

# Profili applicativi critici della procedura estintiva nei reati contravvenzionali in materia ambientale

di Domenico Monci

1. Il procedimento estintivo. - 2. Il limite della «*sedes materiae*». - 3. Il parametro del danno o pericolo concreto e attuale di danno per i beni giuridici tutelati. - 4. Il tema della pena. - 5. La necessità di una esegesi bilanciata nell'interesse delle contrapposte esigenze.

**1. - Il procedimento estintivo.** Il legislatore nazionale, con la legge n. 68 del 2015<sup>1</sup>, ha introdotto nel d.lgs. n. 152/06<sup>2</sup>, la parte VI *bis* «Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale» comprensiva degli artt. 318 *bis*-318 *octies*, destinata alla regolamentazione del procedimento di estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante l'adempimento, ad opera del contravventore, delle prescrizioni fornite dall'autorità (organo di vigilanza o polizia giudiziaria) e la corresponsione di una sanzione pecuniaria amministrativa.

L'iniziativa legislativa si inserisce in una scelta di politica criminale, caratterizzata da un approccio binario: da un lato, sul piano dei reati ambientali più gravi, il legislatore, con l'inserimento nel codice penale dei «delitti contro l'ambiente», ha visibilmente inasprito le sanzioni per quelle condotte che hanno cagionato un danno all'ambiente<sup>3</sup>, dall'altro ha invece inteso privilegiare il ripristino della condizione ambientale offesa dai fatti illeciti di disvalore secondario piuttosto che la punizione «convenzionale» del contravventore, attraverso la creazione di un sistema deflattivo pensato, sotto il profilo dell'efficacia della deterrenza, per incentivare, negli autori dei reati, l'attivazione di azioni riparatorie delle possibili conseguenze della condotta illecita «in cambio» dell'estinzione premiale della punibilità.

Si tratta, in definitiva, di un «biasimo formale» nel quale l'autore del reato è obbligato ad attivarsi con virtuosa operosità (adempimento delle prescrizioni e pagamento della sanzione) per preservare l'ambiente dalle possibili conseguenze negative della sua stessa condotta illecita, dietro la paventata possibilità di comminazione di una pena «convenzionale» prevista ma non applicata.

Già in precedenza, il legislatore aveva sperimentato la possibilità di introdurre speciali cause estintive dei reati ambientali, in connessione ad ordine di fare adottati dalla pubblica amministrazione o in relazione a procedure di ravvedimento operoso prima dell'accertamento<sup>4</sup> sebbene, la più efficace analogia regolatoria sia quella rinvenibile tra il sistema deflattivo adottato nella parte VI del d.lgs. n. 152/06 e quello relativo

<sup>1</sup> La disciplina è stata introdotta dall'art. 1, comma 9 della l. 22 maggio 2015, n. 68 recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente».

<sup>2</sup> Sulla definizione di «codice» dell'ambiente si rinvia a: GERMANÒ - ROOK BASILE, *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in GERMANÒ - ROOK BASILE - BRUNO - BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, II ed., Torino, 2013, 1; BENOZZO, *L'intervento volontario del terzo nelle attività di bonifica, tra libertà di interruzione, obblighi di prosecuzione e gestione di affari altrui*, in questa Riv., 2023, 3.

<sup>3</sup> Con riferimento alle scelte di politica criminale sottese alla legge n. 68 del 2015, per tutti RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015. Secondo l'autore: «si tratta di una strategia complementare, in cui, in ambedue i casi il legislatore punta al ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti imponendo prescrizioni volte alla reintegrazione dell'offesa». Sul tema si vedano anche AMENDOLA, *Ecocreati: primi appunti sulla nuova procedura di eliminazione delle contravvenzioni previste dal d.lgs. n. 152/06*, in *lexambiente.it*, 20 luglio 2015; TELESCA, *Osservazioni sulla l. 22 maggio 2015, n. 68 recante «disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente»: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *DPC online*, 17 luglio 2015.

<sup>4</sup> In argomento si rinvia a GAI, *Codice dell'ambiente, profili generali e penali*, a cura di NESPOR - RAMACCI, Milano, 2022, 432-446.

alla estinzione delle contravvenzioni, previsto in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, in merito al quale è stato puntualmente osservato dalla giurisprudenza di legittimità che la procedura di estinzione prevista nel d.lgs. n. 152/06 è costruita sul medesimo meccanismo previsto dalla normativa di cui al d.lgs. n. 758/94 e ne segue l'interpretazione<sup>5</sup>.

Secondo le previsioni di cui all'art. 318 *bis*, le condizioni per l'applicazione del meccanismo estintivo sono la natura contravvenzionale dei reati e la condizione che gli illeciti contestati non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. Il chiaro riferimento operato dalla norma alle «ipotesi contravvenzionali» esclude la possibilità che la causa estintiva possa essere adottata per gli illeciti amministrativi, nonostante l'intitolazione della parte VI del d.lgs. n.152/06, parli indifferentemente di «illeciti amministrativi e penali».

L'avvio del procedimento è regolato dall'art. 318 *ter* che riguarda le prescrizioni, le competenze dell'organo impartente, le modalità di impartizione, il termine per la regolarizzazione, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato al pubblico ministero e i suoi svolgimenti.

Come previsto dall'art. 318 *septies*, la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie alle prescrizioni impartite entro il termine fissato e provvede ai sensi dell'art. 318 *quater*, comma 2, secondo il quale l'effetto estintivo si produce con il pagamento in sede amministrativa (successivo all'adempimento alla prescrizione) di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Il tenore testuale, che connota le norme caratterizzanti la disciplina, disvela chiaramente la natura circoscritta del suo campo di applicazione. Infatti, la previsione di cui all'art. 318 *bis* oltre a non considerare gli illeciti amministrativi, introduce, invero, un ulteriore duplice criterio limitativo: da un lato, sotto il profilo formale-classificatorio, esclude chiaramente che l'ambito di operatività della disciplina possa essere esteso alle ipotesi contravvenzionali prevedute fuori dal d.lgs. n. 152/06 e dall'altro introduce un parametro sostanziale con il quale estromette dal beneficio anche gli illeciti contravvenzionali che abbiano causato un danno o un pericolo di danno per l'ambiente. Lo scenario è ulteriormente complicato dalla previsione fornita dall'art. 318 *septies* (in relazione dall'art. 318 *quater*, comma 2) che sembra a sua volta circoscrivere l'operatività del meccanismo deflattivo alle sole ipotesi contravvenzionali punite con la sola ammenda.

**2. - Il limite della «sedes materiae».** Il primo tema che rileva, sotto il profilo delle criticità applicative della procedura estintiva di cui alla parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06, è evidentemente quello di carattere classificatorio di cui all'art. 318 *bis*, che limitando formalmente il campo di applicazione della disciplina alle contravvenzioni in «materia ambientale» previste all'interno dello stesso provvedimento normativo, pone il dubbio interpretativo in ordine alla possibilità di estendere la procedura estintiva anche ad ipotesi contravvenzionali, che pur non contemplate nel d.lgs. n. 152/06, siano comunque relative alla «materia ambientale». La questione, invero, non ha ancora trovato un assetto interpretativo univoco.

Alcune posizioni argomentano in merito alla possibilità di estensione del beneficio deflattivo anche ai reati contravvenzionali previsti in provvedimenti normativi diversi dal d.lgs. n. 152/06, valorizzando in ogni caso due elementi del dato testuale fornito dall'art. 318 *bis*: il riferimento alla «materia ambientale», contenuto anche nel titolo dall'intera parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06 e quello al danno alle «risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche»<sup>6</sup>. Sostanzialmente, secondo tale approccio interpretativo sia la «materia ambientale» che le «risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche» in quanto oggetto di disciplina di diversi provvedimenti normativi, costituiscono i riferimenti che consentono di travalicare il limite classificatorio del perimetro della sistematica del d.lgs. n. 152/06 e abilitano l'estensione della procedura anche a reati esterni al codice dell'ambiente.

Secondo altre posizioni, invece, il dato testuale dell'articolo in questione, nella sua espressa chiarezza

<sup>5</sup> Cass. Sez. III Pen. 26 agosto 2019, n. 36405, P.R. in proc. Rossello, rv. 276.681.

<sup>6</sup> In argomento: TELESICA, *op. cit.*; VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni: a proposito del d.l. 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 5, 469.

ancora l'ambito di applicazione della disciplina al solo d.lgs. n. 152/06<sup>7</sup>. Oltre all'esplicito riferimento al codice dell'ambiente, ad avvalorare l'ipotesi della non estensibilità della procedura estintiva ai reati contravvenzionali preveduti fuori dal d.lgs. n. 152/06, depone significativamente la valutazione comparativa con il modello lavoristico previsto dal d.lgs. n. 758/94, di cui il procedimento deflattivo in questione, secondo il chiarimento fornito dalla Cassazione, segue l'interpretazione<sup>8</sup>. Mentre infatti in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro, l'art. 15 della legge n. 124/2004 ha esplicitamente stabilito che la procedura di estinzione di cui al d.lgs. n. 758/94 si applica a tutte le violazioni previste dalle leggi (tutte) in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla direzione provinciale del lavoro, nel caso del sistema «premiale», previsto dalla parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06, nessuna norma espressa ne ha previsto o consentito l'estensione al di fuori delle ipotesi in esso contemplate<sup>9</sup>.

Nonostante la significatività risolutiva del dato testuale, marcatamente indicativa di una soluzione inevitabilmente favorevole alla circoscrizione del campo di applicazione della disciplina in esame alle sole contravvenzioni indicate nel d.lgs. n. 152/06, non può tuttavia non osservarsi come di non proprio agevole soluzione interpretativa siano le ipotesi di contravvenzioni che, seppur non tassativamente elencate nel codice dell'ambiente, ad esso rinviano per la determinazione della pena. È il caso dell'ipotesi sanzionatoria prevista dall'art. 16 del d.lgs. n. 36/2003 avente ad oggetto la disciplina delle discariche dei rifiuti, il quale per l'individuazione della sanzione comminata per le contravvenzionali in esso descritte, rinvia invece alle pene previste proprio all'art. 256 del d.lgs. n. 152/06<sup>10</sup>.

Sebbene infatti, al fine di consentire l'applicabilità della procedura estintiva anche a tali contravvenzioni si potrebbe supporre di far ricorso all'applicazione analogica in *bonam partem*, tuttavia l'ipotesi è da accantonare perché non trattasi di una causa di esclusione dell'antigiuridicità o della colpevolezza, ma di una causa estintiva del reato che esclude la punibilità<sup>11</sup>, come tale non passibile di essere estesa a casi ulteriori rispetto a quelli elencati in *sedes materiae*, salvo incorrere nella violazione della regola *iuris* del divieto di analogia delle leggi penali enunciato dall'art. 14 delle disp. prel. c.c., implicitamente costituzionalizzato nell'art. 25, comma 2, Cost.

**3. - Il parametro del danno o pericolo concreto e attuale di danno per i beni giuridici tutelati.** Un ulteriore rilevante profilo di riflessione interpretativa è quello posto dalla previsione di carattere sostanziale, fornito ancora dall'art. 318 *bis* nella parte in cui, nel definire la categoria dei reati estinguibili, da essi esclude quelli che abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno per i beni giuridici tutelati.

Il tema è di quelli ad alta sensibilità, non solo perché implica ineluttabilmente l'esercizio di valutazioni in merito all'offensività dell'illecito ma anche perché tali valutazioni, *prima facie* sono rimesse dal legislatore all'organo accertatore che attiva la procedura (che non è autorità giudiziaria), il quale dovrà formulare, senza alcun supporto di carattere tecnico o scientifico, un giudizio meramente «intuitivo» sulla possibilità o certezza che quella specifica fattispecie concreta, possa aver già provocato un danno o valutare in chiave prognostica, che possa provocare un danno attuale o un pericolo concreto di danno alle risorse ambientali. Tale apprezzamento dovrà essere compiuto con riferimento a tutte le fattispecie elencate nel d.lgs. n.

<sup>7</sup> Su tale posizione RUGA RIVA, *op. cit.* Secondo l'autore il riferimento alla «materia ambientale» o «risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche» appare «eccentrico».

<sup>8</sup> Cass. Sez. III Pen. 26 agosto 2019, n. 36405, cit.

<sup>9</sup> In argomento: FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa, aggiornato alla Legge sui nuovi reati ambientali*, Milano, 2015.

<sup>10</sup> D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 *Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*, il quale nel suo art. 16 prevede che chiunque violi i divieti fissati nei precedenti artt. 7, comma 1, 7 *quater*, 7 *quinquies*, comma 1 e 7 *septies* è punito con le pene previste dall'art. 51, commi 3 e 5 del d.lgs. n. 22/1997. Previsioni quelle dell'art. 51 del d.lgs. n. 22/1997 oggi, dopo la sua abrogazione, rinvenibili nell'art. 256 proprio del d.lgs. n. 152/06.

<sup>11</sup> Sul tema dell'esclusione dell'analogia in *bonam partem* alle cause di esclusione della punibilità: Cass. Sez. Un. Pen. 17 marzo 2021, n. 10381, Fialova, rv. 280.574.

152/06 che sono appunto, per lo più, fattispecie di pericolo concreto<sup>12</sup>, per le quali la valutazione, in ragione della *ratio* sottesa alla disciplina, dovrà essere fatta in concreto e non sulla base della struttura della fattispecie, sicché il giudizio dovrà essere formulato «sulla base delle caratteristiche del fatto accertato e non sulla base della natura del reato»<sup>13</sup>.

Ne discende che saranno escluse dal beneficio deflattivo tutte le fattispecie di danno, quale ad esempio l'omessa bonifica *ex art.* 257 del d.lgs. n. 152/06, come potrebbero escludersi anche le fattispecie qualificabili di pericolo astratto che, però, in concreto, abbiano messo in pericolo le risorse ambientali, come nel caso del superamento significativo dei valori soglia previsti per gli scarichi, condizione concretamente idonea a porre in pericolo la risorsa acqua e di contro, potrebbero rientrarvi quelle di pericolo concreto ma non attuale.

In tale scenario prognostico, il rischio che le valutazioni attuate dall'accertatore, coincidente nella quasi totalità dei casi con personale afferente ai vari organismi di controllo, sprovvisto per formazione e funzione di specifiche competenze tecnico-scientifiche o giuridiche, possano generare disomogeneità applicativa e «trattamento diseguale di situazioni identiche»<sup>14</sup> appare estremamente elevato e il sistema, ove non sia bilanciato in fase investigativa con una rigorosa sorveglianza ad opera dell'autorità giudiziaria (P.M. e G.I.P.), appare foriero dell'ulteriore pericolo di delega impropria dell'esercizio dell'azione penale e della potestà punitiva ad un soggetto estraneo al potere giudiziario.

La possibilità che poi il singolo accertatore, nel caso oggetto della sua attività di controllo, possa esercitare un certo grado di scongiurabile arbitrarietà, è ulteriormente alimentata dalla previsione contenuta nel successivo art. 318 *ter*, comma 3, secondo cui «con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose».

In definitiva, nella prassi accade che all'organo accertatore è rimessa la valutazione in merito alla qualificazione del reato sotto il profilo della sua natura e dei suoi effetti e, unitamente a tale preliminare verifica, è conferita la potestà non solo di stabilire se attivare o non attivare la procedura estintiva, ma anche quella di far cessare «attività potenzialmente pericolose». Condizione, quest'ultima, che potrebbe facilmente tradursi nell'imposizione di prescrizioni idonee a contrarre significativamente la libertà d'impresa dell'operatore che svolge l'attività oggetto di controllo. Il terreno, che è quello anche della obbligatorietà dell'azione penale *ex art.* 112 Cost., così diviene pericolosamente insidioso e il rischio di scivolare verso l'esercizio di azioni contrastanti con principi di severo rilievo costituzionale è agevolmente in agguato.

Sullo sfondo di una disciplina già complessa sotto il profilo applicativo, ridonda poi il tema delicato della valutazione in merito alla sussistenza o meno di un danno, in relazione alla definizione del concetto di «danno ambientale» e al suo valore all'interno del procedimento deflattivo di cui alla parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06. Se infatti, ai fini del beneficio premiale si ritiene applicabile la procedura in esame alle condotte successive al fatto che siano idonee a rimuovere i pericoli per l'ambiente generati dalla precedente condotta contravvenzionale<sup>15</sup>, non si può non riferirsi alla definizione di danno ambientale contenuta nell'art. 300 del d.lgs. n. 152/06, per valutare se gli effetti dannosi del reato siano reversibili grazie ad un comportamento positivo del trasgressore capace di ripristinare in tempi sostenibili lo stato antecedente la realizzazione dell'illecito.

La Corte di cassazione, in un pronunciamento sul tema<sup>16</sup>, ha ritenuto che il «danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette» di cui all'art. 318 *bis*, non coincide con il «danno ambientale» di

---

<sup>12</sup> Si pensi alle violazioni relative alla mancanza di autorizzazione o titolo abilitativo per l'esercizio di una attività di carattere ambientale o alla inosservanza di prescrizioni contenute nei titoli abilitativi o fornite dalle autorità in specifici casi. Sul tema si veda: GAL, *op. cit.*

<sup>13</sup> Così FIMIANI, *op. cit.*

<sup>14</sup> Così DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, 60.

<sup>15</sup> Sul tema della verifica in concreto dell'inoffensività del reato, si veda POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva*, in *Lexambiente*, 2022, 1, 37 ss.

<sup>16</sup> Cass. Sez. III Pen. 6 luglio 2021, n. 25528, Mastrangelo, in *Cass. pen.*, 2022, 2, 617.

cui all'art. 300 del d.lgs. n. 152/06, sul rilievo che da un lato, l'eliminazione del rischio del danno ambientale o il ripristino ambientale *ex art.* 304 e ss. del d.lgs. n. 152/06, non determinano l'estinzione del reato, salvo costituire la bonifica e il ripristino dello stato dei luoghi, circostanza attenuante nei soli casi previsti dall'art. 452 *decies* c.p. e dall'altro che il «danno» di cui all'art. 318 *bis*, a differenza di quello di cui all'art. 300, oltre che le risorse ambientali, può riguardare anche le risorse urbanistiche o paesaggistiche protette.

4. - *Il tema della pena.* Secondo la lettura combinata del dato testuale degli artt. 318 *septies* e 318 *quater*, comma 2, l'individuazione delle fattispecie per le quali trova applicazione il meccanismo estintivo deve essere circoscritta a quelle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con l'ammenda prevista in alternativa all'arresto.

Posto il riferimento espresso al pagamento «dell'ammenda» che rappresenta l'effetto estintivo caratterizzante della disciplina, si ritiene che anche le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'ammenda o dell'arresto possano rientrare nell'ambito di operatività della procedura deflattiva in forza del richiamo operato dall'art. 318 *septies*, comma 3, all'art. 162 *bis* c.p., relativo all'oblazione delle contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, quando vi sia l'adempimento che seppur tardivo risulta congruo per l'eliminazione delle conseguenze dell'illecito. Tanto più, il principio opera in caso di adempimento tempestivo, risultando applicabile a tutte le ipotesi di pena alternativa, senza ulteriori margini di dubbi interpretativi.

Difettando un riferimento normativo espresso, più controverso è invece il tema relativo alla possibilità di applicare il meccanismo estintivo alle contravvenzioni punite con la pena cumulativa (o congiunta) dell'ammenda e dell'arresto o con il solo arresto.

La soluzione ermeneutica prevalente praticata nella prassi, è quella che considera estinguibili esclusivamente le contravvenzioni punite con ammenda o con pena alternativa, proprio in forza di un rilievo analogico con gli artt. 162 e 162 *bis* c.p., che circoscrivono il loro ambito di operatività solo a siffatte ipotesi, oltre che attraverso il riferimento al principio di legalità che sarebbe violato ove si consentisse di convertire la pena detentiva prima in pecuniaria e, poi, in derubricata sanzione amministrativa<sup>17</sup>. Invero, nel caso in cui si acconsentisse l'applicazione della procedura estintiva anche ai reati puniti con la pena cumulativa dell'arresto e dell'ammenda, si correrebbe il rischio di sanzionare «meno gravemente chi ha violato una disposizione punita con la pena cumulativa rispetto a chi ha violato una disposizione punita con la pena dell'ammenda ovvero con la pena dell'ammenda e dell'arresto»<sup>18</sup>.

Lo stesso art. 318 *bis*, in caso di ottemperamento alle prescrizioni impartite, si riferisce all'ammissione del contravventore al pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria comminata, lasciando così implicitamente intendere che questa procedura operi unicamente rispetto alle contravvenzioni punite con questo tipo di pena e non possa essere applicata a quelle punite con l'arresto<sup>19</sup>.

Tale condizione trova piena conferma nella prassi operativa, ove in effetti si registra come né la giurisprudenza, né tanto meno gli organi accertatori abbiano mai applicato il meccanismo deflattivo alle contravvenzioni punite con il solo arresto, sicché appare del tutto evidente come la possibilità di ammettere al beneficio l'autore di un reato più grave, perché punito congiuntamente con l'ammenda e l'arresto, apparirebbe del tutto incoerente e irragionevole a fronte dell'esclusione dal beneficio dell'autore di un reato meno grave punito con il solo arresto.

Tuttavia, all'interno dell'ampia riflessione sul tema, sono state avanzate opzioni ermeneutiche alternative, non preclusive della possibilità di estendere la procedura estintiva anche ai casi sanzionati con la pena cumulativa a tutte le contravvenzioni che non abbiano causato danno o pericolo di danno concreto ai

<sup>17</sup> Difettando una base normativa idonea a fissare i criteri di conversione della pena detentiva in pecuniaria, come nel caso dell'art. 135 c.p., resterebbe automaticamente esclusa l'applicazione ai reati puniti con l'arresto.

<sup>18</sup> Così GAL, *op. cit.*

<sup>19</sup> In tal senso FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, in *Lexambiente*, 2019, 4, 22 ss.; AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *penalecontemporaneo.it*, 5 novembre 2015.

beni giuridici tutelati<sup>20</sup>. È ad esempio il caso dell'illecito della «gestione non autorizzata di rifiuti» ex art. 256, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 152/06, che non abbia prodotto conseguenze dannose per l'ambiente per il quale, pur trattandosi di contravvenzione sanzionata con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, potrebbe agevolmente essere oggetto di estinzione attraverso le condotte riparatorie dell'interruzione dell'attività o dell'acquisizione dell'opportuno titolo abilitativo.

In altri casi, l'approccio ad una lettura estensiva della disciplina anche ai casi puniti con pena congiunta, è stato sostenuto, ritenendo che l'opzione restrittiva incarni una interpretazione *contra legem* in *malam partem*, sull'assunto che l'art. 135 c.p., che fissa i criteri di conversione della pena detentiva in pecuniaria, pur non trovando espresso richiamo nella parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06, è tuttavia dotato di portata generale, tale da consentirne l'applicazione anche a tali ipotesi<sup>21</sup>.

Il tema, nella pratica, ha sollevato non pochi dubbi applicativi, sino a stimolare spesso l'adozione di protocolli guida ad opera degli stessi organismi di controllo e delle procure territoriali, finalizzati a garantire una applicazione uniforme delle regole nelle rispettive attività di competenza. Tali provvedimenti auto regolatori hanno radicalmente confermato l'indirizzo restrittivo che esclude il beneficio per i casi sanzionati con pena congiunta, come emblematicamente evidenziato nel documento adottato nel 2016 sul territorio della Regione Emilia-Romagna su iniziativa della Corte d'appello di Bologna, in accordo con gli organi ispettivi e le procure regionali, il quale ha previsto che «la procedura di estinzione possa applicarsi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria (ammenda) o alternativa (arresto o ammenda), restandone escluse le fattispecie sanzionate con sola pena detentiva (arresto) o con pena congiunta (arresto e ammenda)». Di identico orientamento il documento adottato nello stesso anno dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), intitolato «Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI *bis*, d.lgs. 152/2006» e da ultimo le Linee guida adottate dal Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA) che ha di fatto raccolto le indicazioni provenienti da molte procure territoriali sul territorio nazionale<sup>22</sup>.

L'interpretazione restrittiva ha trovato conferma anche nella giurisprudenza di alcune rare decisioni di merito<sup>23</sup>.

**5. - La necessità di una esegesi bilanciata nell'interesse delle contrapposte esigenze.** Nonostante i numerosi limiti che comprimono l'applicazione della disciplina, il novero delle contravvenzioni passibili di essere estinte mediante il procedimento deflattivo contenute nel d.lgs. n. 152/06, non è affatto trascurabile soprattutto in relazione all'importanza delle attività a rilievo ambientale (ed economico) che esse involgono.

Sono tali, ad esempio, la contravvenzione di cui all'art. 29 *quattordices* che sanziona l'esercizio di attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale in assenza di autorizzazione, quella ex art. 256 relativa alla gestione dei rifiuti in difetto di autorizzazione, iscrizione o comunicazione e ancora, l'ipotesi contemplata nell'art. 137 relativa alla gestione delle acque reflue industriali.

La Corte di cassazione, chiamata a valutare l'applicabilità della procedura estintiva ad un caso di abbandono incontrollato di rifiuti<sup>24</sup>, ha affermato che, in caso di realizzazione di una discarica abusiva a causa dell'abbandono di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, stante l'evidente compromissione del bene tutelato, non sussistono i presupposti per accedere alla fattispecie estintiva in quanto essa, in ragione di quanto disposto dall'art. 318 *bis* del d.lgs. n. 152/06, può applicarsi alle sole contravvenzioni che non

<sup>20</sup> MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all'esattore (incerto)*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 ottobre 2016, 5. La lettura proposta poggia prevalentemente sul canone ermeneutico secondo cui «ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit».

<sup>21</sup> MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in *Lexambiente*, 2021, 1.

<sup>22</sup> Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI *bis*, d.lgs. n. 152/2006. Aggiornamento 2021, in *snpambiente.it*.

<sup>23</sup> Invero, decisamente isolate. Tra esse: Trib. Ferrara, 13 novembre 2019, n. 1710, inedita.

<sup>24</sup> Cass. Sez. III Pen. 13 gennaio 2021, n. 1131, C.M. ed a., in *Redazione Giuffrè*, 2021. I rifiuti in questione, come indicato dal capo di imputazione, erano composti da materiali di demolizione, lastre di eternit, rifiuti vegetali etc.

abbiano cagionato danno alle risorse ambientali.

Il pronunciamento in questione offre lo spunto per una riflessione teleologicamente orientata, che oltre gli apprezzamenti di carattere tecnico e dottrinario sull'impianto disciplinare della procedura in parola, probabilmente, forse gioverebbe fosse focalizzata sugli scopi da essa perseguiti che appaiono innegabilmente ispirati da un fine prioritario, che è quello di contenere gli effetti pregiudizievoli per le risorse ambientali e, per questo, privilegiare il ripristino della condizione ambientale offesa dai fatti illeciti piuttosto che la punizione del contravventore.

Se si eleva tale proposito a elemento caratterizzante il progetto legislativo che ha generato la parte VI *bis* del d.lgs. n. 152/06 e lo si valuta come parametro discriminante, fermo l'ambito applicativo della *sedes materiae*, molti degli illeciti contravvenzionali previsti nel d.lgs. n. 152/06, indipendentemente dalla natura e dalla struttura del reato, ben potrebbero beneficiare del meccanismo deflattivo alla sola condizione di non aver generato effetti pregiudizievoli irreversibili per l'ambiente, per i quali non sia possibile ottenere il ripristino dello stato dei luoghi in tempi tali da neutralizzare, senza conseguenze dannose, gli effetti negativi generati.

L'impiego di tale parametro consentirebbe, ad esempio, di ammettere al beneficio estintivo anche ipotesi di realizzazione di discarica abusiva, nella misura in cui l'abbondanza di rifiuti non abbia prodotto danno alle risorse ambientali o in cui gli effetti pregiudizievoli di quel deposito siano reversibili in tempi ragionevoli e senza conseguenze postume.

Invero, sarebbe auspicabile un intervento legislativo correttivo, idoneo a definire con più dettagliata precisione il catalogo dei reati ambientali estinguibili, in nome del contenimento degli effetti negativi delle attività antropiche sulle risorse ambientali e del ripristino ambientale delle eventuali conseguenze ascrivibili a condotte connotate da un disvalore secondario, in quanto in ciò risiede la ragione ispiratrice della premialità deflattiva e che sia capace, allo stesso tempo, di fornire le necessarie garanzie di contenimento degli ampi margini di discrezionalità oggi concessi sia agli accertatori sia anche all'autorità giudiziaria in merito al se, al come, a chi e al quando consentire o non consentire l'accesso alla procedura estintiva.

Il tema è quello noto in ambito ambientale del bilanciamento delle esigenze storicamente contrapposte: tutela dell'ambiente e libertà d'impresa, sempre protese nella ricerca di un punto di equilibrio nel suggestivo concetto di sviluppo sostenibile spesso, nelle dinamiche della prassi, tanto astratto e poco reale.

L'auspicio, però, è stato disatteso nella recente riforma Cartabia, nella quale il legislatore ha perso l'occasione di esercitare per la materia in parola, l'amplia delega concessa dalla legge n. 134/2021<sup>25</sup> per l'introduzione di una procedura estintiva delle contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o un pericolo eliminabili da parte del *reo* con condotte riparatorie, che ben avrebbe potuto replicare la scelta compiuta con l'art. 70 del d.lgs. n. 150/2022 per le contravvenzioni alimentari.

---

<sup>25</sup> L. 27 settembre 2021, n. 134 *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*.