività (che possano essere eliminate in qualsiasi momento senza particolari interventi), bensì derivi dalla mancata realizzazione di un'opera che sia prescritta come condizione per lo svolgimento dell'attività stessa, il reato di cui all'art. 256, comma 4 deve ritenersi permanente, essendo punita la protrazione della specifica condotta di smaltimento, recupero ecc. senza l'osservanza della prescrizione che imponeva la realizzazione dell'opera»³⁸.

Più di recente la Cassazione ha prospettato un quadro più articolato e “polifunzionale”, affermando che “la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 4 d.lgs. 152/06 può dunque presentarsi, in concreto, come reato istantaneo (nel caso in cui, ad esempio, alla singola inosservanza segua immediatamente la cessazione dell'attività), come reato eventualmente abituale, quando si configuri attraverso condotte reiterate, ovvero eventualmente permanente, ...o comunque quando si concreta con la protrazione nel tempo della situazione antigiuridica creata da una singola condotta”³⁹.

Il *trend*, par di capire guardando anche a quanto sopra riportato in tema di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti, è quello di distinguere, al fine della individuazione della permanenza o meno, tra varie tipologie fattuali in concreto osservate.

Approccio a nostro avviso non condivisibile, nel senso che la natura del reato dipende dalla descrizione normativa, o non dalla singola fenomenologia dei dati fattuali oggetto di incriminazione.

In relazione alle ipotesi di inosservanza di prescrizioni (non solo in materia di rifiuti) le tipologie normative possibili sono le due sopra illustrate: prescrizioni di *facere* (e dunque omissioni nell'adempimento) o divieti (e dunque incriminazione di puntuali condotte commissive).

³⁸ Cass. pen., sez. III, 16 maggio 2012, n. 24100; Cass. pen., sez. III, 14 aprile 2005, n. 16890.

³⁹ [Cass. Sez. III 6 dic 2018, n. 10933 Comin](#), in www.lexambiente.it.



7. Contravvenzioni in materia di 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 controllo⁴⁰; ciò che accade, ad es., in presenza di una comunicazione di inizio prove di funzionamento dell'impianto, dimostrativa dell'avvenuta realizzazione dello stabilimento⁴¹.

La tesi della permanenza non persuade: la formula "inizia" sembra indicare un momento temporale ben preciso, superato il quale il reato è già integrato in tutti i suoi requisiti⁴²; l'eventuale prosecuzione della costruzione e l'eventuale seguente messa in esercizio riguardano fasi diverse, se del caso integranti altre fattispecie contenute nell'art. 279⁴³, con applicazione di un unico reato (di esercizio non autorizzato, trattandosi di norma a più fattispecie), posto che la seconda porzione di condotta assorbe il disvalore della prima⁴⁴.

Il reato è dunque istantaneo⁴⁵, poiché in caso contrario il legislatore avrebbe dovuto usare formule diverse, come chi installa, chi esegue lavori di installazione ecc., presupponenti la rilevanza giuridica del protrarsi della condotta dall'inizio alla conclusione dei lavori di installazione⁴⁶.

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.

Tali comunicazioni devono pervenire all'autorità competente almeno 15 giorni prima della messa in esercizio.

Tale lasso di tempo è finalizzato a consentire alla Pubblica Amministrazione di programmare, compatibilmente con le risorse umane e di tempo a disposizione, ispezioni e controlli contestuali

⁴⁰ Cass. pen., sez. III, n. 254335/2013; Cass. pen., sez. III, n. 247279/2010; Cass. pen., sez. III, n. 238790/2008.

⁴¹ Cass. pen., sez. III, n. 238790/2008.

⁴² RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, cit., 803 s.; per un recente riepilogo sulla natura delle diverse fattispecie previste dall'art. 279 TUA v. DE SANTIS, *La violazione dei limiti di emissione*, cit., 77 s.

⁴³ Cass. pen., sez. III, n. 258840/2013, ha di recente precisato che, laddove uno stesso soggetto inizi l'installazione e successivamente la concluda ponendo in esercizio l'attività, entrambe senza autorizzazione, realizzerà un unico reato permanente, la cui consumazione cesserà solo con il rilascio della autorizzazione.

⁴⁴ In questo senso RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, III ed., Torino, 2016, 200.

⁴⁵ In questo senso MICHELETTI, *sub art. 279, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in GIUNTA (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, II ed., Padova, 2007, 464 ss., cui si rinvia più in generale per una lucida impostazione del tema.

⁴⁶ Conforme MONTAGNA, *Osservazioni a Cass. pen. sez. III, 20 febbraio 2008, Contento*, in *Cass. pen.*, 2009, 340.



alla delicata fase di prima messa in esercizio dell'impianto, esigenza che verrebbe frustrata in caso di comunicazioni *last minute* o addirittura successive all'attivazione dell'impianto.

Parrebbe dunque trattarsi di reato istantaneo⁴⁷, il cui disvalore è già tutto esaurito una volta scaduto il termine ultimo (almeno quindici giorni prima) entro cui dare la comunicazione prescritta.

Una comunicazione tardiva rispetto a tale termine potrà al più essere valorizzata come condotta susseguente al reato (già consumato) ex art. 133, comma 2, n. 3 cod. pen.

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 esercizio⁴⁸.

8. Conclusioni

L'analisi dei temi fin qui affrontata mostra la tendenza della giurisprudenza ad interpretare talune contravvenzioni ambientali come reati comuni, commissibili anche attraverso un unico atto antigiusuridico, e per altro verso a considerarli permanenti (o eventualmente permanenti, o a consumazione prolungata) ove viceversa risulti utile a protrarre la permanenza e dunque la decorrenza dei termini di prescrizione.

La sensazione, per quel che valgono le congetture maliziose⁴⁹, è che talune interpretazioni, anche ingegnose, siano più utili alla causa (in sé nobile) di evitare la prescrizione che in linea con principi e coerenti con la struttura dei reati coinvolti.

Da questo punto di vista la discussa e discutibile riforma della prescrizione, che dovrebbe entrare in funzione nel 2020, potrebbe portare (almeno) un (amaro) frutto garantista, rendendo inutili interpretazioni tese a spostare i termini di prescrizione (tanto le contravvenzioni sarebbero imprescrittibili!) facendo leva su controverse ricostruzioni del carattere istantaneo o permanente dei reati esaminati.

⁴⁷ Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2005, n. 17840, in *Cass. pen.* 2006, 3322 s.; in dottrina per la tesi del reato istantaneo v. per tutti FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 754 s., il quale argomenta tra l'altro dalla natura di pericolo del bene tutelato (funzioni di controllo della Pubblica Amministrazione, strumentali alla tutela dell'ambiente).

⁴⁸ Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2008, Ronchi, in *Cass. pen.* 2009, 338, con osservazioni di MONTAGNA; Cass. pen. sez. III, 16 dicembre 2005, n. 15521, in *Cass. pen.*, 2007, 2619 ss.

⁴⁹ L'impressione è peraltro condivisa (limitatamente alle interpretazioni concernenti il deposito incontrollato di rifiuti) anche da un magistrato particolarmente esperto della materia ambientale: v. PAONE, *Il deposito incontrollato*, cit., 10.