

presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (art. 240, co. I, lett. p del D. Lgs. n. 152/2006).

Il nodo risiede, evidentemente, nel requisito della "concretezza" della messa in sicurezza, della bonifica e, ove possibile, del ripristino dei luoghi, e della interpretazione che ne sarà data: l'accentuazione del carattere di effettività della bonifica sembrerebbe escludere che l'effetto attenuante possa ricollegarsi a condotte che si arrestino sulla soglia degli obblighi preliminari alla bonifica (indagine preliminare, caratterizzazione, analisi sito specifica) o della presentazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, senza cioè che l'imputato proceda alla attività di bonifica vera e propria per come autorizzata dalla Regione attraverso apposita dalla conferenza di servizi (come previsto dall'art. 242 del D. Lgs. 152/2006).

Le fasi prodromiche dovrebbero rivestire invece un evidente ruolo ai fini della richiesta e relativa concessione della sospensione del procedimento (*recte*: processo, facendo la norma riferimento all'imputato e al dibattimento).

Trattandosi, salvo equivoci, di una facoltà del giudice che procede ("ove il giudice..."), legata ovviamente ad una valutazione non meramente discrezionale⁴², la "meritevolezza" della sospensione potrebbe agganciarsi ad una verifica della concreta volontà dell'imputato di procedere alla bonifica: in tal senso, un ausilio potrebbe derivare dall'analisi della giurisprudenza della Cassazione in tema di omessa bonifica prevista dall'art. 257 D. Lgs. 152/2006.

Come noto, infatti, il punto dolente⁴³ di tale ultima disposizione, sul terreno dell'efficacia della risposta repressiva/ripristinatoria, risiede nel fatto che gli obblighi preliminari al progetto di bonifica – l'obbligo di indagine preliminare, di caratterizzazione e di analisi di rischio sito specifica – pur posti in linea di massima a carico del soggetto inquinatore, non sono più provvisti di autonoma sanzione, né penale, né amministrativa, per il caso di loro inosservanza; sicché in caso di inerzia del soggetto, tale da impedire che si arrivi ad un progetto di bonifica da sottoporre alla approvazione dell'organo competente, il reato non sarebbe concretamente perseguibile.

E' questo il convincimento raggiunto dalla giurisprudenza della Cassazione, secondo cui *"In assenza di un progetto definitivamente approvato, non può configurarsi il reato di cui all'art. 257 TUA. Non sembra possibile, alla luce del principio di legalità, stante il chiaro disposto normativo, estendere l'ambito interpretativo della nuova disposizione*

⁴² Un interessante parallelo può essere fatto con quanto già sperimentato, nella legislazione vigente, a seguito di istanza di sospensione dell'ordine di demolizione per effetto di presentazione di istanza di condono o sanatoria successiva al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, situazione nella quale la giurisprudenza della Corte – da ultimo, Sez. 3, Ordinanza n. 47263 del 25 settembre 2014, Russo, Rv. 261212 – vincola il corretto uso della discrezionalità del giudice dell'esecuzione all'obbligo di esaminare i possibili esiti ed i tempi di conclusione del procedimento amministrativo e, in particolare, il prevedibile risultato dell'istanza e la sussistenza di eventuali cause ostative al suo accoglimento, nonché la durata necessaria per la definizione della procedura, che può determinare la sospensione dell'esecuzione solo nel caso di un suo rapido esaurimento.

⁴³ Si cfr. A. DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali "si perdono"*. *Criticità e moderne prospettive della riparazione delle offese a un bene giuridici collettivo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 febbraio 2014.

ricomprendendo nella fattispecie anche l'elusione di ulteriori adempimenti previsti dall'art. 242 TUA ed estendere quindi il presidio penale alla mancata ottemperanza di obblighi diversi da quelli scaturenti dal progetto di bonifica se non espressamente indicati⁴⁴. In un altro arresto⁴⁵, tuttavia, la Corte ha ravvisato la condizione a contenuto negativo dell'omessa bonifica anche nella sola omissione, da parte del soggetto tenuto, del piano di caratterizzazione, tale da impedire la stessa formazione del progetto di bonifica e, quindi, la sua realizzazione.

Rovesciando adesso l'angolo prospettico - non più determinato dalla necessità di evitare un vuoto di tutela conseguente ad un'incongruente scelta normativa (che non presidia con sanzione una serie di adempimenti funzionali alla bonifica, pur assegnandoli alla autodeterminazione del soggetto obbligato), ma alla luce di una fattispecie odierna che "premia" il comportamento riparatorio dell'imputato attenuando la sanzione prevista per i nuovi delitti - si tratterà allora di verificare se il livello di collaborazione giustificante un provvedimento non privo di conseguenze, quale la sospensione del dibattimento e la conseguente sospensione della prescrizione, debba individuarsi nell'avvio empiricamente verificabile delle operazioni materiali di bonifica (situazione che sicuramente testimonia di un atteggiamento operoso finalizzato al ripristino ambientale), nella approvazione del progetto operativo ovvero nella sua avvenuta presentazione (momento, quest'ultimo, a partire dal quale l'esito della procedura complessiva esce dal dominio prevalente del soggetto inquinatore) o anche solo nel completamento delle operazioni preliminari alla bonifica (fase forse ancora non sicuramente illuminante di un effettivo "ravvedimento").

Sul piano strettamente processuale, un ultimo cenno merita infine l'ipotesi in cui, in ragione del ricorso a riti speciali, non sia prevista l'apertura del dibattimento.

L'assenza di lumi normativi e (ovviamente) di conforti giurisprudenziali non consente di formulare conclusioni sicure: con cautela, non pare nemmeno disistimabile una eventuale interpretazione (*ratione legis*) che escluda, una volta che l'imputato sia stato ammesso al rito abbreviato o abbia formulato istanza di applicazione di pena concordata, la possibilità di richiedere ed ottenere la sospensione del processo per completare la bonifica, in ragione della connaturata funzione acceleratoria e semplificatoria di tali riti alternativi rispetto all'ordinario percorso dibattimentale; una incompatibilità "strutturale" che, anche ove non ritenuta motivo di inammissibilità della richiesta, potrebbe peraltro sorreggere il potere discrezionale del giudice nel rigettare una richiesta formulatagli in sede di abbreviato o di patteggiamento.

9. Le disposizioni sulla confisca.

Il nuovo art. 452-undecies cod. pen. prevede, in caso di condanna o di patteggiamento per i delitti previsti dagli articoli 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-septies e 452-octies,

⁴⁴ Cfr. Sez. 3, n. 22006 del 13 aprile 2010, Mazzocco ed altri, Rv. 247651

⁴⁵ Cfr. Sez. 3, n. 35774 del 2 luglio 2010, Morgante, Rv. 248561

la confisca delle cose costituenti il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato, ovvero, ove non sia possibile, la confisca per equivalente, di beni di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità.

Alcune osservazioni sulla disposizione.

In primo luogo, dalla confisca sembrerebbe essere esclusi, secondo il dato testuale, l'inquinamento e il disastro ambientali colposi, il che - costituendo tali ipotesi verosimilmente la maggioranza dei casi pratici - attenua fortemente l'efficacia dello strumento. Peraltro, va segnalato che il secondo comma dispone che la confisca per equivalente sia applicabile *"quando, a seguito di condanna per uno dei delitti previsti dal presente titolo, sia stata disposta la confisca di beni ed essa non sia possibile"*: il riferimento indistinto a (tutti) i *"delitti previsti dal presente titolo"* è quasi certamente addebitabile a un mero lapsus del legislatore, ma potrebbe anche insinuare l'ipotesi alternativa che, ferma la confisca obbligatoria per i soli delitti dolosi indicati nel comma prima dell'articolo, per quelli colposi residui la praticabilità della confisca facoltativa.

Con riguardo specifico alla confisca per equivalente, va segnalato uno scostamento rispetto alla formulazione adoperata nell'art. 322-ter cod. pen.: mentre in quest'ultima disposizione si prevede che la confisca di valore sia disposta *"... quando essa (ndr. la confisca diretta) non è possibile ..."*, il comma 2 del nuovo art. 452-undecies stabilisce che *"quando ... sia stata disposta la confisca di beni ed essa non sia possibile..."*, suggerendo l'ipotesi - cui si oppone però con forza una interpretazione sistematica dell'istituto - di un iter procedurale che passi prima per un provvedimento di ablazione diretta e, solo all'esito negativo, per un secondo provvedimento di confisca per equivalente.

Nella formulazione definitiva, la norma contiene una clausola di salvaguardia a tutela dei terzi estranei al reato, con formulazione strutturata sulla falsariga del comma 3 dell'art. 240 cod. pen. (*"persona estranea al reato"*); sul punto, sarà interessante verificare l'incidenza dell'orientamento⁴⁶ della Cassazione che, in una ipotesi analoga per contesto e finalità quale quella del trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 259 del D. Lgs. n. 152 del 2006, pretende non solo l'estraneità al reato ma anche la buona fede del terzo.

La norma vincola la destinazione dei beni confiscati o dei loro proventi all'utilizzo per la bonifica dei luoghi, un dato che sembra spostare l'asse dell'inquadramento giuridico della confisca verso un carattere risarcitorio/ripristinatore piuttosto che sanzionatorio, con quanto ne consegue anche in termini di possibile applicazione anche in caso di estinzione del reato in assenza di condanna per maturata prescrizione⁴⁷.

⁴⁶ Sez. 3, n. 1475 del 22 novembre 2012, Selmabipiemme Leasing S.p.a, Rv. 254336. Più in generale, in tema di sequestro di cose pertinenti a reato che ne renda obbligatoria la successiva confisca, la giurisprudenza di legittimità - da ultimo, Sez. 1, n. 68 del 17 ottobre 2013, Falcone, Rv. 258394, in una ipotesi di veicolo adoperato per favorire l'ingresso clandestino in Italia di soggetti provenienti da paesi extracomunitari) - è sostanzialmente concorde nel ritenere che il terzo che invochi la restituzione delle cose sequestrate qualificandosi come proprietario o titolare di altro diritto reale è tenuto a provare i fatti costitutivi della sua pretesa e, in particolare, oltre alla titolarità del diritto vantato, anche l'estraneità al reato, la mancata percezione di qualsiasi profitto derivante dal fatto penalmente sanzionato e la buona fede, intesa come assenza di condizioni in grado di configurare a suo carico un qualsivoglia addebito di negligenza da cui sia derivata la possibilità del bene.

⁴⁷ Anche alla luce delle affermazioni della Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 26 marzo 2015.

La disposizione aggiunge che i beni siano messi "nella disponibilità" della pubblica amministrazione: manca anche in questo caso una chiara definizione normativa della forma giuridica di tale "disponibilità"; minori incertezze dovrebbero esserci nell'individuare nella Regione, titolare del potere autorizzativo alla bonifica, la "pubblica amministrazione" cui rimettere i beni confiscati nella ordinarietà dei casi.

Quale ulteriore effetto premiante di un positivo comportamento *post delictum*, è stabilito che l'istituto della confisca non trovi applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dei luoghi.

Il comma terzo dell'art. 1 della legge, intervenendo sull'art. 260 D. Lgs. 152/2006, prevede l'obbligatorietà della confisca, anche per equivalente, per le cose servite a commettere il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti o che ne costituiscono il prodotto o il profitto, anche qui salvo che appartengano a persone estranee al reato; il comma quarto del medesimo art. 1 dispone infine che l'art. 12-sexies del d.l. n. 306/1992, conv. in l. n. 256/1992, sia integrato con l'ampliamento ai delitti di cui agli artt. 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-septies e 452 octies delle ipotesi di confisca speciale dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito.

10. Il ripristino dello stato dei luoghi e il reato di omessa bonifica.

Il nuovo art. 452-duodecies cod. pen. dispone che, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei nuovi delitti ambientali, il giudice debba ordinare il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendo le spese per tali attività a carico del condannato e delle persone giuridiche obbligate al pagamento delle pene pecuniarie in caso di insolvibilità del primo.

Nella formulazione definitiva è presente un secondo comma, diretto a prevedere una più puntuale disciplina della procedura di ripristino dei luoghi attraverso il rinvio alle disposizioni del Codice dell'Ambiente che già prevedono tale procedura.

Tuttavia, l'utilizzo del termine "recupero", riferito – come pare – allo stato dei luoghi, rischia di generare qualche equivoco, poiché nel Codice dell'Ambiente, tale espressione è adoperata con diverso e specifico riferimento alle operazioni di riutilizzo dei rifiuti⁴⁸: una lettura coerente con l'intero impianto della normativa dovrebbe condurre ad una interpretazione omnicomprensiva del lemma, che porti ad includervi ogni attività materiale e giuridica necessaria per il "recupero" dell'ambiente inquinato o distrutto, e dunque anche e soprattutto la bonifica del sito da ogni particella inquinata e da ogni agente inquinante;

⁴⁸ Art. 183 comma 1 lett. h, D. Lgs 152/2006: "Recupero": le operazioni che utilizzano rifiuti per generare materie prime secondarie, combustibili o prodotti, attraverso trattamenti meccanici, termici, chimici o biologici, incluse la cernita o la selezione, e, in particolare, le operazioni previste nell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto.

laddove il "ripristino" si colloca evidentemente su un piano ulteriore che contempla, ove possibile, la ricollocazione o riattivazione delle componenti che siano andate distrutte ovvero rimosse in quanto irrimediabilmente compromesse.

La fattispecie penale di omessa bonifica è stata introdotta nel corso di un primo passaggio al Senato della Repubblica.

Il nuovo art. 452-terdecies del codice penale punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da 1 a 4 anni e con la multa da 20.000 a 80.000 euro chiunque, essendovi obbligato, non provvede alla bonifica, al ripristino e al recupero dello stato dei luoghi. L'obbligo dell'intervento può derivare direttamente dalla legge, da un ordine del giudice o da una pubblica autorità.

La nuova fattispecie non pare correre rischi di sovrapposizione con quella di cui all'art. 257 del D. Lgs. 152/2006, che prevede una contravvenzione (arresto da sei mesi a un anno o ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro) per chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica: la modifica di tale seconda disposizione, mediante l'introduzione della clausola di riserva "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato*", fa in modo infatti che essa possa operare solo nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (quanto meno) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acque, aria, etc.) elencati indicati dall'art. 452-bis.

Altrettanto opportunamente, anche il testo del comma 4 dello stesso art. 257 ha subito una necessaria variazione, nel senso che l'avvenuta bonifica costituisce condizione di non punibilità "per le contravvenzioni (non più "per i reati", come nella previgente formulazione) contemplate da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1". Trattasi di modifica quanto mai necessaria, perché diversamente la bonifica si sarebbe potuta interpretare come causa di non punibilità sia del reato di inquinamento che del disastro ambientale con effetti "reversibili", in chiaro contrasto con la volontà della novella che la configura come forma di ravvedimento operoso con effetto di circostanza attenuante; a seguito dell'intervento emendativo, la bonifica ex art. 257 D. Lgs. agisce dunque come causa estintiva solo con riferimento a quelle violazioni formali (*in primis*, il superamento delle soglie di rischio) che non abbiano però cagionato gli eventi atti a configurare i reati di cui agli artt. 452 bis e 452 quater, ipotesi nelle quali opera solo in senso attenuativo della pena.

Nel corso dell'esame in seconda lettura da parte della Camera dei Deputati è stato soppresso un ulteriore articolo - 452-quaterdecies - originariamente previsto all'interno del nuovo Titolo VI-bis del codice penale, volto a punire con la reclusione da 1 a 3 anni l'illecita ispezione di fondali marini. Tale fattispecie sanzionava l'utilizzo della tecnica del cd. "air

gun⁴⁹ o di altre tecniche esplosive adoperate per le attività di ricerca e di ispezione dei fondali marini finalizzate alla coltivazione di idrocarburi.

11. La responsabilità degli enti da delitto ambientale.

Il comma ottavo dell'art. 1 della legge 68/2015 interviene sull'art. 25-undecies del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, estendendo il catalogo dei reati che costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato.

In particolare, per effetto della modifica si prevedono a carico dell'ente specifiche sanzioni pecuniarie per la commissione dei delitti di inquinamento ambientale (da 250 a 600 quote), di disastro ambientale (da 400 a 800 quote), di inquinamento ambientale e disastro ambientale colposi (da 200 a 500 quote); di associazione a delinquere (comune e mafiosa) con l'aggravante ambientale (da 300 a 1.000 quote); di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (da 250 a 600 quote).

Inoltre, con l'inserimento del comma 1-bis nel menzionato articolo 25-undecies, si specifica, in caso di condanna per il delitto di inquinamento ambientale e di disastro ambientale, l'applicazione delle sanzioni interdittive per l'ente previste dall'art. 9 del D. Lgs. n. 231 del 2001 (interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; divieto di contrattare con la PA; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi). La disposizione impone che per il delitto di inquinamento ambientale, la durata di tali misure non può essere superiore a un anno.

12. L'intervento sulla prescrizione.

Attraverso il comma 6 dell'art. 1, la legge 68/2015 opera un inasprimento della disciplina della prescrizione dei nuovi delitti, i cui termini vengono raddoppiati rispetto a quelli ordinari previsti dall'art. 157, comma 6 cod. pen.: allungamento pensato evidentemente proprio in rapporto alle fattispecie di inquinamento e disastro con condotte progressive e stratificate, in rapporto alle quali si tratterà evidentemente, nella giurisprudenza, di verificare il termine iniziale di decorrenza.

Con riguardo all'art. 434 cod. pen., la Cassazione aveva affermato⁵⁰ che la fattispecie di cui al primo comma, reato di pericolo a consumazione anticipata, si perfeziona, nel caso di contaminazione di siti a seguito di sversamento continuo e ripetuto di rifiuti di origine industriale, con la sola "immutatio loci", purché questa si riveli idonea a cagionare un danno ambientale di eccezionale gravità.

⁴⁹ Tecnica di ispezione finalizzata all'analisi della composizione del sottosuolo marino consistente, in sostanza, in spari di aria compressa ad alta intensità sonora, esplosi a determinata distanza l'uno dall'altro, che generano onde riflesse da cui estrarre dati sulla composizione dei fondali marini.

⁵⁰ Sez. 3, n. 46189 del 14 luglio 2011, Passariello ed altri, Rv. 251592, cit.

Recentemente⁵¹, con riferimento all'ipotesi di cui al comma secondo dell'art. 434 cod. pen., la Corte ha statuito che il momento di consumazione del reato coincide con l'evento tipico della fattispecie e quindi con il verificarsi del disastro, da intendersi come fatto distruttivo di proporzioni straordinarie dal quale deriva pericolo per la pubblica incolumità, ma rispetto al quale sono effetti estranei ed ulteriori il persistere del pericolo o il suo inveramento nelle forme di una concreta lesione; ne consegue che non rilevano, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* per la decorrenza del termine di prescrizione, eventuali successivi decessi o lesioni pur riconducibili al disastro. In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto che la consumazione del disastro doloso, mediante diffusione di emissioni derivanti dal processo di lavorazione dell'amianto, non può considerarsi protratta oltre il momento in cui ebbero fine le immissioni delle polveri e dei residui della lavorazione⁵².

Con la nuova struttura di delitto di evento del disastro ambientale e con l'introduzione del delitto (sempre di evento) di inquinamento ambientale si ripropone evidentemente il tema del *tempus commissi delicti*: occorrerà infatti verificare quale sia esattamente il momento nel quale possono dirsi integrati gli specifici eventi che qualificano i delitti nel nuovo catalogo, tenuto conto che in queste tipologie di reati il loro perfezionamento potrebbe verificarsi a distanza di tempo rispetto all'ultima condotta di materiale immissione di sostanze o comunque di fisica alterazione o manomissione dell'assetto preesistente.

In ogni caso, è indubbio che l'accertamento e la repressione dei più gravi delitti ambientali godono oggi di un termine oggettivamente macroscopico (nel caso di disastro ambientale doloso, pari a quarant'anni, allungati sino a cinquanta in presenza di atti interruttivi), rispetto al quale stridono i brevissimi termini dei reati contravvenzionali prodromici.

13. L'estinzione delle contravvenzioni ambientali.

Il comma nono dell'art. 1 della legge n. 68 del 2015 introduce nel Codice dell'Ambiente una "Parte sesta-bis" contenente la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale, costituita da sette nuovi articoli (artt. da 318-bis a 318-octies).

Le disposizioni introdotte, modellate sulle previsioni contenute negli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo n. 758 del 1994 (recante modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro), replicano il meccanismo di estinzione degli illeciti mediante adempimento delle prescrizioni impartite e pagamento di somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria.

L'art. 318-bis indica l'ambito applicativo della disciplina, applicabile alle ipotesi

⁵¹ Sez. 1, n. 7941 del 19 novembre 2014, P.C., R.C. e Schmidheiny, Rv. 262789, cit.

⁵² L'orientamento si espone alle critiche di chi rileva che essendo il pericolo per l'incolumità collettiva il tratto distintivo della fattispecie, il perdurare del pericolo in una consistenza significativa, equivale a protrazione della consumazione della fattispecie criminosa, quando tale protrazione sia riconducibile al comportamento attivo, od anche omissivo di un soggetto, sempre che su esso gravi l'obbligo giuridico di attivarsi a rimuovere gli effetti provocati dalla sua attività; di modo che in tali casi la fattispecie di disastro assume carattere di reato permanente (così E. ROSI, *Brevi note in tema di disastro ambientale*, in www.penalecontemporaneo.it, del 16 aprile 2015).

contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Qualche dubbio interpretativo deriva dal fatto che la norma fa menzione solo delle "ipotesi contravvenzionali", sebbene nella intitolazione della nuova parte sesta-bis si parli anche di illeciti amministrativi; inoltre, si tratterà di verificare la possibile estensione della disciplina estintiva a contravvenzioni non contemplate nel Codice dell'Ambiente, ma ricomprensibili nella "materia ambientale".

Il concreto atteggiarsi del procedimento è regolato:

- dall'art. 318-ter, che riguarda le prescrizioni da impartire al contravventore, di competenza dell'organo di vigilanza (o della polizia giudiziaria), il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero;

- dall'art. 318-quater, che regola la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione, entro termini determinati, attraverso una serie di fasi procedurali;

- dall'art. 318-quinquies, che prevede obblighi di comunicazione da parte del PM, che abbia in qualsiasi modo notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni;

- dall'art. 318-sexies, che stabilisce i termini di sospensione del procedimento penale e le attività di indagine e cautelari effettuabili in loro pendenza;

- dall'art. 318-septies, che prevede l'estinzione della contravvenzione a seguito sia del buon esito della prescrizione che del pagamento della sanzione amministrativa, cui consegue l'archiviazione del procedimento da parte del pubblico ministero; la disposizione configura, infine, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'articolo 162-bis del codice penale;

- dall'art. 318-octies, norma transitoria per la quale la disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

14. Le disposizioni residue.

Il comma quinto dell'art. 1 del provvedimento di legge interviene sull'articolo 32-quater del codice penale, relativo ai casi nei quali alla condanna per alcuni delitti consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, aggiornando il catalogo dei delitti ivi previsti attraverso l'inserimento dell'inquinamento ambientale, del disastro ambientale, del traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività, dell'impedimento del controllo e delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

In tema di coordinamento di indagini in materia ambientale, la novella (art. 1 comma 7) introduce il dovere del pubblico ministero di dare comunicazione al Procuratore nazionale antimafia dell'avvio delle indagini su ipotesi di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività, nonché attività

organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

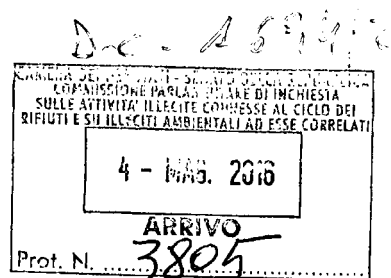
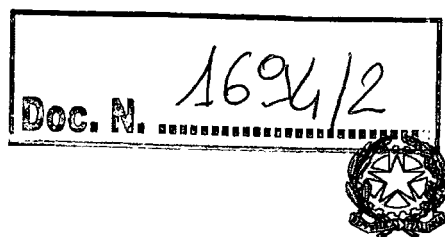
In una prima formulazione, tale obbligo passava per l'introduzione dell'art. 118-ter (Coordinamento delle indagini in caso di delitti contro l'ambiente) nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura; nel testo definitivo, l'obbligo informativo a carico del PM procedente è ottenuto mediante l'integrazione del vigente articolo 118-bis delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale in materia di coordinamento delle indagini; il nuovo testo esclude però dal catalogo dei reati contro l'ambiente la fattispecie di cui all'articolo 260 del Codice dell'Ambiente (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) ed aggiunge quella associativa di cui all'art. 452-octies; la disposizione prevede, inoltre, che il Procuratore della Repubblica debba dare notizia dell'avvio delle indagini sui reati ambientali anche all'Agenzia delle entrate ai fini dei necessari accertamenti.

L'articolo 2 della legge - introdotto nel corso dell'esame al Senato - modifica gli articoli 1, 2, 5, 6, 8-bis e 8-ter della legge 7 febbraio 1992, n. 150 - recante la *"Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica"*: le nuove disposizioni rendono più severa tale disciplina sanzionatoria, di natura contravvenzionale o amministrativa.

L'art. 3 dispone infine che la legge entri in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione, avvenuta sulla Gazzetta Ufficiale n. 122 del 28 maggio 2015.

Redattore: Pietro Molino

Il vice direttore
Giorgio Fidelbo



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Riunione in tema di applicazione dell'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106

Roma 14/15 aprile 2016

I reati ambientali (Pasquale Fimiani)

1. Premessa

Già nell'intervento del Procuratore generale della Cassazione relativo all'amministrazione della giustizia dell'anno 2013, si faceva riferimento alla esigenza, nella materia ambientale, dell'adozione di protocolli di indagine specializzati e complessi, con la conseguente necessità di risolvere questioni che investono l'uniforme esercizio dell'azione penale (si osservava: "è difficilmente comprensibile, da parte della collettività, ad esempio, che una Procura della Repubblica indaghi sulle emissioni derivanti dal ciclo produttivo di uno stabilimento avente sede nel suo circondario ed altro ufficio requirente non assuma iniziative in ordine a diverso insediamento industriale che svolga analogha attività").

Il tema è stato ripreso negli interventi relativi agli anni successivi, in cui si è fatto riferimento, a proposito delle attività relative all'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, alla materia

ambientale quale una di quelle che “*potranno costituire oggetto di approfondimenti futuri*”¹, specie “nel settore dell’illecita circolazione dei rifiuti sul territorio, realizzata, di regola, mediante la loro falsa classificazione, finalizzata a trasformare documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta”, con la conseguente esigenza², data la peculiarità di tali fenomeni “di puntuali protocolli investigativi, comprensivi di linee-guida omogenee per gli organi di controllo, anche relative agli accertamenti sui laboratori di analisi, nonché di procedure di coordinamento investigativo tra gli uffici giudiziari operanti sul territorio nazionale, considerato il carattere transdistrettuale di gran parte di tali illeciti”.

La sopravvenienza della legge n. 68 del 2015, introduttiva di nuove figure di delitti contro l’ambiente, della estensione alla materia ambientale del coordinamento investigativo di cui all’art. 118-bis disp. att. c.p.p. e di una procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (articoli 318-bis/318-octies) sulla falsariga del meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 758/1994, unitamente all’entrata in vigore il 1 giugno 2015 delle disposizioni di matrice eurounitaria (Regolamento della Commissione n. 1357/2014/UE e Decisione della Commissione 2014/955/UE) sulla classificazione dei rifiuti, hanno reso ancor più stringente e necessaria la verifica, sotto vari profili, dell’uniforme esercizio dell’azione penale nella materia, anche in considerazione del ruolo ormai centrale nell’ambito del diritto penale dell’economia.

2. Profili organizzativi degli uffici di Procura in tema di indagini ambientali

Per quanto attiene ai profili organizzativi degli uffici di Procura è stato chiesto ai Procuratori generali di riferire:

- se siano dettate negli uffici di Procura disposizioni organizzative con riguardo alla istituzione di gruppi di lavoro per la materia ambientale;

¹ Intervento relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2014, in cui si fa riferimento a situazioni “di drammatica attualità, soprattutto con riferimento alla gravissima situazione di alcune zone del paese, quali l’area tra Napoli e Caserta, oggetto di speculativi, criminali sversamenti di rifiuti pericolosi”, mentre nell’intervento relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2015 si sottolinea come “la recente esperienza giudiziaria evidenzia che analoghi fenomeni di gravissimo inquinamento ambientale si presentano anche in altre zone del territorio nazionale, con impatti devastanti per la salubrità ambientale ed enormi costi per la collettività (indiretti, di natura sanitaria; e diretti, per il danno all’ambiente ed i conseguenti obblighi di bonifica)”.

² Evidenziata nell’intervento relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2015.

- se siano dettate linee guida o previsti protocolli per la esecuzione di indagini in materia ambientale da parte della polizia giudiziaria;
- se siano previsti criteri nella scelta della polizia giudiziaria delegata;
- se presso le sezioni di polizia giudiziaria operanti negli uffici di Procura siano previsti nuclei di p.g. specializzati nella materia ambientale.

Dal monitoraggio si evince che nella quasi totalità degli uffici sono operativi gruppi di lavoro specializzati nella materia ambientale.

Fanno eccezione alcuni uffici di ridotte dimensioni (ad esempio, le Procure di Locri e di Palmi; il Procuratore della Repubblica di Potenza riferisce che è prevista nel programma organizzativo una sezione “specializzata” in materia di reati ambientali e che si sta valutando la costituzione di una “Sezione” di Polizia Giudiziaria per il settore ambientale).

Si registrano abbinamenti con materie affini quali quella urbanistica (Procura di Grosseto, che segnala una prossima modifica del Progetto Organizzativo, secondo la quale il gruppo di lavoro della materia ambientale si occuperà anche dei reati in materia agroalimentare, in materia di farmaci e dei reati a tutela della pubblica incolumità).

La Procura di Palermo segnala che, a seguito di una rimodulazione del riparto delle competenze nei dipartimenti operata nell’anno 2015, la materia ambientale è stata ricompresa tra le competenze specifiche del Dipartimento 2 che si occupa di reati contro la P.A. spiegando che la decisione è stata “*assunta per la frequente interferenza tra reati ambientali e fenomeni di cattiva amministrazione, sia sotto il profilo di possibili fatti di corruzione lato sensu intesa, sia sotto il profilo di acclamate responsabilità da parte delle pubbliche amministrazioni per inerzia nell’adottare le adeguate misure di protezione e cura del territorio*”.

Le attività di indagine vengono delegate alla polizia giudiziaria con competenza specialistica con tendenziale preferenza per i carabinieri del N.O.E., per il personale del Corpo Forestale e per le Agenzie regionali per l’ambiente.

In alcuni uffici è presente una sezione di polizia giudiziaria specializzata all’interno delle Sezioni di P.G., mentre altri si avvalgono di un gruppo interforze di polizia giudiziaria.

Non è segnalata, salve le precisazioni di cui ai paragrafi che seguono, l’adozione di protocolli di indagine per la P.G. in materia ambientale aventi carattere generale.

La Procura di Palermo segnala che in sede di *riunioni periodiche* del dipartimento si è discusso di protocolli e linee guida da adottare in materia di reati ambientali, sia di criteri di selezione della P.G. cui delegare le indagini; in altri casi (Procura di Cagliari) risulta che già dallo scorso mese di dicembre è in corso una *iniziativa formativa* di elementi della polizia giudiziaria da parte di

magistrati dell'ufficio, finalizzata anche alla predisposizione di linee guida e protocolli investigativi.

Diversi uffici lamentano la scarsità delle risorse umane disponibili nei servizi di P.G. specializzati; al riguardo, va segnalato *l'accordo di programma* del 22 ottobre 2015 tra la Procura generale di Napoli, gli uffici di Procura della Repubblica sul territorio della Provincia di Napoli e la Città Metropolitana, per la destinazione di personale di Polizia della Città Metropolitana di Napoli (già appartenenti alle sopresse provincie) al controllo e contrasto dei reati urbanistici e ambientali e per l'applicazione di alcune di tali unità in tutti gli uffici di Procura interessati, senza alcun onere economico a carico dell'amministrazione giudiziaria.

3. L'acquisizione della prova scientifica: l'accertamento della violazione dei c.d. standards e la classificazione dei rifiuti

Un ruolo centrale nell'ambito dei reati in tema di inquinamento³ è stato tradizionalmente attribuito alle varie contravvenzioni che sanzionano la violazione dei c.d. *standards*, cioè dei limiti di emissione, inclusive di quella di omessa bonifica dei siti contaminati (art. 257 T.U.A.)⁴.

Tale ambito si è recentemente ampliato a seguito della introduzione dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e disastro ambientale (art. 452-*quater*), in quanto anche per la loro configurabilità è necessaria la verifica di natura tecnica sul livello di inquinamento causato dal fatto reato.

Si afferma in dottrina che la novella del 2015 ha comportato l'emersione di un sistema *tipizzato a tutela crescente*, in cui le contravvenzioni in tema di violazione dei c.d. *standards* rappresentano il primo gradino di un quadro di progressiva gravità, ora articolata in altri due livelli di protezione dell'ambiente rappresentati, rispettivamente, dai delitti di inquinamento e disastro ambientale di nuova introduzione.

Tali delitti si collocano, rispetto alle contravvenzioni e tra loro, in evidente progressione criminosa.

³ Concetto definito dall'art. 5, lett *i-ter* T.U.A. come: "l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi".

⁴ Trattandosi di reato di evento a condotta libera o reato causale puro, in cui l'evento incriminato è l'inquinamento superiore ai limiti di accettabilità sottoposto a condizione obiettiva di punibilità negativa rappresentata dalla omessa bonifica.

Infatti, il mero superamento degli *standards* non è “*ex se*” sufficiente ad integrare il delitto di inquinamento ambientale, in quanto è necessario un “*quid pluris*” della offensività della condotta, al fine di dare contenuto ai due parametri della *significatività e misurabilità* della compromissione o del deterioramento ambientale.

Una volta che sia accertato un più alto livello di offensività della condotta rispetto alle contravvenzioni ambientali in tema di superamento degli *standards*, queste devono ritenersi assorbite dal reato di cui all’art. 452-*bis* c.p.

Se, verso il basso, le fattispecie a confine sono rappresentate dalle contravvenzioni che puniscono la violazione degli *standards* di riferimento, verso l’alto sembra evidente la progressione criminosa che caratterizza i rapporti del delitto di inquinamento ambientale con le due figure di disastro ambientale incentrate sulla alterazione dell’ecosistema irreversibile o particolarmente onerosa (art. 453-*quater*, numeri 1 e 2, c.p.).

L’accertamento del livello di intensità della lesione e, quindi, della configurabilità dell’una piuttosto che dell’altra fattispecie di reato, si presenta allora problematico, in quanto i confini tra le varie fattispecie sono di incerta definizione e rimessi, sostanzialmente, a valutazioni di natura tecnica, tanto per accertare se il superamento degli *standards* sia pericoloso o dannoso per l’ambiente, quanto per stabilire se tale danno, ancorché significativo, sia reversibile o riparabile, o, piuttosto, irreversibile od eliminabile con soluzioni eccezionali e particolarmente onerose (nel qual caso si configura il più grave reato di disastro ambientale).

Valutazioni tecniche che sono necessarie anche nella materia della classificazione dei rifiuti, attività nella quale le difficoltà riguardano:

- l’applicazione delle regole introdotte dall’art. 13, comma 5, lett. *b-bis*), del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, che ha modificato l’allegato D alla parte IV del T.U. ambientale introducendo in premessa specifiche disposizioni sui criteri di classificazione dei rifiuti ⁵;

⁵ Si riportano tali disposizioni:

«Classificazione dei rifiuti:

1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.
2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso 'assoluto', esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.
3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso 'assoluto', esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione.

— il coordinamento tra le previsioni di tale norma e quelle di matrice eurounitaria entrate in vigore il 1 giugno 2015 (Regolamento della Commissione n. 1357/2014/UE e Decisione della Commissione 2014/955/UE), in quanto tali provvedimenti non fanno riferimento ad alcuna presunzione di pericolosità, per la classificazione di un rifiuto come pericoloso, ma a criteri di opportunità, proporzionalità e pertinenzialità, in base ai metodi di prova⁶;

4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti:

a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso:

la scheda informativa del produttore;

la conoscenza del processo chimico;

il campionamento e l'analisi del rifiuto;

b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso:

la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi;

le fonti informative europee ed internazionali;

la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto;

c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.

6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.

7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione».

⁶ Ulteriore elemento di complessità è dato dalla *divergenza delle rispettive previsioni per quanto riguarda i criteri di attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14*.

Il Reg. (UE) n. 1357/2014:

- al punto 7) dei “considerando”, afferma che “per garantire l'adeguata completezza e rappresentatività anche per quanto riguarda le informazioni sui possibili effetti di un allineamento della caratteristica HP 14 ecotossico con il regolamento (CE) n. 1272/2008, è necessario uno studio supplementare”;
- nel nuovo testo dell'Allegato III, descrive la caratteristica di pericolosità HP 14 “ecotossico” come “rifiuto che presenta o può presentare rischi immediati o differiti per uno o più comparti ambientali”;
- nella nota in calce allo stesso Allegato III, afferma che “l'attribuzione della caratteristica di pericolo HP 14 è effettuata secondo i criteri stabiliti nell'allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio”.

Si pone un duplice dubbio interpretativo sul quale esistono tra i commentatori e gli interpreti difformi opinioni.

Il primo è se il riferimento, ai fini della loro individuazione, all'allegato VI della direttiva 67/548/CEE del Consiglio sia un refuso, in quanto la direttiva è stata abrogata dall' articolo 60 del regolamento (CE) n. 1272/2008 (c.d. regolamento CLP che introduce in Europa il sistema di classificazione GHS (Globally Harmonized System) delle sostanze e delle miscele pericolose) con decorrenza 1 giugno 2015.

Il secondo riguarda il rapporto tra le disposizioni eurounitarie ed il punto 5, ultimo periodo, dell'introduzione all'allegato D) alla parte IV del T.U.A., come modificato dall'art. 3 del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 marzo 2012, n. 28, che recita: “nelle more dell'adozione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l'attribuzione della caratteristica H14, sentito il parere dell'ISPRA, tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell'accordo ADR per la classe 9 - M6 e M7”. In questo contesto, il legislatore è intervenuto con l'art. 7, comma 9-ter del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (recante “disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”) come

— la conseguente individuazione dei criteri di verifica della pericolosità dei rifiuti, qualifica da cui dipende la gravità del reato, se non la stessa sua configurabilità (si pensi al trasporto di rifiuti senza il formulario ovvero con formulario recante l'indicazione di dati incompleti o inesatti, che è punito con la pena di cui all'articolo 483 c.p. nel solo caso di trasporto di rifiuti pericolosi⁷).

E' stato quindi chiesto ai Procuratori generali di riferire:

- se siano state dettate linee guida o previsti protocolli investigativi per l'esecuzione di prelievi e di analisi in tema di inquinamento (su rifiuti, acque ed emissioni in atmosfera) e in quali termini le stesse tengano conto, in tema di classificazione dei rifiuti, delle regole previste dalla premessa dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'art. 13, comma 5, lett. b-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nonché dei criteri di classificazione previsti dal Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione del 18 dicembre 2014 e dalla Decisione 2014/955/UE della Commissione in pari data;
- se e con quali criteri tali attività di prelievo e di analisi siano delegate a consulenti tecnici privati ovvero a laboratori pubblici;
- se siano previsti negli uffici sistemi di monitoraggio dei criteri di affidamento di incarichi di consulenza in tema di analisi.

Dal monitoraggio si evince che nella quasi totalità degli uffici l'esecuzione di prelievi e di analisi in tema di inquinamento è affidata a laboratori pubblici accreditati ovvero alle Agenzie regionali per l'ambiente ed in via residuale a consulenti privati. La Procura della Repubblica di Siracusa segnala la sottoscrizione di un *Protocollo di intesa con il Dipartimento di Chimica* dell'Università di Catania.

Per quanto riguarda le ragioni del ricorso ai consulenti privati, si fa riferimento alla difficoltà segnalata dalle ARPA di soddisfare le richieste, ovvero ai casi di particolare complessità quali, ad esempio, *“fenomeni di inquinamenti molto diffusi che hanno portato alla contestazione del reato ex*

modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, secondo cui: *“Allo scopo di favorire la corretta gestione dei Centri di raccolta comunale per il conferimento dei rifiuti presso gli impianti di destino, nonché per l'idonea classificazione dei rifiuti, nelle more della adozione, da parte della Commissione europea, di specifici criteri per l'attribuzione ai rifiuti della caratteristica di pericolo HP14, ecotossico, tale caratteristica viene attribuita secondo le modalità dell'Accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada ADR per la classe 9 – M6 e M7”*.

⁷ Art. 258, comma 4, T.U.A., applicabile in via transitoria, nelle more dell'entrata in vigore del SISTRI, fino al 31 dicembre 2016, ai sensi dell'articolo 11 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, come modificato dal d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 25 febbraio 2016, n. 21.