

LEXAMBIENTE

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



NUMERO 1\2021

- La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in *malam partem* di A. MELCHIONDA
- Vi è spazio per una pena prescrittiva - reintegratoria in materia ambientale? di M. DOVA
- Emissioni in atmosfera e sanzioni penali: questioni (ancora) controverse sull'impianto contravvenzionale previsto dal testo unico ambientale di E. MARINI
- La protección del medio ambiente en Chile y sus implicancias penales. Visión general di M. C.RAMÍREZ GUZMÁN
- The criminal enforcement of waste management law in irish district courts: a critical analysis (part. 1) di K. O'LEARY



**LA PROCEDURA DI SANATORIA DEI REATI AMBIENTALI: LIMITI
LEGALI E CORREZIONI INTERPRETATIVE *IN MALAM PARTEM***

**THE SANATORY PROCEDURE FOR ENVIRONMENTAL CRIMES: LEGAL
LIMITS AND INTERPRETATIVE CORRECTIONS IN *MALAM PARTEM***

di Alessandro MELCHIONDA

Abstract. Il contributo sviluppa un'analisi delle incertezze interpretative emerse nella selezione delle "contravvenzioni" ambientali ammesse alla nuova procedura di sanatoria prevista dal Codice dell'ambiente, considerando criticamente le soluzioni restrittive adottate con circolari redatte a seguito di accordi tra enti territoriali giudiziari ed amministrativi.

Abstract. This paper is intended to analyze the interpretative uncertainties raised by the "environmental crimes" admitted to the new extinguishing procedure that is provided for by the Environmental regulation/code. It also aims to consider critically the restrictive solutions adopted by local regulations with the agreement of both the judicial and administrative local authorities.

Parole chiave: Contravvenzioni ambientali, oblazione ambientale, principio di legalità, diritto penale giurisprudenziale, favor rei, Testo unico ambientale, non punibilità.

Key words: Environmental crimes, environmental oblotion, principle of legality, jurisprudential criminal law, favor rei, environmental law, non-punishable offense.



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le complesse incertezze sulla selezione delle “contravvenzioni” ammesse alla sanatoria ambientale. – 3. Le indicazioni emergenti dalla “prassi” e dalle circolari interpretative degli enti territoriali. – 4. Le ragioni a favore di una sanatoria estesa a tutte le contravvenzioni. – 5. La diversa soluzione accolta in un caso giurisprudenziale. – 6. Osservazioni conclusive. Il “primato della legge” è ancora una “inquietudine vetero-illuminista”?

1. Premessa*

Nel quadro di un sistema penale rigidamente fondato sul principio di legalità, il riferimento ad uno spazio di “diritto penale giurisprudenziale” dovrebbe suonare come una forma di contraddizione in termini¹.

E questo era certamente l'assunto sul quale si erano formati i primi studiosi dei principi costituzionali in materia penale, convintamente contrari alla legittimazione di qualunque spazio di intervento modificativo riconoscibile alla giurisprudenza sul piano della sfera formale della punibilità². Da questo punto di vista, anzi, la coerenza di questo primo approccio di studio si spingeva anche ad escludere la stessa possibilità di una modificazione in senso più favorevole, ritenendo contrari a Costituzione anche i casi di c.d. analogia *in bonam partem*³.

Ma tant'è. Certamente per effetto di innovazioni di sistema determinate dalle più recenti aperture a fonti sovranazionali, ma forse anche a causa della sempre maggiore incapacità legislativa di guidare l'intervento penale lungo binari di chiarezza e precisione atti a precludere l'esigenza di interventi correttivi, nel corso degli ultimi decenni il riferimento al c.d. “diritto penale giurisprudenziale” si è esteso alla considerazione di sempre maggiori spazi di evidenza⁴, spesso manifestandosi sotto le

* Contributo destinato al volume “*La giustizia penale tra ragione e prevaricazione. Dialogando con Gaetano Insolera*”, (a cura di R. Acquaroli – E. Fronza – A. Gamberini). Si ringraziano i curatori per averne autorizzata la pubblicazione in questa Rivista.

1 Il tema è da sempre oggetto di particolare attenzione da parte di Gaetano Insolera: v. Il diritto penale giurisprudenziale, in *Dei delitti e delle pene*, 1991 e, più di recente, Id., Qualche riflessione e una domanda sulla legalità penale nell'“epoca dei giudici”, in *Criminalia*, 2012, 285 ss.

2 Fondamentale su questo aspetto l'insegnamento del comune Maestro: F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. Dig. it.*, 1973, 7 ss.

3 Per questa iniziale prospettiva v. per tutti P. NUVOLONE, *Il sistema del diritto penale*, Padova, 1982, 131 ss.

4 La letteratura in argomento è vastissima. Per un efficace dato di sintesi è qui sufficiente il rinvio all'ampio quadro di indicazioni contenute nella monografia di D. PERRONE, *Nullum crimen sine iure. Il diritto penale giurisprudenziale tra dinamiche interpretative in malam partem e nuove istanze di garanzia*, Torino, 2019; nonché alla raccolta di saggi curata da G. FIANDACA, *Sistema penale in transizione e diritto penale giurisprudenziale*, Padova, 1997, ed agli importanti



mutate spoglie di quel c.d. “diritto vivente”⁵, che la stessa Corte costituzionale ha più volte riconosciuto e legittimato quale motivo sufficiente per ovviare a limiti legislativi altrimenti suscettibili di dare spazio a casi di illegittimità costituzionale⁶.

La casistica, in questo senso, è quanto mai ricca di esempi notissimi, come con riferimento alla questione del c.d. “concorso esterno nei reati associativi”⁷, rispetto alla quale anche la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha interpretato l’evoluzione giurisprudenziale come un caso di ampliamento della sfera della punibilità, fondato sul solo sviluppo degli orientamenti della giurisprudenza⁸. Uno sviluppo, in particolare, ritenuto financo imprevedibile da parte di chi si fosse trovato a ragionare sulla base del solo ordinamento vigente prima di questa più ampia ed articolata evoluzione interpretativa; e proprio per questo motivo giudicato come foriero di una identificazione di nuovi casi di concorso punibile, che è stata ritenuta insuscettibile di applicazione retroattiva.

Si tratta di un percorso di trasformazione già ampiamente studiato e nel quale sono stati colti vari profili di novità anche positiva, favorendo una capacità di adattamento del sistema penale ai molteplici mutamenti della società e, nel contempo, potendo anche concorrere alla formazione di un quadro di maggiore tassatività “in chiave sostanziale” dell’ordinamento⁹.

In questo quadro di più ampie considerazioni e mutamenti normativi, nascosti tra i mille rivoli della nostra legislazione si annidano talvolta casi molti particolari, che, seppur di limitata rilevanza più generale, può essere utile portare in maggiore evidenza per fornire ulteriori elementi di riflessione.

Nella specie, il settore di riferimento è quello del c.d. diritto penale ambientale e la questione concretamente considerata si incentra sulla recente disciplina di sanatoria che è stata emanata con

contributi di F. PALAZZO, *Legalità fra law in the books e law in action*, in *Dir. pen. contemp. Riv. Trim.*, 2016, 4 ss. e M. DONINI, *Il diritto giurisprudenziale penale*, *ibidem*, 13 ss.

5 Come ricordato da D. PERRONE, *Nullum crimen sine iure*, cit., 74 ss., l’espressione risale a Corte cost., sent. 11 dicembre 1974, n. 276 e descrive la «norma non quale appare proposta in astratto, ma quale operante nella quotidiana applicazione dei giudici» e come «vive nella realtà concreta».

6 Sul punto, è doveroso qui ricordare anche il contributo di G. INSOLERA, *Luci e ombre del diritto penale vivente tra legge e diritto delle Corti*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Vol. IV, Napoli, 2011, 2351 ss.

7 Per tutti v. V. MAIELLO, *Il concorso esterno tra indeterminatezza legislativa e tipizzazione giurisprudenziale*, Torino, 2014.

8 Il riferimento è ovviamente alla nota vicenda “Contrada” ed alla sentenza della Corte di Strasburgo, arr.t 14 aprile 2015, *Contrada c. Italia*, ric. 66655/13, anch’essa oggetto di copiosa bibliografia e sulla quale v. per tutti M. DONINI, *Il caso Contrada e la Corte Edu. La responsabilità dello Stato per la carenza di tassatività/tipicità di una legge penale retroattiva a formazione giudiziaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 346 ss.; nonché F. VIGANÒ, *Il caso Contrada e i tormenti dei giudici italiani: sulle prime ricadute interne di una scomoda sentenza della Corte Edu*, in *Dir. pen. cont.*, 22 aprile 2016.

9 Su questo raccordo tra il quadro del c.d. “diritto vivente” ed una valutazione in chiave “sostanziale” del principio di tassatività sia consentito rinviare alle osservazioni a suo tempo sviluppate in A. MELCHIONDA, *Definizioni normative e riforma del codice penale (spunti per una rinnovata riflessione sul tema)*, in AA. VV., *Omnis definitio in iure periculosa? Il problema delle definizioni legali nel diritto penale*, studi coordinati da A. Cadoppi, Padova, 1996, 391 ss.



legge 22 maggio 2015 n. 68 ed inserita nel tessuto normativo del c.d. “Codice dell’ambiente” contenuto nel D.Lgs. n. 152/2006.

2. Le complesse incertezze sulla selezione delle “contravvenzioni” ammesse alla sanatoria ambientale.

Come è noto, con il regime oggi previsto dagli artt. 318-*bis* ss. ed inserito nella Parte sesta-*bis* del “Codice dell’ambiente” il legislatore ha disciplinato un procedimento di estinzione di alcune fattispecie di reati ambientali basato sull’adempimento delle prescrizioni impartite dall’organo accertatore e sul successivo pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione (art. 318-*quater*)¹⁰.

Si tratta di innovazione di particolare rilievo, che è stata subito salutata con ampio favore, in quanto intesa quale “congegno normativo” «immaginato come la migliore e più immediata forma di protezione ambientale, il modo cioè più celere per ottenere quella respiscenza comportamentale che non solo garantisce la migliore cura ambientale, ma rende persino inutile la celebrazione di un processo, dispendioso e, per molti versi, esposto a cause estintive che ne compromettono l’efficienza e la funzionalità»¹¹.

10 Su questa disciplina v. in generale: G. AMENDOLA, *Legge ecoreati. La cassazione riscrive le condizioni per la estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *RivistaDGA.it*, 2020, n. 2, 1 ss.; M.C. AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *Dir. pen. contemp.*, 5 novembre 2015; M. CHILOSI, *Estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di C. Ruga Riva, Torino, 2017, 129 ss.; E. COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, in *Dir. pen. contemp. Riv. Trim.*, 2018, 272 ss.; A. FALCONE, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni previste dal testo unico dell’ambiente introdotta dalla legge n. 68/2015 Alla ricerca di alcune utili indicazioni operative*, in *Lexambiente.it*, 29 luglio 2016, 1 ss.; P. FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, in *Lexambiente Riv. Trim.*, 2019, 4, 22 ss. e in *La legge sugli ecoreati*, cit., 119 ss.; N.F. GIULIANI, *La nuova procedura di estinzione dei reati ambientali*, in *Giust. pen.*, 2017, II, 476 ss.; A. MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche. Alcune annotazioni in merito alla speciale procedura estintiva prevista per le contravvenzioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Dir. pen. contemp. Riv. Trim.*, 2018, 293 ss.; P. MOLINO, *Le altre disposizioni della legge n. 68/2015*, in *Diritto penale dell’impresa*, a cura di Parodi, Milano, 2017, 799 ss.; V.B. MUSCATIELLO, *L’entropia ambientale. dal boia (improbabile) all’esattore (incerto)*, in *Dir. pen. contemp.*, 21 ottobre 2016; V. PAONE, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 e l’istituto della prescrizione applicato ai reati ambientali*, in *Lexambiente.it*, 22 Giugno 2017, 1 ss.; F. POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, in *Lexambiente Riv. Trim.*, 2019, 4, 60 ss.; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2016, 61 ss.; ID., *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, 73 ss.; M. TELESCA, *Osservazioni sulla l.n. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”:* ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma, in *Dir. pen. contemp.*, 17 luglio 2015; P. SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in *Dir. pen. contemp. Riv. Trim.*, 2018, 190 ss.; A. VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del d.lgs. 152/2006 introdotta dalla l.n. 68/2015: analisi e riflessioni*, in *osservatorioagromafie.it*, 2016, 1 ss.

11 V.B. MUSCATIELLO, *L’entropia ambientale*, cit., 5.



Le condizioni stabilite dall'art. 318-*bis* per l'ammissione alla procedura sono due: (I) che il reato sia una contravvenzione (restando quindi esclusi i delitti) e (II) che l'illecito non abbia cagionato «danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Ferma l'esigenza di concreto apprezzamento di quest'ultimo requisito di offensività, la formula così utilizzata dal legislatore nella determinazione della prima condizione di ammissibilità della procedura ha subito aperto un dubbio interpretativo circa l'esatto riferimento apprezzabile con l'esplicito richiamo al concetto di «contravvenzione»¹².

Come è stato osservato, infatti, si tratta «di un ambito definito dal legislatore con insufficiente nitore, atteso che se il meccanismo estintivo, all'art. 318-*quater*, subordina l'esito estintivo al pagamento di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa (comma 2, primo periodo), non è precisato se l'estinzione possa operare rispetto alle contravvenzioni sanzionate con la sola ammenda, ovvero a quelle punite alternativamente con l'arresto o con l'ammenda o, ancora, alle contravvenzioni per cui sia prevista la sanzione dell'arresto e dell'ammenda»¹³.

La specificità del dettato normativo è però apparsa subito quale elemento rilevante. E questo anche perché, come si è osservato, «in difetto di un'espressa esclusione, è sembrato possibile inferire l'applicabilità della nuova procedura estintiva anche in caso di pena alternativa. Ciò in quanto il combinato disposto della norma in commento con l'art. 318-*octies* che, al comma 3, in caso di adempimento tardivo o di rimozione delle conseguenze dannose o pericolose secondo modalità diverse da quelle prescritte, prevede che la condotta ripristinatoria posta in essere possa essere valutata ai fini dell'applicazione dell'oblazione di cui all'art. 162-*bis* del codice penale, che è disposizione applicabile alle contravvenzioni punite con pene alternative»¹⁴. A questa prima considerazione si è poi aggiunta anche un'altra notazione e si è posto in evidenza, che «l'espresso richiamo dei lavori preparatori alla procedura estintiva prevista in materia di sicurezza e di igiene del lavoro, ove il meccanismo estintivo è operante anche rispetto a contravvenzioni punite con pena alternativa, costituisce un ulteriore elemento che milita nel senso della conclusione enunciata, cioè

12 Sulla questione v. M.C. AMOROSO, *La nuova procedura*, cit., 4 ss.; U. CASSIO, *Proposta prima applicazione della L. 68/2016 – “Ecoreati” - Titolo VI bis D.Lgs. 152/06*, in *Lexambiente.it*, 8 aprile 2016, 1 ss.; N. CARBONI – R. BERTUZZI, *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, in *Lexambiente.it*, 16 febbraio 2016, 1 ss.; A. FALCONE, *La nuova procedura estintiva*, cit., 3; V.B. MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale*, cit., 11; V. PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, VII, 499 ss.; V. PAONE, *Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *Lexambiente Riv. Trim.*, 2019, n. 1, 73 ss.; A. SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione amministrativa e la sua applicabilità ai reati commessi dall'ente*, in *Resp. amm. società e enti*, 2016, III, 24 ss.; A. SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, VI, 419 ss.

13 A. FALCONE, *La nuova procedura estintiva*, cit., 3.

14 A. FALCONE, *La nuova procedura estintiva*, cit., 3, così ricordando l'identica puntualizzazione di M.C. AMOROSO, *La nuova procedura*, cit., 4.



dell'applicabilità anche rispetto a contravvenzioni punite con pena alternativa, con l'esclusione, secondo alcuni degli interpreti, delle contravvenzioni che siano cumulativamente punite con l'arresto e con l'ammenda»¹⁵.

Nel complesso si è però delineato un quadro di totale divergenza, con opinioni favorevoli ad ammettere l'estensione della procedura di sanatoria anche alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto¹⁶ ed altre contrarie a questa estensione, per taluni nei soli casi nei quali la pena dell'arresto risulti prevista quale unica sanzione¹⁷, per altri anche nel caso di sanzione detentiva congiunta a quella pecuniaria¹⁸.

3. Le indicazioni emergenti dalla “prassi” e dalle circolari interpretative degli enti territoriali.

Calata nel contesto della concreta applicazione pratica, la questione ha ovviamente aperto subito l'esigenza di individuare un concreto criterio operativo ed ha generato plurime prese di posizione da parte degli organismi locali¹⁹.

Nel quadro dei documenti che sono stati così resi noti, particolare attenzione alla problematica è emersa in occasione di un confronto organizzato dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Bologna con tutte le Procure distrettuali dell'Emilia-Romagna, l'A.R.P.A.E. Emilia-Romagna, la Capitaneria di Porto di Ravenna, il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri di Bologna ed il

15 Così ancora A. FALCONE, *La nuova procedura estintiva*, cit., 3.

16 Per questa soluzione v. N. CARBONI – R. BERTUZZI, *La estinzione*, cit., 2; V.B. MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale*, cit., 18 ss.

17 In questo senso v. G. BATTARINO, *Ecoreati: prime questioni applicative dopo la riforma della l. 68/2015*, in *Quotidiano giuridico*, 8 gennaio 2016; U. CASSIO, *Proposta*, cit., 1; N.F. GIULIANI, *La nuova procedura*, cit., 482; A. SERLENGA, *Legge n. 68/2015*, cit., 419 ss.

18 Si tratta dell'opinione forse prevalente: v. M.C. AMOROSO, *La nuova procedura*, cit., 5; P. FIMIANI, *Limiti applicativi*, cit., 26 ss.; P. MOLINO, *Le altre disposizioni*, cit., 799; V. PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali*, 499; A. SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione*, cit., 24 ss.

19 V. ad esempio S. VITELLO, *Linee guida in tema di prescrizioni ed estinzioni delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318 bis-318 octies del d.lgs. 152/06*, con riferimento alle indicazioni fornite dalla Procura della Repubblica di Siena: <https://www.procurasiena.it/allegaticlasse/275.pdf>; per la Procura della Repubblica di Brescia, v. https://www.procura.brescia.it/allegatinews/A_12063.pdf; per la Procura della Repubblica di Trento, v. https://www.reteambiente.it/repository/normativa/22311_circ_trento.pdf; per la Procura della Repubblica di Velletri, v. http://www.giustizia.lazio.it/appello.it/proc_velletri/documenti/Modulistica/News/Lineeguidaambiente.pdf. Per una più ampia rassegna di queste indicazioni v. D. CORBELLA, *Le principali innovazioni introdotte dalla legge 68/2015, in particolare il procedimento estintivo delle contravvenzioni ambientali ex artt. 318 bis e ss. D.lgs. 152/06: dai primi orientamenti applicativi ai più recenti protocolli sottoscritti dalle Procure Generali della Repubblica*, in *Lexambiente.it*, 24 Settembre 2019.



Comando Regionale del Corpo di Polizia Forestale, all'esito del quale è stata emanata una Circolare con la quale è stato formalizzato uno specifico protocollo d'intesa²⁰.

Con questo protocollo si è optato per la soluzione più restrittiva, così giungendo ad imporre un'ulteriore condizione applicativa rispetto a quelle già formalmente previste dal dettato legislativo. Nella Circolare si precisa, infatti, quanto segue: «La discussione tra i sottoscrittori del protocollo ha tuttavia portato ad individuare una terza condizione per l'applicazione della disciplina; condizione desumibile da un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa. Tale condizione fa riferimento alle specie delle pene delle contravvenzioni in esame. In particolare, si ritiene 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)».

La motivazione posta a sostegno di questa precisazione merita qui di essere puntualmente considerata, proprio perché mette in luce alcuni aspetti di rilievo sui quali preme focalizzare l'attenzione.

Innanzitutto, la Circolare pone riguardo al tenore letterale dell'art. 318-*quater* D.Lgs. n. 152/2006, laddove la disposizione subordina l'estinzione della contravvenzione al pagamento di «una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa», senza, tuttavia, accennare ad un eventuale meccanismo di conversione della pena detentiva in pecuniaria; e si osserva: «Applicare la disciplina alle contravvenzioni punite con pena congiunta (arresto e ammenda) e non a quelle punite con il solo arresto sarebbe contrario al principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione (trattamento uguale di casi uguali e dissimile di casi differenti), perché persone che hanno commesso reati meno gravi (puniti con il solo arresto), sarebbero escluse da una disciplina di favore che si applicherebbe, invece, a chi ha commesso reati più gravi (sanzionati con pena congiunta)».

E su questo primo punto si aggiunge: «D'altro canto, applicare la procedura estintiva alle contravvenzioni che prevedono la pena detentiva, da sola o congiunta che sia, facendo ricorso al criterio di ragguglio tra pene detentive e pecuniarie di cui all'art. 135 c.p. (250 € per ogni giorno di pena detentiva) trova tre ragioni di contrarietà. L'art. 318-*quater* d.l.vo 152/2006 non fa riferimento a questo criterio, sicché applicarlo in ragione della "clausola generale" contenuta nella norma del codice penale ("quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive"), sembra contrario al principio di legalità (art. 25, comma 2, Cost.), che

20 V. Protocollo d'Intesa n. 1/2016, sottoscritto in data 18 maggio 2016 tra la Direzione Generale di Arpa Emilia-Romagna, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Bologna, i rappresentanti di tutte le nove Procure territoriali ed i comandanti del NOE Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato e Capitaneria di Porto. Il testo del protocollo è pubblicato in *lexambiente.it*, 14 giugno 2016, a questo indirizzo: <https://lexambiente.it/materie/ambiente-in-genero/188-dottrina/188/12249-ambiente-in-genero-gestione-delle-prescrizioni-ambientali.html>. Su questo protocollo v. A. CANDI, *Un protocollo condiviso per i reati ambientali*, in *Ecoscienza*, 2016, n. 3, 16 ss.



impone che sia il legislatore a stabilire chiaramente, per legge, i presupposti per l'applicazione della pena e non il Giudice, in via interpretativa».

Ferme queste prime considerazioni, la Circolare prosegue poi considerando che: «In secondo luogo, l'applicazione del criterio “un giorno di arresto/250 € di ammenda”, priverebbe in larga parte di effetti pratici la disciplina, con riguardo alle contravvenzioni in esame. Basti pensare che vi sono contravvenzioni punite con l'arresto fino a tre anni (v. ad es. l'art. 137 comma 11 d.l.vo 152/2006), per le quali la procedura estintiva sarebbe accessibile al contravventore pagando una somma pari a 68.437 € (un quarto massimo della pena prevista, previo ragguglio). Alle contravvenzioni punite con pena congiunta per le quali l'arresto può arrivare sino a tre anni (v. ad es. l'art. 137 comma 5 ultima parte d.l.vo cit.), a quella somma si aggiungerebbe un quarto della pena pecuniaria (nell'esempio altri 30.000 €)». Secondo i sottoscrittori della Circolare «l'osservazione non solo rende evidente come l'applicazione della disciplina alle contravvenzioni sanzionate (anche) con l'arresto incontrerebbe difficoltà pratiche, stante la sua esosità, ma porta ulteriore conforto alla tesi della improponibilità di un'interpretazione giurisprudenziale che arrivi agli effetti pratici ora indicati (una quantificazione assai elevata delle somme richieste al contravventore)».

In terzo luogo si è inoltre considerato il fatto che, «per quanto consta ai sottoscrittori dell'accordo, non esiste alcuna circoscrizione di Tribunale in cui la disciplina estintiva sia stata applicata anche alle contravvenzioni punite con il solo arresto. Il che conferma l'impraticabilità del ragguglio pena detentiva/pena pecuniaria ex art. 135 c.p., e costituisce ulteriore argomento a sostegno dell'interpretazione per cui la somma da pagare per estinguere il reato è quella desumibile dalla stretta lettera della legge (che fa riferimento alla sola ammenda). L'argomento rafforza, altresì, la tesi della irragionevolezza di un'applicazione della disciplina alle contravvenzioni punite con pena congiunta, le quali sarebbero doppiamente favorite: non solo rispetto alle contravvenzioni punite con il solo arresto (escluse dal beneficio), ma anche con riferimento a quelle punite con la sola ammenda o con pena alternativa. Esse sarebbero, infatti, equiparate a queste ultime, eliminando ogni significato alla pena detentiva in termini di disvalore da elidere con l'adempimento della prescrizione e il pagamento della somma prevista».

La Circolare considera poi altri due aspetti.

Viene operato un raffronto con l'analogha procedura estintiva contemplata dagli artt. 20 ss. D.Lgs. 758/1994 in tema di sicurezza e igiene sul luogo di lavoro, alla quale il legislatore si sarebbe ispirato nello stilare la disciplina della parte VI -bis D.Lgs. n. 152/2006 e si osserva: «A favore della riferibilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria o alternativa depone anche la circostanza che la disciplina è mutuata dall'analogo procedimento estintivo dei reati in materia di sicurezza e igiene sul lavoro di cui agli artt. 20 ss. del d.l.vo 758/1994, che – appunto – si riferisce a queste sole contravvenzioni (art. 301 d.l.vo 81/2008).



Da ultimo, si osserva che l'art. 318-*septies* d.l.vo 152/2006 dispone che un inadempimento tardivo, ma comunque congruo, oppure l'eliminazione delle conseguenze della contravvenzione con modalità diverse da quelle dettate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione della oblazione ex art. 162-*bis* c.p. e che, quest'ultima norma, non si applica alle contravvenzioni punite con l'arresto o con pena congiunta. Ragioni di coerenza sistematica e, ancora una volta, di ragionevolezza portano a ritenere che il campo delle contravvenzioni estinguibili con la nuova procedura coincida con quello cui si applica l'oblazione del codice penale. Diversamente, esisterebbe un'area di contravvenzioni estinguibili ex Parte sesta-*bis* alla quale non sarebbe applicabile la previsione dell'art. 318-*septies* (perché punite con pena detentiva o congiunta)».

Alla luce di queste precisazioni la Circolare ha quindi concluso convenendo di riconoscere questi criteri:

«1) la procedura estintiva è ammissibile per le contravvenzioni in materia ambientale previste dal d.l.vo 152/2006 punite con pena pecuniaria (ammenda) ovvero alternativa (arresto o ammenda);

2) la valutazione del danno o pericolo concreto e attuale di danno è effettuata dall'organo accertatore, ma un eventuale contrario avviso del Procuratore della Repubblica – al quale la notizia di reato va comunque trasmessa senza ritardo ex art. 347 c.p.p. – determina la esclusione o la ammissioni del contravventore alla procedura, essendo questa, pur sempre, una condizione negativa dell'esercizio dell'azione penale (ovvero di procedibilità), la cui valutazione finale è necessariamente rimessa alla autorità giudiziaria, cui è devoluto l'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.)».

Il quadro delle indicazioni fornite in questa Circolare, al pari di quanto ulteriormente emerso in molti altri protocolli adottati in diversi ambiti territoriali, è stato direttamente esaminato anche dalla “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati”, che ha dato conto di questa valutazione nella «*Relazione sull'attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente*» approvata il 20 febbraio 2017²¹. Sul tema è poi intervenuto anche l'“Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale” (ISPRA) il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato un apposito documento di «*Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006*»²². Con questo documento si è ritenuto di fornire una indicazione concreta e si è precisato che: «L'interpretazione suggerita, in linea con le indicazioni fornite dalla maggioranza delle Procure che si sono espresse, è quella di escludere

21 Il testo della Relazione è disponibile a questo indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/02/20/leg.17.bol0769.data20170220.com39.pdf>

22 Il testo di questo documento è presente a questo indirizzo: <https://www.isprambiente.gov.it/files/snpa/consiglio-federale/Deliberaecoreaticonalleghi.pdf>



dall'ambito di applicazione della procedura estintiva anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda, in quanto, l'assoggettabilità delle stesse alla procedura, a fronte dell'esclusione delle contravvenzioni punite con il solo arresto, darebbe luogo a una ingiustificata disparità di trattamento, data la tendenziale maggiore gravità delle contravvenzioni punite con arresto e ammenda rispetto a quelle punite con il solo arresto (un esempio evidente di quanto sopra esposto si rinviene confrontando le contravvenzioni previste dall'art. 137, comma 3 e comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006)»²³.

4. Le ragioni a favore di una sanatoria estesa a tutte le contravvenzioni.

A sommosso, ma convinto avviso di chi scrive, queste conclusioni sono del tutto illegittime e le relative argomentazioni inidonee a sostenere tale precipua lettura interpretativa.

Innanzitutto, il testo legislativo è chiaro nella parte in cui regola i presupposti applicativi del particolare e nuovo meccanismo estintivo disciplinato dal D.Lgs. n. 152/2006. All'art. 318-*bis*, rubricato "Ambito di applicazione", si legge infatti testualmente che: «Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Il legislatore, dunque, è stato chiaro e preciso nel disporre che tale disciplina sia applicabile a tutte le contravvenzioni previste dal decreto oggi identificato con il "Codice dell'ambiente", e non ne ha limitato l'area d'impiego ad un sottoinsieme di queste, come viceversa accaduto in altri ambiti, tra i quali – come noto – anche quello della sicurezza sul luogo di lavoro²⁴.

Già questo primo argomento letterale porta, pertanto, a ritenere esplicita la scelta legislativa di riferire la causa estintiva di cui alla parte VI-*bis* del Testo Unico sull'Ambiente a tutte le fattispecie concrete di natura contravvenzionale che non abbiano provocato danno o pericolo concreto di danno ai beni ambientali protetti, a prescindere dalla specie della pena per esse comminata.

²³ Così a pag. 14 del documento.

²⁴ Come è stato subito segnalato, la delimitazione alle sole ipotesi previste dal decreto porta invece ad escludere altre "contravvenzioni ambientali", quali ad esempio quelle previste in materia di O.G.M. o di sostanze pericolose (per questa segnalazione v. per tutti C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., 75). Nel contempo, poiché «la lettera dell'art. 318-*bis* ("ipotesi contravvenzionali ... previste dal presente decreto") sembra riferirsi (anche) ai precetti, e non solo alle sanzioni contenute nel d.lgs. n.152/2006», si ritengono parimenti escluse anche le «contravvenzioni contenute in leggi esterne al TUA, ma che ad esso rinviano per la disciplina sanzionatoria (cfr. ad es. la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 16, d.lgs. n. 36/2003 sulle discariche, il quale rinvia per le pene all'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997, rinvio oggi da riferirsi all'art. 256, comma 3, TUA)» (così ancora C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., 61).



Ritenere diversamente, ed affermare che le disposizioni di cui si tratta possano riguardare le sole contravvenzioni punite con l'ammenda o con la pena pecuniaria in alternativa all'arresto, costituisce una palese interpretazione *contra legem* ed *in malam partem*. Per questo motivo, l'adozione di una tale opzione ermeneutica violerebbe il principio di legalità e di necessaria determinatezza della legge penale: l'asserita necessità di motivare la diversa tesi sostenuta dalla Circolare in ragione di una lettura "costituzionalmente conforme" della disposizione in parola trova pertanto un limite esplicito ed insuperabile nella stessa necessità di osservare il primario rilievo dei principi fissati dall'art. 25, comma 2, Cost.

Per quanto concerne, poi, il criterio di conversione della pena detentiva in pecuniaria, gli argomenti addotti paiono inconferenti. Innanzitutto, non è riscontrabile alcuna violazione del principio costituzionale di legalità nei termini indicati dal protocollo d'intesa sopra considerato. In effetti, il legislatore non ha, in alcun modo, delegato al Giudice il compito di «stabilire [in via interpretativa] i presupposti per l'applicazione della pena». Gli artt. 318-*bis* ss. D.Lgs. n. 152/2006 indicano, infatti, con chiarezza quali sono i presupposti ai quali è rimessa l'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale. Ciò che il legislatore non ha disciplinato espressamente è soltanto un aspetto di dettaglio relativo al *quantum* della somma pecuniaria che il contravventore è tenuto a pagare ex art. 318-*quater* D.Lgs. n. 152/2006. Inoltre, in assenza di ulteriori indicazioni legislative, la determinazione del criterio di ragguaglio non è affidata alla discrezionalità del giudice, trovando al contrario riferimento diretto nella clausola generale di cui all'art. 135 c.p., delineata dallo stesso legislatore «per qualsiasi effetto giuridico».

Ma anche nell'eventualità che dall'applicazione del criterio di conversione dettato dall'art. 135 c.p. possano derivare disorientamenti pratico-applicativi dovuti all'esosità degli indennizzi risultanti, con conseguente irragionevole disparità di trattamento, questa circostanza non legittimerebbe una interpretazione *contra legem* ed *in malam partem*. Al contrario, il modo corretto di procedere sarebbe, semmai, quello di sollevare questione di legittimità costituzionale, solo di tale limitato aspetto della nuova disciplina, per violazione del parametro di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; una questione, tuttavia, che, in ragione del criterio della necessaria rilevanza della questione di costituzionalità, dovrebbe e potrebbe essere prospettata solo in caso di procedimento penale avente ad oggetto la contestazione di una contravvenzione "ambientale" punita con la sola pena dell'arresto.

Priva di qualunque valenza dirimente appare, inoltre, anche l'invocata motivazione, che fa richiamo alla prassi seguita dalle Procure della Repubblica circa la non applicazione della causa estintiva di cui agli artt. 318-*bis* ss. D.Lgs. n. 152/2006 alle contravvenzioni punite con la pena detentiva. Tale argomento è del tutto irrilevante, soprattutto se riferito ad un caso, come quello che qui rileva, rispetto al quale il dettato legislativo è chiaro quanto a presupposti applicativi. Di certo, comunque, non potrà mai essere una prassi applicativa fondata su di un'interpretazione *contra legem* ed *in malam partem* che potrà fungere da valido supporto argomentativo di quella medesima lettura interpretativa.



In terzo luogo, seppure è vero che il meccanismo di estinzione delle contravvenzioni c.d. “ambientali” è ispirato all’analoga procedura di cui agli artt. 20 ss. D.Lgs. n. 758/1994 in tema di sicurezza e igiene sul lavoro, è altrettanto vero che le due discipline mantengono una loro autonomia sistematica, come di recente acclarato anche dalla stessa Corte costituzionale. Secondo la Consulta, infatti, «pur essendo palese che il legislatore ha utilizzato per i reati ambientali una soluzione che ricalca il sistema già sperimentato in materia antinfortunistica, non è manifestamente irragionevole la previsione di una diversa [disciplina di dettaglio]. La differenza è riconducibile a scelte discrezionali del legislatore in relazione a beni diversi con conseguente non omogeneità del *tertium comparationis* espresso dall’art. 24 del d.lg. n. 758 del 1994»²⁵. Pertanto, se il legislatore del D.Lgs. n. 758/1994 ha espressamente limitato, all’art. 19, la causa di estinzione del reato alle sole contravvenzioni punite con l’ammenda sola o alternativa all’arresto, mentre nel testo dell’art. 318-*bis* del “Codice dell’ambiente” tale limitazione non appare, *a fortiori* un’interpretazione che punti ad equiparare le due normative darebbe spazio ad un’analogia *in malam partem*, in quanto tale vietata nel diritto penale.

Da ultimo, anche con riguardo all’argomentazione relativa all’art. 318-*septies* D.Lgs. n. 152/2006, privo di qualunque rilievo risulta il richiamato confronto con la diversa disciplina dell’oblazione di cui all’art. 162-*bis* c.p., atteso che, proprio perché si tratta di istituto diverso ed autonomo rispetto alla causa di estinzione prevista dalla normativa in materia ambientale, anche in questo caso ogni ipotetico raffronto non potrebbe mai legittimare un’interpretazione analogica *contra legem* ed *in malam partem*.

5. La diversa soluzione accolta in un caso giurisprudenziale.

Per quanto noto a chi scrive, sulla questione non risultano pubblicate specifiche pronunce giurisprudenziali.

Può allora essere di interesse dare conto di quanto emerso nel quadro di una concreta vicenda processuale, nell’ambito della quale il segnalato problema di estensione della procedura di sanatoria assumeva una specifica rilevanza, in quanto la contestazione era riferita alla contravvenzione di “attività di gestione di rifiuti non autorizzata” prevista dall’art. 256, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006, ipotesi sanzionata con la pena dell’arresto e dell’ammenda.

Ancorché fosse stato oggettivamente accertato, che la violazione contestata non avesse determinato alcun concreto pericolo e che fossero stati successivamente sanati tutti i profili di rilevata

²⁵ Corte cost., sent. 9 aprile 2019, n.76, in *Giur. cost.*, 2019, 922 ss., con nota di G. AMARELLI, *Proporzionalità e tertium comparationis: la maggiore onerosità dell’oblazione tardiva ambientale rispetto a quella antinfortunistica non è irragionevole*.



irregolarità, in accordo con quanto indicato nella Circolare sopra illustrata gli enti accertatori non avevano ritenuto di dare corso alla procedura estintiva prevista dall'art. 318-*bis* D.Lgs. n. 152/2006.

La vicenda ha così fornito l'occasione per approfondire i dubbi interpretativi sopra illustrati. Nel caso di specie, peraltro, non si era ritenuto ostativo alla diretta applicazione della procedura estintiva il fatto che la vicenda si trovasse già in fase di giudizio dibattimentale. Trattandosi, infatti, di causa estintiva subordinata al mero accertamento degli indicati presupposti di legge (natura "contravvenzionale" dell'illecito contestato e assenza di "danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette"), non pareva esservi motivo per poter escludere che, anche in quel caso, potesse e dovesse trovare applicazione il più generale di cui all'art. 129 c.p.p., così come reso applicabile in fase dibattimentale dall'art. 531 c.p.p. Identica conclusione pare del resto avallata da uno specifico arresto giurisprudenziale, con il quale la Suprema Corte di Cassazione ha affermato che: «la procedura estintiva delle contravvenzioni in materia ambientale prevista dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 318-*bis*, e s.s. è applicabile anche nel caso in cui, previo accertamento dell'assenza di danno o pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, l'autorità amministrativa di vigilanza competente non abbia impartito prescrizioni per regolarizzare la situazione di fatto che integra la contravvenzione accertata»; così, quindi, riconoscendo, che tale disciplina deve trovare applicazione anche nelle «ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto, precedentemente all'emanazione della prescrizione, all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati»²⁶.

All'esito del vaglio dibattimentale, l'organo giudicante ha tuttavia escluso l'ammissibilità della procedura estintiva, aderendo alla soluzione interpretativa favorevole ad escludere dalla sfera di applicazione di quest'ultima tutte le contravvenzioni per le quali risulta prevista la sanzione detentiva, soluzione che si è ritenuto di poter evincere «da una valutazione complessiva della disciplina in questione, essendo necessario operare un approccio di tipo razionale e sistematico che consenta di dare alla norma un'interpretazione coerente con il quadro legislativo nel quale la stessa è incastonata»²⁷.

Le argomentazioni poste alla base di questa conclusione sono state bene illustrate e meritano di essere qui riportate con maggior dettaglio.

Si è così osservato che, «sotto il profilo testuale, la disciplina prevista dall'art. 318-*bis* deve essere letta in combinato disposto con quella di cui all'art. 318-*quater*, comma 2, che, ai fini degli effetti estintivi, parametrata la sanzione amministrativa da irrogarsi al contravventore, in caso di positivo adempimento delle prescrizioni, alla sanzione pecuniaria prevista per la contravvenzione in contestazione». L'unica lettura coerente con questo dato letterale è, quindi, parsa «quella di ritenere la disciplina applicabile alle sole contravvenzioni del Codice dell'Ambiente punite con la pena della

26 Così Cass., sez. III, 18 aprile 2019, n. 36405.

27 Trib. Ferrara, sent. 13 novembre 2019, n. 1710, inedita.



sola ammenda oppure con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. Opinando diversamente, in ipotesi di contravvenzioni punite con la sola pena detentiva dell'arresto, gli organi amministrativi sarebbero nell'impossibilità di determinare ed applicare l'ammenda, mentre, nel caso di pena congiunta, non è prevista la conversione della pena detentiva, sicché verrebbe indebitamente esclusa dal meccanismo una parte della sanzione».

Come già osservato, quest'ultimo argomento non è forse dirimente. Nel caso di specie si è tuttavia condiviso l'assunto secondo il quale «non si ritiene possa trovare applicazione il criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p., non essendo lo stesso esplicitamente richiamato dalla norma e non potendosi ritenere che lo stesso possa operare in virtù della clausola generale “per qualsiasi effetto giuridico”, dovendo la stessa essere intesa con riferimento alla natura processuale e sostanziale della disposizione *de qua* (cfr. Cass., SSUU 13 dicembre 1995, n. 12310) e non ad una sua operatività generalizzata. In sintesi, l'art. 135 c.p. richiede, per poter operare, una espressa previsione legislativa (racchiusa nell'inciso “*Quando... si deve eseguire un ragguaglio*”), che nel caso di specie non pare sussistente».

In aggiunta, si è ulteriormente osservato che, a favore della «esclusione delle contravvenzioni sanzionate con pena congiunta depone anche il rinvio fatto dall'art. 318-*septies*, comma 3 all'art. 162-*bis* c.p., relativo all'oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative, stabilendosi che, nel caso in cui vi sia l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulti congruo, ovvero vi sia comunque l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate, tali circostanze sono valutate ai fini dell'applicazione della procedura di oblazione ex art. 162-*bis* c.p.. Da ciò si deduce che l'ambito di applicazione della disciplina di cui agli articoli 318-*bis* e seguenti debba coincidere con quello dell'oblazione facoltativa (che non si applica alle contravvenzioni punite con la sola pena detentiva o con pena congiunta), giacché altrimenti il richiamo all'art. 162-*bis* c.p. sarebbe del tutto incoerente».

Questa conclusione è parsa «conforme anche all'interpretazione teologica della norma ed al principio di gradualità della pena, dovendosi ritenere che il legislatore abbia assoggettato al meccanismo riparatorio, che chiude le disposizioni in materia di reati ambientali, le violazioni minori, ovvero sia quelle che non hanno determinato danno o pericolo concreto e attuale e che hanno una pena contenuta nei limiti dell'ammenda, da sola o alternativa all'arresto. / Argomentando in senso contrario si andrebbe a sovvertire il sistema sanzionatorio penale che, vede una graduazione di sanzioni commisurata all'entità della lesione del bene protetto: infatti si finirebbe per sanzionare meno gravemente chi ha violato una disposizione punita con pena cumulativa rispetto a chi ha violato una disposizione punita con la sola pena detentiva oppure per applicare una sanzione amministrativa di eguale entità a chi, accedendo alle prescrizioni amministrative, abbia commesso un reato punito con pena congiunta e con pena alternativa (ad esempio colui che abbia effettuato l'attività di gestione non autorizzata di rifiuti, a prescindere dalla circostanza che questi siano non pericolosi o pericolosi)».



In modo difforme dall'opinione che si è innanzi illustrata, si è altresì ritenuto di poter escludere che questo esito interpretativo possa dirsi in contrasto con il principio di legalità e di tassatività. E questo perché, si è osservato, «nel caso di specie, l'operazione interpretativa criticata non giunge ad un illegittimo ampliamento di una fattispecie incriminatrice e quindi dell'area del penalmente illecito, ma ha la funzione di delimitare l'ambito di operatività della speciale procedura estintiva prevista dal T.U.A. Non viene pertanto indebitamente estesa la portata di una norma incriminatrice tramite un'attività ermeneutica che consenta al giudice di ingerirsi nella normazione penale, ma si opera una interpretazione sistematica e coerente di una speciale causa di estinzione del reato: ne deriva che i principi costituzionali richiamati non siano conferenti nel contrastare un'interpretazione di tipo sistematico e teologico che operi una valutazione complessiva della disciplina, consentendo di superare lo stretto tenore letterale dell'art. 318-*bis* per comprendere il concreto ambito di operatività di detta normativa».

In termini analoghi a quanto considerato anche in vari contributi, un diretto conforto a questa interpretazione restrittiva è stato colto anche nella lettura dei lavori preparatori e nel parallelismo più volte riscontrato con la disciplina prevista dalle disposizioni di cui agli artt. 20 e ss. D.Lgs. n. 758/94, poi richiamati dall'art. 301 D.Lgs. n. 81/2008 in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro.

Nel contempo si è altresì escluso, che questa soluzione implichi «un'indebita interpretazione analogica in *malam partem* (che, peraltro, anche in questo caso non è riferita ad una norma penale incriminatrice), ma solo un'argomentazione di tipo sistematico che consente di leggere la disciplina in questione in modo coerente ed armonico rispetto all'impianto legislativo ed allo spirito della riforma»²⁸.

6. Osservazioni conclusive. Il “primato della legge” è ancora una “inquietudine vetero-illuminista”?

Come è dato rilevare, argomenti e controargomenti si sviluppano così lungo un percorso di contrapposizione logico-giuridica, che appare difficile, se non impossibile, risolvere con dati di certezza. Validi motivi di ragionevolezza sono, quindi, sicuramente apprezzabili in entrambe le soluzioni.

Ma, sullo sfondo, rimane un dato inequivocabile. Ed è quello del testo di legge, che stabilisce un concetto chiarissimo, laddove all'art. 318-*bis* del “Codice dell'ambiente” stabilisce espressamente che: «*Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia*

²⁸ Ferma la mancata ammissione alla sanatoria ex art. 318-*bis* del Codice dell'ambiente, nel caso di specie la riconosciuta assenza di offensività della condotta giudicata ha comunque portato ad una assoluzione ex art. 131-*bis* c.p. per la “particolare tenuità del fatto”.



ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette».

Come deve essere inteso, allora, il “primato della legge”? Nell’ordinamento italiano la legge qualifica come “contravvenzioni” tutti i reati che prevedono la pena dell’arresto e/o quella della ammenda. Ed allora, la ragionevolezza delle argomentazioni che, selezionando con altro criterio la sfera degli illeciti contravvenzionali ammessi alla procedura di sanatoria, danno così supporto ad una tesi che modifica il testo di legge è sufficiente per correggere una ritenuta incapacità del legislatore di sapersi esprimere correttamente? Ma soprattutto, chi è deputato a proporre questa attività di correzione “legislativa”? È accettabile l’idea, che questo potere possa essere esercitato dagli uffici delle procure in accordo con gli enti territoriali competenti per i controlli ambientali? È ammissibile, che la prassi così già consolidata possa essere intesa quale criterio argomentativo utile per la correzione del testo di legge? Ma soprattutto, è sufficiente la ritenuta maggiore “ragionevolezza” degli esiti interpretativi per ammettere una soluzione che, a parità di condizioni oggettive (“assenza di danno o di pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”), preclude il ricorso ad una sanatoria che il legislatore non ha formalmente precluso?

L’avallo interpretativo, pur ben motivato, così offerto da un organo giudicante concorre sicuramente ad attribuire una patente di maggiore accettabilità (e di futura “prevedibilità”) a questo percorso di correzione normativa. Ma qual è il limite entro il quale possa dirsi compito del giudice correggere le parole della legge? Un limite certamente condiviso ed accettato è quello che lascia spazio solo ad una interpretazione correttiva “costituzionalmente conforme”. Ma può dirsi conforme a Costituzione una correzione interpretativa che, in contrasto con l’espresso dettato di legge, riduca gli spazi di applicabilità di una procedura con effetti estintivi della punibilità? È più “conforme a Costituzione” prevenire possibili effetti di irrazionalità sanzionatoria connessi ad una forse non attentamente meditata applicazione del criterio di ragguaglio tra pene detentive e pecuniarie di cui all’art. 135 c.p., o negare *tout court* il beneficio estintivo a chi ha commesso una violazione che, al di là di una astratta maggiore gravità della sanzione edittale, di fatto non ha cagionato alcun danno o pericolo concreto al bene tutelato?

Certo, come si è visto essere stato osservato, in questi casi potrebbe anche non configurarsi una formale violazione del principio di legalità, in quanto non si amplia la sfera della punibilità. Ma rimane comunque soluzione più sfavorevole, e quindi *in malam partem*, che è subordinata al rispetto di altri principi costituzionali: *in primis*, con riguardo al principio di uguaglianza, nelle sue declinazioni in termini di “ragionevolezza” e di “proporzionalità”; ma, nel contempo, anche al principio di determinatezza della legge penale, a sua volta visto oggi anche nella prospettiva convenzionale di “prevedibilità” della risposta giudiziale.

Bene, in tutti questi casi di “correzione” interpretativa *in malam partem*, ci piace ancora credere, che la competenza a decidere sulla conformità a Costituzione della soluzione proposta spetti solo al



“Giudice della legge” e quindi alla Corte costituzionale, che già ha riconosciuto le condizioni per prendere posizione anche su questioni con esiti potenzialmente più sfavorevoli²⁹. Al di là, quindi, della ritenuta maggiore “ragionevolezza” delle conclusioni proposte e/o della loro più condivisa “plausibilità” e/o “conformità” alla *voluntas legislatoris*, ci piace ancora credere che, in tutti questi casi di asserita incapacità del legislatore di esprimersi con un uso corretto dei concetti normativi, la risposta ultima debba essere affidata a chi, secondo la Costituzione, è istituzionalmente deputato ad effettuare questo controllo di “ragionevolezza”³⁰.

Il divieto di deroghe al principio del giudice “naturale preconstituito” vale certamente per il giudizio sulle persone, ma rimane regola di apprezzata garanzia anche quando il giudizio verte sulla legge e sul rispetto dei principi costituzionali.

Forse, anche in questo caso, si tratta solo di considerazioni che possono essere intese quali «inquietudini circoscritte a quattro gatti garantisti, pigramente adagiati sul consunto sofà vetero-illuminista»³¹. Ma provare, ogni tanto, a riproporle non è certamente un male per la tenuta di un sistema che, comunque sia, rimane fondato sul principio di legalità.

29 Il riferimento è soprattutto a Corte cost., sent. 3 giugno 1983, n. 148, in *Foro it.*, 1983, I, 1800 ss., con nota di D. PULITANÒ, *La “non punibilità” di fronte alla Corte costituzionale*, e a Corte cost., sent. 23 novembre 2006, n. 394, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2007, 321 ss., con nota di G. PECORELLA, *Pronunce in malam partem e riserva di legge in materia penale*.

30 Di recente, alla Consulta è stata giustamente rimessa la valutazione sulla legittimità costituzionale di altri aspetti di più esplicita limitazione dell’ambito di applicabilità della nuova procedura di sanatoria della contravvenzioni ambientali: nella specie si trattava del limite riferito alla applicabilità di questa sanatoria nei soli procedimenti ancora in fase di indagine preliminare alla data di entrata in vigore della riforma, limite che la Corte costituzionale non ha però ritenuto di poter sindacare, in quanto giudicato riconducibile ad uno spazio di discrezionalità legislativa, che non si ritiene valutabile al di fuori dei casi di manifesta violazione proprio del principio di “ragionevolezza”: v. Corte cost., sent. 13 novembre 2020, n. 238, in relazione alla quale si v. il commento di D. FRANZIN, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali al vaglio della Corte costituzionale: limiti e ragionevolezza della deroga del principio della retroattività della lex mitior*, in *Lexambiente Riv. Trim.*, 2020, 4, 91 ss.

31 G. INSOLERA, *Qualche riflessione*, cit., 297.