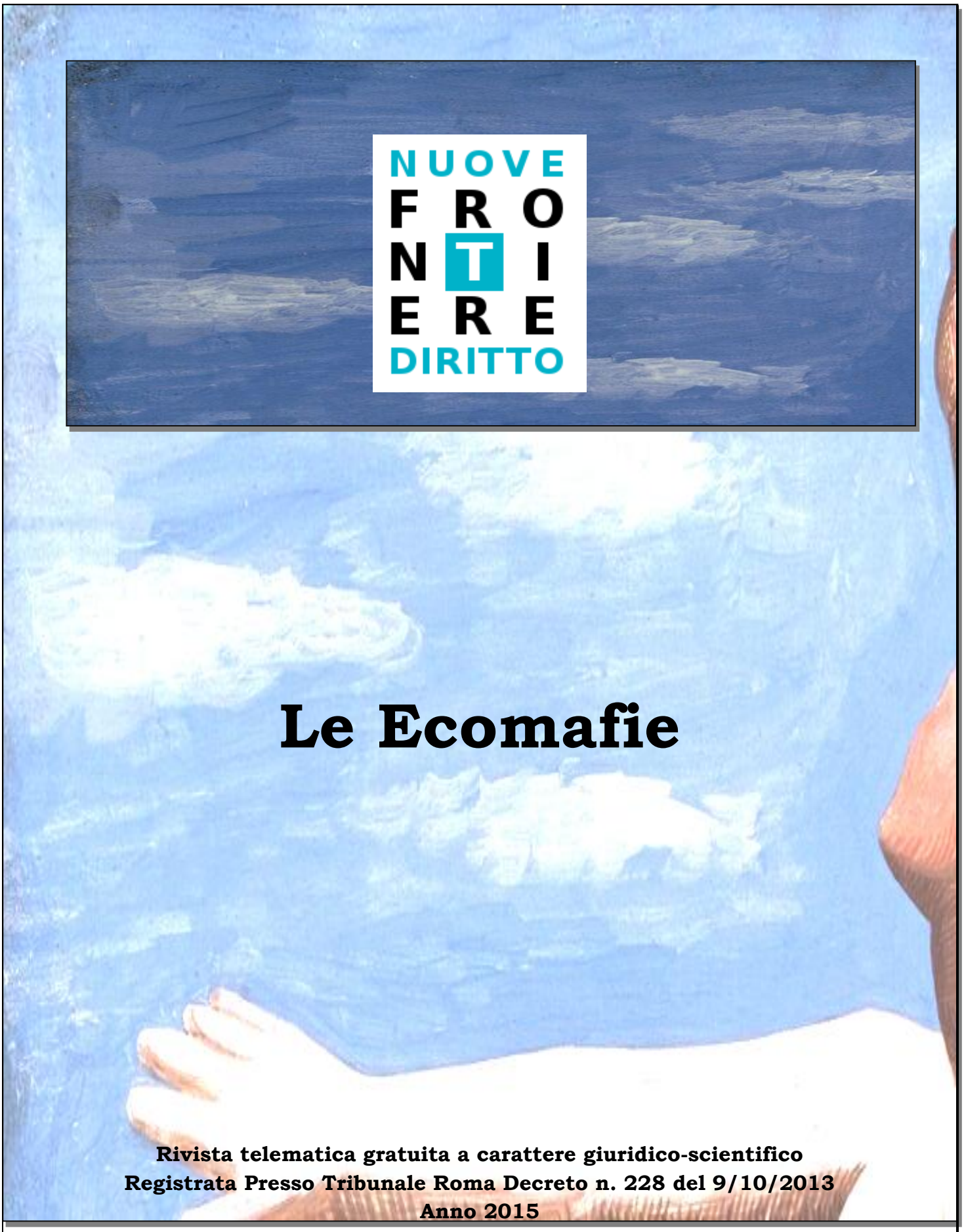


Le Ecomafie

Rivista telematica gratuita a carattere giuridico-scientifico
Registrata Presso Tribunale Roma Decreto n. 228 del 9/10/2013
Anno 2015

Direttore responsabile: Ivana Rossi

Fondatore e Direttore scientifico: Federica Federici (federica.federici@nuovefrontierediritto.it)

Responsabile di redazione: Angela Allegria

Comitato scientifico in materie giuridiche: Federica Federici, Marianna Sabino, Emanuela Loria, Barbara Carrara, Mario Tocci, Domenico Salvatore Alastra, Luigi Caffaro†, Filomena Agnese Chionna, Piero Algieri, Domenico Di Leo, Rosalia Manuela Longobardi, Massimo Marasca, Alberto Eramo, Giancarlo Trovato, Valentina d'Aprile, Martino Modica, Aurora Di Mattea, Elisa Cocchi, Elisa Maria Di Maggio, Salvatore Magra, Orazio Longo.

Specialisti in materie scientifiche: Paolo Capri (psicologo giuridico e criminologo) - Sergio Nucci (medico chirurgo) - Lanfranco Belloni (fisico) - Fabio Delicato (criminologo)

Webmaster: Riccardo Scannapieco

Hanno collaborato alla rivista del mese: Angela Allegria – Giovanni Catanzaro – Ramona Cavalli – Federica Federici – Gabriella Longo – Catia Maietta

***Nuove frontiere del diritto* è una rivista *on line* fruibile su** www.nuovefrontierediritto.it

ISSN 2240 - 726X

Nuove frontiere del diritto è rivista registrata con decreto n. 228 del 9/10/2013, presso il Tribunale di Roma. Proprietà: Associazione culturale Nuove Frontiere del Diritto. Direttore responsabile: Avv. Ivana Rossi. Le singole posizioni dell'Associazione e della rivista (proprietario e gestori) sono precisate nel 'Chi siamo' del sito.

Copyright 2013 - Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati

Nuove frontiere del diritto* ha un *Gruppo Facebook*, una pagina *Facebook ed **una pagina Twitter** (@RedazioneNfd)

La redazione: redazione@nuovefrontierediritto.it
Le *e-mails*: info@nuovefrontierediritto.it
friends@nuovefrontierediritto.it

Attenzione: La pirateria editoriale ed informatica sono reati. I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, riproduzione ed adattamento (totale o parziale), con qualunque mezzo, sono riservati per tutti i Paesi. Sono consentite la riproduzione, stampa e copia per uso personale. Tutte le altre forme di riproduzioni *on line* ed analogico-digitali potranno avvenire solo col consenso scritto della redazione (redazione@nuovefrontierediritto.it) e con obbligo di citazione della fonte. In caso contrario sono fatti salvi tutti i diritti, i quali si faranno valere sia in sede penale che in quella civile.

NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO

Mese di febbraio 2015

S O M M A R I O

- **I nuovi delitti ambientali (Dott.ssa Angela Allegria)**
- **L'economia delle ecomafie e l'incidenza del fenomeno ecocriminale sulla gestione del sistema economico statale. I costi dell'illegalità (Avv. Catia Maietta)**
- **Lo smaltimento illegale dei rifiuti industriali (Avv. Ramona Cavalli)**
- **I soggetti attivi nei reati in materia edilizia (Dott. Giovanni Catanzaro)**
- **Inquinamento ambientale: il danno ambientale nella concezione della giurisprudenza di legittimità e novità legislative in materia (avv. Gabriella Longo)**
- **La particolare tenuità del fatto: criteri applicativi ed aspetti problematici dell'istituto nella materia ambientale (Dott.ssa Agostina Stano)**

A Federico Bisceglia

La profonda conoscenza del diritto, l'onestà, il coraggio uniti ad un sorriso accattivante facevano di Federico un eccellente magistrato. Un uomo speciale: poliedrico, di animo nobile, che amava la sua terra di Calabria, come peraltro i luoghi di lavoro, dove nonostante la riservatezza che lo distingueva, ha aperto il suo cuore lasciandoci tanto di sé.

Barbara Tosoni

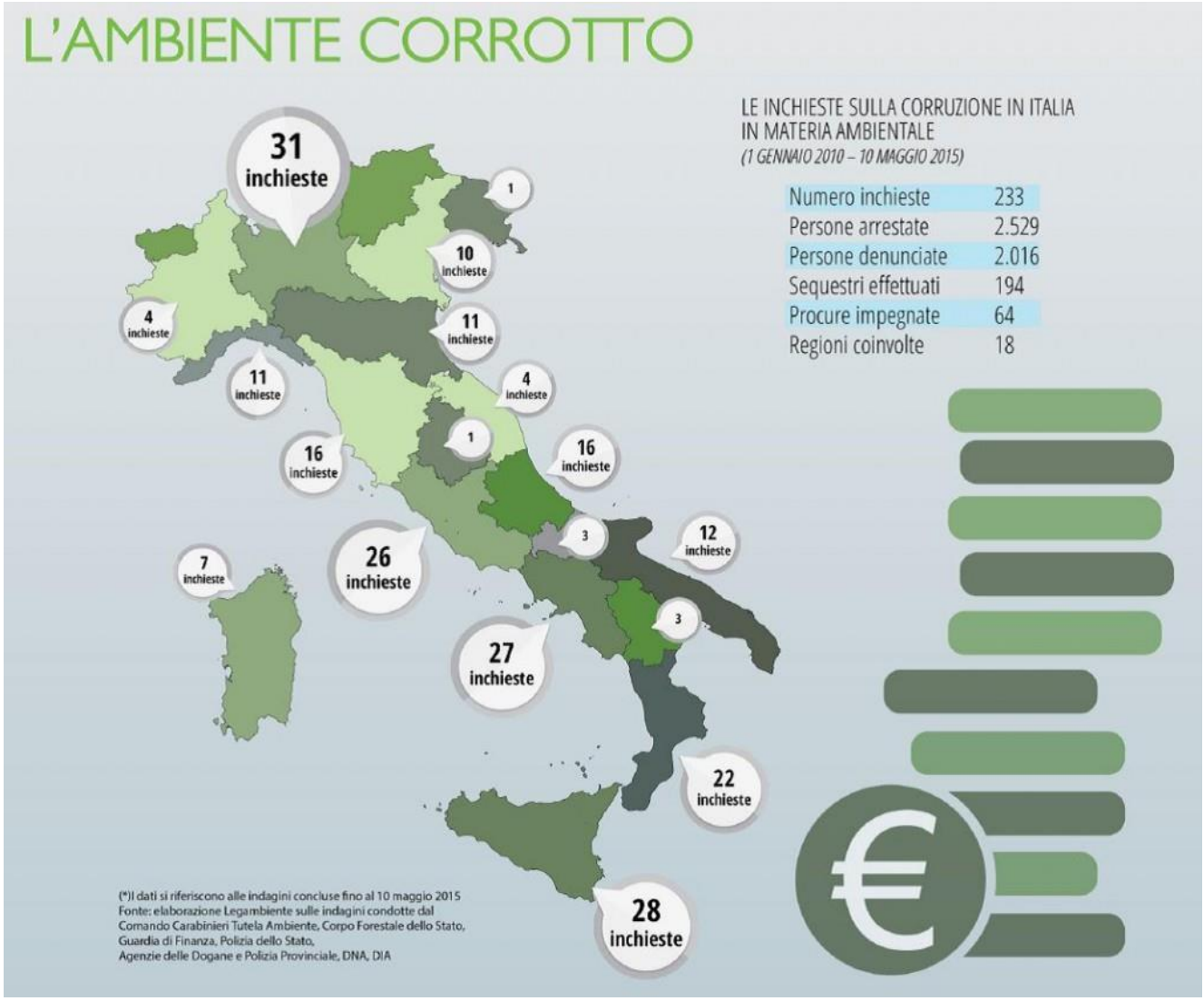
Premessa

A cura dell'Avv. Federica Federici

Nel rapporto di Legambiente 2015[1] si legge che sono stati 29.293 i reati accertati nel settore ambientale per un giro d'affari pari a 22 miliardi di euro, con un aumento esponenziale nel 2014 delle infrazioni nel settore dei rifiuti, quali i rottami di auto e veicoli soprattutto per il recupero dei materiali ferrosi, scarti di gomma e/o pneumatici e metalli, plastica, Raee e tessili (+26%) e del cemento (+4,3), tutti crimini alimentati dal fenomeno della corruzione che si estendono ormai anche alle escavazioni, al traffico di animali esotici e protetti, dal traffico di opere d'arte all'inquinamento in generale. Numeri altrettando eclatanti nell'agroalimentare, che fattura 4,3 miliardi di euro per 7.985 illeciti e nel racket degli animali che colleziona 7.846 reati. La Puglia in testa alla classifica regionale degli illeciti. Il Lazio è sempre la prima regione del centro Italia, la Liguria è la prima del Nord. La Lombardia in prima posizione per le indagini sulla corruzione. Il Presidente della Repubblica Mattarella ha sottolineato che "Il rispetto dell'ambiente è essenziale per la coesione sociale e per la ripresa del Paese" e che "ricostruire un equilibrio tra territorio e società, tra sviluppo e cultura, tra ambiente e diritto della persona è anzitutto la grande impresa civica a cui ciascuno di noi è chiamato con responsabilità. Il rispetto dell'ambiente è essenziale per la coesione sociale e per la ripresa del Paese". Ma chi sono i **professionisti dell'ecomafia?** Dal **trafficante dei rifiuti** che ha reso questa attività illegale un affare ai **trasportatori** agli **industriali**; dai **tecnici** agli **intermediari** con le istituzioni e agli utilizzatori finali che sotterrano i rifiuti nelle cave dismesse o nei terreni agricoli; dall'**imprenditore edile** che favorisce il controllo diretto delle famiglie mafiose sugli appalti più "succulenti", contribuendo alla devastazione dei luoghi più belli dell'Italia all'uomo del supermarket o **cassiere** dei boss è colui che, attraverso le casse dei supermercati, ricicla ingenti quantità di denaro per conto della mafia; da semplici **prestanome** a veri e propri **tesorieri**, questi imprenditori della grande distribuzione, negli ultimi vent'anni hanno fondato imperi economici in Sicilia, in Calabria e in Campania all'ombra dei clan. Tra le figure chiave si trova anche il **politico locale**, eletto grazie ai voti o al sostegno economico delle famiglie mafiose, che una volta in carica si deve sdebitare, prendendosi cura dei loro interessi, ma anche il **funzionario pubblico**, meglio noto come "colletto bianco", figura che svolge un ruolo fondamentale negli uffici delle pubbliche amministrazioni e degli enti, quando si tratta di rilasciare un permesso a costruire, un'autorizzazione, una licenza. Nel rapporto di Legambiente si legge anche di figure come il **tecnico, l'esperto e il consulente**, figure coltivate in passato in seno alla

[1] Al seguente link è possibile scaricare le infografiche di Ecomafia 2015 http://bit.ly/Infografiche_ecomafia2015, Il rapporto Ecomafia è stato realizzato, come ogni anno, grazie al contributo delle forze dell'ordine: L'Arma dei carabinieri, il Corpo forestale dello Stato e delle regioni e delle province a statuto speciale, la Guardia di finanza, la Polizia di Stato, le Capitanerie di porto, l'Ufficio antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, le Polizie provinciali, la Direzione Investigativa Antimafia, la Direzione nazionale antimafia. Il rapporto ***ECOMAFIA 2015, Corrotti, clan e inquinatori. I ladri di futuro all'assalto del Belpaese***, pubblicato da Marotta e Cafiero editori è in vendita a 18,00 euro.

famiglia mafiosa, oggi facilmente reclutabili sul mercato, spesso professionisti utili per estendere il raggio dei propri business. Una novità assoluta è rappresentata dallo **sviluppatore**, professionista legato agli affari illeciti della *green economy*, esperto conoscitore dei meccanismi di sviluppo delle rinnovabili. In ultimo, ma non meno importanti compaiono **il truffatore agroalimentare** che, ai danni della salute dei consumatori, etichetta e vende prodotti di scarsissima qualità, scaduti o addirittura nocivi, sotto false diciture; il **contrabbandiere di cuccioli** che si macchia dei reati di compravendita illegale, occupazione di suolo pubblico, accattonaggio, truffa e maltrattamento di animali; **il mercante di archeomafia** che, avvalendosi di squadre di cercatori, saccheggia i siti archeologici per rivendere anfore e statuette sul mercato nero degli appassionati del genere.



La Rivista ha quindi pensato di dedicare un numero all'approfondimento del fenomeno allo scopo di aprire quanto meno un confronto giuridico sul tema, senza la pretesa di

esaurire con i contributi tutto il panorama che – purtroppo – viene investito dal fenomeno.
Non dimentichiamoci che l'Ambiente trova fondamento costituzionale non solo come paesaggio (art. 9) e della salute (art. 32), ma come "ecosistema" in senso ampio, disciplinando anche il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117). A livello di normativa speciale di tutela dell'ambiente si occupa il D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il c.d. Codice dell'ambiente, il quale ha introdotto alcuni principi cardine nell'ambito dell'attività umana che incide giuridicamente sull'ecosistema, quali il principio dello sviluppo sostenibile, i principi di prevenzione e di precauzione e del "chi inquina paga".
Buona lettura dalla redazione e un ringraziamento agli autori.
Avv. Federica Federici

I nuovi delitti ambientali

A cura della Dott.ssa Angela Allegria

Con la legge n. 68 del 22 maggio 2015 il legislatore ha introdotto nel nostro codice penale 5 nuovi delitti ambientali. Il provvedimento, atteso da oltre quindici anni,[2] dà attuazione alla direttiva europea n. 2008/99/CE con la quale l'Europa ha chiesto ai Paesi membri l'introduzione nei propri ordinamenti di nuove fattispecie di reato volte a proteggere l'ambiente. Il preambolo della stessa (art. 5), infatti, precisa che "attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività".

Nella sentenza del 13 settembre 2005 (causa C-176/03, Commissione c/ Consiglio), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità europea ai sensi degli artt. 2 e 6 TCE e pertanto "gli artt. 174-176 TCE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale".

Il testo approvato, composto da 3 articoli, persegue tre obiettivi:

1) Inasprire il quadro sanzionatorio per le condotte che danneggiano l'ambiente (attualmente punite prevalentemente a titolo di contravvenzione) inserendo nuovi delitti nel c.p. e nove ipotesi di responsabilità derivante da reato per le persone giuridiche;
2) Raddoppiare il termine di prescrizione per i nuovi delitti;
3) Prevedere forme di ravvedimento operoso mediante una diminuzione di pena nei confronti di chi si adopera per evitare che l'attività

[2] La risposta ai fenomeni criminali di inquinamento dell'ecosistema era in precedenza affidata all'utilizzo del c.d. disastro innominato previsto dall'art. 434 c.p.

delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche fornendo un aiuto concreto all'autorità giudiziaria nella ricostruzione dei fatti, nell'individuazione dei colpevoli e nel consentire la sottrazione di risorse rilevanti per la commissione di delitti ovvero di chi, prima dell'apertura del dibattimento, provveda alla messa in sicurezza e alla bonifica.

Per la lettura di tale legge viene sin da subito in ausilio l'ufficio massimario della Corte di Cassazione con la relazione n. III/04/2015 del 29 maggio 2015, nella quale si esprimono perplessità circa lo scopo raggiunto dal legislatore.

La lettura della novella legislativa palesa la difficoltà del legislatore nel raggiungere un punto di equilibrio fra istanze apparentemente antagoniste: da una parte, l'esigenza di una definizione quanto più puntuale delle fattispecie, operazione che non pare sempre centrare pienamente l'obiettivo, soprattutto quando vengono introdotti concetti a contenuto "aperto" o connotazioni modali delle condotte la cui portata potrà essere misurata solo nella pratica; dall'altra, la necessità di non imbrigliare l'assetto normativo in una casistica che non può a priori esaurire tutta la possibile gamma delle manifestazioni criminose e che rischierebbe, oltretutto, di vanificare la stessa praticabilità processuale della risposta legislativa.[3]

Il legislatore inserisce, dopo il titolo VI del secondo libro del c.p., il titolo VI-*bis* "*Dei delitti contro l'ambiente*" (composto da 12 articoli) all'interno del quale sono annoverati i delitti di: inquinamento ambientale (art. 452 *bis*), disastro ambientale (art. 452 *quater*), traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452 *sexies*), impedimento del controllo (art. 452 *septies*), omessa bonifica (art. 452 *terdecies*).

L'art. 452 *bis* c.p. prevede la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 10.000 a euro 100.000 per chi compie il delitto di <u>inquinamento ambientale</u> e, in particolare, punisce la condotta di chi abusivamente cagiona una

[3] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, 29 maggio 2015, in www.cortedicassazione.it.

compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo (n.1), di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (n. 2).

Nello stesso articolo è prevista una aggravante che si applica nella ipotesi in cui l'inquinamento è prodotto in una area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette.

Distaccandosi dal modello di illecito costruito sull'esercizio di attività inquinante in difetto di autorizzazione ovvero in superamento dei valori soglia, la previsione risulta costruita come delitto di evento e di danno, dove l'evento di danno è costituito dalla compromissione o dal deterioramento, significativi e misurabili, dei beni ambientali specificamente indicati.

In quanto concepito come reato a forma libera ("chiunque… cagiona…"), l'inquinamento nella sua materialità può consistere non solo in condotte che attengono al nucleo duro - acque, aria e rifiuti – della materia, ma anche mediante altre forme di inquinamento o di immissione di elementi come ad esempio sostanze chimiche, OGM, materiali radioattivi e, più in generale, in qualsiasi comportamento che provochi una immutazione in senso peggiorativo dell'equilibrio ambientale. L'inquinamento potrà essere cagionato sia attraverso una condotta attiva, ossia con la realizzazione di un fatto considerevolmente dannoso o pericoloso, ma anche mediante un comportamento omissivo improprio, ovvero con il mancato impedimento dell'evento da parte di chi, secondo la normativa ambientale, è tenuto al rispetto di specifici obblighi di prevenzione rispetto a quel determinato fatto inquinante dannoso o pericoloso.

Una prima osservazione attiene evidentemente al rapporto e coordinamento fra la definizione di inquinamento data dalla norma e quella, già conosciuta dall'ordinamento, di cui all'art. 5 del Codice dell'Ambiente (d. lgs. 152/2006),

che definisce l'inquinamento ambientale 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"; nozione che sembra conservare la funzione di canone ermeneutico utile per qualificare, nelle sue concrete estrinsecazioni, ogni forma di alterazione peggiorativa dell'ambiente, laddove alla novella è assegnato il compito di definire il momento in cui una condotta di alterazione assume le connotazioni qualitative e quantitative del delitto di inquinamento vero e proprio. [4]

Il risultato della condotta materiale si sostanzia in una "compromissione" o un "deterioramento".

Il discrimine fra le due situazioni non è agevole.

Dal punto di vista strettamente lessicale, la prima espressione si distingue dalla seconda per una proiezione dinamica degli effetti, nel senso appunto di una situazione tendenzialmente irrimediabile ("compromessa") che può perciò teoricamente ricomprendere condotte causali al tempo stesso minori o maggiori di un'azione di danneggiamento, ma che rispetto a questo abbiano un maggior contenuto di pregiudizio futuro. In ambito normativo, i due termini si rinvengono insieme, ma in una diversa relazione tra loro (il "deterioramento" inteso come forma di "compromissione"), nella definizione di danno ambientale data dall'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente), individuato in "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"; una formula che

[4] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 4.

corrisponde alla progressione misurabile (secondo parametri scientifici) del danno ambientale, al cui interno il deterioramento coincide in una perdita del grado di usabilità e/o di funzionalità ecologica.

Nel d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, invece, il termine "compromissione" non è quasi mai utilizzato e, laddove lo è, non è impiegato per indicare una situazione di danno attuale, per la quale si utilizza invece il termine "deterioramento" (art. 300).

Nell'assenza di inequivoci riscontri testuali, non può anche escludersi un significato dei due lemmi se non identico (interpretando l'espressione come un endiadi, nonostante la presenza della disgiuntiva "o") quanto meno largamente sovrapponibile, il cui nucleo comune è rintracciabile in quella situazione fattuale risultante da una condotta che ha determinato un danno all'ambiente.

Con riferimento al requisito della "significatività" e "misurabilità", va ricordato che nella lettura definitiva è stata abbandonata una prima formulazione che, nel pretendere un inquinamento "rilevante", lasciava aperte tutte le perplessità sul rispetto del principio di determinatezza di cui al secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione.

Se la "significatività" indica una situazione di chiara evidenza dell'evento di inquinamento in virtù della sua dimensione, la richiesta compresenza di un coefficiente di "misurabilità" rimanda alla necessità - ridondante ovviamente sul piano probatorio - di una oggettiva possibilità di quantificazione, tanto con riferimento alle matrici aggredite che ai parametri scientifici (biologici, chimici, organici, naturalistici, etc.) dell'alterazione; finendo così inevitabilmente per richiamare quella quantificazione e gradazione del danno ambientale, di cui al già citato art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

Il concetto di compromissione o deterioramento "significativi e misurabili" riprende peraltro la definizione di danno ambientale di cui all'art. 300 del Codice dell'Ambiente ("qualsiasi deterioramento significativo e misurabile,

diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima") e la stessa nozione comunitaria di "danno ambientale" posta dalla direttiva 2004/35/CE, che usa l'espressione "mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente".

In concreto, il confine sul lato inferiore della condotta dovrebbe essere rappresentato dal mero superamento delle concentrazioni soglie di rischio (CSR) – punito dalla diversa fattispecie di pericolo prevista dall'art. 257 del d. lgs. 152/2006, ove non seguito dalla bonifica del sito – che non abbia arrecato un evento di notevole inquinamento; mentre sul versante opposto la fattispecie confina, nella progressione immaginata dal legislatore, con il più grave reato di disastro, che pretende (come di dirà oltre) una alterazione "irreversibile o particolarmente onerosa" dell'ecosistema: di modo che l'inquinamento è ravvisabile in tutte le condotte di danneggiamento delle matrici che, all'esito della stima fattane, producono una alterazione significativa del sistema, senza assumere le connotazioni dell'evento tendenzialmente irrimediabile.[5]

Quanto al bersaglio della compromissione, continua la Cassazione, identiche considerazioni in punto di tipicità valgono per l'inciso "porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo": è indubbio che categorie così (in)definite possano provocare incertezze in sede processuale e, soprattutto, dilatare eccessivamente lo spazio di discrezionalità del giudicante; tuttavia è possibile immaginare che, come avvenuto in altre occasioni (si guardi agli approdi di legittimità in tema di "ingente quantitativo di rifiuti" ex art. 260 d. lgs. 152/20066 o, in tutt'altro ambito, in tema di "ingente" quantità di stupefacente), il percorso giurisprudenziale possa enucleare – con sufficienti margini di conoscibilità del precetto e conseguente prevedibilità della sanzione – le caratteristiche della "estensione" (da valutare, salvo errori, con

[5] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 5-6.

esclusivo riferimento al dato spaziale quantitativo) e della "significatività" (indicativa invece di una rilevanza non strettamente ancorata al parametro dimensionale ma, appunto, alla significatività dell'area all'interno del territorio circostante).

Nonostante l'inserimento nella Carta costituzionale, non si rinviene una vera e propria definizione normativa di "ecosistema", per cui deve farsi riferimento alla comune accezione che definisce per tale l'insieme degli organismi viventi (comunità), dell'ambiente fisico circostante (*habitat*) e delle relazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera.

Opportunamente, la stesura definitiva della norma, mutando una precedente versione che operava un riferimento all'ecosistema in generale, parla di un ecosistema, eliminando ogni incertezza sulla integrazione del reato anche in presenza di aggressione al singolo ecosistema (si pensi a particolari micro-contesti ambientali, come ad esempio aree ben delimitate e caratterizzate da specifiche biodiversità).[6]

Anche il termine "abusivamente" desta plurimi interrogativi.

Il testo definitivo della disposizione adopera il termine "abusivamente" per definire il carattere illecito della condotta di inquinamento.

L'eliminazione del riferimento alle sole violazioni poste a tutela dell'ambiente è stata giustificata con lo scopo di eliminare ogni incertezza sulla configurabilità del reato anche per effetto di condotte di inquinamento (e di disastro) consumate mediante infrazione di regole volte a tutelare in via immediata interessi diversi ma collegati alla tutela ambientale.

Stando alle dichiarazioni programmatiche, mediante tale sostituzione il legislatore ha inteso poi superare le questioni che il richiamo alle disposizioni comportava, rispettivamente, sul piano del concorso di reati ovvero del concorso apparente di norme penali o, nel caso di illecito amministrativo, sul

[6] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 6-7.

piano dell'applicabilità del principio di specialità di cui all'articolo 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Il tenore letterale della disposizione precedente suggeriva apertamente l'idea di un reato complesso, comprendente in sé altro illecito penale (o amministrativo) con in più l'evento tipizzato, ovvero la compromissione o il rilevante deterioramento ambientale.

Prudentemente, la Cassazione precisa che si può ipotizzare che – a differenza di altre situazioni: si pensi per esempio all'ambito della prevenzione e protezione dagli infortuni sul lavoro, dove la violazione formale concorre senza dubbio con altri reati, a cominciare proprio dal disastro *ex* art. 434 comma 2 c.p., in ragione della diversità dei beni lesi o messi in pericolo mediante un'unica condotta attiva o più spesso omissiva – sia qui proprio la progressione quantitativa nella messa in pericolo o lesione dell'unico bene "ambiente" a condurre verso un assorbimento delle violazioni formali (in particolare, della contravvenzione di cui all'art. *ex* art. 257 d. lgs. 152/2006) allorquando si registri una sovrapposizione delle fattispecie, potendosi ipotizzare invece il concorso di reati ogni qual volta attraverso la commissione di un illecito penale di natura diversa da quella ambientale si cagioni anche un evento di inquinamento (o di disastro); salvo che non si imponga una diversa lettura plurioffensiva degli illeciti ambientali sottostanti – specialmente di quelli che si concretizzano non in un azione materiale di inquinamento o immissione ma in una condotta meramente formale (tipico il caso di mancanza di autorizzazione) – che privilegi la compresenza di un interesse protetto ulteriore, identificabile nella potestà di tutela e di controllo preventivo facente capo alla pubblica amministrazione.[7]

Con riferimento alle conseguenze non volute dal reo, derivanti dal delitto di inquinamento ambientale il legislatore nell'art. 452 *ter* c.p. distingue: se derivano lesioni personali colpose, ad eccezione delle ipotesi in cui la

[7] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 8.

malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni, se la lesione è grave, la pena della reclusione va da tre a otto anni, se gravissima da quattro a nove anni. Nell'ipotesi di morte la pena prevista è la reclusione da cinque a dieci anni.

A tali casi si aggiungono le ipotesi di morte e/o lesioni di più persone si applica la pena per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo. In ogni caso la pena della reclusione non può superare i venti anni.

A parere della Cassazione la disposizione crea dunque una fattispecie di reato, l'inquinamento ambientale, aggravato dall'evento di morte o lesioni, costruita sulla falsariga dell'art. 586 c. p., contemplando un articolato catalogo di pene graduato in ragione della gravità delle conseguenze del delitto e mirando, nella sostanza, ad inasprire il trattamento sanzionatorio di fatti che sarebbero comunque punibili a titolo di lesioni od omicidio colposi.

La norma suscita qualche interrogativo, nella misura in cui non si rinviene una analoga previsione anche con riferimento al reato di disastro che, per definizione, rappresenta un fatto di inquinamento ambientale dagli effetti appunto "disastrosi" e come tale con maggiori potenzialità aggressive nei confronti della incolumità fisica delle persone. Appare, in altri termini, poco giustificabile che il legislatore non abbia inteso punire specificamente le più probabili conseguenze mortali o lesive che possono derivare da una "alterazione irreversibile" dell'ambiente, preoccupandosi di sanzionare solo quelle frutto di una mera "compromissione o deterioramento", sia pure significativi e misurabili. Tra l'altro, il disastro ambientale è integrato comunque quando la compromissione o il deterioramento abbiano raggiunto un tale livello da costituire una "offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo": il che sta a significare che la fattispecie di cui all'art. 452 *ter* si dovrebbe applicare, se mal non se ne interpreta il significato, solo nella

ipotesi – difficile da immaginare nella pratica – di un condotta di inquinamento che abbia cagionato, come effetto non voluto, morti o feriti, senza però che al suo manifestarsi costituisse quanto meno un'esposizione a pericolo della pubblica incolumità.

La Cassazione pone anche ulteriori spunti con riferimento all'elemento psicologico del reato. Un fatto doloso di inquinamento ambientale – ossia non un mero superamento delle concentrazione soglie di rischio, bensì una deliberata compromissione significativa e misurabile delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo – potrebbe significare, proprio per i suoi effetti ad ampio raggio, non soltanto la "prevedibilità in concreto" delle conseguenze lesive sulle persone, ma che tali conseguenze, ove ricorrano gli specifici indicatori passati in rassegna dalle recenti Sezioni Unite, sono state concretamente "previste ed accettate" dall'agente, finendo così per caratterizzarne la condotta in termini di dolo eventuale (rispetto all'evento lesivo o mortale): con la conseguenza, in questi casi, della impossibilità di configurare la nuova previsione, alla luce della consolidata giurisprudenza secondo cui affinché possa ravvisarsi il reato di cui all'art. 586 c.p. è necessario che l'evento lesivo costituito dalla morte e dalle lesioni, non sia voluto neppure in via indiretta o con dolo eventuale dall'agente, poiché questi, se pone in essere la propria condotta pur rappresentandosi la concreta possibilità del verificarsi di ulteriori conseguenze di essa e ciononostante accettandone il rischio, risponde, in concorso di reati, del delitto inizialmente preso di mira e del delitto realizzato come conseguenza voluta del primo.[8]

L'art. 452 *quater* c.p. punisce il <u>disastro ambientale</u> con la reclusione da cinque a quindici anni. Il legislatore specifica che si tratta di una ipotesi al di fuori dei casi previsti dall'art. 434 c.p. ossia crollo di costruzioni o altri disastri dolosi (per i quali è prevista la reclusione da uno a cinque anni se dal fatto

[8] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 13-14.

deriva di pericolo per la pubblica incolumità, da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene), e specifica che costituiscono disastro ambientale alternativamente:

1) L'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
2) L'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
3) L'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Anche in questo caso la pena è aumentata quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette.
È prevista un riduzione di pena da un terzo a due terzi nelle ipotesi di inquinamento ambientale e di disastro ambientale colposi, e se dalla commissione di tali fatti deriva il pericolo le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo.
Nella formulazione della fattispecie un ruolo importante hanno assunto – come dichiarato in via programmatica in sede di lavori parlamentari – i rilievi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 327 del 30 luglio 2008.
Dalle considerazioni sopra riportate emerge che, seppure ai diversi fini di ritenere sussistente la compatibilità con il principio di determinatezza del disposto del vigente articolo 434 c.p., la Corte Costituzionale ha ritenuto necessaria la compresenza di due elementi distinti, il primo dei quali attinente alla natura straordinaria dell'evento disastro e, il secondo, al pericolo per la pubblica incolumità che da esso deve derivare.

Si può notare allora come, invece, nella formulazione del nuovo articolo 452 *quater* c.p. l'elemento "dimensionale" e quello "offensivo" dell'evento siano richiesti non congiuntamente ma disgiuntamente (come emerge dall'uso, al comma primo, della parola "alternativamente"), soluzione che può essere forse coerente con la diversa offensività dell'ipotesi delittuosa qui considerata e cioè per l'appunto la lesione del bene protetto dell'ambiente piuttosto che l'attentato alla pubblica incolumità: si tratterà dunque di verificare se la formulazione, "recuperando" sul piano della tipicità attraverso una descrizione della condotta evidentemente più puntuale rispetto all'assenza di indicazioni ("fatti diretti a…") nell'art. 434 c. p., risulti compatibile con il principio di determinatezza di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, alla luce di una adottata impostazione normativa differente rispetto a quella su cui si è già pronunciato il giudice delle leggi.

In ogni caso, la descrizione dell'evento di disastro pare riprodurre abbastanza fedelmente quei connotati di "nocumento avente un carattere di prorompente diffusione ed espansività e che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone", già individuati dalla Cassazione negli indirizzi di cui si è fatto cenno in precedenza.

Una annotazione riguarda il carattere "irreversibile" dell'alterazione.

La prova della irreversibilità non desta particolari preoccupazioni ove si concordi che un disastro è irrimediabile anche qualora occorra, per una sua eventuale reversibilità, il decorso di un ciclo temporale talmente ampio, in natura, da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano; non sembra cioè poter aver credito un'opinione per la quale un ecosistema non può considerarsi irreversibilmente distrutto finché ne è teoricamente possibile, ipotizzando la compresenza di tutti gli ulteriori presupposti favorevoli, un ipotetico ripristino in un periodo però sensibilmente lungo o addirittura lunghissimo di tempo.

D'altra parte, è sufficiente – vista la struttura alternativa della fattispecie – che il disastro sia di ardua reversibilità, condizione che si verifica quando l'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, con una duplice condizione (resa evidente dalla congiunzione "e") che peraltro potrebbe far ricondurre alla minore fattispecie di inquinamento situazioni di gravissima compromissione ambientale, bonificabile solo con ingentissimi impegni economici ma che però non richiedano l'emanazione di provvedimenti amministrativi deroganti alla disciplina ambientale ordinaria.

L'inserimento della clausola "fuori dai casi previsti dall'articolo 434" presta il fianco a qualche difficoltà interpretativa.

L'asserzione contenuta nella citata sentenza 327/2008 della Corte Costituzionale - secondo cui l'art. 434 c. p., nella parte in cui punisce il disastro innominato, assolve pacificamente ad una funzione di "chiusura" del sistema - non sembra possa essere invocata, come invece è stato fatto in sede di dichiarazioni programmatiche, per giustificare la clausola di riserva: mentre infatti quella affermazione trovava evidente collocazione in un sistema di protezione penale dell'ambiente strutturato sulle violazioni formali e sul delitto *ex* art. 434 c. p., a seguito della introduzione di un delitto di disastro ambientale concepito come reato di evento (di danno) sembra più difficile immaginare un'ipotesi nella quale una fattispecie di aggressione dell'ambiente, irreversibile o di costosissima reversibilità, possa ricadere nel fuoco dell'art. 434 c. p., anziché del nuovo art. 452 *quater*. Non è perfettamente chiaro in altri termini il senso stesso della clausola, in quanto:

- o si è in presenza di un crollo o altro fatto traumatico che non abbia cagionato uno degli eventi del nuovo art. 452 *quater*, ossia una alterazione irreversibile o quasi dell'equilibrio di un ecosistema ovvero un'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone

offese o esposte a pericolo: ed allora non sembrerebbe porsi alcun problema di rapporto fra le fattispecie, donde la sostanziale inoperatività della riserva;

- ovvero il crollo (o altro fatto) ha cagionato un disastro, qualificabile come ambientale alla luce delle suddette connotazioni dell'evento: ed allora, mentre è ipotizzabile un eventuale concorso di reati (ma potrebbero valere le considerazioni sopra espresse in favore del possibile assorbimento nella nuova fattispecie), si dubita invece che possa prevalere, in forza della clausola di salvaguardia, la "vecchia" disposizione codicistica, avendo voluto il legislatore perseguire proprio il fine di evitare il ricorso all'art. 434 c.p., prevedendo una disciplina sanzionatoria ben più rigida.

Si è anche avanzata l'ipotesi residuale che l'inciso derivi semplicemente dalla volontà legislativa di ribadire l'intangibilità dei processi di disastro ambientale già rubricati sotto l'art. 434 c. p., sottolineandone in qualche modo l'impermeabilità alla nuova disciplina: una preoccupazione che, al di là della fondatezza (è difficile escludere in prima battuta scenari di possibile interferenza, ma il dato certo - ai fini della valutazione ed applicazione delle regole *ex* art. 2 c. p. - è che le nuove norme introducono inediti spazi di incriminazione o ampliano quelli già esistenti ed implicano un trattamento sanzionatorio sensibilmente più grave), sarebbe fronteggiata mediante il ricorso ad una "anomala" clausola di riserva, che per definizione non può certo limitare alle sole condotte già perfezionate la sua funzione di stabilire la priorità dell'applicazione di una norma rispetto ad un'altra.[9]

Con riferimento all'elemento soggettivo del reato le osservazioni della Cassazione appaiono significative. Come già osservato in precedenza, la Corte di Cassazione, infatti, ha spesso affermato che nel disastro innominato di cui all'art. 434 c. p. il dolo è intenzionale rispetto all'evento di disastro ed eventuale rispetto al pericolo per la pubblica incolumità, inquadramento

[9] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 18-19.

che non subisce variazioni con riferimento alla ipotesi presa in considerazione dal comma secondo, qualificata dalla Corte come circostanza (di evento) aggravante e non invece come autonoma ipotesi di reato.

L'introduzione dei due nuovi delitti di evento riapre evidentemente il tema della natura del dolo.

Nella misura in cui non si punisce più un'ipotesi di disastro innominato, quale quella dell'art. 434 c. p., sostanzialmente assimilabile ad una fattispecie di attentato al bene ambiente, bensì una sua volontaria grave e concreta lesione, non pare allora escludibile, quanto meno su una piano teorico, la configurabilità e la sufficienza anche del dolo eventuale; per altro verso, la non sempre facile riconoscibilità, allorquando non si versi in *re illicita*, degli indici distintivi per come enucleati nel recente insegnamento delle Sezioni Unite (in sintesi: la lontananza dalla condotta standard negli ambiti governati da discipline cautelari; la personalità, la storia e le precedenti esperienze; la durata e ripetizione della condotta; la condotta successiva al fatto; il fine della condotta e la sua motivazione di fondo; la probabilità di verificazione dell'evento; le conseguenze negative anche per l'agente in caso di verificazione dell'evento; i tratti di scelta razionale; la verifica controfattuale) risulta qui particolarmente amplificata: e ciò sia per le caratteristiche fenomeniche della condotta di inquinamento o disastro ambientale (frutto di comportamenti quasi sempre stratificati, da valutare in rapporto a corpi normativi di difficile decifrazione tecnica), quanto per la presenza, nella novella, di corrispondenti e "confinanti" figure colpose di inquinamento e di disastro ambientale, che potrebbero fungere da catalizzatore, ricorrendone ovviamente gli estremi, nell'inquadramento (in particolare, sub specie di colpa con previsione) della maggior parte dei casi pratici.

Il nuovo art. 452 *quinquies* c. p. immette nel sistema le ipotesi in cui l'inquinamento e/o il disastro siano commessi per colpa, prevedendo una riduzione di pena sino ad un massimo di due terzi.

Al riguardo, la probabile importanza statistica delle manifestazioni colpose dei nuovi delitti potrebbe indurre a letture che accentuino il carattere direttamente precettivo del principio di precauzione – divenuto, con l'introduzione (nel 2008) dell'art. 3 *ter* del d. lgs. 152/2006, un principio di sistema del diritto ambientale cui devono attenersi le persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private – e la sua conseguente rilevanza nella conformazione della colpa.

Tuttavia, è bene precisare che ad una siffatta interpretazione – in uno con le perplessità espresse dalla dottrina che ritiene il principio di precauzione inidoneo a produrre autonomamente nuove regole cautelari – pare opporsi con fermezza la stessa giurisprudenza di legittimità, che sottolinea da sempre la necessità di una stringente verifica, in concreto, della prevedibilità (oltre che della evitabilità) dell'evento dannoso.

La Corte di Cassazione ha affermato, infatti, che anche nell'ipotesi della violazione di quelle norme cautelari cd. elastiche, perché indicanti un comportamento determinabile in base a circostanze contingenti, è comunque necessario che l'imputazione soggettiva dell'evento avvenga attraverso un apprezzamento della concreta prevedibilità ed evitabilità dell'esito antigiuridico da parte dall'agente modello[10]: a maggior ragione, allora, poco spazio sembra residuare per una possibile rilevanza, ai fini dell'integrazione della colpa (generica), della inosservanza di comportamenti precauzionali non previamente tipizzati che, di volta in volta, pur nel rispetto delle regole cautelari invece tipizzate e dato per adempiuto l'unico obbligo positivo di informazione nei confronti della pubblica amministrazione, appaiano necessari - in base ad una valutazione ex ante - a sventare un rischio di evento inquinante o disastroso, individuato a seguito anche di una singola preliminare valutazione scientifica obbiettiva.

[10] Cass. sez. 4, n. 26239 del 19 marzo 2013.

Non di agevole lettura si presenta il secondo comma dell'art. 452 *quinquies*, aggiunto dal Senato nella penultima lettura e contemplante una ulteriore diminuzione di un terzo della pena per il delitto colposo di pericolo ovvero quando dai comportamenti di cui agli artt. 452 *bis* e 452 *quater* derivi il pericolo di inquinamento ambientale e disastro ambientale. Se la struttura delle nuove fattispecie è quella di reati di evento, rispettivamente di inquinamento e di disastro, la previsione rischia di sovrapporsi – con quanto ne consegue in termini di difficile coordinamento – con le "antecedenti" condotte di pericolo già contemplate nell'ordinamento come contravvenzioni (basti pensare all'art. 257 d. lgs. 152/2006), a meno di non ipotizzare che la disposizione abbia una funzione di chiusura del sistema ed intenda coprire solo quei fatti colposi, oggettivamente idonei a cagionare un inquinamento o un disastro ambientale, che non integrino, già di per se stessi, una contravvenzione. In definitiva, la norma sembra dettata dalla preoccupazione di coprire analiticamente ogni condotta potenzialmente inquinante o disastrosa, forse nel desiderio di dare una risposta "ineccepibile" alla già citata Direttiva europea sulla protezione penale dell'ambiente (Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008) nella misura in cui essa richiede l'incriminazione di condotte anche pericolose: un timore che però non sembra aver tenuto nella dovuta considerazione che tale ambito dovrebbe - salvo errori - risultare già interamente presidiato, sul versante doloso in conseguenza della possibilità di configurare la fattispecie tentata dei nuovi delitti, su quello involontario per la ricordata presenza di plurimi illeciti contravvenzionali strutturati come reati di pericolo.[11]

L'art. 452 *sexies* c.p. punisce chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività. Si tratta del delitto

[11] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 20-22.

di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000.
Il legislatore ha previsto un aumento della pena se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo (n. 1), di un ecosistema della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (n. 2). A queste ipotesi si aggiunge l'aggravante, punita con l'aumento della pena fino alla metà, se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone.
Nel nostro ordinamento esiste già una disposizione – l'art. 3 della legge 7 agosto 1982, n. 704 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, con allegati, aperta alla firma a Vienna ed a New York il 3 marzo 1980) – secondo la quale "chiunque, senza autorizzazione, riceve, possiede, usa, trasferisce, trasforma, aliena o disperde materiale nucleare in modo da cagionare a una o più persone la morte o lesioni personali gravi o gravissime ovvero da determinare il pericolo dei detti eventi, ferme restando le disposizioni degli articoli 589 e 590 c.p., è punito con la reclusione fino a due anni. Quando è cagionato solo un danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno".
Sembra porsi un problema di coordinamento fra le disposizioni, laddove il nuovo art. 452 *sexies* pare coincidere con l'art. 3 legge n. 704/1982 almeno nel caso in cui una delle condotte materiali vietate determini il pericolo di morte o lesioni; fermo restando che occorrerà verificare la piena coincidenza normativa fra la nozione di "materiale nucleare" e quella di "materiale ad alta radioattività". Un ulteriore problema di composizione si presenta in rapporto al secondo periodo del comma primo dell'art. 260 d. lgs. 152/2006 (disposizione in parte qua non toccata dalla novella), che prevede un'ipotesi aggravata di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti quando si tratti di rifiuti ad alta radioattività: la clausola di specialità

apposta al nuovo art. 452 *sexies* c.p. fa ipotizzare che, ricorrendone gli elementi costitutivi (carattere di rifiuto, organizzazione, fine di ingiusto profitto; ingente quantità), la norma del codice ambientale possa assorbire la nuova fattispecie, contemplando peraltro la prima pene superiori - da tre ad otto anni di reclusione - rispetto a quelle previste nella ipotesi base di cui al primo comma della nuova fattispecie.

Un'ultima annotazione riguarda la natura giuridica del nuovo art. 452 *sexies* c. p. come norma a più fattispecie, da cui deriva - analogamente a quanto avviene in altri ambiti38 - che, da un lato, il reato è configurabile allorché il soggetto abbia posto in essere anche una sola delle condotte ivi previste, e che, dall'altro, deve escludersi il concorso formale di reati quando un unico fatto concreto integri contestualmente più azioni tipiche alternative previste dalla norma, poste in essere senza apprezzabile soluzione di continuità dallo stesso soggetto.[12]

Il delitto di cui all'art. 452 *septies* c.p. prevede la reclusione da sei mesi a tre anni, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, per chiunque impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza e igiene del lavoro ovvero ne compromette gli esiti. Si tratta del delitto di impedimento del controllo che si realizza negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi.

La previsione introduce una fattispecie di reato a forma vincolata – poiché l'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi – che peraltro non costituisce un semplice corollario di quanto disposto dagli articoli precedenti, in quanto la norma è destinata a trovare applicazione tutte le volte che sia ostacolato un campionamento o una verifica ambientale. La clausola di

[12] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 24.

riserva potrebbe operare ove il fatto integri – ad esempio - le più gravi ipotesi di cui agli artt. 336 e 337 c. p.[13]

L'art. 452 *terdecies* c.p. punisce, salvo che il fatto costituisce più grave reato, l'omessa bonifica. Si tratta della condotta di chi, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi. In queste ipotesi la pena prevista è la reclusione da uno a quattro anni e la multa da euro 20.000 a euro 80.000.

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

[13] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 25.

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.[14]

Nella legge 68/2015 si prevede una serie di circostanze aggravanti nel caso di associazione a delinquere (art. 416 c.p.), quando la stessa è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti contro l'ambiente, nel caso di associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416 *bis* c.p.), quando l'associazione *de qua* è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal titolo VI *bis* del secondo libro c.p. ovvero all'acquisizione della gestione o del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale.

Viene inoltre introdotta la circostanza aggravante ambientale prevista dall'art. 452 *novies* c.p. per la quale la pena viene aumentata da un terzo alla metà quando un qualsiasi reato venga commesso allo scopo di eseguire uno dei delitti contro l'ambiente previsti dal nuovo Titolo VI *bis* del libro secondo del c.p., dal Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) o da altra disposizione di legge posta a tutela dell'ambiente. È inoltre previsto un aumento di un terzo della pena se dalla commissione del fatto derivi la violazione di disposizioni del codice dell'ambiente o di altra legge a tutela dell'ambiente.

In ogni caso, sancisce il legislatore, il reato è procedibile d'ufficio.

L'introduzione di circostanze aggravanti "ambientali" applicabili al reato di associazione a delinquere è chiaramente ispirata (in chiave di politica criminale) alla volontà di contrastare il fenomeno delle organizzazioni i cui

[14] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 32.

profitti derivino in tutto o in misura consistente dalla criminalità ambientale. Tuttavia, la scelta rischia di generare problematicità superiori ai concreti benefici. Si è sottolineato, infatti, il possibile dubbio di costituzionalità che potrebbe derivare dal confronto con il minore trattamento sanzionatorio di associazioni finalizzate alla commissione di reati più gravi, nella loro singola cornice edittale, rispetto a quelli di inquinamento e disastro (basti pensare all'omicidio); si tratterà allora di verificare se sia giustificata e razionale una previsione di maggior rigore per il solo fatto associativo in sé, quando diretto alla commissione di reati edittalmente "meno gravi" ancorché a più ampia ed impattante diffusività lesiva.

Sotto altro profilo, l'effetto di rafforzamento sanzionatorio potrebbe rivelarsi in concreto più simbolico che reale, laddove mitigato – nella concreta dosimetria della pena – dall'applicazione del cumulo giuridico nei casi di concorso tra la fattispecie associativa e i singoli delitti-scopo.[15]

È prevista una circostanza aggravante soggettiva per la quale le pene sono aumentate da un terzo alla metà se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

La pena è diminuita dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile al ripristino dello stato dei luoghi.

La pena è diminuita da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nella individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti.

[15] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 25.

Inoltre, ove il giudice, su richiesta dell'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado disponga la sospensione del procedimento per un tempo congruo, comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno, al fine di consentire il ravvedimento operoso, il corso della prescrizione è sospeso.

L'attenuante del ravvedimento operoso si applica solamente per il delitto di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p. aggravato ai sensi dell'art. 452 *octies*, nonché per il delitto p. e p. dall'art. 260 d.lgs. 152/2006.

Anche in questo caso la Cassazione pone degli spunti significativi. La fattispecie, infatti, pare mescolare ipotesi avvicinabili al ravvedimento operoso ("…si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori ... nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti..."), ad altre più inquadrabili come forme di collaborazione processuale ("…aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nella individuazione degli autori…), ad altre ancora operanti come condotte riparatorie ("…provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi…"), tutte comunque idonee non a provocare l'estinzione del reato ma a determinare un sensibile beneficio sul piano sanzionatorio.[16]

Trattandosi, inoltre, di una facoltà del giudicante 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 dolente di tale ultima disposizione, sul terreno dell'efficacia della risposta repressiva/ripristinatoria,

[16] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 25.

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.

È 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 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 indicati". In un altro arresto, 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.[17]

Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti *ex* art. 444 c.p.p., per tutti i nuovi delitti introdotti con la legge 68/2015 è sempre ordinata la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Se la stessa non è possibile il giudice individua

[17] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 28-29.

beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca.

In ogni caso i beni confiscati o i loro eventuali proventi sono messi nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi.

La confisca non viene applicata se l'imputato abbia in modo efficace provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi.

Da una prima lettura della Cassazione, 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* c. p.: mentre in quest'ultima disposizione si prevede che la confisca di valore sia disposta "… quando essa (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 c. p. ("persona estranea al reato"); sul punto, sarò 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/ripristinatorio 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 prescrizione.

Anche quando la disposizione aggiunge che i beni siano messi "nella disponibilità" della pubblica amministrazione manca 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.[18]

Il giudice, in caso di condanna o di patteggiamento, ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a carico del condannato.

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 –

[18] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., p. 30.

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 rifiuti: 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; 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.[19]

La prescrizione con riferimento ai nuovi reati ambientali si raddoppia rispetto a quelli ordinari previsti dall'art. 157, comma 6 c.p.

Tale allungamento, interpreta la Cassazione, è stato 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 c.p., la Cassazione aveva affermato 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.[20]

Recentemente, con riferimento all'ipotesi di cui al comma secondo dell'art. 434 c.p., 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

[19] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 31-32.
[20] Cass, sez. III, n. 46189 del 14 luglio 2011.

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 lavorazione. [21]

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.[22]

In caso di avvio di indagini su ipotesi di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività nonché traffico illecito di rifiuti ("reati spia"), il Pubblico Ministero che indaga dovrà darne notizia al Procuratore nazionale antimafia.

In assenza di danno o pericolo si rafforza, per le violazioni ambientali di natura contravvenzionale previste dal Codice dell'ambiente, l'applicazione

[21] Cass, sez. I, n. 7941 del 19 novembre 2014.
[22] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 33-34.

della "giustizia riparativa", puntando alla regolarizzazione attraverso l'adempimento a specifiche prescrizioni e al pagamento in misura ridotta dell'ammenda. Tali prescrizioni possono comprendere anche misure per far cessare o proseguire situazioni di pericolo.

In caso di buon esito della prescrizione e del pagamento della sanzione il reato si estingue.

Il legislatore, intervenendo sull'art. 25 *undecies* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, ha previsto l'applicazione di sanzioni pecuniarie alle persone giuridiche che commettono illeciti amministrativi dipendenti da reato.

Esse vanno da 205 a 600 quote per il reato di delitto di inquinamento ambientale; da 400 a 800 quote per il reato di disastro ambientale; da 300 a 1000 quote per associazione a delinquere (comune o di tipo mafioso); da 250 a 600 quote per il delitto di traffico e abbandono di materiale radioattivo.

In caso di delitto di inquinamento ambientale e di disastro ambientale si applicano le sanzioni interdittive (ad es. interdizione dall'esercizio dell'attività, sospensione o revoca licenze, autorizzazioni o concessioni, divieto di contrattare con la PA *etc*.), che non possono essere superiori ad un anno.

Per le ipotesi colpose relative ai delitti di inquinamento ambientale e di disastro ambientale le sanzioni pecuniarie e interdittive sono diminuite di un terzo.

Resta al momento fuori il reato di ispezione dei fondali marini con la tecnica dell'*air gun* o altre tecniche esplosive per le attività di ricerca e la coltivazione di idrocarburi.

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 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 procedimentali;
- 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* c.p.;
- 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.

Il comma quinto dell'art. 1 del provvedimento di legge interviene sull'articolo 32 *quater* c.p., 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 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.[23]

[23] Cass., ufficio del massimario, settore penale, relazione n. III/04/2015, cit., pp. 34-36.

L'economia delle ecomafie e l'incidenza del fenomeno ecocriminale sulla gestione del sistema economico statale. I costi dell'illegalità

A cura dell'avv. Catia Maietta

Gli interessi economici delle ecomafie

Il fenomeno delle ecomafie, stante la sua stessa natura, si innesta profondamente nel tessuto sociale ed economico del territorio, alimentandosi di illeciti che traggono la loro stessa essenza dalla violazione di norme strettamente collegate alla "funzione pubblica", intesa quest'ultima nell'accezione di regole volte a tutelare e disciplinare aspetti sociali di particolare rilievo per la collettività e che incidono direttamente, o in via mediata, su alcuni diritti ad ampio impatto sociale, quali, ad esempio, il diritto alla salute, alla tutela dell'ambiente e del territorio, o che intralciano la corretta gestione della funzione economica. Il termine ecomafie, di per sé, è dunque un neologismo finalizzato ad indicare le organizzazioni criminali che commettono reati ai danni dell'ambiente e che, di conseguenza, arrecano danno all'intera collettività. Si tratta di reati cd. *senza vittima* e che, proprio per questo, non hanno suscitato, in passato, particolare allarme sociale ma che, a seguito della specifica attenzione che si è andata concentrando negli ultimi tempi sui problemi derivanti dalla cattiva gestione di alcune macro-aree ambientali, e della crescente consapevolezza dei relativi danni, ed anche in conseguenza dello scandalo della cd. "Terra dei fuochi", hanno assunto una fisionomia ben più grave che ne ha messo in rilievo, secondo un nesso causale ormai acclarato, le dirette conseguenze per la salute dei cittadini. In tal modo anche il concetto di "reato senza vittima" è venuto meno, rafforzandosi, per questi reati, la consapevolezza che essi colpiscono non uno, ma un numero cospicuo di individui, vittime spesso ignare ed

inconsapevoli, identificate, il più delle volte, in base alla collocazione geografica.

Il termine ecomafia, che di "eco" in senso proprio non ha nulla, nasce, secondo l'idea comune, nel 1994 e viene coniato e adoperato da Legambiente per indicare tutti quei reati caratterizzati dalla presenza di organizzazioni mafiose che operano a danno dell'ambiente e della salute umana[24].

Quanto alla concreta indicazione delle tipologie di reato che lo compongono, si è soliti farvi rientrare tutte le attività illecite inerenti l'abusivismo edilizio, le attività di escavazione illecite, il traffico e lo smaltimento illecito dei rifiuti speciali (pericolosi e non), il racket degli animali ed i furti e i traffici di beni artistici ed archeologici. Se si analizzano tutte le variabili dei possibili reati ricompresi in questa prima ampia indicazione dei settori interessati dalle attività illecite, ci si rende conto di quanto sia profondamente ramificata l'attività criminale in ognuno di essi e si percepisce, da subito, come la stessa sia perfettamente addentrata nel tessuto sociale. L'economia illegale mette in atto comportamenti che toccano tantissimi settori dell'economia nazionale e che si ripercuotono sui beni comuni determinando ingenti danni, spesso, come si vedrà, non quantificabili.

Per le organizzazioni criminali porre in essere illeciti ambientali significa sostanzialmente entrare in un giro d'affari particolarmente lucroso, con un rischio sanzionatorio molto più basso rispetto ad altre attività illecite, e con l'ulteriore vantaggio di avere più chances di far perdere le proprie tracce, spostandosi a livello interregionale o addirittura avviando traffici transnazionali.

[24] C'è tuttavia chi attribuisce l'origine del termine ecomafia a due cronisti de "La Repubblica" – Cianciullo e Fontana – che lo adoperarono per una pubblicazione: "Ecomafia – i predoni dell'ambiente".

Il Rapporto Ecomafia di Legambiente fotografa ogni anno la situazione del nostro Paese, stilando una classifica tra i reati e le regioni maggiormente colpite dal fenomeno, pubblicando dati e numeri circa i reati perpetrati e le strategie poste in essere dallo Stato e finalizzate al contrasto di questa criminalità tanto insidiosa quanto pericolosa e che spesso riesce a proliferare grazie a connivenze interne allo Stato.

Il dato sconcertante, guardando in maniera trasversale i numeri pubblicati da Legambiente nei vari anni, è il costante incremento delle voci che compongono il fenomeno "ecomafia" ed il giro d'affari che vi ruota intorno, così come la capacità di insinuarsi attraverso sempre nuovi canali e di mutare continuamente. Inutile sottolineare che nel momento in cui vengono forniti i dati del fatturato criminale dei clan mafiosi coinvolti nelle attività illecite, si riscontra, in negativo, il dato delle somme sottratte al Fisco e, dunque, alle casse dello Stato. E se, per l'Italia, queste somme si assestano intorno ad un fatturato di circa 15 miliari di euro annui[25] (è il dato del rapporto Ecomafia 2014 di Legambiente anche se, in linea di massima, il tenore del giro d'affari si compone di cifre più o meno simili anche per gli anni pregressi), a livello internazionale le attività di criminalità ambientale transfrontaliera vengono stimate in un giro d'affari con profitti intorno ai 30/70 miliardi di dollari l'anno (dati OCSE).

Risale al 2014 il primo rapporto di Eurojust sui reati ambientali che si concentra, in particolare, sull'analisi dello sviluppo dei reati criminali internazionali in tre aree che destano maggiore preoccupazione ed allarme: i rifiuti pericolosi esportati abusivamente dall'Italia e l'Irlanda verso paesi terzi; tipi diversi di inquinamento delle acque in Grecia, in Ungheria ed in Svezia; l'esportazione illegale di uova di volatili e scimmie. Anche l'analisi sviluppata

[25] Il giro d'affari degli ecoreati, sempre su dati del Rapporto Ecomafia, ha stimato per gli anni pregressi un fatturato che è andato progressivamente incrementandosi passando dai 13,6 miliari di euro del 2000, ai 16,6 miliari di euro del 2002 ed ai 24,6 miliari di euro del 2004. I dati del 2013 parlano di un fatturato di 16,7 miliardi di euro.

dall'organismo europeo conferma come la diffusione di simili reati sia in buona parte determinata dagli stessi elementi che sono alla base della diffusione dell'ecomafia a livello nazionale: alti profitti e sanzioni bassissime rappresentano certamente valide motivazioni, nonché, e questo è un dato da non sottovalutare perché incide direttamente sulle concrete possibilità di sfuggire alla giustizia, l'assenza di coordinazione tra autorità competenti a livello nazionale ed internazionale.

Il fenomeno dell'illegalità ambientale, dunque, non conosce crisi, anzi dalla crisi prende spunto per dirigersi verso nuove aree di interesse che gli consentono di bypassare la staticità dell'economia del momento e di sfruttare settori ancora privi di una adeguata rete di controlli. In sostanza è una economia che riesce, nonostante tutto, a proliferare nei suoi traffici assumendo forme sempre nuove ed invadendo, con incredibile celerità, ogni minimo spazio lasciato "incustodito".

Nonostante la crisi economica abbia colpito diversi settori interessati anche da illeciti ambientali, il Rapporto Ecomafia evidenzia come, a conferma di quanto appena detto, a fronte di un calo nel settore della realizzazione delle grandi opere pubbliche, diretta conseguenza della spending review che ha messo in circolazione meno denaro pubblico facendo registrare minori introiti anche nell'economia della criminalità ambientale, si registri un incremento dei reati dell'ecomafia nel settore agroalimentare, i quali risultano addirittura raddoppiati rispetto al 2012. Ed è questa malleabilità, questa capacità di mutare e di insediarsi in sempre nuovi spazi il dato più allarmante e che certamente rende estremamente difficile contrastare il fenomeno criminale. E' come se non lo si conoscesse mai abbastanza. Nel momento in cui lo Stato stanzia fondi e risorse per fronteggiare un determinato traffico (si pensi al ciclo dei rifiuti), l'ecomafia è già pronta e presente in un altro settore, ad esempio quello agroalimentare. Nel momento in cui lo Stato studia e segue il processo dell'esportazione illegale dei rifiuti attraverso il controllo dei canali

attivati dalle cosche, l'ecomafia ha già pronto il piano "B" per far arrivare quei rifiuti a destinazione servendosi di nuovi percorsi. Sconcertante è anche notare la stretta connessione tra scelte dello Stato in materia di spesa pubblica ed introiti nelle casse della criminalità. Demoralizzante riflettere sulla destinazione finale dei soldi che il Paese investe per la propria crescita.
Quella delle ecomafie dimostra di essere una economia dipendente dallo Stato e dalle scelte strategiche operate dallo stesso in grado di sfruttare sapientemente le falle del sistema (si pensi alle infiltrazioni mafiose, agli intrecci tra imprenditori, politici conniventi, funzionari pubblici infedeli) per accaparrarsi denaro pubblico o gestire attività illecite attraverso il dumping ambientale, la falsificazione di fatture e bilanci, l'evasione fiscale, il riciclaggio, il voto di scambio, la corruzione, la spartizione degli appalti. Come è stato opportunamente sintetizzato "*La mafia si inserisce in qualsiasi traffico, lecito o illecito, purché sia redditizio e consenta di investire il danaro guadagnato illegalmente*" [26].

Le ripercussioni dell'agire dell'imprenditoria criminale sull'intero sistema economico nazionale ed internazionale: dall'illecito ai costi diretti ed indiretti per lo Stato

Nel momento in cui in un macro-sistema economico si verificano fenomeni di infiltrazioni mafiose, l'intero equilibrio del sistema tracolla determinando conseguenze i cui effetti si propagano ed amplificano a dismisura, tanto sui singoli cittadini che sullo Stato. In particolare, volendo cercare di valutare tali conseguenze e dare uno spessore ai costi diretti e/o indiretti che dall'infiltrazione mafiosa ricadono a pioggia sull'intero sistema economico occorre partire da alcune riflessioni di base.

[26] Affermazione del Procuratore Nazionale Antimafia Dr. Grasso, in occasione della presentazione del Rapporto Ecomafia 2008.

In primis, l'infiltrazione mafiosa si sostanzia, da un punto di vista economico, in una sottrazione forzosa di risorse. La stessa può riguardare sia risorse private che pubbliche.

A prescindere dal tipo di risorse, il prelevamento da parte della criminalità mafiosa genera, quale diretta conseguenza per uno Stato che non può certo restare inerte, dei costi supplementari finalizzati al contrasto del fenomeno e che tendono a dispiegarsi lungo l'intero percorso del reato perpetrato, mettendo a punto interventi di prevenzione (attraverso la ricerca delle falle che hanno consentito il perpetrarsi della fattispecie di reato da parte delle cosche mafiose), azioni di contrasto, atte a fronteggiare l'evento nel momento in cui esso si verifica (si pensi all'utilizzo delle forze dell'ordine ed alla costituzione di particolari nuclei operativi specialistici), azioni di ripristino finalizzate a ristabilire lo *status quo ante* e che rappresentano un valore fondamentale per uno Stato che voglia affermare efficacemente la propria supremazia dimostrando di aver eliminato qualsiasi effetto e/o conseguenza negativa perpetrata dal reato commesso dall'organizzazione criminale mafiosa. Viene da pensare alle opere di bonifica dei territori inquinati, alla terra dei fuochi ed ai provvedimenti atti a rispristinare la salubrità del territorio.

Per far fronte a tutto questo, ed attivare la complessa macchina operativa, lo Stato necessita di stanziare fondi, il che significa fondamentalmente sottrarre risorse alla spesa pubblica, contribuendo ad innalzare il debito pubblico nazionale[27].

Quantificare in questi termini i costi sostenuti dallo Stato, siano essi diretti o indiretti, diventa praticamente impossibile. Certo è che si tratta di costi, e dunque di danni, estremamente ingenti e che si ripercuotono su tutta la collettività, come un sasso lanciato in uno stagno.

C'è anche un'altra ricaduta in termini economici da considerare: nel momento in cui un dato settore è colpito da infiltrazioni mafiose le imprese

[27] Sul punto il dossier *Conoscere l'economia illegale: la zavorre dell'Italia*, Giornata Nazionale per la Trasparenza e la Legalità dell'Economia, Unioncamere, Roma, 20 novembre 2013.

"sane" che gravitavano attorno ad esso, tendono a scomparire, non trovando più spazio per le proprie attività e subendo il duro colpo della perdita economica. Ciò senza dimenticare le ulteriori ed altrettanto gravi conseguenze di carattere sociale, culturale ed ambientale.

Il discorso della quantificazione dei costi dell'illegalità è, dunque, estremamente complicato: vi rientrano voci di diversa natura che possono essere accorpate in maniera differente agli uni o agli altri costi a seconda del tipo di valutazione che si cerca di elaborare. E vi è poi la difficoltà di raccogliere dati oggettivi e certi sulle singole voci di costo, nonché sui fenomeni di criminalità. Sono state, tuttavia, elaborate delle categorie di costi che tendono a raggruppare le voci in: costi diretti, costi indiretti, costi tangibili, costi intangibili, costi esterni, costi sociali, costi a breve termine, costi a lungo termine, costi di anticipazione, costi di conseguenza, costi di reazione e costo opportunità[28].

Di solito, ai fini di una valutazione dei costi della criminalità e della loro incidenza sul bilancio dello Stato, si tende a prendere in considerazione una nozione di costi che include i costi diretti e gli effetti indiretti della criminalità su: - *il funzionamento del tessuto economico, in termini di misure del mancato sviluppo, assenza di competitività, bassa produttività, attrattività degli investimenti, concorrenzialità; - il tessuto sociale, in termini di sfiducia nelle istituzioni, insicurezza, bassa qualità della vita, emigrazioni; - la fruibilità dei beni collettivi, come il consumo del territorio, insalubrità dell'ambiente, malfunzionamento dei servizi pubblici, inefficienza della pubblica amministrazione*[29]. Se questo deve essere il principio base da cui partire per cercare di quantificare se non i costi, almeno le voci di costo, esso va tuttavia integrato con le risorse che lo Stato investe per attivare un sistema

[28] Scaglione A., *La misurazione dei costi dell'illegalità,* Narcomafie, n. 1/2013.

[29] Martone – Sciarrone, *Mafiosi, corrotti e faccendieri. Quanto pesano sul sistema Paese,* Nuovi lavori, n. 98, 13 novembre 2012.

che sia in grado di comporre i propri interventi in termini di prevenzione, contrasto e ripristino dello status quo ante.

Merita un cenno, anche al fine di chiarire quanto sin qui esposto, il caso "Terra dei Fuochi", in particolare lo stato di attuazione delle misure previste dal decreto-legge n. 133 del 2013 e le iniziative per incrementarne l'efficacia. Per fronteggiare il fenomeno della Campania, la complessa macchina dello Stato ha predisposto strategie di contrasto ai roghi tossici, l'istituzione del reato di combustione dei rifiuti, la bonifica dei suoli inquinati (che ha, ad esempio, un costo per lo Stato quindici volte superiore nel caso di aree contaminate), la creazione di un gruppo per il monitoraggio presso il dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, l'uso dell'esercito e lo screening sanitario per i cittadini residenti. A livello di repressione del fenomeno, nei primi venti mesi[30], vi sono stati, ad esempio, più di 16 mila pattugliamenti nelle aree interessate; quasi 2.000 i controlli ad attività economiche per la verifica delle procedure degli scarti di lavorazione; sono state elevate circa 2.050 contravvenzioni e più di 390 denunce per violazioni ambientali; sono stati eseguiti 39 arresti, di cui 25 a seguito dell'entrata in vigore del reato di incendio di rifiuti, 197 sono stati i veicoli sequestrati impiegati per il trasporto illegale dei rifiuti e 232 i siti sequestrati interessati da scarico abusivo e combustione di rifiuti; sono stati impiegati cento militari dell'esercito, per rafforzare le forze dell'ordine locali; sono stati individuati 645 siti di discarica abusiva e centinaia sono stati gli interventi per la rimozione dei rifiuti. Azioni su più fronti, dunque, azioni a 360 gradi, costi determinati dalla sommatoria di tutte le azioni messe in campo ma che da soli non ci danno l'idea del quantum se non nella misura in cui si parla di interventi straordinari, ma a cui devono aggiungersi ulteriori voci di costo che incidono su molte altre funzioni statali. Si pensi alle conseguenze

[30] I dati riportati sono estratti da quanto dichiarato dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della risposta fornita ad una interpellanza, del 9 ottobre 2014, sullo stato di attuazione delle misure di cui al decreto legge n. 133/2013.

dell'incremento dei reati, ai costi delle indagini, ai processi, ai nuclei specialistici dei corpi di polizia, all'addestramento, alla spesa sanitaria che non viene filtrata dallo screening.
L'elenco potrebbe continuare a lungo perché un dato è certo, l'ecomafia è un fenomeno che attraversa, in senso trasversale, tutta la complessa macchina operativa dello Stato ed estrarne le singole voci è praticamente impossibile.

La ripartizione statistica dei reati e del territorio, mercati illeciti: la geografia di un paese riletta nei termini dell'illegalità (*cenni ai dati statistici*)

L'economia dell'illegalità richiede, inevitabilmente, pur con le dovute difficoltà, un'attenzione ai numeri ed ai dati statistici: solo col raffronto di tali dati si è in grado di farsi un'idea circa la portata del fenomeno delle ecomafie e di come e quanto esse incidano sull'intero sistema-Paese.
Il Rapporto Ecomafia racchiude le storie ed i numeri della criminalità ambientale. Esso individua i seguenti settori che caratterizzano maggiormente l'azione criminale: ciclo del cemento – rifiuti – settore agroalimentare – racket animali ed archeomafia e ripartisce l'esame dei numeri sulla base delle entrate illegali relative ai seguenti citati settori. Tale dato viene poi incrociato con la geografia regionale, al fine di ottenere una fotografia della localizzazione territoriale delle cosche mafiose che operano nel settore.
Gli illeciti relativi al ciclo dei rifiuti (+14,3%), quelli del settore agroalimentare (+100%) e le illegalità commesse ai danni della fauna (+6,6%) registrano un incremento negli ultimi anni, soprattutto nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, seguite dal Lazio e dalla Toscana.
L'affare, stimato in un fatturato di circa 15 miliardi di euro per anno, viene ripartito, più o meno, nei seguenti termini: 29 mila infrazioni accertate, 321 i

clan censiti (ma solo quelli censiti), 9540 reati pari al 25% del totale dei reati accertati[31].

Accanto alla classifica delle Regioni, vi è anche l'elenco delle provincie ove primeggiano Napoli, seguita da Roma, Reggio Calabria e Salerno.

Il ciclo del cemento: non è semplicemente limitato alla realizzazione di immobili abusivi ed all'infiltrazione nei pubblici appalti. Il ciclo in questione interessa le cave, la deturpazione delle colline, la predazione di fiumi, torrenti e spiagge per l'acquisizione del calcestruzzo. Inoltre tale attività risulta strettamente connessa anche al ciclo dei rifiuti, dato l'utilizzo delle cave esaurite come discariche illegali. Un giro d'affari stimato in circa 1,7 miliardi.

La crisi edilizia non tocca il settore illegale, il quale, anzi, tra il 2006 ed il 2012 registra un aumento dal 9% al 16% sul mercato delle costruzioni residenziali realizzate legalmente.

Il ciclo dei rifiuti: accorpa tutte le attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Negli ultimi anni è diventata una delle voci che ha acquisito maggiore notorietà, grazie al clamore delle indagini compiute.

Si tratta di un vero e proprio business, con un giro d'affari di 4,1 miliardi tra traffico di rifiuti speciali e infiltrazioni tra la gestione dei rifiuti urbani.

Si pensi che il costo per lo smaltimento legale di 15 tonnellate di rifiuti pericolosi è stato stimato dalla Guardia di finanza in circa 60 mila euro, a fronte di 6 mila euro per una operazione illegale.

I danni che il sistema arreca all'economia legale sono certamente ingenti, ancora maggiori nei casi di cd. "finto riciclo" ove si sfrutta la crescita della raccolta differenziata per poi distorcerla e moltiplicarne i profitti per le imprese criminali che gestiscono il traffico a livello internazionale. Doppio danno anche per l'economia nazionale ove i cittadini sono costretti a pagare la tassa sui rifiuti ed i relativi contributi per un servizio che non viene

[31] I dati sono ricavati dal Rapporto Ecomafia 2014 pubblicato da Legambiente.

reso e le aziende che operano nella legalità e che potrebbero alimentare un ciclo virtuoso di lavorazioni si vedono, invece, tagliare fuori da ogni attività.
E' auspicabile che le risorse finanziarie siano adoperate per porre in essere un sistema di controllo della filiera dell'illegalità a monte. Per far ciò il corpo della Guardia di Finanza potrebbe essere coinvolto nella realizzazione di controlli in grado di individuare le aziende sommerse che operano nello sversamento dei rifiuti tossici.
Per quanto concerne l'attenzione ai risultati conseguiti dallo Stato per i fondi destinati alle opere di bonifica, vi è da registrare, per il 2014, che a fronte di uno stanziamento di circa 300 milioni di euro di fondi regionali e 25 milioni di euro di fondi statali, alcuna opera di bonifica è stata ancora compitamente realizzata.
Agromafie: interessa il settore dell'agricoltura ed è in forte espansione negli ultimi anni.
La presenza della criminalità in questo settore ha trovato gioco facile nei vari passaggi dal produttore al consumatore, ed ha determinato l'incremento dei prezzi al consumo a tutto danno dei cittadini e dell'economia nazionale, nonchè il crollo dei prezzi pagati agli imprenditori agricoli, mettendo seriamente in discussione la loro capacità di proseguire l'attività.
I reati con cui le organizzazioni criminali impongono la propria presenza sono costituiti prevalentemente da usura, racket, abigeato, furto di mezzi agricoli e danneggiamento alle colture e sfocia in traffico di cibi contraffatti, macellazioni clandestine, caporalato, truffe a danno dei fondi comunitari e conseguente danno per l'economia statale.
Commercio illegale di specie animali protette: è un settore più ampio di quello che, dall'indicazione, può sembrare. In esso rientrano corse clandestine di cavalli, combattimenti tra animali, pesca di frodo, macellazione clandestina, traffico di faune esotica e protetta,

bracconaggio, e simili. A prescindere dal dato economico, è un traffico che mette seriamente a rischio la sopravvivenza di molte specie protette.

Commercio di reperti archeologici: la sottrazione di opere d'arte al patrimonio dello Stato italiano è stimata in un valore di circa 150 milioni di euro l'anno.

Il caso SISTRI (Sistema di Controllo della Tracciabilità dei Rifiuti)

Con il presente acronimo si fa riferimento al Sistema di Controllo della Tracciabilità dei Rifiuti, presentato alla collettività, grazie ad una accurata campagna mediatica, come lo strumento risolutivo per combattere le ecomafie, garantendo la prevenzione e repressione degli illeciti commessi dalla criminalità organizzata nel ciclo di smaltimento dei rifiuti. La sua "realizzazione" risale al dicembre del 2006 ed è disciplinata, per quanto concerne il reperimento delle risorse economiche, dall'art.1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) [32].

Con la attuazione del presente sistema di tracciabilità dei rifiuti, si intendeva realizzare una efficiente gestione della circolazione e del monitoraggio dei dati su base digitale che avrebbe definitivamente sostituito i previgenti adempimenti basati sul cartaceo e costituiti, in sostanza, dal Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), dal Registro di carico e scarico dei rifiuti e dal Formulario di identificazione dei rifiuti (FIR), documenti che, comunque, avevano ben dimostrato una certa inefficienza nel monitoraggio dei dati, quantomeno relativamente alla tempistica, tenuto conto che gli stessi il più delle volte venivano elaborati a distanza di un paio di anni dall'acquisizione.

[32] L'art.1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 dispone che: "*Per l'anno 2007 una quota non inferiore a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, iscritte a bilancio ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, è riservata in sede di riparto alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifuti*".

Per la realizzazione di tale innovativo sistema destinato a monitorare i rifiuti pericolosi tramite la tracciabilità degli stessi, la finanziaria del 2007 dispone uno stanziamento "non inferiore a 5 milioni di euro". Sembra un investimento interessante, certamente all'avanguardia nel panorama internazionale, e soprattutto idoneo a far fronte ad un problema di dimensioni colossali quali lo smaltimento dei rifiuti tossici che, negli ultimi tempi, catalizza l'attenzione dell'opinione pubblica e delle politiche sociali, dati gli interessi della criminalità organizzata che si celano dietro lo stesso e che emergono in maniera sempre più prepotente e sempre meno velata. Cercare una soluzione ad un problema di così vaste dimensioni rappresenta, pertanto, certamente una priorità anche per lo Stato.

Ed il SISTRI viene presentato proprio in questi termini: un valido strumento in grado di monitorare, passo passo, il ciclo di smaltimento dei rifiuti tossici e, pertanto, porre fine agli illeciti ad esso connessi[33].

In verità l'istituzione del SISTRI risulta nei fatti molto più travagliata ed articola di quanto si potesse immaginare all'inizio, e passa attraverso una serie di decreti legge[34].

---

[33] In verità si tratta di un sistema abbastanza semplice nella sua struttura operativa basato sull'utilizzo, sostanzialmente, di due apparecchiature elettroniche: un dispositivo USB in grado di garantire l'accesso in sicurezza al SISTRI, dotata di un software in grado di autenticare fonte e firma elettronica e che viaggia insieme ai rifiuti ed una Black Box dispositivo ad installarsi sui veicoli di trasporto dei rifiuti per monitorare il percorso del veicolo.

[34] Dell'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità del rifiuti si occupa l'art. 189, comma 3bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e l'art. 14 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102. In particolare con tale ultimo articolo il legislatore ha disposto che il Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, attraverso uno o più decreti, definisca, per la costituzione del SISTRI, tempi e modalità di attivazione, data di operatività del sistema, informazioni da fornire, modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati, modalità di interconnessione e di interoperabilità con altri sistemi informativi, modalità di elaborazione dei dati e l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti obbligati. Con decreto legislativo 16 gennaio 2008, n.4, è stato statuito l'obbligo, per i soggetti già tenuti alla predisposizione della documentazione cartacea per il ciclo di smaltimento dei rifiuti pericolosi, della installazione ed utilizzo delle apparecchiature elettroniche. Disciplina e regolamento del SISTRI sono contenuti nel decreto ministeriale 17 dicembre 2009, modificato da altri quattro successivi decreti ministeriali.

Altrettanto annosa è la gestione dell'entrata in vigore del nuovo sistema che, prevista inizialmente per luglio 2010, è stata poi rinviata al 1 ottobre 2010, 1 gennaio 2011, 31 maggio 2011, 1 giugno 2011, 1 settembre 2011, 2 aprile 2012, 30 giugno 2013, 1 ottobre 2013, e finalmente è entrata in vigore il 3 marzo 2014 per i seguenti enti ed imprese: 1) produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi; 2) Comuni ed imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della Regione Campania.

Degno di nota, in questo panorama di proroghe e rinvii, è anche il tentativo di abolire il SISTRI di cui vi è traccia nell'art. 6, commi 2 e 3, del testo originario della cd. "Manovra bis" (D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella L. 14 settembre 2011, n.148) poi sostituito a favore di una ulteriore proroga circa la data di avvio del sistema. Sembra impensabile che lo Stato, dopo aver propagandato tale sistema come lo strumento semi-risolutivo per combattere il fenomeno delle ecomafie legate all'illecito smaltimento dei rifiuti tossici, e dopo aver coinvolto diverse istituzioni, impegnato ingenti somme del proprio patrimonio con costi sul bilancio dello Stato di centinaia di milioni di euro, dopo aver portato avanti tale progetto per alcuni anni ed avere, di fatto, mandato in soffitta il vecchio sistema della documentazione cartacea, decidesse di punto in bianco di rinunciare a tutto sopprimendo il SISTRI in ragione del taglio dei costi deciso con la manovra economica, un taglio che in questo caso avrebbe fatto perdere allo Stato ed ai cittadini tutto il danaro sino ad allora già investito in tale progetto. Fortunatamente, come accennato sopra, ed a prescindere da qualsiasi presa di posizione circa la bontà o meno del SISTRI come strumento di repressione dei fenomeni di criminalità organizzata legati allo smaltimento dei rifiuti, a ciò non si è giunti, grazie ad una modifica in sede di conversione che ha disposto la sostituzione della norma sulla soppressione con una ulteriore proroga dell'entrata a regime del sistema e che, di fatto, ha salvato e dato un senso agli ingenti investimenti, sia economici che in termini di

risorse coinvolte, portati avanti negli anni pregressi e destinate a mettere su simile sistema di controllo e tracciabilità dei rifiuti.

False partenze, tentennamenti, freno e riavvio della innovativa macchina operativa inducono, inevitabilmente, ad una serie di riflessioni che riguardano l'enorme giro d'affari che ruota intorno allo smaltimento dei rifiuti, e non solo nel caso in cui sia ad appannaggio della criminalità, ma anche per la necessità, qualora si voglia realizzare un sistema di smaltimento "a norma", di dotarsi di opportuni sistemi e strumenti che garantiscano gli adeguati controlli e la corretta gestione di ogni fase tutelando, in senso lato, la sicurezza nazionale.

Un tema così rilevante non può restare escluso dalla stessa normativa europea che, al riguardo, ha stabilito l'obiettivo di ridurre al minimo le conseguenze della produzione e della gestione di rifiuti per la salute umana e per l'ambiente[35], obbligando gli Stati ad adottare misure affinché produzione, raccolta, trasporto, stoccaggio e trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana.

E proprio perché dietro la gestione dello smaltimento dei rifiuti si celano interessi della collettività di tale spessore, quali quelli relativi alla tutela della salute ed alla protezione dell'ambiente, la necessità acchè siano adottate misure volte a garantire la tracciabilità di ogni fase relativa alla vita dei rifiuti pericolosi, viene sentita forte anche a livello sovranazionale chiedendo, appunto, agli Stati, di adoperarsi per soddisfare i requisiti informativi circa la qualità e la quantità di rifiuti pericolosi prodotti o gestiti[36].

Se è pur vero che il giro d'affari che si cela dietro lo smaltimento dei rifiuti tossici si compone di cifre blu che, solo per il 2010, ad esempio, si sono assestate intorno ai 19 miliari di euro a tutto vantaggio della criminalità

[35]Direttiva UE 2008/98/CE relativa ai rifiuti, art. 1.
[36]Direttiva UE 2008/98/CE relativa ai rifiuti, art. 17.

organizzata, l'impegno dello Stato per contrastare simile fenomeno non si può dire che non sia stato all'altezza della situazione, con l'istituzione di un modello operativo, quale quello qui in esame, che ha avuto un costo per la collettività di centinaia di milioni di euro, non sempre giustificati agli occhi dei cittadini in maniera trasparente.

La finanziaria del 2007, come detto, parlava di un costo stanziato a carico del bilancio dello Stato non inferiore ai 5 milioni di euro, una cifra tutto sommato da considerare anche opportuna vista la necessità di organizzare, da zero, un sistema integrato di controllo avente i seguenti aspetti innovativi:

- controllo di legalità nei processi;
- sostituzione del "Formulario di identificazione dei rifiuti", del "Registro di carico/scarico" e del "Modello unico di dichiarazione ambientale" con dispositivi elettronici;
- gestione informatica della documentazione;
- semplificazione degli adempimenti amministrativi/burocratici per le imprese;
- riduzione dei costi che gravano sulle imprese;
- celerità negli adempimenti;
- verifica, in tempo reale, dei dati inseriti nella documentazione, con riduzione degli errori;
- supporto costante e continuativo all'utente;
- conoscenza, in tempo reale, della movimentazione dei rifiuti nel territorio italiano, anche per quelli che provengono da altri Paesi o che vengono trasportati verso altri Paesi;
- inserimento informatico nella scheda SISTRI dei certificati analitici, ove richiesto dall'attuale legislazione[37].

[37] Dati ricavati dal PROSPETTO SINTETICO SISTRI pubblicato sul sito www.sistri.it.

Ma, in realtà, per il SISTRI si è speso molto ma molto di più e non sempre si è trattato di costi giustificabili dallo Stato. Le vicende del SISTRI sono imperniate da un giallo nel giallo (tanti passi avanti ed indietro cui si aggiunge una gestione certamente non trasparente degli appalti) alla cui trattazione, sia pur brevemente, non ci si può sottrarre.

Ed infatti, nel panorama già abbastanza incerto sin qui delineato, ove la vita del SISTRI è andata avanti tra mille polemiche, ostacoli dettati dalle scelte politiche del momento, opinionismi, attacchi al tempo speso ed ai costi sostenuti, critiche alla sottrazione dei medesimi fondi ad altre finalità, si inserisce una ulteriore vicenda, una vicenda da circa 500 milioni di euro.

Il 5 settembre del 2008, con decreto del Presidente del Consiglio, viene posto il "segreto amministrativo" sul progetto, le opere, i servizi e le forniture per la realizzazione del SISTRI la cui realizzazione è affidata al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Molti dei dati, in verità, erano ormai già noti, tenuto conto che del nuovo sistema si parlava in termini di concreta realizzazione dal 2007. L'elemento nuovo è rappresentato da un contratto, stipulato il 14 dicembre 2009 tra il Ministero dell'Ambiente e la Selex Service Management, società del gruppo Finmeccanica, incaricata di progettare e mettere a regime il sistema.

Il contratto prevede che la Selex si faccia carico della manutenzione e della fornitura ad aziende e trasportatori delle chiavette USB per il carico dei dati e dei black-box incassando, per cinque anni, a fronte di tale servizio, dal Ministero dell'Ambiente un importo fisso pari a 28 milioni di euro annui, più una quota variabile tra i 65 ed i 70 milioni, legata al gettito assicurato dai contributi versati dagli utenti chiamati ad iscriversi obbligatoriamente al Sistema. Tenuto conto dell'obbligatorietà dell'iscrizione per le aziende coinvolte, anche la quota variabile veniva, di fatto, assicurata quale entrata fissa alle casse dell'azienda. Inoltre, sempre da contratto, si disponeva che qualora il SISTRI non dovesse mai entrare in funzione, gli investimenti realizzati

in reti e software sarebbero rimasti per intero a carico dello Stato, ossia dei cittadini e delle aziende obbligate al pagamento del contributo.

Nel momento in cui, verso la fine del 2011, l'Avvocatura dello Stato ed il Ministero dell'Ambiente tolgono il segreto amministrativo sul contratto concluso tra Selex e Ministero e vengono resi noti i termini dell'accordo, l'esame delle 35 pagine del contratto svela ulteriori costi gonfiati a vantaggio della holding ed a carico del Ministero, *rectius* dello Stato, *rectius* dei cittadini.

In particolare viene in rilievo l'evidente discrasia dei costi per quanto riguarda le black-box oggetto del contratto. Le stesse sono prodotte da una società che, nella gestione in proprio della clientela, le affitta ad un costo di € 35 l'anno. Per avere le medesime apparecchiature, vendute dalla società produttrice alla Selex, il Ministero paga, da contratto, € 500 l'anno.

A ciò si aggiunga, quale ulteriore nota di colore, tutte le difficoltà che la nuova gestione del sistema di controllo e tracciabilità dei rifiuti ha incontrato per decollare ed il fallimento del cd. clik day, ossia della prova generale del suo funzionamento. In tale occasione di sono verificati imbarazzanti malfunzionamenti delle apparecchiature elettroniche e carenze del sistema informativo centrale, non in grado di garantire l'accesso a tutti gli operatori. Tanti errori, dunque, tanti costi ingiustificati per i cittadini, tanti fallimenti.

Nel 2011 la Procura di Napoli ha aperto un'indagine in merito all'aggiudicazione del progetto di funzione e gestione del SISTRI alla Selex che ha portato, il 17 aprile del 2013, a 22 provvedimenti di custodia cautelare, anche a carico dell'amministratore delegato della Selex Service Management, ed al sequestro di 10 milioni di euro, di cui 7 a carico della Selex.

Lo smaltimento illegale di rifiuti industriali

A cura dell'avv. Ramona Cavalli, tecnologo giuridico dell'Istat

Emissioni industriali: il complesso reticolato normativo

Il Decreto Legislativo 4 marzo 2014 n. 46, recante "*Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", rivede e raccoglie* in un unico testo giuridico sette direttive riguardanti le emissioni industriali: le direttive 78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE, 1999/13/CE, 2000/76/CE, 2001/80/CE e 2008/1/CE (Direttiva IPPC), che sono state abrogate dal 7 gennaio 2014, salvi gli obblighi degli Stati membri per quanto riguarda i termini di attuazione nel diritto nazionale.

La direttiva 2010/75/UE non costituisce un mero coordinamento di norme già vigenti, poiché introduce alcune significative modifiche e, in particolare:

a) amplia il campo di applicazione della disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate ai fini dell'inquinamento (IPPC);

b) introduce specifici obblighi inerenti oggetto e frequenza dei controlli sulle installazioni;

c) introduce l'obbligo di ricorrere a procedure di evidenza pubblica telematiche;

d) modifica i requisiti autorizzativi minimi richiesti per alcune categorie di impianti;

e) introduce nuovi e più stringenti obblighi inerenti lo scambio di informazioni a livello comunitario.

Il D.lgs. 46/2014 modifica profondamente il D.lgs. 152/2006 in materia di emissioni industriali ad elevato potenziale inquinante (settore energetico, metallurgico, minerario, chimico, rifiuti e allevamento animali), in relazione alle autorizzazioni, controlli e sanzioni, inserendole all'interno dello stesso. Invero, sono state integrate nel Testo unico ambientale, all'interno della Parti

IV (rifiuti) e V (aria), le disposizioni relative all'incenerimento e coincenerimento dei rifiuti e all'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio, contenute rispettivamente nei decreti legislativi 11 maggio 2005, n. 133 (abrogato dal 1° gennaio 2016) e 27 gennaio 1992, n. 100 (abrogato dall'11 aprile 2014).

Il D.lgs. 46/2014 modifica anche le disposizioni in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (AIA) inserendo, tra l'altro, la nuova definizione di "installazioni" in sostituzione di "impianti", grandi impianti di combustione e composti organici volatili (COV), compreso l'apparato sanzionatorio.

In relazione all'Autorizzazione integrata ambientale, l'art. 7, comma 13, riscrive l'art. 29-quattuordecies del d.lgs. 152/2006 sulle sanzioni previste per le attività soggette ad AIA, al fine di renderle più proporzionali e più coordinate con le sanzioni previste da discipline specifiche. Vengono modificati anche i tempi di validità dell'AIA che passano da 5 a 10 anni. Se l'installazione è certificata secondo la norma ISO 14001 la validità passa da 6 a 12 anni, se è registrata Emas la validità passa da 8 a 16 anni.

Con la sostituzione invece dell'allegato VIII alla Parte Seconda del D.lgs. 152/2006 vengono introdotte nuove tipologie di attività soggette a AIA. I gestori delle installazioni esistenti che svolgono attività introdotte nel nuovo all'Allegato VIII alla Parte Seconda, presentano istanza per il primo rilascio della autorizzazione integrata ambientale, ovvero istanza di adeguamento ai requisiti del Titolo III-bis della Parte Seconda, nel caso in cui l'esercizio debba essere autorizzato con altro provvedimento, entro il 7 settembre 2014.

Per installazioni esistenti che svolgono attività già soggetti ad AIA, gli eventuali procedimenti di rilascio, rinnovo, riesame o modifica dell'autorizzazione integrata ambientale in corso alla data del 7 gennaio 2013 sono conclusi con riferimento alla normativa vigente all'atto della presentazione dell'istanza.

Sempre sul piano normativo, si segnala l'art. 11 che modifica gli artt. 133,137, 256, 279 e 296 (che disciplinano le sanzioni in materia di scarichi idrici, gestione dei rifiuti ed emissioni nell'atmosfera) del D.lgs. 152/2006, al fine di escludere esplicitamente l'applicabilità delle sanzioni citate previste dalle discipline specifiche in relazione alle fattispecie contemplate dall'art. 29-quattuordecies, di cui sopra.

Più nel dettaglio, l'art. 7, comma 13 riscrive l'art. 29-*quattuordecies* del d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente) al fine di rendere le sanzioni previste per gli impianti soggetti ad AIA più proporzionali e più coordinate con le sanzioni previste da discipline specifiche.

L'art. 11, invece, modifica gli artt. 133,137, 256, 279 e 296 (che disciplinano le sanzioni in materia di scarichi idrici, gestione dei rifiuti ed emissioni nell'atmosfera) del codice dell'ambiente, al fine di escludere esplicitamente l'applicabilità delle sanzioni citate previste dalle discipline specifiche in relazione alle fattispecie contemplate dall'art. 29-*quattuordecies*.

L'art. 256 del D. Lgs. 152/2006: lo smaltimento illegale di rifiuti industriali

I rifiuti speciali si distinguono in rifiuti speciali non pericolosi e rifiuti speciali pericolosi e tossico – nocivi. Più precisamente, ai sensi dell'art. 184 del D. Lgs. 152/06, e ss. mm. ii sono rifiuti speciali, tra gli altri, quelli derivanti da attività agricole e agro-industriali, i rifiuti da lavorazioni industriali, quelli derivanti da lavorazioni artigianali e da attività commerciali, nonché i rifiuti da attività sanitarie e lo stesso combustibile derivato da rifiuti.

Negli ultimi anni, i rifiuti speciali hanno assunto una rilevanza sempre maggiore in relazione al miglioramento delle condizioni economiche, al progredire dello sviluppo industriale, della produzione di beni, merci, processi di consumo, e alle politiche di miglioramento degli standard ambientali, tanto che la materia viene disciplinata da un fitto intreccio di norme giuridiche.

In particolare, le industrie e le attività artigianali che trasportano con mezzi propri i rifiuti da loro prodotti presso gli impianti autorizzati di smaltimento, stoccaggio e recupero, devono ai sensi dell'art. 212 comma 8 del D. Lvo. n. 152 del 03/04/2006, essere iscritte all'albo dei gestori ambientali dei rifiuti, presso la sezione regionale di appartenenza. Le predette ditte, nonché chi esercita per professione il trasporto dei rifiuti prodotti da terzi, deve redigere il formulario di identificazione dei rifiuti, previamente vidimato presso l'ufficio del Registro.

Tutte le attività produttive, che nell'esercizio del ciclo lavorativo producono rifiuti speciali, devono provvedere a loro spese al conferimento degli stessi alle ditte specializzate, autorizzate dagli uffici provinciali al trasporto, stoccaggio, riutilizzo, recupero, smaltimento dei rifiuti ai sensi degli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216.

Le ditte di cui all'art. 189 comma 3°, del sopra citato Decreto Legislativo, hanno l'obbligo di tenere il registro di carico e scarico dei rifiuti, dove devono annotare le caratteristiche quantitative e qualitative dei rifiuti movimentati, integrati con i formulari di identificazione dei rifiuti compilati per il trasporto ai sensi dell'art.193. Come i formulari di identificazione dei rifiuti, i registri di carico e scarico devono essere vidimati presso l'ufficio del Registro.

Le ditte di cui all'art. 189 comma 3, sono obbligate anche alla dichiarazione annuale dei rifiuti (M.U.D.) entro il 30/04 dell'anno successivo. Per la inosservanza delle norme sopra citate sono previste a carico dei soggetti responsabili sanzioni amministrative e penali; in particolare, i soggetti di cui all'art. 189 comma 3 che non effettuano la dichiarazione annuale dei rifiuti (M.U.D.) incorrono nella violazione amministrativa prevista ai sensi dell'art. 258, comma 1, se la comunicazione viene effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza, la sanzione amministrativa è inferiore. I soggetti di cui all'art. 189, comma 3 che omettono di tenere i registri di carico e scarico, previsti ai sensi dell'art.190 incorrono in sanzioni amministrative e nella

sospensione dalla carica occupata nell'azienda. Sono previste sanzioni amministrative per colui che durante il trasporto dei rifiuti è sprovvisto del formulario di identificazione previsto ai sensi dell'art. 193, mentre chi trasporta i propri rifiuti senza aver provveduto alla iscrizione prevista ai sensi dell'art. 212 comma 8, incorre nella sanzione penale prevista ai sensi dell'art. 256 comma 1. Chi in violazione dell'art. 192 abbandona o deposita i rifiuti speciali sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque superficiali, incorre nella sanzione amministrativa prevista ai sensi dell'art. 255 comma 1°; se i rifiuti non sono ingombranti si applica la sanzione amministrativa inferiore.

Se l'abbandono dei rifiuti riguarda i soggetti di cui all'art. 189, comma 3, o comunque soggetti titolari di attività industriali o artigianali non appartenenti a quelli indicati dall'art. 189, comma 3, si applica la sanzione prevista dall'art. 256, comma 2. I soggetti che a qualsiasi titolo svolgono attività di gestione dei rifiuti (smaltimento, stoccaggio, trasporto, recupero, riutilizzo, trattamento, al fine del riciclaggio, previste ai sensi dei suddetti art. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216) senza la prescritta autorizzazione, iscrizione all'albo o comunicazione, rilasciata dall'organo competente, incorre nelle sanzioni penali previste ai sensi dell'art. 256 citato.

L'art. 256 del D. Lgs. citato, come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 46 del 2014, punisce l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, stabilendo che chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione, è punito con la pena dell'arresto da 3 mesi a 1 anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi.

Pertanto, il reato di cui all'art. 256 cit., comma 1, non è un reato proprio non dovendo necessariamente essere integrato da soggetti esercenti professionalmente l'attività di gestione rifiuti, dal momento che la norma fa riferimento a chiunque. E' altrettanto indubitabile che, in presenza di una

attività di gestione svolta da un'impresa vigono i principi in ordine alla individuazione dei soggetti responsabili. In particolare, è stato affermato che "in tema di gestione dei rifiuti, il reato di abbandono incontrollato di rifiuti è ascrivibile ai titolari di enti ed imprese ed ai responsabili di enti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta di abbandono"[38].

Appare utile distinguere le diverse fattispecie disciplinate dai commi 1 e 3 dell'art. 256 del D.lgs. 152 del 2006. Nello specifico, con la sentenza Cass. Sez. III penale del 16 gennaio 2012, n. 1188, la Suprema Corte di Cassazione ha definito i presupposti fattuali che consentono di individuare i criteri di configurabilità del reato di discarica non autorizzata di cui all'art. 256, comma 3 del D.lgs. 152 del 2006, confermando le conclusioni alle quali è pervenuta buona parte della giurisprudenza precedente.

Partendo dalla definizione giuridica di discarica, contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. g) del D. Lgs. 36 del 2003, recante "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti", la Suprema Corte ribadisce[39] ancora una volta requisiti la cui presenza, anche solo parziale, è stata ritenuta idonea ad integrare la condotta illecita di cui al comma 3 dell'art. 256 e cioè: l'accumulo, più o meno sistematico, ma comunque ripetuto e non occasionale, di rifiuti; l'accumulo di detti rifiuti in un'area determinata; l'eterogeneità dell'ammasso dei rifiuti; la definitività dell'abbandono; il degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi per affetto della presenza di rifiuti.

In linea poi con altre precedenti pronunce[40], la Cassazione ha precisato, altresì, come per la configurabilità della fattispecie di discarica non autorizzata ex art. 256, comma 3 del D. Lgs. 152 del 2006, si ritenga necessario

---

[38] Cfr. Corte Cass., Sez. III pen., 18 maggio 2007, n. 24736.

[39] Sul punto si veda anche la Corte Cass. Sez. III pen., n. 42436 del 2010, in CED; Corte Cass. Sez. III pen., n. 203 del 2008, con nota di M.V. BALOSSI, *Ancora sul reato di discarica non autorizzata*, nota a Cass. pen. n. 203/2008, in Amb.&Svil., 2008, 5, pp. 476 ss.

[40] Sul punto, si veda anche Corte Cass. Sez. III pen., n. 46072 del 2008.

verificare la sussistenza di almeno due degli elementi precedentemente indicati, ovvero il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di sostanze oggettivamente destinate all'abbandono e, sia pure tendenzialmente, lo stato del degrado del sito in cui si trovano i rifiuti. A ben vedere i due elementi sono strettamente correlati, poiché è altamente probabile che vi sia degrado dell'area quando i rifiuti vengono ivi abbandonati in gran quantità e a lungo.

Partendo da tali premesse, i Giudici di legittimità si spingono oltre, andando a indagare anche le differenze tra detto illecito e quelli, meno gravi di "*abbandono dei rifiuti*", sanzionato dagli artt. 255, comma 1 (o 256, comma 2) del D. Lgs. 152 del 2006 e di "*illecito smaltimento*" di cui al comma 1 della'art. 256 del medesimo decreto[41]. Così, per aversi discarica, la Cassazione innanzitutto ha statuito come sia necessaria la ricorrenza di plurimi atti di abbandono[42] (dunque, una certa stabilità, se non una vera e propria abitualità, nella condotta di abbandono dei rifiuti di una determinata area), non essendo viceversa riconducibile a tale concetto un comportamento occasionale e discontinuo di abbandono, sussumibile, viceversa, nell'ambito delle ipotesi di "*abbandono di rifiuti*"[43], di cui al combinato disposto degli artt. 192, comma 1; 255, comma 1 e 256, comma 2 del medesimo decreto[44].

In tale prospettiva, il "mero abbandono" si concretizzerebbe in presenza di uno scarico di rifiuti, avvenuto in modo del tutto occasionale ed in misura

---

[41] Sul punto cfr. il commento di A.L. VERGINE, *Un insolito caso di reato di gestione non autorizzata/deposito incontrollato di veicoli fuori uso in un'area di pertinenza aziendale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, pp. 422 ss.

[42] Sulla ripetitività dei comportamenti, Corte Cass. Sez. III pen., n. 8424 del 2004, in CED: "*Si configura il reato di realizzazione e gestione di una discarica, quando materiali provenienti da demolizioni e scavi, costituenti rifiuti, vengono scaricati in un'area determinata attraverso una condotta ripetuta*".

[43] In tale direzione, Corte Cass. Sez. III pen., n. 25463 del 2004 e Corte Cass. Sez. III pen., n. 12677 del 2004, con nota di V. PAONE, in Amb.&sic., 2005, 7, pp. 93 ss.

[44] La condotta di abbandono di rifiuti (ex art. 255, comma 1 del T.U.A.) è sanzionata come illecito amministrativo se posta in essere da un privato e come reato se tenuta da un responsabile di Enti o titolare d'impresa.

limitata, ossia in quantità tale da non deturpare permanentemente l'ambiente[45]; viceversa, la stabilità dell'accumulo, la ricorrenza di plurimi atti di abbandono, nonché la presenza di rilevanti quantità di rifiuti tali da degradare l'area in cui essi si trovano, sarebbero indici univoci dell'esistenza di una discarica non autorizzata.

La discarica "abusiva", peraltro, si differenzierebbe anche dal "deposito incontrollato" di rifiuti: ad avviso di una parte della dottrina[46] il deposito incontrollato riguarderebbe l'azione di chi si disfa di un modesto cumulo di rifiuti mediante, appunto, deposito su un area, integrando una fattispecie quantitativamente e qualitativamente superiore al semplice atto unico dell'abbandono previsto dallo stesso combinato normativo, ma altresì distinto dal concetto di discarica.

Secondo altri studiosi[47], invece, a differenza dell'abbandono e della discarica, il "deposito" rappresenterebbe non una dismissione definitiva dei rifiuti prodotti, piuttosto una forma di gestione del rifiuto, generalmente intermedia tra la fase di produzione e quella successiva di eliminazione o movimentazione[48]. Tale interpretazione, tra l'altro, parrebbe confermata dall'art. 2 del D. Lgs. 36/2003, che riconduce al concetto di discarica anche "*qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno*".

Ad avviso della Suprema Corte di Cassazione, poi, la discarica "abusiva" andrebbe distinta anche dallo "smaltimento": ad assumere valore discretivo tra le due diverse ipotesi sarebbe non solo la differente destinazione dei rifiuti accumulati (dato funzionale), ma anche la sussistenza o meno della finalità di trarre profitto in capo al soggetto agente (profilo teleologico). Valutando il

---

[45] Di tale avviso anche G. Amendola, *Gestione dei rifiuti e normativa penale*, Milano, 2003, pp.338 ss.
[46] cfr. L. Costato - F. Pellizzer, *Commentario breve al codice dell'ambiente,* Milano, 2007, pp.670 ss.
[47] cfr. V. Tufariello, *I delitti ambientali*, Milano, 2008, pag.334.
[48] Cfr. Corte Cass., Sez. III pen., n. 41775 del 2004 in CED.

profilo funzionale, la condotta di discarica non autorizzata si caratterizzerebbe per la definitività del deposito, ovvero per il fatto che l'accumulo di rifiuti non preluderebbe ad alcuna operazione di smaltimento o di recupero. Nella discarica – si legge nella sentenza- *"i rifiuti sono abbandonati a tempo indeterminato, senza una precisa destinazione, mentre nello smaltimento, essi sono "utilizzati" con diverse modalità, quali, ad esempio, la cernita, la trasformazione, l'utilizzo ed il riciclo previo recupero"*.

Considerando, invece, la prospettiva teleologica, invece, il reato di cui al comma 1 dell'art. 256 del D. Lgs. 152 del 2006, si caratterizzerebbe rispetto all'ipotesi speciale di cui al comma 3 anche per il fatto che i *"rifiuti sono sfruttati a scopo di profitto",* ovvero sono utilizzai con una finalità lucrativa, assente nell'illecito di "discarica non autorizzata". Invero, a ben vedere, il dolo specifico di "trarre profitto" non costituisce elemento costitutivo né della fattispecie contravvenzione di illecito smaltimento né di quella di discarica abusiva. Sul punto, in particolare, si rileva come dottrina e giurisprudenza[49] ritengano, correttamente, che "il fine di lucro" non costituisca presupposto per la configurabilità della contravvenzione di discarica non autorizzata.

Per quanto riguarda il reato previsto dal comma 4 dell'art. 256 citato, vale a dire l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione necessaria allo svolgimento di attività di gestione di rifiuti, la Corte di Cassazione, Sez. III pen. n. 46181/2013 ha affermato che tale fattispecie rappresenta un'autonoma ipotesi attenuata della contravvenzione di cui al comma 1 del medesimo articolo e punisce i casi, non di mancanza di autorizzazione, ma di mera "*inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni*".

La contravvenzione in parola riunisce in sé tutte le caratteristiche più deprecabili del diritto penale contemporaneo, segnalate come tali da chi ancora attribuisce valore ai principi di legalità, offensività e frammentarietà. L'interpretazione della giurisprudenza di legittimità ha, infatti, confermato

[49] In dottrina, fra tutti V. TUFARIELLO, *I delitti ambientali,* op. cit. p. 359 ed in giurisprudenza, tra le altre, si veda Corte Cass., Sez. III pen. n. 3602 del 2004.

che tale reato viene considerato meramente formale e di pericolo astratto, essendo sufficiente la violazione formale precetti autorizzativi senza che debba essere accertata, con riferimento ai beni ambientali, alcuna "*situazione di concreto pregiudizio per il bene giuridico protetto*"[50]. Inoltre, tra i beni giuridici tutelati viene, tra l'altro, indicato "*anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della Pubblica Amministrazione*"[51], con la conseguenza che la semplice violazione dell'autorizzazione comporta una lesione quantomeno di tale bene giuridico assolutamente artificiale. Siffatta ipotesi contravvenzionale rappresenta un caso di scuola di norma penale in bianco, essendo l'intera descrizione del fatto illecito rimessa alla fonte non legislativa dell'autorizzazione.

Il combinato disposto fra la natura di "*illecito di mera trasgressione*" della norma in parola e la natura squisitamente tecnica e formale delle disposizioni autorizzative accresce il primato della prassi interpretata a discapito del valore della legge, con il conseguente annichilimento della precisione e della tassatività della fattispecie penale, disconoscendo quelle linee di pensiero della dottrina più consolidata[52].

Assai diversa è la fattispecie di reato disciplinata dall'art. 256 bis, introdotta dal d.l. 136/2013, convertito con modificazioni nella l. 6/2014, che disciplina i delitti di combustione illecita di rifiuti. I nuovi reati introdotti sono, al contrario degli altri illeciti ambientali, di natura delittuosa e non contravvenzionale, e hanno come scopo quello di sanzionare in modo più severo l'incenerimento di cumuli di rifiuti di vario tipo, attività che produce un inquinamento reiterato e sistematico dell'ambiente e pericoloso per la salute pubblica.

---

[50] Cfr. Corte Cass., Sez. III pen., 21 febbraio 2011, n. 6256 in Dir. pen. cont., con nota di M. BOSI, L'attività di gestione di rifiuti in violazione delle prescrizioni del provvedimento di autorizzazione (art. 256, comma 4 del D.Lgs. 152/2006) tra "*mera condotta*" e "*pericolo astratto*".

[51] Così Corte Cassazione, Sez. III pen, 18 aprile 2007, n. 15560, in CED Cassazione, rv. 236342.

[52] Sul tema, cfr. F. SGUBBI, Il reato come rischio sociale, Bologna, 1990, p. 22 ss.

In realtà, come già evidenziato anche in dottrina, nell'ordinamento nazionale la condotta di chi incendia rifiuti era perseguibile mediante il ricorso all'art. 423 c.p., ovvero a quella dell'incendio, oppure alla legge n. 210/2008, che pure prevede una sanzione penale per il rogo di rifiuti, senza dimenticare che, in ogni caso, la condotta era parimenti censurabile ai sensi dello stesso art. 256, D. Lgs. n. 152/2006, quantomeno sotto il profilo di illecita gestione del rifiuto o smaltimento illecito mediante combustione. Il comma 1 del nuovo articolo 256-bis introduce, in particolare, nel Codice dell'ambiente la combustione illecita di rifiuti, reato doloso comune (diversamente dallo smaltimento illecito, che può essere commesso "*da chiunque*"), il cui elemento materiale consiste nell'appiccare il fuoco a rifiuti abbandonati o depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate.

La pena prevista per i roghi illeciti è la reclusione da 2 a 5 anni; la stessa pena è applicabile anche al reato preparatorio ovvero all'abbandono illecito di rifiuti (art. 255, comma 1, del Codice) ove finalizzato alla loro combustione illecita. Stante il limite massimo di pena, per il reato di cui all'articolo 256-bis è quindi ammessa, ai sensi dell'articolo 280 del codice di procedura penale la custodia cautelare in carcere.

Ciò che distingue il delitto ex art. 260, D. Lgs. n. 152/2006 di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti da altre fattispecie di reato in materia ambientale, quale ad esempio il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata ex art. 256 citato, è la presenza, nella prima ipotesi, di comportamenti non occasionali di soggetti che gestiscono illecitamente rifiuti al fine di conseguire un profitto, necessitando, perciò, di una predisposizione quantomeno embrionale di organizzazione professionale volta a questo fine[53]. Nel concreto, se il delitto di cui all'art. 260, D. Lgs. n. 152/2006, non viene ancorato ad un dato di determinatezza, per quanto

[53] Cfr. C. PARODI, Traffico illecito di rifiuti e reati ambientali "ordinari", in Ambiente&sic. n. 4 del 25 febbraio 2014. In questa direzione, si vedano anche le sentenze della Cassazione, sez. III, 20 febbraio 2013, n. 19018 e 3 novembre 2009, n. 46705.

concerne la condotta che costituisce il reato, la reiterazione di qualsivoglia violazione ambientale, riferita ad un quantitativo di rifiuto passibile di essere considerato ingente, potrebbe essere, comunque, considerata attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti.

Pare allora che ancorare l'elemento oggettivo del reato alla commissione di più fatti di gestione abusiva ai sensi dell'art. 256, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006, come peraltro richiesto con formulazione abbastanza chiara nella descrizione del reato di cui all'art. 260, rappresenti l'unica soluzione idonea a rendere la norma compatibile con i criteri di determinatezza e giustificata rispetto alla gravità delle conseguenze sanzionatorie previste.

In una recente sentenza la Corte di Cassazione Penale (sezione III sentenza 6 ottobre 2014, n. 41352) si è occupata di abbandono e trasporto abusivo di rifiuti e, per quanto di interesse, ha tracciato un utile confine applicativo tra le fattispecie di cui agli artt. 255 e 256 d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) arrivando a pronunciare, per la prima volta, il seguente principio di diritto: "*Il soggetto privato, non titolare di una impresa e non titolare di un ente, che abbandoni in modo incontrollato un proprio rifiuto, e che a tal fine lo trasporti occasionalmente nel luogo ove lo stesso verrà abbandonato, risponderà solo dell'illecito amministrativo di cui all'art. 255 d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per l'abbandono e non anche del reato di trasporto abusivo di cui all'art. 256, comma 1, in quanto la condotta di trasporto si esaurisce nella fase meramente preparatoria e preliminare rispetto alla condotta finale e principale di abbandono, e non assume autonoma rilevanza ai fini penali*".

Come noto, il decreto legislativo n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) - nato con l'espressa finalità di promuovere livelli di qualità della vita più alti attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse umane (art.2) – disciplina, tra l'altro, nella Parte IV, la gestione dei rifiuti e, per quanto di interesse, prevede un corollario di sistema sanzionatorio per la violazione delle disposizioni ivi

previste. In particolare, gli artt. 255 e 256 disciplinanti rispettivamente l'"abbandono di rifiuti" e l' "attività di gestione e di rifiuti non autorizzata".
Con la clausola di riserva (Fatto salvo quanto previsto dall'art. 256 co.2) si apre l'art 255 che prevede una ipotesi di illecito amministrativo: è punita la condotta di chi abbandoni o depositi rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee in violazione degli artt. 192, 226 e 231 del medesimo decreto. La sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio qualora i rifiuti siano pericolosi. Dunque tale previsione di illecito amministrativo si rivolge a chiunque senza richiedere in capo al soggetto agente una particolare qualifica soggettiva.
Il successivo art. 256 co. 1 prevede e punisce, invece, un illecito penale rivolto a sanzionare la condotta di "chiunque", senza la necessaria e prescritta autorizzazione, svolga attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti. Al co. 2 del medesimo articolo è prevista l'estensione della pena di cui al co. 1 per coloro i quali, titolari di imprese e/o responsabili di enti, abbandonino o depositino in modo incontrollato rifiuti.
A ben vedere, dunque, l'attività di abbandono o deposito previsto al richiamato co. 2 costituisce una ipotesi di reato proprio stante la indicata qualificazione soggettiva per i soggetti agenti, individuati nel titolare di impresa e responsabile di ente, mentre integra la fattispecie di cui al co. 1 dell'art. 256 anche il trasporto meramente occasionale di rifiuti destinati all'abbandono effettuato da un privato cittadino privo di qualsiasi qualifica personale[54].

[54] I fatti vedevano un privato cittadino imputato e condannato per il reato di cui all'art. 256 co.1 d.lgs. 152/2006 per avere effettuato, senza autorizzazione, attività di trasporto di circa 2 mq di rifiuti non pericolosi (si trattava, in specie, di calcestruzzo, cemento, mattonelle provenienti da attività di costruzione e demolizione della proprietà immobiliare della di lui madre) al fine di abbandonarli in un luogo non precisato. In particolare, accadeva che, durante il trasporto, il rimorchio della macchina agricola sul quale erano posti i rifiuti, uscendo fuori strada, si ribaltava e sversava gli stessi in un terreno adiacente. L'imputato abbandonava ivi i rifiuti con l'intendo di recuperarli il giorno seguente. Tuttavia, l'indomani

I recenti orientamenti giurisprudenziali sull'art. 256 del D.Lgs. 152/2006

Recentemente, la giurisprudenza (Cass. Sez. III 20 novembre 2014, n. 48015) ha ribadito che il reato di cui all'art. 256, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, riguardante, in via ordinaria e sull'intero territorio nazionale, l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, contempla segnatamente la condotta di chiunque effettui, tra le altre, una 'attività di trasporto'.

Per la realizzazione della fattispecie, avente natura di reato istantaneo e solo eventualmente abituale, in quanto perfezionantesi nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, è sufficiente un unico trasporto abusivo di rifiuti, da ciò discendendo, evidentemente, la non necessità di requisiti di continuatività e stabilità di sorta.

---

mattina i vigili urbani, trovando il rimorchio ed i rifiuti, provvedevano a denunciare l'imputato per il reato contestato.

L'imputato, condannato nei gradi di merito, proponeva ricorso per Cassazione dolendosi della erronea applicazione dell'art. 256 co. 1 in quanto non rivestente la qualifica personale richiesta dall'art 256 co. 2 e che perciò dovesse trovare applicazione la sola fattispecie di illecito amministrativo di cui all'art 255. La Corte di Cassazione (Cassazione Penale , sezione III, sentenza 6 ottobre 2014, n. 41352.) nell'accogliere il ricorso e, per l'effetto, nell'annullare la sentenza di condanna, chiarisce che nel caso di specie ciò che rileva è la condotta principale e finale costituita dall'abbandono del rifiuto, mentre il suo trasporto sul luogo di abbandono costituisce solo una fase preliminare e preparatoria. Essa non acquista autonomo rilievo sotto il profilo penale rimanendo invece assorbita dalla condotta di abbandono. Per cui, non rileva affatto la condotta di cui all'art. 256 co1, ma semmai quella del co 2 dell'art. 256. Però, atteso che quest'ultimo co 2 non si revoca in dubbio che preveda una fattispecie penale propria, non rimane che l'art 255. Così, se l'abbandono o il deposito incontrollato è commesso da un privato cittadino, non titolare di impresa o ente, e riguarda propri rifiuti, questi incorrerà nell'illecito amministrativo di cui all'art. 255; se invece l'abbandono avvenga da parte di titolare di ente o impresa e riguardi rifiuti propri o prodotti da terzi, si configurerà l'illecito penale di cui all'art. 256, co. 2. Altrimenti argomentando verrebbe a crearsi un paradosso, anche da un punto di vista del principio di ragionevolezza, attribuendo rilevanza alla condotta prodromica e preliminare di trasporto - arrivando a punirla con sanzione penale - anziché a quella finale di abbandono o deposito.

Conclude, quindi, la Corte che se l'abbandono incontrollato del rifiuto venga commesso da un soggetto privato, non qualificato, si ha illecito amministrativo punito ai sensi dell'art. 255. Il trasporto del rifiuto per abbandonarlo in un luogo rientrerà nella condotta punita dalla sanzione amministrativa e non integrerà un autonomo e distinto reato di trasporto senza autorizzazione.

In particolare, è stato affermato[55] che il trasporto di rifiuti provenienti dal disfacimento del manto stradale (nella specie, lastre di asfalto) configura il reato di cui all'art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 poiché detti rifiuti sono classificati come rifiuti speciali non pericolosi in quanto derivanti dalle attività di demolizione e costruzione (Cass. Sez. 3, n. 23788 del 15/05/2007, Arcuti). Ne consegue che ad essi non è applicabile la disciplina prevista per le terre e rocce da scavo, cui non sono assimilabili e tanto sul fondamentale rilievo che, mentre le terre e le rocce derivano dall'escavazione, che ha per oggetto il terreno, le lastre dismesse di asfalto derivano dalla demolizione di un manufatto ed ha invece per oggetto un'opera costruita dall'uomo. Altresì, anche l'automezzo adibito al trasporto di rifiuti, ai sensi dell'art. 259, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è assoggettabile alla confisca obbligatoria tanto che persino la sopravvenuta iscrizione all'Albo non esclude la confisca del mezzo (Cass. Sez. 3, n. 5353 del 12/01/2011, Elisei). La misura ablativa trova, invero, fondamento non sulla pericolosità intrinseca della cosa, ma sulla base della funzione dissuasiva e general-preventiva attribuitale dal legislatore (Cass. Sez. 3, n. 10710 del 28/01/2009, Girardi).

Sul piano della delega di funzioni in materia ambientale, la Suprema Corte di Cassazione, con sentenza 19 novembre 2013, n. 46237, è giunta ad affermare che la responsabilità penale del delegato ambientale per il reato di cui all'art. 256 D.Lvo n. 152/20061 sulla scorta del seguente *iter* argomentativo "*una volta provata la sussistenza delle condizioni richieste per il rilascio della delega di funzioni in materia ambientale, la responsabilità penale del delegato non è in discussione*"[56]. La delega di funzioni consiste in un atto di autonomia privata, avente natura negoziale, che ha ad oggetto

[55] Cfr. Corte di Cassazione Penale Sez. 3', 14 marzo 2014, sentenza n. 12230.

[56] Si veda sul tema Pedrazzi, *Profili problematici del diritto penale d'impresa*, pp. 231 ss.; Crivellin, *La delega di funzioni tra dottrina, giurisprudenza e interventi legislativi* in *Diritto penale e processo n. 4/2009*; T. Vitarelli, *Profili penali della delega di funzioni,* Milano, 2008; G. Amato, *Le novità normative in tema di "delega di funzioni"*, nota a Cass. Pen., 27 Novembre 2008.

la distribuzione di compiti e la ripartizione di sfere di competenza, i cui i requisiti di validità sono riassumibili nel fatto che l'impresa deve essere di notevoli dimensioni, e che la delega non deve avere ad oggetto attività di tipo organizzativo e deve essere certa, espressa ed inequivoca. Inoltre, il delegato deve avere la competenza specifica e richiesta dall'incarico delegatogli e deve essere dotato di tutti i poteri funzionali, tali per cui deve poter operare in piena autonomia.

In materia ambientale, nel silenzio della legge (testo unico ambientale) i requisiti sembrano essere i medesimi, nonostante la specificità e la peculiarità del settore[57].

Tuttavia, alcune pronunce della Suprema Corte hanno lasciato intendere che in materia ambientale, affinché potesse valere il meccanismo parzialmente esentivo della delega, quest'ultima dovesse avere un qualcosa in più rispetto alla delega "comune".

La spaccatura tra chi sostiene che la delega in materia ambientale debba essere diversa e più specifica rispetto alla delega comune, e chi sostiene la tesi dell'uguaglianza, è generata dal silenzio legislativo che caratterizza e permea il principale testo di riferimento in materia ambientale[58].

Tuttavia, le indicazioni del D. Lvo n. 152/2006 potrebbero essere rilette nel senso che la regola generale è quella della responsabilizzazione e

---

[57] In tal senso Cassazione Penale, Sez. III, 3 Marzo 2010, n. 8275 ove viene affermato: " *In materia ambientale, per attribuirsi rilevanza penale all'istituto della delega di funzioni, è necessaria la compresenza di precisi requisiti: a) la delega deve essere puntuale ed espressa, con esclusione in capo al delegante di poteri residuali di tipo discrezionali; b) il delegato deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo svolgimento del compito affidatogli; c) il trasferimento delle funzioni delegate deve essere giustificato in base alle dimensioni dell'impresa o, quantomeno, alle esigenze organizzative della stessa; d) la delega deve riguardare non solo le funzioni ma anche i correlativi poteri decisionali di spesa; e) l'esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo* ".

[58] Diversamente dalla materia antinfortunistica che espressamente la prevede dopo il D. Lgs. 81/2008, si veda sul tema Brusco, *La delega di funzioni alla luce del D. Lgs. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* in *Giurisprudenza di Merito n. 11/2008*. Opportuno quindi, sembra un intervento legislativo che vada ad inserire l'istituto della delega di funzioni all'interno del testo unico ambientale, così come avvenuto in tema di sicurezza sui luoghi del lavoro ad opera del D.Lgs 9 Aprile 2008, n. 81.

cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nell'attività ambientale[59], mentre il produttore iniziale resta comunque responsabile della sorte del rifiuto[60], e la responsabilità può essere limitata in due casi tassativamente previsti dal testo unico ambientale[61].

Sul solco della disciplina comune, comunque la delega non comporta l'automatico trasferimento della responsabilità penale derivante dall'inadempimento dell'incarico, se non a determinate condizioni.

Vi sono infatti ipotesi, predeterminate dalla legge o derivanti dalla natura dell'incarico o dal contenuto degli accordi negoziali in cui in capo al soggetto delegante rimangono doveri di vigilanza e controllo dell'attività delegata[62]. Interessante al riguardo è la teoria giurisprudenziale della natura del reato, la quale individua i limiti di efficacia della delega di funzioni in relazione al reato medesimo[63]. In dette ipotesi al delegante potrà rimproverarsi di non aver correttamente ed adeguatamente vigilato *ex* art. 40 cpv. c.p. secondo il noto schema del "*Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*".

Assai interessante è anche la sentenza della Cassazione Sez. III, 18 settembre 213, n. 38364, secondo cui nell'individuazione del concetto di discarica, con riferimento al reato di cui al terzo comma dell'articolo 256 del d.lgs. n.152/06,

---

[59] Così come espresso dall'art. 178, comma 1, D.Lgs n. 152/2006.

[60] Così come espresso dall'art. 188, D.Lgs n. 152/2006

[61] Si allude all'adesione al sistema SISTRI e all'*iter* stabilito nell'art. 188, comma 3, D.Lgs n. 152/2006.

[62] In tali casi il delegante risponderà ex art. 40 cpv. c.p..

[63] "*Se la norma penale prevede un reato che è proprio del titolare dell'impresa, anche in caso di delega ad altri delle sue funzioni, il titolare non si spoglia delle responsabilità, poiché l'obbligo originario si trasforma in obbligo di garanzia, ed egli risponde a norma dell'art. 40 c.p. a meno che nessuna colpa gli sia addebitabile. Se invece la norma penale pone il reato a carico di chiunque, trovandosi in una certa situazione, ometta il comportamento dovuto o compia l'azione vietata, l'obbligo di osservare il precetto penale incombe allora a chi esercita determinate funzioni e dunque al delegato. Ne consegue che, nel caso di reato per il quale il conferimento di delega comporta che esso non sia attribuibile al titolare, quest'ultimo va esente da responsabilità a condizione che la delega sussista e che il delegato sia stato posto in condizione di osservare il precetto penale*" (Cassazione Pen., Sez. III, 7 febbraio 1996, n. 231 in Ramacci, *Tutela dell'ambiente e delega di funzioni nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*).

è necessario sottolineare la differenza con la nozione di "smaltimento" rilevando che trattasi di due attività diversamente disciplinate, perché pur avendo in comune talune operazioni (quali il conferimento dei materiali e la loro deposito), si differenziano radicalmente: nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero), nella discarica, invece, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito ed ammasso. Si ha quindi discarica abusiva "tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato" (Cass. Sez. III n. 27296, 17/06/2004). Anche la differenza con il mero abbandono di rifiuti è stata individuata evidenziando la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale o organizzata, di discarica (Sez. III n. 25463, 15 aprile 2004). Concludendo, la discarica abusiva dovrebbe presentare, tendenzialmente, una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata: accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata; eterogeneità dell'ammasso dei materiali; definitività del loro abbandono; degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione. Si è ulteriormente precisato che il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, anche se collocata all'interno dello stabilimento produttivo (Cass. Sez. III n. 41351, 6/11/2008; n. 2485, 17/01/2008; n. 10358, 9/03/2007). Con riferimento al reato di abbandono, ai fini della sua configurabilità rileva

anche la posizione di titolare di imprese o responsabile di ente dell'agente, come tale dovendosi intendere chiunque abbandoni rifiuti nell'ambito di una attività economica esercitata anche di fatto, indipendentemente da una qualificazione formale sua o dell'attività medesima (principio ribadito in Cass. Sez. III n. 38364, 18 /09/2013).

I soggetti attivi dei reati in materia edilizia

A cura del dott. Giovanni Catanzaro

NORME DI RIFERIMENTO:

- ✓ Codice penale. Artt. 41, 42, 43, 357, 358, 359, 360.
- ✓ Testo unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001). Art. 44. *Sanzioni penali*
- ✓ Testo unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001). Art. 29. *Responsabilità del titolare del permesso di costruire del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a denuncia di inizio attività.*

CRITERI DI INDIVIDUAZIONE E DI RESPONSABILITA' DEI SOGGETTI ATTIVI DEL REATO

Ai fini dell'individuazione dei soggetti responsabili degli abusi edilizi di natura amministrativa e penale, la normativa vigente stabilisce all'art. 29 del *T.U. in materia edilizia* n. 185/2001, che *il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo.*

Tale disposizione costituisce quasi una presunzione *juris tantum,* stabilendo a priori i soggetti tenuti a rispondere dell'abuso; ciò anche in ragione del fatto che la disciplina concerne reati di natura contravvenzionale e non delittuosa, punibili indistintamente a titolo di dolo o colpa.

I soggetti elencati nella norma sono tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e, solidalmente, alle spese per l'esecuzione in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, sempre fatto salvo che dimostrino di non essersi resi responsabili dell'illecito. Costoro, per espressa previsione legislativa, non possono dismettere il ruolo di garanti della legalità né

possono avvalersi di assunzioni di responsabilità da parte di terzi. Si tratta di una sorta di "responsabilità di posizione" dovendo, il soggetto che riveste una specifica qualifica, preoccuparsi in prima persona del rispetto della normativa urbanistico/edilizia.

Tuttavia, questa "responsabilità di posizione" legislativamente prevista non trasforma gli illeciti edilizi in reati propri, in quanto *"I reati in materia edilizia contemplati dall'art. 44, lett. b) e c) del D.P.R. n. 380 del 2001 (T. U. edilizia) devono essere qualificati come reati comuni e non come ipotesi incriminatrici a soggettività ristretta, salvo che per i fatti commessi dal direttore dei lavori o per la fattispecie di inottemperanza all'ordine di sospensione dei lavori impartito dall'autorità amministrativa. Il bene tutelato da dette norme incriminatrici, ovvero la salvaguardia degli usi pubblici e sociali del territorio, può essere, dunque, indifferentemente offeso da chiunque si renda autore di attività determinanti trasformazioni urbanistiche ed edilizie territoriali e non soltanto da quei determinati soggetti che si trovino in possesso delle particolari qualità soggettive indicate dall'art. 29 del testo unico in materia edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001)"*[64].

In ragione di quanto argomentato, si rende necessario definire con maggiore precisione ognuna delle singole qualifiche soggettive.

Innanzitutto, per **esecutore dei lavori** deve intendersi, non solo il soggetto incaricato dell'edificazione delle opere principali, ma anche quello che si limiti a svolgere lavori di completamento dell'immobile (*quali la pavimentazione, l'intonacatura, gli infissi, ecc…*), sempre che sia ravvisabile un profilo di colpa collegato alla mancata conoscenza del carattere abusivo dei lavori[65].

Posizione particolare assume il **proprietario dell'immobile** abusivo. Per l'irrogazione delle sanzioni penali *(previste all'art. 44 D.P.R. 380/2001)* occorre, in ogni caso, dimostrare l'apporto causale del soggetto alla verificazione

[64] Così App. Cagliari Sez. II, 18/06/2012.
[65] Cass. pen., sez. III, sent. 12.11.2008, n. 48025.

dell'illecito; la sanzione amministrativa, invece, non è ancorata a tale presupposto, e potrà essere sanzionato anche il —nuovo— proprietario assolutamente estraneo alla generazione dell'abuso. Se fosse diversamente, sarebbe sufficiente alienare l'immobile abusivo a soggetto terzo estraneo, non a conoscenza della violazione, per "sanare" l'opera in quanto tale. Va da sé, che il nuovo proprietario che subisce la sanzione e che si vedrà costretto ad abbattere l'opera abusiva acquisita o a dover pagare una sanzione pecuniaria, potrà legittimamente rivalersi nei confronti del proprio dante causa.

Relativamente alla posizione del **committente** è necessario specificare solamente che costui risponde dell'illecito penale previsto dall'art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ove non vigili sull'osservanza, da parte dell'esecutore, della normativa edilizia, in quanto questi è titolare di una posizione di garanzia derivante dalla predetta normativa. (In motivazione la Corte ha precisato che la responsabilità del committente trova fondamento proprio nell'omissione di vigilanza cui questi è tenuto, in considerazione del fatto che l'opera *soddisfa un suo preciso interesse*)[66].

Diversa dalle precedenti è la posizione che assume il **direttore dei lavori**, il quale è tenuto esclusivamente al rispetto delle prescrizioni previste dal permesso di costruire, ma non sarà responsabile di violazioni relative ad altri aspetti dell'edificazione dell'opera.

Il direttore dei lavori viene definito *ex lege* come il soggetto che viene incaricato dal committente di controllare che l'opera venga eseguita secondo la regola dell'arte ed in conformità a quanto previsto in fase progettuale e contrattuale. Nelle opere pubbliche tale compito è svolto dalla "Direzione dei lavori", organo dell'amministrazione aggiudicatrice dei lavori.

[66] Cass. pen. Sez. III, sent. 24/11/2011, n. 47434

Il direttore dei lavori deve limitarsi a verificare che sussista un valido permesso di costruire e che lo stesso, e le modalità esecutive in esso indicate, vengano rispettate. Infatti "*il direttore dei lavori ha una posizione di garanzia in merito alla regolare esecuzione dei lavori ed ha, pertanto, l'obbligo di esercitare un'attiva vigilanza sulle opere realizzate, per cui - esclusi i casi in cui abbia puntualmente svolto l'attività prevista dal II comma dell'art. 29 D.P.R. 380/2001 (T.U. Edilizia) - è responsabile anche delle violazioni edilizie commesse in sua assenza, in quanto questi deve sovrintendere con continuità alle opere della cui esecuzione ha assunto la responsabilità tecnica*"[67].

Nella seconda parte del co. II dell'art. 29 L. 308/2001, è prevista una speciale clausola di esclusione della punibilità per il direttore dei lavori. Nei casi in cui questi dovesse accorgersi di un abuso, ha la possibilità di "dissociarsi" dall'operato degli altri soggetti; in questi casi, prevede la norma, egli non sarà responsabile qualora si attivi, contestando agli altri soggetti le violazioni delle prescrizioni del permesso di costruire e contemporaneamente fornendo al responsabile del competente ufficio comunale una motivata comunicazione circa la violazione riscontrata. Infatti, nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve rinunziare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. Diversamente, il dirigente è tenuto a segnalare al consiglio dell'ordine professionale cui appartiene il direttore dei lavori la violazione in cui è incorso, ed il consiglio dell'ordine potrà attivare una procedura disciplinare con la sanzione della sospensione dall'albo. Sul punto la giurisprudenza ha sempre sostenuto che "*il direttore dei lavori è penalmente responsabile per l'attività edificatoria non conforme alle prescrizioni del permesso di costruire, avendo egli l'obbligo di sovrintendere con necessaria continuità a quelle opere della cui esecuzione ha assunto la*

[67] T.A.R. Abruzzo Pescara Sez. I, 04/06/2012, n. 247.

responsabilità tecnica. In proposto, l'articolo 29, comma 2, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 esonera il professionista da tale responsabilità solo qualora egli: 1) abbia contestato al titolare del permesso di costruire, al committente e al costruttore la violazione delle prescrizioni del provvedimento amministrativo; 2) abbia fornito contemporaneamente all'amministrazione comunale motivata comunicazione della violazione stessa; 3) abbia altresì, nelle ipotesi di totale difformità o di variazione essenziale, rinunciato all'incarico. Il recesso tempestivo dalla direzione dei lavori, in ogni caso, deve ritenersi pienamente scriminante per il professionista e la "tempestività" ricorre quando il recesso intervenga non appena l'illecito edilizio obiettivamente si profili, ovvero appena il direttore dei lavori abbia avuto conoscenza che le corrette direttive da lui impartite siano state disattese o violate".[68]

[68] ex multis Cass. pen. Sez. III, 10/05/2005, n. 34376.

Inquinamento ambientale: il danno ambientale nella concezione della giurisprudenza di legittimità e novità legislative in materia

A cura dell'avv. Gabriella Longo

L'inquinamento ambientale ha da sempre rappresentato un problema evidente della società odierna che ha destato particolarmente l'attenzione del legislatore con numerosi interventi normativi e della giurisprudenza di legittimità che ha tentato di fornire alcune direttive in materia.

Una riprova in tal senso è data da ultimo, a livello normativo, dalla legge di conversione del d.l. 1/13, l. 11/13, avente ad oggetto i rifiuti e l'inquinamento ambientale, nonché, a livello giurisprudenziale, da una molteplicità di pronunce, tra cui, a titolo esemplificativo, Cassazione penale, Sez. III, n. 1874,[69] la quale, ai fini dell'integrazione del fatto illecito fonte del risarcimento del danno ambientale, ha stabilito che non è necessaria l'alterazione dell'ambiente, essendo sufficiente una condotta, anche solo colposa, che violi specifiche disposizioni di legge o provvedimenti legittimi adottati.

L'ipotesi di specie affrontata dalla Suprema Corte concerneva l'abbandono incontrollato in discarica di una carcassa di autoveicolo e percolamento con inquinamento del terreno di olii esausti, ma questa costituisce uno dei tanti casi posti al vaglio tanto della Cassazione, quanto dei giudici di merito.

Che la problematica abbia uno spessore di rilievo sempre più crescente lo si denota anche dal fatto che la stessa Cassazione nel 2010 ha ritenuto opportuno redigere una relazione tematica avente ad oggetto "Riferimenti normativi vecchi e nuovi nella delineazione delle responsabilità da illecito ambientale e profili soggettivi di risarcibilità a favore del soggetto leso".[70]

Evidente l'intenzione del legislatore di innovare alla materia, dapprima disciplinata dalla l. 349/86, attraverso un Testo Unico, d. lgs. 152/06, che

[69] http://www.quotidianodiritto.ilsole24ore.com.
[70] http://www.cortedicassazione.it.

recependo la direttiva comunitaria 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, ha disciplinato l'intero settore.

Ne deriva una nuova definizione di danno ambientale ex art. 300 co. 1 costituito da "*qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*", con, al contempo, la previsione di meccanismi preventivi affidati al controllo del Ministro dell'Ambiente, in ossequio, al principio di precauzione di matrice comunitaria di cui all'art. 301 T.U. Ambiente.

Si passa ad un centralismo direttivo che attribuisce i poteri essenziali al Ministro, cui viene attribuito un ruolo fondamentale, ridimensionando, di converso, quello degli Enti locali.

L'art. 18 l. 349/86 accoglie una nozione ampia di ambiente che si estende oltre l'integrità fisica, ricomprendendo il "valore d'uso" inerente all'utilità percepita dai fruitori del bene, il "valore di opzione", concernente la disponibilità del bene per il futuro, il "valore di lascito" per le generazioni a venire e il valore di esistenza o intrinseco riguardante la possibilità di preservare il bene dalla distruzione, riconsiderati alla luce della categoria unitaria di "danno esistenziale".

Dall'applicazione dell'art. 18 l. 349/86 è emersa una evidente diversità tra il danno all'ambiente ed il danno ai beni nel senso che l'"ambiente giuridico" rappresenta una unità immateriale di beni e valori distinta da essi, esprimendo un valore collettivo meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, rispetto ad illeciti la cui portata lesiva va valutata in relazione ad esso.

Si tratta di "una più ampia accezione di danno svincolata da una concezione aritmetico- contabile", così come ha avuto modo di affermare la Cassazione, sez. III, nella pronuncia n. 1087/98.[71]

[71] "Urbanistica ed Appalti" n. 7/98 IPSOA EDITORE.

Pertanto il risarcimento del danno patrimoniale cagionato ai singoli beni, siano essi pubblici o privati, e quello all'ambiente, quale bene di natura pubblicistica, pur rientrando entrambi nella tutela ex art. 2043, sono oggetto di diverse domande.

Si arriva a configurare il danno ambientale come un "danno evento, quale lesione in sé del bene ambiente", per distinguerlo dai danni conseguenza patiti per i singoli beni.

La definizione di danno ambientale fornita dal Testo Unico non comprende risorse quali atmosfera e paesaggio, per tradizione ricondotte alla materia dell'ambiente.

E' quanto si evince dall'art. 300 co. 2 il quale prevede che "Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica, che recepisce le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979; 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 ed attua le convenzioni di Parigi del 18 ottobre 1950 e di Berna del 19 settembre 1979, e di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e successive norme di attuazione;

b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE ad eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7, di tale direttiva;

c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;

d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente."

La previsione espressa delle componenti di danno ambientale costituisce una inversione di tendenza rispetto all'antecedente disposizione di cui all'art. 18 l. 349/86 avente natura meramente ricognitiva degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42 Cost.

In linea con questa impostazione era il concetto di salubrità ambientale così come ricostruito dalla giurisprudenza di legittimità, fondato sugli artt. 2 e 32 Cost. il cui risarcimento era dato tanto dalla posta inerente alle conseguenze dannose quanto dal danno biologico, quale menomazione dell'integrità psico-fisica in quanto "incidente sul valore uomo in tutta la sua concreta dimensione, che non si esaurisce nella sola attitudine a produrre ricchezza, ma si collega alla somma delle funzioni naturali afferenti al soggetto nell'ambiente in cui la vita si esplica, e d aventi rilevanza non solo economica, ma anche biologica, sociale, culturale ed estetica" (Cass. Civ., Sez. II, n. 2396/83).

Occorre pertanto verificare quali siano le implicazioni del mancato richiamo del paesaggio e dell'atmosfera ad opera del comma 2 dell'art. 300 T.U. ambiente.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, d. lgs. 42/04, indica quali beni paesaggistici, oltre agli immobili ed alle aree di notevole interesse pubblico ex art. 136 e ss., immobili ed aree sottoposte a tutela dai piani paesaggistici ex artt. 143 e 156, ed una variabile di aree tutelate sulla base dell'art. 142.

Le aree tutelate per legge, al di fuori del piano paesaggistico, non sono ricomprese tra le componenti naturalistiche di cui al Testo Unico,

differentemente da quanto sostenuto dalla Cassazione in relazione alla legge 349/86.

La stessa definizione presente nel Codice del paesaggio è sintomatica dell'evoluzione intercorsa in materia poiché dalla ragione di conservazione di beni e località di pregio di cui alla l. 1497/1939 si è passati al riconoscimento di una più ampia valenza socio-culturale ed ambientale con la previsione di categorie di beni vincolati ex lege secondo la l. 431/85.

Ciò riflette il passaggio da una concezione estetica del paesaggio, accolta inizialmente dalla Corte Costituzionale secondo la c.d. teoria della cristalllizzazione o pietrificazione, ad una concezione dinamico- evolutiva.

Tale evoluzione del concetto estetico di paesaggio, cioè parametrato sulla scorta del "bello di natura", viene recepita dalla stessa Corte Costituzionale la quale, nella pronuncia 156/86, lodò l'iniziativa del legislatore del 1985 volta a promuovere esigenze connesse ad una migliore qualità di vita nell'ottica di una tutela del paesaggio improntata alla integralità e globalità.

A sostegno di ciò, nel panorama sovranazionale, anche la Convenzione europea sul paesaggio recepita con l. 14/06, la Convenzione sulla protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale, approvata dall'UNESCO, e recepita con l. 184/77, valorizzano la valenza ambientale del paesaggio e non solo socio-culturale.

In particolare la Convenzione sulla protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale individua tre categorie di paesaggi culturali: il paesaggio creato intenzionalmente dall'uomo (giardini e parchi), il "paesaggio evolutivo" (fossile o vivo), risultato di un'esigenza sociale, economica, amministrativa o religiosa, ed il "paesaggio culturale" associativo elencato sulla lista del patrimonio mondiale.

Dalla mancata inclusione di tutti i beni paesaggistici nell'art. 300 del Testo Unico Ambiente ne consegue che per i beni diversi dagli "habitat" naturali protetti e dalle aree protette, troverà applicazione il d. lgs. 42/04, salvo che

venga compromessa la salubrità delle acque o del terreno, nel qual caso si rientrerà nuovamente nel concetto di danno ambientale di cui all'art. 300 T.U. Ambiente.

La norma sembra escludere dalla sua portata applicativa quelle attività di trasformazione della bellezza naturale dei luoghi protetti che alterino il paesaggio, senza ledere "habitat" o aree naturali protette, causando, pur tuttavia, una compromissione del godimento da parte della collettività.

Risulta evidente, pertanto, distinguere il concetto di "salubrità ambientale", dalla conservazione della morfologia del territorio, nel cui ambito interviene il dibattito sui margini di risarcibilità per le ipotesi in cui il fatto lesivo attenga a beni paesaggistici, o aventi mera rilevanza estetico-culturale, senza compromissione della salubrità.

In passato il concetto di salubrità ambientale non era caratterizzato da sufficiente determinatezza, successivamente la previsione di "standards" di immissione di sostanze nocive nell'ambiente contribuisce a definirne i contorni in maniera più incisiva.

In particolare la Corte di Cassazione riconoscendo il carattere preminente del bene salute, quale bene primario ed assoluto, nel contesto della tutela ex 2043 e 2058 c.c., è ricorsa al sistema di "immissioni moleste" di cui all'art. 844 c.c., sostenendo, nello specifico, che quest'ultimo, debba esser oggetto di una interpretazione costituzionalmente orientata al fine di assicurare una tutela piena al bene salute.

Con l'introduzione dell'art. 300 T.U. viene meno il collegamento del risarcimento delle conseguenze individuali dell'illecito ambientale con il concetto di danno evento quale lesione in sé del bene ambiente, di talchè il danno ambientale costituisce una species del genus dei danni da compromissione della salubrità ambientale.

Quest'ultima, si connette, a sua volta, alla nozione di inquinamento, inteso in senso ampio, come immissione di sostanze nell'ambiente così come si ricava dall'art. 300 T.U. in via implicita.

La disposizione non distingue tra scarichi, rifiuti ed emissioni in atmosfera ma descrive gli effett sulle componenti ambientali ed individua quale fattore discretivo ai fini della configurabilità del danno il rischio di effetti nocivi, anche mediati, sulla salute umana.

Ciò trova conferma nella previsione di cui all'art. 2, lett. b) s. lgs. 59/05, di attuazione della direttiva 96/61/CE, e nel d. lgs. 1128/10.

La particolare tenuità del fatto: criteri applicativi ed aspetti problematici dell'istituto nella materia ambientale.

A cura della dott.ssa Agostina Stano

A distanza di oramai qualche mese dall'introduzione dell'articolo 131 bis del codice penale, rubricato "Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto" numerose sono già le questioni affrontate dalla Corte di Cassazione, ed in minor parte anche dai giudici di merito, in relazione all'applicabilità di tale norma, richiamata sin dalla sua introduzione in tutti i gradi di giudizio e per le questioni più disparate, poiché la natura sostanziale dell'istituto fa presumere che la stessa possa essere applicata anche ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, considerando inoltre che il decreto legislativo 28/2015 non prevede una disciplina transitoria ma ammette appunto l'applicazione diretta dell'articolo 131 bis del codice penale, con retroattività della legge più favorevole al reo, in virtù di quanto disposto dal quarto comma dell'articolo 2 del codice penale.

La norma in questione, al primo comma, recita che "Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133 primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale".

In campo ambientale tale novità normativa ha suscitato sin da subito vivo interesse poiché, tenendo in considerazione il limite di pena previsto dal primo comma della suddetta norma, pochissime ipotesi di reato in materia restano escluse. Se consideriamo il decreto legislativo 152/2006 tutte le ipotesi di reato in esso elencate rientrano, in astratto, entro i limiti di pena fissati dal

nuovo istituto, eccezion fatta per la combustione illecita dei rifiuti e per le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

I giudici della Corte di Cassazione si sono pronunciati in merito alla questione con due ordinanze del 20 maggio del 2015 (nn. 21015 e 21016), in cui hanno analizzato i criteri da prendere in considerazione per valutare l'applicabilità dell'istituto della particolare tenuità del fatto in relazione ai reati ambientali.

Tenendo conto del testo dell'articolo 131 bis del codice penale e di quanto espresso dai giudici della Suprema Corte nelle due ordinanze sopra citate, è possibile delineare due ordini di valutazione.

In primo luogo bisogna prendere in considerazione la figura di reato, in relazione alla pena edittale massima prevista e di ordine detentivo, che non deve superare, da sola o congiuntamente alla pena pecuniaria, il limite dei cinque anni; ed i criteri per determinare la pena sono contenuti nel comma quattro dell'articolo 131 bis del codice penale il quale precisa che "ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale", con la precisazione che in quest'ultimo caso non si tiene conto del bilanciamento delle circostanze. Il successivo comma cinque precisa poi che la non punibilità si applica anche quando la particolare tenuità del fatto è prevista come circostanza attenuante.

In secondo luogo il suddetto processo di valutazione è legato a due ulteriori criteri valutativi, che nello specifico sono le modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo, e si tratta di ciò che la relazione allegata al decreto attuativo dell'articolo 131 bis considera come "indici – requisiti" da considerare in relazione agli ulteriori criteri elencati dall'articolo 133 del codice penale.

A tali "indici – requisiti" si affiancano i cosiddetti "indici – criteri" , e quindi la particolare tenuità dell'offesa e non abitualità del comportamento.

Il giudice deve quindi effettuare un giudizio di meritevolezza verificando se sulla base della modalità della condotta e dell'esiguità del danno o del pericolo sussistono la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento. Se tale valutazione è positiva, il giudice può escludere la punibilità poiché il fatto è da considerare alla stregua della particolare tenuità .

Si tratta in ogni caso di un procedimento di valutazione abbastanza complesso, in quanto vengono in rilievo numerosi dati che devono essere tra loro incrociati, ed inoltre a dover essere analizzato e valutato non è solo il reato, ma anche e soprattutto il comportamento del reo.

Circa la valutazione dell'esiguità del danno o del pericolo si sottolinea la necessità di un giudizio da esprimere sulla base di elementi oggettivi ferma restando l'ulteriore necessità che si tratti di un giudizio che nella sua totalità porti alla considerazione di un fatto non particolarmente rilevante sia oggettivamente che soggettivamente.

Importante ai fini dell'applicabilità o meno della nuova norma è il criterio dell'abitualità del comportamento, e quindi non deve trattarsi di una delle condotte elencate nel terzo comma dell'articolo 131 bis del codice penale ("Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate").

A tal proposito la Corte di Cassazione ha specificato che vanno presi in considerazione anche i precedenti giudiziari, e non solo quelli sfociati in pronunce irrevocabili, e dovrà essere inoltre valutata caso per caso l'incidenza che possono avere precedenti anche non della stessa indole.

Potrebbe, invece, rappresentare un ostacolo all'applicazione della nuova normativa il cosiddetto reato permanente, e si pensi appunto ai reati

ambientali. E proprio in tale quadro, i reati ambientali possono presentare delle particolari caratteristiche e criticità.

Con la sentenza n. 24358/2015 la Cassazione Penale, in relazione ad un episodio di inosservanza delle disposizioni in materia di rifiuti, ha ritenuto non applicabile l'articolo 131 bis del codice penale poiché nel procedimento impugnato il fatto (stato considerato "tenue" dal giudice di merito per applicare esclusivamente la pena pecuniaria prevista in via alternativa alla detenzione, in virtù dell'articolo 256 comma quarto del decreto legislativo 152/2006) era stato valutato in possesso di una certa rilevanza come si evinceva dall'entità delle pene pecuniarie irrogate che si discostavano dal minimo edittale, escludendo così ogni possibile e successiva valutazione in termini di particolare tenuità del fatto.

Perplessità ulteriori sono sorte in seguito all'ordinanza della Suprema Corte, la numero 21016/2015. In questo caso agli imputati erano state contestate ipotesi contravvenzionali in materia urbanistica, edilizia ed antisismica, e si trattava di fatti posti in essere in relazione ad interventi di ampliamento e trasformazione dello stato delle opere e della destinazione d'uso, in contrasto con il permesso di costruire ed in zone sottoposte al vincolo paesaggistico – ambientale.

In seguito a questi e ad altri fatti, e considerando la novità e le caratteristiche della nuova normativa introdotta con il decreto legislativo 28/2015 la Suprema Corte ha ritenuto utile e necessario sollecitare ulteriori approfondimenti su quali limiti possa incontrare il Giudice di legittimità nei casi in cui venga chiamato a pronunciarsi sulla tenuità del fatto in quei giudizi ove, per questioni temporali, non è stato possibile sollevare con ricorso la questione.

2015 - ***Nuove frontiere del diritto***

Rivista telematica mensile gratuita di diritto

Codice ISSN 2240-726X

Registrata presso Tribunale di Roma con decreto n. 228 del 9.10.2013