

La buona fede nelle contravvenzioni ambientali

di Gianfranco Amendola

Come è noto, di regola perché sia commesso un reato non basta la condotta ma occorre anche la sussistenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa). In loro assenza il fatto, pur integrando una condotta vietata, non costituisce reato¹.

Ciò è particolarmente importante per le contravvenzioni in quanto *"nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa"* (art. 42, u.c. c.p.). Mentre, cioè, la punibilità dei delitti, di regola, richiede il dolo (*"salvi i casi di delitto preterintenzionale o colposo, espressamente preveduti dalla legge"* (art. 42, comma 3, c.p.)), per le contravvenzioni è sufficiente la colpa, che si riscontra *"quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline"* (art. 43 c.p.).

Di converso, se per una contravvenzione si prova che non è configurabile (né dolo né) colpa (ad esempio perché trattasi di caso fortuito o forza maggiore) non vi può essere punibilità.

Il che, ovviamente, vale anche per le contravvenzioni ambientali.

A questo proposito, va ricordata una importante sentenza della Corte Costituzionale², la quale, dovendo, nel 1988, decidere sulla costituzionalità del principio secondo cui la ignoranza o l'errore sulla legge non è mai accettabile come scusante, ha ricordato che il nostro sistema costituzionale *"pone al vertice della scala dei valori la persona umana (che non può, dunque, neppure a fini di prevenzione generale, essere strumentalizzata)...."*; e pertanto *"nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento. Il principio di colpevolezza è, pertanto, indispensabile, appunto anche per garantire al privato la certezza di libere scelte d'azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze penalmente vietate; e, comunque, mai per*

¹ Per approfondimenti e citazioni, cfr. il nostro *Il diritto penale dell'ambiente*, EPC. Roma 2016, pag. 29 e segg.

² Corte Costituzionale n. 364 del 23-24 marzo 1988 in *Foro It.* 1988, I, c. 1385 e segg.

comportamenti realizzati nella "non colpevole" e, pertanto, inevitabile ignoranza del precetto".

In altri termini, nell'attuale complessità della normativa, se il cittadino, nei limiti possibili, si è dimostrato ligio al dovere e, ciò malgrado, continua ad ignorare la legge, deve concludersi che la sua ignoranza è « inevitabile » e « pertanto scusabile », in quanto " *sottoporre il soggetto agente alla sanzione più grave senza alcuna prova della sua consapevole ribellione od indifferenza all'ordinamento tutto, equivale a scardinare fondamentali garanzie che lo Stato democratico offre al cittadino... "*. Ancor più chiaramente, la Corte Costituzionale equipara alla inevitabilità dell'errore i casi di "*manca di riconoscibilità della disposizione normativa (ad esempio, assoluta oscurità del testo legislativo), oppure un gravemente caotico (la misura di tale gravità va apprezzata anche in relazione ai diversi tipi di reato) atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari; ad esempio, qualora l'errore sia stato determinato da particolari, positive circostanze di fatto, quali assicurazioni erronee di persone istituzionalmente destinate a giudicare sui fatti da realizzare; precedenti, varie assoluzioni dell'agente per lo stesso fatto, ecc.*".

Affermazione che appare di rilevante interesse nella materia ambientale³ dove troppo spesso si riscontra proprio una "assoluta oscurità" della norma ovvero un deciso contrasto tra giurisprudenza amministrativa ed ordinaria, ovvero "prassi" discordanti da Regione a Regione, a volte, peraltro, favorite da dubbi interventi del Ministero dell'ambiente⁴; in un quadro troppo spesso aggravato dalla incertezza di funzionari pubblici posti di fronte alla interpretazione di una normativa confusa, raffazzonata e imprecisa, che viene modificata (di solito in peggio) spessissimo tramite leggi che hanno tutt'altro oggetto.

A questo punto, tuttavia, si deve evidenziare che, di fronte a queste (vincolanti) affermazioni della Corte Costituzionale, la Cassazione si è premurata di precisarle meglio, tentando di non allargare troppo la sfera della impunità. E, se pure ben presto ha rinunciato a sostenere la facilità di comprensione della normativa ambientale⁵, ha posto, tuttavia, alcuni paletti ben precisi⁶.

³ Ci riferiamo, soprattutto, alle contravvenzioni del D. Lgs 152/06. Si noti che la richiamata sentenza della Corte Costituzionale riguardava una bonifica eseguita senza concessione edilizia.

⁴ Cfr. per tutte le vicende dell'E.o.w. (fine rifiuto) da noi trattate recentemente su queste colonne

⁵ Cfr. Cass. Pen., sez. 3, 21 novembre 2007, n. 200, Martini, la quale, sia pure 10 anni fa, ottimisticamente affermava che "*la legislazione in materia edilizia, urbanistica ed ambientale, per quanto complessa, non ha*

In primo luogo, la suprema Corte ha precisato che *<<mentre per il comune cittadino l'inevitabilità dell'errore va riconosciuta ogniqualvolta l'agente abbia assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al cosiddetto "dovere di informazione" attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia, per coloro che svolgono professionalmente una determinata attività tale dovere è particolarmente rigoroso, tanto che essi rispondono dell'illecito anche in virtù della culpa levis nello svolgimento dell'indagine giuridica. In questa seconda situazione occorre, cioè, ai fini dell'affermazione della scusabilità dell'ignoranza, che da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione e, conseguentemente, della liceità del comportamento futuro>>⁷.*

In secondo luogo, ha evidenziato che la prova della buona fede spetta al soggetto che vuole valersene e, soprattutto che essa, come già rilevato anche nella sentenza sopra citata, deve derivare da *"un elemento positivo e cioè da una circostanza che induce nella convinzione della sua liceità, come un provvedimento dell'autorità amministrativa, una precedente giurisprudenza assolutoria o contraddittoria una equivoca formulazione del testo della norma"*⁸. Deve trattarsi, cioè di un elemento positivo *"estraneo all'agente, consistente in una circostanza che induca alla convinzione della liceità del comportamento tenuto, la prova della sussistenza del quale deve essere fornita dall'imputato, unitamente alla dimostrazione di avere compiuto tutto quanto poteva per osservare la norma violata"*⁹. Come avviene, ad esempio, quando un soggetto richiede autorizzazione allo smaltimento di rifiuti e i funzionari del settore gli confermano (erroneamente) ripetutamente che essa non è necessaria¹⁰. Oppure quando deriva da una errata circolare ministeriale¹¹. Ovvero

dato luogo a contrasti interpretativi di grosso rilievo, né appare così astrusa da non potere essere compresa e applicata"

⁶ Cass. Sez. Un. 10 giugno 1994, RV 197885, Calzetta,

⁷ Cass. Pen., sez. 1, 5 ottobre 2000, n. 441, Rizzo, in *Guida al diritto*, Il Sole 24 ore 2001, n. 18, pag. 95. Nello stesso senso, a proposito di una "fallace interpretazione del contenuto dell' autorizzazione in tema di gestione dei rifiuti, cfr. Cass. Pen., sez. 3, 12 giugno 2008, n. 31159, Simonetti

⁸ Cass. Pen. sez. 3, 8 marzo 1989, n. 6160, Greco. Nello stesso senso, cfr. Cass. Sez. Un. 10 giugno 1994, RV 197885, Calzetta, *cit.*, nonché, più di recente, Cass. Pen. sez. 3, 18 luglio 2014, n. 42021, Paris (fattispecie relativa a violazione della normativa sui rifiuti, in cui la Corte ha escluso che l'invocata buona fede del ricorrente possa derivare da un fatto negativo, quale la mancata rilevazione, da parte degli organi di vigilanza e controllo, di irregolarità da sanare).

⁹ Cass. Pen., sez. 4, 5 febbraio 2015, n. 9165, Felli. Nello stesso senso, tra le altre, cfr. Cass. Pen, sez. 3, 1 dicembre 2004, n. 46671, Sferlazzo

¹⁰ Cass. Pen., sez. 3, 4 novembre 2009, n. 49910, PV 245863, Cangialosi

quando i funzionari addetti affermano (erroneamente) che l'autorizzazione all'agibilità dei locali comprende anche l'autorizzazione allo scarico dei reflui¹².

Trattasi, peraltro, di orientamenti ormai consolidati, come appare evidente anche dalle date delle sentenze citate (ce ne sono molte altre del tutto simili), e, come, peraltro, confermato da una recentissima sentenza, che ricapitola anche tutta la giurisprudenza precedente¹³.

Tuttavia, è stata recentemente pubblicata una sentenza della Suprema Corte che tende a restringere ancor più la sfera della non punibilità per buona fede¹⁴.

Il fatto è molto semplice: l'imputata viene condannata dal Tribunale di Cuneo a 1.800 euro di ammenda per il reato di cui agli artt. 81, cpv., cod. pen., 256, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152 del 2006 perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, aveva effettuato la raccolta di rifiuti non pericolosi costituiti da rottami ferrosi per un quantitativo di 180 quintali, in mancanza della prescritta autorizzazione. E si difende rifacendosi ad una circolare della Provincia di Cuneo, la quale aveva escluso dagli obblighi in materia di raccolta e trasporto di rifiuti diversi soggetti tra cui " tutti coloro che svolgono tali attività, ma che non costituiscono impresa", come ricorreva nel suo caso. Tanto più- continua il ricorso- che in passato numerose pronunce di merito dei Tribunali piemontesi avevano avallato l'interpretazione della Provincia di Cuneo, confortando la convinzione della liceità del proprio agire.

Argomentazioni che non convincono la Cassazione in quanto, in primo luogo, riguardo ai numerosi precedenti assolutori, " *le sentenze precedenti alla condotta tenuta dall'imputata sono solo due, tutte del medesimo giudice persona fisica (come le altre due del 2013), inidonee pertanto a dimostrare l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale condiviso e consolidato nel distretto.*"

In secondo luogo, la Corte richiama la sua giurisprudenza (sopra citata), e, rifacendosi in particolare a Cass. Pen., sez. 3, 20 maggio 2016, n. 35314, RV 268000, Oggero, distingue tra la diligenza richiesta a tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, i quali rispondono dell'illecito anche in virtù di una "culpa levis" nello svolgimento dell'indagine giuridica; e quella richiesta al "comune cittadino" che può essere ritenuto in

¹¹ Cass. Pen., sez. 1, 1 luglio 1993, n. 8860, RV 197013, Lelli

¹² Cass. Pen., sez. 3, 31 gennaio 1991, n. 2336, RV 189453, Santori

¹³ Cass. Pen., sez. 3, 15 marzo 2017, . 18928, Valenti

¹⁴ Cass. Pen, sez. 3, 13 luglio 2016, dep. 20 gennaio 2017, n. 2996, Niemen

buona fede solo se abbia assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al cosiddetto "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento, per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia.

Ma aggiunge- ed è questa la vera novità- che anche al privato cittadino che intenda svolgere un'attività di gestione di rifiuti (nella specie, raccolta di rifiuti prodotti da terzi e consegna per fini di lucro degli stessi ad un operatore professionale) è richiesto *"l'assolvimento di quella diligenza che richiede la cd. conoscenza parallela nella sfera laica o conoscenza da profano...., nel senso che, per l'attribuibilità a titolo di colpa del fatto all'agente, occorre certamente che questi si rappresenti anche gli aspetti che fondano la rilevanza giuridica delle situazioni di fatto richiamate dalla fattispecie....."*. E pertanto, secondo la Cassazione, anche senza una particolare avvedutezza, per poter commercializzare ingenti quantitativi di rifiuti metallici, occorre quanto meno informarsi presso le autorità competenti se ciò può essere fatto liberamente ovvero se occorra una qualche forma di autorizzazione; tanto più che certamente, nel caso di specie, visti i quantitativi ed il reiterarsi degli episodi, non può parlarsi di condotta occasionale.

In altri termini, secondo la Suprema Corte, *"ritenere di poter lecitamente effettuare senza autorizzazione più trasporti di rifiuti, in misura pari a 180 quintali con continuità ed in perfetta buona fede, sol perché così aveva sostenuto una circolare della Provincia e due sentenze di merito, non soddisfa il requisito dell'errore scusabile; il rimprovero, di natura alternativamente colposa, è anche (e soprattutto) quello di non aver approfondito il piano dell'indagine accontentandosi (ed in qualche modo profittando) di una circolare e di un paio di pronunce giurisdizionali per sottrarsi all'obbligo quantomeno di informarsi e/o di provare a chiedere il rilascio dell'autorizzazione o comunque l'iscrizione all'Albo"*.

E conclude, enunciando la seguente massima:

"Onde evitare che ciascun consociato si faccia misura dell'ambito di applicabilità della legge penale, è necessario che il dubbio sul precetto si trasformi in granitica certezza della liceità del proprio agire tale da escludere ogni benché minimo margine di dubbio. E' altresì necessario che tale certezza sia instillata esclusivamente dall'esterno e non costituisca, invece, il frutto, ragionato o meno, di un personale convincimento. In presenza anche solo di un minimo dubbio, l'azione resta il frutto di un'opzione interiore ben precisa che tiene in conto la possibilità della natura antidoverosa dell'azione stessa".

Conclusione che, francamente, nonostante la nostra indole biecamente repressiva, ci lascia alquanto perplessi.

Abbiamo, infatti, il massimo rispetto per la Cassazione, ma questa teoria della "granitica certezza" non ci sembra conforme a quanto statuito, molti anni or sono dalla Corte Costituzionale. A nostro sommo avviso, non si può pretendere che un cittadino comune (non professionista del settore), di fronte ad una circolare della P.A. competente, e a sentenze assolutorie (solo due, ma non risulta ve ne siano state altre di condanna), faccia ulteriori approfondimenti giuridici, rischiando, altrimenti, di essere condannato per "minimo dubbio" e per assenza di "granitica certezza".

Non è questo che ha stabilito la Corte Costituzionale quando ha ritenuto scriminante l'errore, *"determinato da particolari, positive circostanze di fatto, quali assicurazioni erronee di persone istituzionalmente destinate a giudicare sui fatti da realizzare; precedenti, varie assoluzioni dell'agente per lo stesso fatto"*; proprio come nel caso di specie dove l'errore era stato indotto da una circolare dell'organo istituzionale e da due sentenze di assoluzione per fatti analoghi.

Forse, sempre a nostro sommo avviso, sarebbe stato più convincente una motivazione fondata con chiarezza sulla constatazione che un commercio continuato di ingenti quantitativi di rifiuti non può non comportare la qualifica di professionista del settore e non di semplice cittadino. E allora, forse, potrebbe aver senso la teoria della "granitica certezza".

In ogni caso, va ricordato che la buona fede può, al massimo, essere rilevante solo la prima volta perchè, evidentemente, se si persevera nell'errore pur dopo le contestazioni, non si può più parlare di buona fede¹⁵.

¹⁵ Sembra, comunque, che la tesi della "granitica certezza" e del "minimo dubbio" sia destinata a rimanere un caso del tutto isolato ed anomalo nella giurisprudenza della Suprema Corte. Cfr. da ultimo Cass. Pen, sez. 3, 15 marzo-20 aprile 2017, n. 18928, ove si ritorna all'orientamento storico, affermando, più semplicemente, che *"in tema di gestione di rifiuti, incombe su colui che opera nel settore l'obbligo di una adeguata informazione circa le disposizioni che regolano la materia, nonché, qualora invochi la buona fede, l'onere di dimostrare di avere compiuto tutto quanto poteva per osservare la norma violata"*